



Revus

Journal for Constitutional Theory and Philosophy of
Law / Revija za ustavno teorijo in filozofijo prava

6 | 2006

Modeli pravosodne legitimnosti

Ustavnosodna presoja mednarodnih pogodb

Constitutional Review of International Treaties

Mirjam Škrk



Electronic version

URL: <http://journals.openedition.org/revus/1841>

DOI: 10.4000/revus.1841

ISSN: 1855-7112

Publisher

Klub Revus

Printed version

Date of publication: 1 janvier 2006

Number of pages: 73-96

ISSN: 1581-7652

Electronic reference

Mirjam Škrk, « Ustavnosodna presoja mednarodnih pogodb », *Revus* [Spletna izdaja], 6 | 2006, Datum spletne objave: 19 septembre 2013, ogled: 08 mai 2019. URL : <http://journals.openedition.org/revus/1841> ; DOI : 10.4000/revus.1841

All rights reserved

USTAVNOSODNA PRESOJA MEDNARODNIH POGODB

MIRJAM ŠKRK

1. Uvod

Sklenitev mednarodne pogodbe je pravni posel mednarodnega prava, s katerim se ena ali več držav ali drugih subjektov mednarodnega prava dogovori o določeni mednarodni obveznosti. Opredelitev pojma *mednarodna pogodba* (angl. *treaty*, fr. *traité*) je v prakso držav uvedla Dunajska konvencija o sklepanju mednarodnih pogodb iz leta 1969 (v nadaljevanju: DKPMP).¹ Praksa držav, teorija in mednarodna judikatura priznavajo tej konvenciji pomen običajnega mednarodnega prava.² Mednarodna pogodba je v DKPMP opredeljena kot mednarodni sporazum, ki ga državi oziroma države sklenejo v pisni obliki in zanj velja mednarodno pravo, ne glede na to, ali je zajet v enotnem ali v več

¹ Podpisana na Dunaju 23. maja 1969, *Uradni list SFRJ – Mednarodne pogodbe in drugi sporazumi* 30/1972. Akt o notifikaciji nasledstva, *Uradni list RS* 35/1992; *Uradni list RS – Mednarodne pogodbe* 9/1992. Po njenem vzoru je bila 21. marca 1986 podpisana še Dunajska konvencija o sklepanju mednarodnih pogodb med državami in mednarodnimi organizacijami ali med samimi mednarodnimi organizacijami.

² Glej npr. sodbo Sodišča prve stopnje ES v zadevi *Yassin Abdullah Kadi proti Svetu EU in Komisiji*, september 2005, zadeva T-315/01, točka 182, navajano po *International Legal Materials* (2006) 45/1, 82.

povezanih instrumentih, in ne glede na njegov naziv.³ Po vzoru DKPMP je pojem mednarodne pogodbe opredeljen v prvem odstavku 69. člena Zakona o zunanjih zadevah (v nadaljevanju: ZZZ-1).⁴ Drugi odstavek 69. člena ZZZ-1 določa, da mnenje o tem, ali je mednarodni akt mednarodna pogodba, daje ministrstvo za zunanje zadeve. Narava te določbe je zgolj instruksijska. Meritorna presoja o tem, ali gre pri mednarodnem aktu za mednarodno pogodbo ali za kak drug mednarodni akt, je pridržana Ustavnemu sodišču Republike Slovenije.⁵

V mednarodnem pravu je, glede na to, da so suverene in neodvisne države še vedno njegovi najcelovitejši in najbolj reprezentativni subjekti,⁶ uveljavljena zelo visoka stopnja avtonomije pri sklepanju mednarodnih pogodb. Vsaka država suvereno in neodvisno odloča o tem, ali bo sklenila mednarodno pogodbo z drugo državo ali z drugim subjektom mednarodnega prava. Ta visoka stopnja avtonomije oziroma načelo proste privolitve je ohranjeno tudi v ES oziroma v EU, kjer gre sicer za povezovanje držav na supranacionalni ravni. Na to kaže primer negotove usode Pogodbe o Ustavi za Evropo. Ta je po obliki in po pravni naravi mednarodna pogodba in mora, preden začne veljati, skozi parlamentarno oziroma katero drugo notranjepravno potrditev vseh petindvajsetih držav članic.

Kadar se država v skladu s svojimi notranjepravnimi postopki zaveže po statih pogodbenica mednarodne pogodbe, je od začetka veljavnosti te mednarodne pogodbe dalje zavezana k njenemu izpolnjevanju v dobri veri (načelo *pacta sunt servanda*).⁷ Gre za eno najbolj temeljnih mednarodnopravnih načel.⁸ Če

³ DKPMP, točka a) prvega odstavka 2. člena. Komisija za mednarodno pravo, ki je pripravila osnutek besedila DKPMP med najpogostejše uporabljenimi nazivi k pojmu mednarodna pogodba, konvencija in protokol omenja še deklaracijo, listino (angl. *charter*), pakt (angl. *covenant* oziroma *pact*) statut, sporazum, konkordat, *modus vivendi*, izmenjavo not, izmenjavo pisem, memorandum, zapisnik o doseženem soglasju (angl. *agreed minute*). *UN Conference on the Law of Treaties (Vienna, March 26 - May 24 1968 and April 9 - May 22 1969)*, United Nations, Official Records, Documents of the Conference, 8.

⁴ »Mednarodna pogodba je sporazum, ki ga Republika Slovenija sklene pisno z eno ali več državami ali mednarodnimi organizacijami in za katerega velja mednarodno pravo, ne glede na število listin, iz katerih je sestavljen, in ne glede na njegovo posebno ime.« ZZZ-1, *Uradni list RS* 45/2001.

⁵ Glej sklep ustavnega sodišča št. U-I-128/98 z dne 23. september 1998, *Odločbe in sklepi US VII/2*, 173 (presoja »Izraelskega sporazuma«). Vlada je v tem primeru zatrjevala, da ne gre za mednarodno pogodbo, temveč za tehnično operativni dogovor med varnostnima službama dveh držav. Vendar je ustavno sodišče menilo drugače: »11. Ta sporazum je po presoji Ustavnega sodišča tak akt, da določa pravice in obveznosti za oba mednarodnopravna subjekta. Z njim sta državi opredelili način ravnanja z zaupnimi podatki. Po vsebini bi bilo zato treba šteti Sporazum za mednarodno pogodbo ...«

⁶ Najštevilčnejši subjekti mednarodnega prava so medvladne mednarodne organizacije (univerzalne ali regionalne), ki imajo sposobnost sklepanja mednarodnih pogodb.

⁷ Člen 26 DKPMP, *Pacta sunt servanda*. Vsaka veljavna pogodba zavezuje pogodbenice, da jo izpolnijo v dobri veri.

⁸ Po tretji alineji preambule k DKPMP pogodbenice potrjujejo, da sta načeli svobodne privolitve in dobre vere ter pravilo *pacta sunt servanda*, univerzalno priznani.

država ne izpolni svojih pogodbenih obveznosti, stori mednarodni delikt.⁹ Glede na to, da so v sodobni mednarodni skupnosti mednarodne pogodbe temelj sporazumevanja in sodelovanja med državami, je od njihovega izpolnjevanja v dobri veri precej odvisna stabilnost mednarodnih odnosov, ki je eden od prvih pogojev za ohranitev mednarodnega miru in varnosti. Ohranjanju stabilnosti mednarodnih pogodbenih odnosov je namenjeno tudi pravilo v 27. členu DKPMP, ki pravi, da se država ne more sklicevati na svoje notranje pravo kot na razlog za nezmožnost izpolnitve svoje pogodbene obveznosti.¹⁰ V zvezi s tem je relevanten tudi prvi odstavek 46. člena DKPMP, v katerem je določeno, da država ne more uveljavljati neveljavnosti svoje privolitve k mednarodni pogodbi iz razloga, ker je bila njena privolitev dana v nasprotju s pravili notranjega prava o pristojnosti glede sklepanja mednarodnih pogodb, razen če je bila kršitev očitna in se je nanašala na pravilo notranjega prava temeljnega pomena.¹¹ Po drugem odstavku 46. člena DKPMP je kršitev očitna, če bi bilo to objektivno jasno vsaki državi v skladu z normalno prakso in v dobri veri.

2. Namen presoje ustavnosti mednarodnih pogodb

Da bi se države v kar najmanjši možni meri izognile posledicam odgovornosti držav,¹² če bi se po sklenitvi mednarodne pogodbe pokazalo, da je bila ta sklenjena v nasprotju z notranjim ustavnim redom oziroma z domačo ustavo, poznajo notranjepravne ureditve številnih držav nadzor ustavnosti mednarodnih pogodb. Ta vloga je prepuščena najvišjim domačim sodiščem oziroma ustavnim sodiščem v državah, ki poznajo sistem ustavnega sodstva. Kakšen je odnos med mednarodnim in notranjim pravom glede ustavnega reda posamezne države, nam pove konkretna ustavna ureditev države in praksa domačih sodišč.¹³

⁹ Mnenje št. Rm-1/97 z dne 5. junija 1997, *Uradni list RS* 40/1997 in *Odločbe in sklepi US* VI, 86 (presoja Pridružitvenega sporazuma med Slovenijo – ESP), tč. 20 obrazložitve in op. 18.

¹⁰ Člen 27 DKPMP, *Notranje pravo in spoštovanje pogodb*. V drugem stavku je še zapisano, da to pravilo ne posega v 46. člen DKPMP.

¹¹ Ta določba je izražena v negativni obliki (»ne more uveljavljati ... razen«) zaradi poudarka izjemne narave primerov, v katerih bi jo bilo mogoče uveljavljati. Anthony Aust, *Modern Treaty Law and Practice*, Cambridge, Cambridge University Press, (ponatis) 2002, 253.

¹² V mislih imamo odgovornost držav po mednarodnem pravu (angl. *state responsibility*, fr. *responsabilité de l'Etat*).

¹³ Mednarodnopravna teorija pozna glede odnosa med mednarodnim in notranjim pravom tri teorije: monizem, dualizem in koordinacijo. Slednjo imajo nekateri teoretiki za podzvrst dualizma. Malcolm N. Shaw, *International Law*, Cambridge, Cambridge University Press, (5. izd.) 2003, 121–123.

Z dokaj visoko stopnjo zanesljivosti lahko trdimo, da izhaja večina sodobnih ustav demokratičnih držav iz primata mednarodnega prava.¹⁴ Mednarodne pogodbe so nad domačimi zakoni ali so z njimi na enakopravni ravni. V prvem primeru do nasprotja med zakonom in mednarodno pogodbo ne more priti, ker ima mednarodna pogodba rang predpisa nad zakonom. V slovenskem notranjem pravnem redu ima mednarodna pogodba, ki jo je ratificiral državni zbor, višji rang kot zakon.¹⁵ Če imajo po notranjem pravnem redu mednarodne pogodbe rang (zveznega) zakona, veljajo v primeru kolizije pravna načela o reševanju kolizije pravnih predpisov enakovrednega ranga (*lex specialis derogat legi generali*, *lex posterior derogat legi priori*). Ne more pa v notranjem pravnem redu imeti mednarodna pogodba višjega ranga od ustave.¹⁶

3. Presoja ustavnosti mednarodnih pogodb po Ustavi Republike Slovenije

3.1. Predhodna (a priori) presoja ustavnosti mednarodnih pogodb

3.1.1. Splošno

Slovenska ustava pozna *expresis verbis* le predhodno presoj o ustavnosti mednarodnih pogodb. Med državami članicami EU imata takšno pristojnost še Francija in Španija.¹⁷ Ustava v drugem odstavku 160. člena določa:

»Na predlog predsednika republike, vlade ali tretjine poslancev državnega zbora izreka ustavno sodišče v postopku ratifikacije mednarodne pogodbe mnenje o njeni ustavnosti z ustavo. Državni zbor je vezan na mnenje ustavnega sodišča.«

Pristojnost ustavnega sodišča za predhodno presoj o mednarodnih pogodb določata tudi drugi odstavek 21. člena in 70. člen Zakona o Ustavnem sodišču (v nadaljevanju: ZUstS).¹⁸ Člen 70 je uvrščen med posebne postopke in ima na-

¹⁴ Glej 8. člen Ustave Republike Slovenije, 25. člen Zvezne nemške ustave, 10. člen Ustave Italijanske Republike, 9. člen Ustave Republike Avstrije.

¹⁵ Glej 8. člen, drugi odstavek 153. člena in drugo alinejo prvega odstavka 160. člena Ustave RS.

¹⁶ Presoja Uredbe o vojaških sodiščih, odločba št. U-I-6/93 z dne 1. april 1994, tč. 5 obrazložitve, *Uradni list RS* 23/1994 in *Odločbe in sklepi US* III. Glej tudi Rm-1/97, tč. 12 obrazložitve. Glej Andrej Grasselli v: Šturm (ur.), *Komentar Ustave Republike Slovenije*, Ljubljana, Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije, 2002, 140: »Prioriteta splošnoveljavnih načel mednarodnega prava in mednarodnih pogodb velja samo v razmerju do zakonov in drugih notranjepravnih predpisov, ne pa v razmerju do Ustave.«

¹⁷ Natančneje glej Rm-1/97, tč. 11 obrazložitve in op. 6.

¹⁸ *Uradni list RS* 15/1994.

slov: *X. Mnenje o skladnosti mednarodne pogodbe z ustavo*. Njegov prvi stavek je skoraj *verbatim* ponovitev prvega stavka drugega odstavka 160. člena ustave. V drugem stavku 70. člena ZUstS je rečeno, da ustavno sodišče sprejme mnenje na nejavni seji. V zvezi s to določbo se zastavlja vprašanje, ali je zakonodajalec želel pri predhodni presoji mednarodne pogodbe izvzeti javno obravnavo? Ustavno sodišče se do tega vprašanja ni opredelilo. Javne obravnave v dosedanjih primerih predhodne presoje mednarodne pogodbe ni opravilo. Poudarek pri tovrstni presoji je dalo pisnemu delu postopka.

Pomen predhodne presoje ustavnosti mednarodne pogodbe je preventiven: pravočasno preprečiti, da bi bila v slovenski notranji pravni red sprejeta protiustavna mednarodnopravna obveznost države.¹⁹ Mednarodna pogodba namreč z ratifikacijo postane del notranjega prava.²⁰ Tu imamo v mislih ratifikacijo ali odobritev kot notranjepraven akt.²¹ Ratifikacija kot mednarodni akt je, enako kot sprejem (angl. *acceptance*), potrditev (angl. *approval*) in pristop (angl. *accession*), ena od možnih oblik, v kateri država na mednarodni ravni da svojo privolitev, da je zavezana z mednarodno pogodbo.²² Obstajajo tudi drugi načini privolitve. Država med drugim lahko da svojo privolitev, da je vezana z mednarodno pogodbo, s podpisom ali z izmenjavo instrumentov, ki sestavljajo pogodbo, ali pa na kak drug način, odvisno od sporazuma med pogodbenicami.²³ Listine o ratifikaciji mednarodnih pogodb (in o pristopu) izda predsednik Republike Slovenije.²⁴ Visoka stopnja avtonomije pogodbenic na področju sklepanja mednarodnih pogodb je torej razvidna tudi iz načinov, z enim od katerih država na mednarodni ravni da svojo privolitev, da je zavezana k mednarodni pogodbi. Pri tem morajo pooblaščen predstavniki države upoštevati predpisane notranjepravne postopke. Slovenski notranji red ne pozna sklenitve mednarodne pogodbe s podpisom.²⁵

¹⁹ Rm-1/97, tč. 13 obrazložitve. Glej tudi Franc Testen v: Šturm (ur.), *Komentar Ustave Republike Slovenije*, Ljubljana, Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije, 2002, 1110: »Razlog za takšno izjemno ureditev pri mednarodnih pogodbah je razviden sam po sebi: morebiti protiustavnih določb ratificiranih in veljavnih mednarodnih pogodb praviloma ni mogoče odstraniti iz pravnega reda z enostranskim aktom (odločbo US) brez kršitve mednarodno sprejetih obveznosti.«

²⁰ Za nekoliko drugačno stališče US glej Rm-1/97, tč. 18: »Določbe mednarodne pogodbe torej z njeno uveljavitvijo v mednarodnem pravu preidejo v notranji pravni red Republike Slovenije pod pogojem, da so ratificirane v skladu z notranjim pravom Republike Slovenije ...«

²¹ Rm-1/97 govori o ratifikaciji kot notranjepravni odobritvi mednarodne pogodbe; glej tč. 35 obrazložitve.

²² Glej tč. b) prvega odstavka 2. člena DKPMP. Primerjaj s členi 14 do 17 DKPMP.

²³ Člen 11 DKPMP.

²⁴ Glej peto alinejo prvega odstavka 107. člena Ustave RS in 76. člen ZZZ-1.

²⁵ Glej ZZZ-1. Pač pa je v 72. členu tega zakona uveljavljena začasna uporaba mednarodne pogodbe, za katere sklenitev je pristojna vlada. Pogajalska delegacija sme s soglasjem vlade sprejeti klavzulo o začasni uporabi mednarodne pogodbe pred njeno uveljavitvijo.

Ratifikacija ali odobritev mednarodnih pogodb je predvsem zaupana zakonodajalcu. Po istem postopku kot sprejema druge zakone državni zbor z zakonom ratificira mednarodne pogodbe z večino opredeljenih glasov navzočih poslancev, pri čemer je za njegovo sklepčnost potrebna navzočnost večine poslancev, kadar ni z ustavo ali z zakonom določena drugačna večina (86. člen ustave). Zakonodajalcu je torej v ustavi dano isto pooblastilo za sprejem zakonov in za ratifikacijo mednarodnih pogodb iz njegove pristojnosti. Do sprejetja 3.a člena ustava ni razlikovala med postopki ratifikacije za posamezne vrste mednarodnih pogodb, ki jih ratificira državni zbor. Zdaj je v prvem odstavku 3.a člena predvideno, da Slovenija lahko z mednarodno pogodbo, ki jo ratificira državni zbor z dvotretjinsko večino vseh poslancev, prenese izvrševanje dela suverenih pravic na mednarodne organizacije, ki so utemeljene s spoštovanjem človekovih pravic in temeljnih svoboščin, z demokracijo in načeli pravne države, ter vstopi v obrambno zvezo z državami, ki spoštujejo te vrednote.

Ustava vladi ne daje izrecnega pooblastila za sklepanje mednarodnih pogodb.²⁶ Na podlagi ZZZ-1²⁷ vlada z uredbo ratificira: mednarodne pogodbe iz svoje pristojnosti; mednarodne pogodbe, ki se sklepajo zaradi izvajanja za Slovenijo obvezujočih aktov mednarodnih organizacij; tako imenovane izvedbene (implementacijske) mednarodne pogodbe (tiste, ki se sklepajo zaradi uresničevanja sklenjenih mednarodnih pogodb); mednarodne pogodbe o medministrskem sodelovanju; mednarodne pogodbe, ki urejajo vprašanja v zvezi z diplomatskimi in konzularnimi odnosi; izvedbene mednarodne pogodbe s področja obrambe in notranjih zadev; mednarodne pogodbe, ki urejajo mednarodno sodelovanje v kulturi, znanosti ter izobraževanju. Vlada ne sme sklepati mednarodnih pogodb, ki zahtevajo izdajo novih ali spremembo veljavnih zakonov (sedmi odstavek 75. člena ZZZ-1). Pred ratifikacijo mednarodne pogodbe iz pristojnosti vlade mora ministrstvo za zunanje zadeve poslati kopijo njenega besedila delovnemu telesu državnega zbora, ki je pristojen za zunanje zadeve (šesti odstavek 75. člena ZZZ-1).

V dosedanji praksi je ustavno sodišče štirikrat opravilo predhodno presojo ustavnosti mednarodnih pogodb, ki so bile v postopku ratifikacije državnega zbora. Zato se zgolj na teoretični ravni zastavlja vprašanje, ali bi bilo ustavno sodišče pristojno tudi za predhodno ustavnosodno presojo mednarodne pogodbe iz pristojnosti vlade? Kot je bilo že rečeno, se ustavno sodišče s tem vpra-

²⁶ Drugi odstavek 153. člena Ustave RS posredno nakazuje na pristojnost vlade za sklepanje mednarodnih pogodb.

²⁷ Peti odstavek 75. člena ZZZ-1.

šanjem v praksi še ni spoprijelo. Vendar se zdi, da takšna pristojnost ustavnega sodišča iz drugega odstavka 160. člena ne izhaja. Trditev za stališče, da je predhodna presoja ustavnosti mednarodnih pogodb predvidena le za mednarodne pogodbe iz pristojnosti državnega zbora, izhaja iz besedne razlage ter sloni na drugem stavku te določbe, ki določa, da je državni zbor vezan na mnenje ustavnega sodišča. S tem seveda ne izključujemo, da ne bi ustavno sodišče z drugimi metodami razlage prišlo do drugačnega sklepa, še zlasti z upoštevanjem dejstva, da ustavno sodišče samo odloča o svoji pristojnosti (fr. *compétence de la compétence*).

Predmet presoje pri predhodni kontroli ustavnosti mednarodne pogodbe je mednarodna pogodba in ne predlog zakona o njeni ratifikaciji. Ustavno sodišče je zaradi nepristojnosti zavrglo pobudo za oceno ustavnosti predloga Zakona o ratifikaciji Pridružitvenega sporazuma z ES (sklep št. U-I-203/97 z dne 16. septembra 1997, *Odločbe in sklepi US VI/2*, 115).

Ratione temporis je ustavno sodišče pristojno za presojo mednarodne pogodbe, ki je v postopku ratifikacije, »... se pravi v času, ko je mednarodna pogodba že podpisana in ko je vložen predlog zakona za njeno ratifikacijo, ki pa ga državni zbor še ni sprejel.«²⁸ Ker ustava določa, da je državni zbor vezan na mnenje ustavnega sodišča, lahko državni zbor po vloženem predlogu za oceno ustavnosti odloča o ratifikaciji šele potem, ko mu je vročeno mnenje ustavnega sodišča.²⁹ Predmet presoje so le tiste določbe mednarodne pogodbe, ki so za predlagatelja sporne, druge pa le ob pogoju koneksitete po 30. členu v zvezi z 49. členom ZUstS.³⁰ Predlagatelj mora tudi navesti, na katere določbe ustave se domnevne kršitve nanašajo.³¹

Ustavno sodišče ugotavlja skladnost določb mednarodne pogodbe z ustavo v času svojega odločanja in ne glede na to, kdaj bo (in če sploh bo) pogodba začela veljati.³² Začetek veljavnosti mednarodne pogodbe je odvisen od volje pogodbenic in je določen oziroma predviden v mednarodni pogodbi.³³

²⁸ Rm-1/97, tč. 16 obrazložitve. Primerjaj s prvim odstavkom 75. člena ZZZ-1.

²⁹ Rm-1/97, tč. 16 obrazložitve.

³⁰ Rm-1/97, tč. 22 obrazložitve. Po 30. členu ZUstS (koneksiteta) ustavno sodišče pri odločanju o ustavnosti (ali zakonitosti) ni vezano na predlog, temveč lahko oceni ustavnost (in zakonitost) drugih določb istega ali drugega predpisa, katerih ocena ustavnosti (ali zakonitosti) ni bila predlagana, če so te določbe v medsebojni zvezi ali če je nujno za rešitev zadeve.

³¹ Glej Poslovnik Ustavnega sodišča (*Uradni list RS* 93/2003 in 98/2003 popravek), Priloga 1, Sestavine vlog, točka 6, *Vsebina predloga za mnenje o ustavnosti mednarodne pogodbe*. V tretji alineji prvega odstavka je določeno, da mora predlog med drugim vsebovati navedbo določb ustave, s katerimi naj pogodba oziroma njen del ne bi bil skladen, ter navedbo razlogov za zatrjevano neskladnost.

³² Rm-1/97, tč. 17 obrazložitve. Mnenje uporablja izraz »učinkovati« namesto »veljati«. DKPMP v naslovu 24. člena uporablja izraz »uveljavitev« (angl. *entry into force*, fr. *entrée en vigueur*).

³³ Prvi odstavek 24. člena DKPMP.

Ustavno sodišče je pri presoji Pridružitvenega sporazuma obrazložilo, da mnenje, ki ga izreka po določbi drugega odstavka 160. člena ustave, ni posve-tovalno mnenje, temveč gre za odločitev ustavnega sodišča, katere pravna na-rava je po učinkih vsebinsko enaka drugim njegovim odločbam.³⁴ Od drugih odločb se razlikuje po tem, da ustavno sodišče ne sme poseči v samo medna-rodno pogodbo, tako kot lahko posega v notranjepravne akte.³⁵ Mnenje po dru-gem odstavku 160. člena ustave »pa ne zavezuje le Državnega zbora, ampak v enaki meri glede na obseg in razloge presoje zavezuje samo Ustavno sodišče« – ima torej učinek razsojene stvari (*res iudicata*).³⁶

Pristojnost ustavnega sodišča je omejena na presojo skladnosti mednarod-ne pogodbe z ustavo in ne z mednarodnim pravom.³⁷ Presoja skladnosti med-narodne pogodbe z mednarodnim pravom ostaja v domeni Meddržavnega so-dišča v Haagu oziroma drugih mednarodnih sodišč, tribunalov in arbitraž.

3.1.2. Nekatera ustavnopravna vprašanja, ki so bila predmet presoje

Povedano je že bilo, da je ustavno sodišče doslej opravilo predhodno presojo ustavnosti mednarodne pogodbe v štirih primerih. Poleg že omenjenega pri-mera predhodne presoje Pridružitvenega sporazuma med Slovenijo in ES in (tedanjimi petnajstimi) članicami EU³⁸ je ustavno sodišče opravilo predhodno presojo še treh dvostranskih mednarodnih pogodb. Presojalo je skladnost Spo-razuma med Republiko Slovenijo in Republiko Hrvaško o obmejnem prometu in sodelovanju (v nadaljevanju: SOPS) z II. razdelkom Temeljne ustavne listi-ne o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije ter z ustavo,³⁹ sklad-nost Pogodbe med Vlado Republike Slovenije in Vlado Republike Hrvaške o ureditvi statusnih in drugih pravnih razmerij, povezanih z vlaganjem v Nukle-arno elektrarno Krško, njenim izkoriščanjem in razgradnjo z ustavo⁴⁰ ter sklad-

³⁴ Rm-1/97, tč. 15 obrazložitve.

³⁵ Rm-1/97, tč. 15 obrazložitve.

³⁶ Rm-1/97, tč. 15 obrazložitve in op. 12. Mnenje, ki je po naravi odločba ustavnega sodišča, ima učinek *erga omnes*.

³⁷ Rm-1/97, tč. 15 obrazložitve: »Tudi v primeru presoje skladnosti mednarodne pogodbe z Ustavo Ustavno sodišče deluje kot državni organ notranjega prava. Prav zato Ustavno sodišče opravi presojo mednarodne pogodbe z vidika skladnosti z Ustavo, ne pa tudi z vidika mednarodnega prava.«

³⁸ Evropski sporazum o pridružitvi med Republiko Slovenijo na eni strani in evropskimi skupnostmi in nji-hovimi državami članicami, ki delujejo v okviru Evropske unije, na drugi strani; glej Rm-1/97.

³⁹ Mnenje št. Rm-1/00 z dne 19. april 2001 (presoja SOPS), *Uradni list RS* 43/2001 in *Odločbe in sklepi US* X/1, 78.

⁴⁰ Mnenje št. Rm-2/02 z dne 5. december 2002 (presoja Pogodbe o NEK), *Uradni list RS* 117/2002 in *Odloč-be in sklepi US* XI, 246.

nost Sporazuma med Republiko Slovenijo in Svetim sedežem o pravnih vprašanjih z ustavo.⁴¹

Ustava našteva kot predlagatelje predhodne presoje ustavnosti mednarodnih pogodb predsednika republike, vlado ali tretjino poslancev. Predsednik republike doslej še ni nastopil kot predlagatelj. Vlada je bila predlagateljica pri oceni ustavnosti ESP in Vatikanskega sporazuma. Tretjina poslancev so bili predlagatelji v primerih SOPS in NEK. Že v primeru presoje ESP je vlada kot predlagateljica zatrjevala, da sporazum ni v nasprotju z ustavo. Enako je bilo stališče vlade pri presoji Vatikanskega sporazuma. Tretjina poslancev, ki je predlagala predhodno presojo SOPS, je zatrjevala, da ni v neskladju z ustavo. Ustavno sodišče je predloge obravnavalo meritorno, kljub pomislekom nekaterih sodnikov.⁴² Zlasti se je ta pomislek pokazal pri presoji SOPS, ki jo je predlagalo trideset poslancev.⁴³ Glede vlade je ta nelogičnost po mnenju Testena že v sami ustavi, s tem ko je predvidena kot predlagateljica za predhodno presojo mednarodne pogodbe, kajti ravno vlada je tista, ki vloži predlog za ratifikacijo mednarodne pogodbe državnemu zboru.⁴⁴ V primeru NEK je tretjina poslancev kot predlagatelj zatrjevala o protiustavnosti mednarodne pogodbe.

Pri presoji SOPS je ustavno sodišče štelo predlog tridesetih poslancev za presojo mednarodne pogodbe kot zahtevo po 23. členu ZUstS.⁴⁵ Zato je nadaljevalo postopek ne glede na konec mandata državnega zbora.⁴⁶ To pomeni, da zadostuje, da procesna predpostavka predlagatelja obstaja v trenutku vložitve predloga, in ne nujno ves čas postopka pred ustavnim sodiščem.⁴⁷ Na drugi strani mora vlagatelj pobude (24. člen ZUstS) pred ustavnim sodiščem ves čas postopka izpolnjevati procesno predpostavko glede pravnega interesa.⁴⁸

⁴¹ Mnenje št. Rm-1/02 z dne 19. november 2003 (presoja Vatikanskega sporazuma), *Uradni list RS* 118/2003 in *Odločbe in sklepi US XII*, 89.

⁴² Glej Franc Testen v: Šturm (ur.), *Komentar Ustave Republike Slovenije*, Ljubljana, Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije, 2002, 1111.

⁴³ Glej odklonilno ločeno mnenje sodnika Testena v zadevi Rm-1/00: »Na ta način je nastala za sodno odločanje povsem nenaravna situacija: sojenje je odločanje o sporu, ne pa potrjevanje, da imajo vsi udeleženci v postopku prav. To v celoti velja tudi za ustavnosodni postopek, ki je v svojih poglavitnih značilnostih vendarle zgrajen kot kontradiktoren postopek (z nekaterimi elementi inkvizitornosti – nevezanost na predlog, možnost širjenja po koneksiteti).« Za podobne pomisleke v istem primeru glej sicer pritrdilno ločeno mnenje sodnika Ribičiča.

⁴⁴ Glej odklonilno ločeno mnenje sodnika Testena v zadevi Rm-1/00.

⁴⁵ Rm-1/00, tč. 16 obrazložitve.

⁴⁶ Rm-1/00, tč. 16 obrazložitve.

⁴⁷ Franc Testen v: Šturm (ur.), *Komentar Ustave Republike Slovenije*, Ljubljana, Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije, 2002, 1111.

⁴⁸ Po prvem odstavku 24. člena ZUstS lahko da vsakdo pisno pobudo za začetek postopka pred ustavnim sodiščem, če izkaže svoj pravni interes.

Protiustavnost je ustavno sodišče ugotovilo pri presoji Pridružitvenega sporazuma z ES (Rm-1/97). Predmet presoje so bile določbe mednarodne pogodbe o pridobivanju nepremičnin in zemljišč v Republiki Sloveniji s strani državljanov držav članic EU (fizičnih in pravnih oseb), glede na to, da prvotno besedilo drugega odstavka 68. člena ustave ni dovoljevalo tujcem pridobivanja lastninske pravice na zemljiščih, razen z dedovanjem ob pogoju vzajemnosti.⁴⁹ Ustavno sodišče je ugotovilo, da so bili v neskladju z omenjeno ustavno določbo točka 7 c 45. člena ter točki I in II priloge XIII Pridružitvenega sporazuma, če so dovoljevali nakup zemljišč državljanom držav članic EU. Mnenje o ugotovitvi neustavnosti mednarodne pogodbe je za državni zbor zavezujoče. Državni zbor ne sme ratificirati mednarodne pogodbe, če ustavno sodišče izreče, da so njene določbe v neskladju z ustavo. Možnost, ki jo ima v takšnem primeru na voljo zakonodajalec, je, da pred ratifikacijo neustavne mednarodne pogodbe spremeni ustavo. Tako je zakonodajalec tudi ravnal v primeru ESP.⁵⁰ Druga možnost, ki jo ima zakonodajalec na voljo, je, da pogodbo ratificira s pridržkom v delu, kjer je ustavno sodišče ugotovilo njeno protiustavnost, pod pogojem, da je tak pridržek mednarodnopravno sploh dopusten. Sicer pa pristojni organi lahko tudi začnejo nova pogajanja o predmetu pogodbe.⁵¹

Pri presoji ESP je vlada postavila vprašanje, ali je ustavno dopustna ratifikacija Sporazuma, ki vsebuje tudi zavezo Republike Slovenije k spremembi ustave. Razmišljalo se je namreč o tem, da bi državni zbor ratificiral ESP pred spremembo 68. člena in ob ratifikaciji sprejel interpretativno deklaracijo, v kateri bi se zavezal, da bo v času do mednarodnopravne uveljavitve Sporazuma spremenil ustavo. Odgovor ustavnega sodišča je bil odklonilen. Sodišče je menilo, da državni zbor ne sme odobriti mednarodne pogodbe, s katero bi se po njegovem pooblastilu država zavezala k izpolnitvi mednarodne obveznosti, če ve, da je v času odločanja o odobritvi v neskladju z ustavo. V tem primeru bi namreč državni zbor prejudiciral odločitev ustavodajalca, to pa ni dopustno.⁵²

⁴⁹ Prvi odstavek 68. člena ustave 1991 se je glasil: »Tujci lahko pridobivajo lastninsko pravico na nepremičninah pod pogoji, ki jih določa zakon.«

⁵⁰ Člen 68 Ustave (*Uradni list RS* 42/1997), ki je veljal do uveljavitve Ustavnega zakona o spremembah I. poglavja ter 47. in 68. člena ustave (*UZ* 3.a, 47, 68, *Uradni list RS* 24/2003) se je glasil: »(1) Tujci lahko pridobijo lastninsko pravico na nepremičninah pod pogoji, ki jih določa zakon ali če tako določa mednarodna pogodba, ki jo ratificira Državni zbor, ob pogoju vzajemnosti. (2) Zakon in mednarodno pogodbo iz prejšnjega odstavka sprejme Državni zbor z dvotretjinsko večino vseh poslancev.« Zdaj uveljavljeni 68. člen ustave določa, da tujci lahko pridobijo lastninsko pravico na nepremičninah pod pogoji, ki jih določa zakon ali mednarodna pogodba, ki jo ratificira državni zbor.

⁵¹ Natančnejše o zakonodajalčevih možnostih ravnanja v primeru ugotovljene protiustavnosti mednarodne pogodbe, glej Rm-1/97, tč. 38 obrazložitve.

⁵² Rm-1/97, tč. 35 in 36 obrazložitve.

Posebnost mnenja Rm-1/97 je bila tudi v tem, da je ustavno sodišče v ti-
stih delih izreka, kjer ni ugotovilo protiustavnosti, uporabilo interpretativni iz-
rek.⁵³ V Komentarju Ustave k njenemu 161. členu (razveljavitev zakona) nale-
timo na pomisleke proti interpretativnim odločbam ustavnega sodišča pri pred-
hodni presoji ustavnosti mednarodnih pogodb, ker meddržavne pogodbe ni-
majo centralnega razlagalca svojih določb in si te vloge ne more lastiti ustav-
no sodišče posamezne države.⁵⁴

Interpretativno odločbo je v ustavnosodno presojo mednarodnih pogodb
 uvedel francoski Ustavni svet (fr. *Conseil Constitutionnel*).⁵⁵ Namesto da bi
 ugotovil neskladnost določbe mednarodne pogodbe z ustavo, določbo razlaga
 na način, ki omogoča presojo, da ni v neskladju z ustavo.⁵⁶

Pravo interpretacijo *sous réserve* je ustavno sodišče uporabilo pri presoji
 Vatikanskega sporazuma. V I. točki izreka mnenja je odločilo, da 1. člen tega
 Sporazuma, po katerem Republika Slovenija in Sveti sedež potrjujeta načelo,
 da sta država in Katoliška cerkev, vsaka v svoji ureditvi, neodvisni in samostoj-
 ni, in po katerem deluje Katoliška cerkev v Republiki Sloveniji svobodno po
 kanonskem pravu, v skladu s pravnim redom Republike Slovenije, *ni v nesklad-*
 ju z načelom suverenosti iz 3. člena ustave in z načelom o ločenosti države in
 verskih skupnosti iz prvega odstavka 7. člena ustave, kolikor se razlaga (pou-
 darila M. Š.), da bo Katoliška cerkev pri svojem delovanju v Republiki Slove-
 niji spoštovala njen pravni red, kot izhaja iz obrazložitve mnenja.⁵⁷ V II. točki
 izreka je odločilo, da je ustavnosodna razlaga 1. člena Sporazuma izhodišče za
 oceno skladnosti preostalih določb Sporazuma, ki so bile predmet presoje.
 Končno je v VII. točki odločilo, da bodo morali državni organi Republike Slo-
 venije pri izvrševanju Sporazuma upoštevati vsebino določb Sporazuma, kakr-
 šno je z razlago določilo ustavno sodišče. Iz 35. točke obrazložitve izhaja, da
 se je ustavno sodišče odločilo za t. i. interpretativno mnenje na temelju svoje
 prakse v primeru Rm-1/97, ker je pri presoji ugotovilo, da je mogoče 1. člen
 Vatikanskega sporazuma razlagati na dva načina, od katerih je eden v nesklad-
 ju z ustavo.

⁵³ Gre za tč. II in VI. izreka. Glej Franc Testen v: Šturm (ur.), *Komentar Ustave Republike Slovenije*, Ljublja-
 na, Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije, 2002, 1112.

⁵⁴ Franc Testen v: Šturm (ur.), *Komentar Ustave Republike Slovenije*, Fakulteta za podiplomske državne in ev-
 ropske študije, Ljubljana, 2002, 1132. Gre za tehniko, podobno francoskim mnenjem *sous réserve*, pri če-
 mer je še povedano, da del teorije interpretativno tehniko opredeljuje kot pogojno sodbo o ustavnosti.

⁵⁵ *La décision de non-contrariété sous réserve*, glej Rm-1/02, tč. 35 obrazložitve.

⁵⁶ Rm-1/02, tč. 35 obrazložitve in op. 41, navajano po Patrick Gaia, *Le Conseil constitutionnel et l'insertion
 des engagements internationaux dans l'ordre juridique interne*, Pariz, Economica, 1991, 123–127.

⁵⁷ Izrek se sklicuje na tč. 32 in 33 obrazložitve.

Kadar ustavno sodišče izreče mnenje, da mednarodna pogodba ni v ne skladju z ustavo, je odločitev o sprejemu zakona o ratifikaciji stvar politične presoje državnega zbora.⁵⁸ V takšnem primeru mora teže morebitnih neugodnih političnih posledic zaradi ratifikacije mednarodne pogodbe prevzeti nase državni zbor pri odločanju o ratifikaciji.⁵⁹

3.1.3. Nekatera mednarodnopravna vprašanja, ki so bila predmet presoje

Na obravnavanem področju je praktično nemogoče potegniti strogo ločnico med vprašanji ustavnopravne in mednarodnopravne narave. Gre za področje, kjer soobstojata obe veji prava. Poskus delitve na ustavnopravno in mednarodnopravno sfero je bil narejen zgolj zaradi večje preglednosti in sistematičnosti prikaza nekaterih vprašanj, s katerimi se je spoprijelo ustavno sodišče v postopku predhodne presoje mednarodnih pogodb. Izbor je selektiven in ne načenja vseh mednarodnopravnih vprašanj, ki so se pokazala v dosednji presoji oziroma jih je ustavno sodišče upoštevalo kot merilo presoje.

3.1.3.1. *Self-executing in non self-executing mednarodne pogodbe*

Teorija mednarodnega prava loči mednarodne pogodbe na *self-executing* in *non self-executing*, in sicer glede na to, ali so njihove določbe v notranjem pravu neposredno uporabljive oziroma je treba za njihovo izvrševanje sprejeti izvedbene predpise. Ali lahko mednarodne pogodbe sploh neposredno učinkujejo v nacionalnem pravnem redu, je odvisno od ustavne ureditve posamezne države in od tega, kateri veji oblasti je zaupana notranjepravna potrditev mednarodne pogodbe. Večino držav, v katerih je ratifikacija (potrditev) mednarodne pogodbe zaupana zakonodajalcu, mednarodnopravni teoretiki uvrščajo med države z monističnim pristopom, ker v njih zakonodajalčeva potrditev mednarodne pogodbe ne zahteva še sprejema posebnega notranjepravnega predpisa za uveljavitev mednarodne pogodbe.⁶⁰ V državah s čistim dualizmom, najbolj

⁵⁸ Rm-1/97, tč. 38 obrazložitve.

⁵⁹ Pri presoji SOPS se je med drugim postavilo vprašanje, ali utegne njegova sklenitev poslabšati položaj Slovenije pri prihodnji določitvi meje s sosednjo Hrvaško. O tem glej Rm-1/00: »30. Vprašanje, ali bo izvajanje Sporazuma v praksi dejansko pripeljalo na določenih delih meje na kopnem do označitve mejne črte, pa čeprav le za potrebe izvajanja Sporazuma; oziroma, ali bo takšno izvrševanje dejanske oblasti utegnulo poslabšati položaj Slovenije v morebitnih kasnejših pogajalskih postopkih, ni ustavnopravno, temveč politično vprašanje, katerega teže mora nase prevzeti Državni zbor pri odločanju o ratifikaciji Sporazuma.«

⁶⁰ Glej v zvezi s tem 8. člen ustave: »Zakoni in drugi predpisi morajo biti v skladu s splošno veljavnimi načeli mednarodnega prava in z mednarodnimi pogodbami, ki obvezujejo Slovenijo. Ratificirane in objavljene mednarodne pogodbe se uporabljajo neposredno.« O neposredno uporabljivih (angl. *self-executing*) mednarodnih pogodbah na temelju 8. člena ustave glej tudi sklep št. U-I-128/98, tč. 10 obrazložitve.

značilen predstavnik je Združeno kraljestvo, kjer je ratifikacija (potrditev) zapupana izvršni veji oblasti, mednarodna pogodba ne more učinkovati v notranjem pravu, če ni sprejeta notranja zakonodaja, ki ji da učinek veljavnosti.⁶¹

Vendar tudi v državah, kjer ustave dopuščajo neposredni učinek mednarodnim pogodbam pod pogojem, da so bile pravilno ratificirane, nimajo vse mednarodne pogodbe enakih učinkov.⁶² Ali je mednarodna pogodba neposredno uporabljiva ali ne, ni mogoče vnaprej določiti na abstraktni ravni. O tem odločajo nacionalna sodišča v vsakem konkretnem primeru.⁶³

Vprašanja neposrednega učinkovanja mednarodnih pogodb se je ustavno sodišče na načelni ravni dotaknilo pri presoji ESP, in sicer v zvezi z zavezo države, da izpolni pogodbeno obveznost po mednarodnem pravu, ker sicer stori mednarodni delikt. Iz obrazložitve mnenja izhaja, da je izpolnitev obveznosti mednarodne pogodbe lahko dosežena že s tem, da njene določbe ob njeni uveljavitvi preidejo v notranji pravni red države, in sicer če so njene določbe po naravi stvari neposredno uporabljive (angl. *self-executing*), ker urejajo pravice in obveznosti fizičnih in pravnih oseb.⁶⁴ Če določbe mednarodne pogodbe niso neposredno uporabljive, je za izpolnitev pogodbenih obveznosti potreben sprejem notranjopravnih ukrepov. Pri tem je ustavno sodišče ocenilo, da je glede izpolnitve mednarodne obveznosti po mednarodnem pravu bistveno, da država obveznost izpolni, pri tem pa ni pomembno, ali je izpolnitev dosežena z neposredno uporabo določb mednarodne pogodbe v notranjem pravu ali s sprejemom potrebnih notranjopravnih aktov.⁶⁵ Navedena izhodišča so med drugim ustavnemu sodišču služila kot podlaga za oceno skladnosti ESP z ustavo.

Do *self executing* oziroma *non-self executing* mednarodne pogodbe se je ustavno sodišče opredelilo pri presoji Zakona o zakonski zvezi in družinskih razmerjih.⁶⁶

⁶¹ Anthony Aust, *Modern Treaty Law and Practice*, Cambridge, Cambridge University Press, (ponatis) 2002, 150-151. V Združenem kraljestvu ima v imenu krone pooblastilo za sklepanje mednarodnih pogodb zunanji minister.

⁶² Samo dejstvo, da mednarodna pogodba pridobi položaj notranjega prava po ratifikaciji, še ne pomeni, da takšna pogodba oziroma njena posamezna določba lahko neposredno ustanavlja pravice in obveznosti, ki so neposredno izvršljive pred sodišči. Thomas Buergenthal, *Self-executing and non-self executing treaties in national and international law*, Académie de droit international, Recueil des Cours, tome 235 (1992-IV), 317.

⁶³ Thomas Buergenthal, *Self-executing and non-self executing treaties in national and international law*, Académie de droit international, Recueil des Cours, tome 235 (1992-IV), 317. Glej tudi Anthony Aust, *Modern Treaty Law and Practice*, Cambridge, Cambridge University Press, (ponatis) 2002, 159.

⁶⁴ Rm-1/97, tč. 22 obrazložitve.

⁶⁵ Rm-1/97, tč. 22 obrazložitve.

⁶⁶ Odločba št. 312/00, *Uradni list RS* 42/2003 in *Odločbe in sklepi US XII*, 39.

3.1.3.2. Razlaga mednarodnih pogodb

Ustavno sodišče se je do razlage mednarodne pogodbe, ki je v ustavnopravni presoji v postopku ratifikacije, opredelilo v primeru SOPS. Za razlago je uporabilo razlagalne določbe DKPMP, »... ker gre pri Sporazumu za mednarodno pogodbo, ki še ni postala del notranjega pravnega reda Republike Slovenije ...«⁶⁷ Enako je ravnalo pri presoji NEK⁶⁸ in pri presoji Vatikanskega sporazuma.⁶⁹ Zlasti se je ustavno sodišče v svoji praksi oprlo na 31. člen DKPMP (*Splošno pravilo o razlagi*).⁷⁰ Pri presoji NEK je ustavno sodišče na temelju razlagalnih določb po 31. členu DKPMP sprejelo stališče, da presoja skladnost mednarodne pogodbe z ustavo po njeni vsebini, kakor je zapisana (33. točka obrazložitve).

Za namen razlage spada v vsebino pogodbe kot celote poleg prilog in sporazumov ter instrumentov, ki so bili sklenjeni v zvezi s sklenitvijo pogodbe, za katere razlago gre, tudi preambula (drugi odstavek 31. člena DKPMP).

Pomen preambule mednarodne pogodbe je ustavno sodišče presojalo v primeru SOPS, NEK in v primeru Vatikanskega sporazuma.

Pri presoji SOPS se je ustavno sodišče moralo opredeliti do 1. člena Sporazuma, ki določa obmejno območje na kopnem in na morju,⁷¹ in sicer po ustavnopravnem vprašanju, ali ne prejudicira prihodnje meje med državama Slovenijo in Hrvaško glede na to, da državi sklepata maloobmejni sporazum pred sklenitvijo pogodbe o določitvi državne meje. Ustavno sodišče je odločilo, da je treba sporno določbo 1. člena Sporazuma razlagati v kontekstu preambule, iz katere je razviden namen sklenitve Sporazuma, in upoštevajoč njegovo vsebino kot celoto.⁷² Kot je bilo že povedano, je ustavno sodišče odločilo, da SOPS ni v neskladju z ustavo.⁷³

⁶⁷ Rm-1/00, tč. 25 obrazložitve.

⁶⁸ Rm-2/02, tč. 33 obrazložitve

⁶⁹ Rm-1/02, tč. 12 obrazložitve.

⁷⁰ Po prvem odstavku 31. člena DKPMP je treba mednarodno pogodbo razlagati v dobri veri in ob tem upoštevati v pogodbi uporabljene izraze v njihovem običajnem pomenu, v okviru besedila pogodbe kot celote ter v luči njenega predmeta in cilja. V drugem odstavku je pojasnjeno, da za namen razlage spadajo v vsebino pogodbe kot celote tudi preambula in priloge ter sporazumi in instrumenti, ki so bili sklenjeni v zvezi s sklenitvijo pogodbe, za katere razlago gre. Ob besedilu kot celoti je treba upoštevati a) vsak kasnejši sporazum med pogodbenicama, ki se nanaša na razlago pogodbe ali na uporabo njenih določb; b) vsako kasnejšo prakso pri uporabi pogodbe, glede katere sta pogodbenici sporazumni v pogledu njene razlage; c) vsa relevantna pravila mednarodnega prava, ki veljajo med pogodbenicama (tretji odstavek). Po četrtem odstavku 31. člena je treba pri jezikovni razlagi razlagati izraze v njihovem običajnem pomenu besede, poseben pomen se jim pripiše le, če se ugotovi, da sta se tako odločili pogodbenici.

⁷¹ Uradni list RS 63/2001; Uradni list RS – Mednarodne pogodbe 20/2001.

⁷² Rm-1/00, tč. 8 in tč. 26 obrazložitve. »8. Namen sklenitve sporazuma izhaja iz njegove preambule, ki je '... v želji (pogodbenic), da omogočita in uredita promet oseb med obmejnima območjema in izboljšata življenjske razmere obmejnega prebivalstva,... omogočita čimbolj prosto gospodarsko sodelovanje ...' in

Pri presoji Vatikanskega sporazuma se je ustavno sodišče dotaknilo vprašanja preambule z dveh vidikov, prvič z vidika njene skladnosti z ustavo in drugič z vidika razlage vsebine Sporazuma. Vlada je namreč predlagala presojo ustavnosti preambule, ker ni vsebovala izjave ali potrditve, da se s Sporazumom potrjuje že obstoječi pravni položaj Katoliške cerkve v Republiki Sloveniji. Ustavno sodišče se je glede opredelitve vprašanja morebitne presoje ustavnosti preambule ozrlo na pomen preambule v pravu mednarodnih pogodb. Ugotovilo je, da glede vsebine preambule v mednarodni praksi ni pravil, ki bi določala, da mora ta vsebovati kaj več kot določitev pogodbenic in njihovih pooblaščenecv ter izjavo o dogovoru, ki izhaja iz besedila pogodbe. Obseg vsebine preambule je odvisen od volje pogodbenic. Nadalje je ugotovilo, da »... pogodbenice niso vezane na nobeno pravilo, ki bi določalo, da morajo biti v preambuli poudarjeni vsi bistveni vidiki sklenjene pogodbe. Iz pravne narave preambule torej izhaja, da ni mogoče izpodbijati nekaj, česar ta ne vsebuje, razen če bi bili izpuščeni elementi, ki so obvezna sestavina preambule k vsaki mednarodni pogodbi. Te pa Sporazum vsebuje.«⁷⁴ Na podlagi te ugotovitve je ustavno sodišče zavrnilo presojo preambule, kot je bila predlagana, ker po naravi stvari ni bila mogoča.⁷⁵

Poleg tega je ustavno sodišče razlagalo preambulo kot pomemben del Vatikanskega sporazuma z vidika pravila o razlagi po prvem odstavku 31. člena DKPMP.⁷⁶ V skladu z navedenim pravilom je ustavno sodišče pri razlagi posameznih določb Sporazuma upoštevalo akte, navedene v njegovi preambuli: kanonsko pravo, dokumente 2. vatikanskega koncila, predvsem izjavo o verski svobodi (*Dignitas humanae*) in Pastoralno konstitucijo o Cerkvi v sedanjem svetu (*Gaudium in Spes*), ter mednarodno priznana načela o zagotavljanju svobode religije, predvsem načela EKČP in Mednarodnega pakta o državljanskih in političnih pravicah.⁷⁷

Posredno je ustavno sodišče vsebino preambule upoštevalo pri razlagi izpodbijanih določb Pogodbe o NEK. Preambula Pogodbe o NEK se je namreč med drugim sklicevala na Konvencijo o jedrski varnosti (*Uradni list RS* 61/1996; *Uradni list RS – Mednarodne pogodbe* 16/1996; v nadaljevanju: MKJV)

se pri tem zavedata, '... da so obmejne lokalne skupnosti temelj dobrega sodelovanja med sosednjima državama'.

⁷³ Mnenje Rm-1/00 je ustavno sodišče sprejelo s šestimi glasovi proti trem. Proti so glasovali sodniki Čebulj, Janko in Testen. Sodnici Škrk in Wedam-Lukić ter sodnika Ribičič in Ude so dali pritrdilno ločeno mnenje, sodnika Čebulj in Testen pa odklonilni ločeni mnenji.

⁷⁴ Rm-1/02, tč. 11 obrazložitve.

⁷⁵ Rm-1/02, tč. 11 obrazložitve.

⁷⁶ Za besedilo 31. člena DKPMP glej op. 70.

⁷⁷ Rm-1/02, tč. 12 obrazložitve. V tem okviru je US upoštevalo tudi gradivo mešane krovne komisije.

in na Skupno konvencijo o varnosti ravnanja z izrabljenim gorivom in varnosti ravnanja z radioaktivnimi odpadki (*Uradni list RS* 7/1999; *Uradni list RS - Mednarodne pogodbe* 3/1999; v nadaljevanju: MKVIGRO). Pri presoji ustavnosti Pogodbe o NEK se je moralo ustavno sodišče opredeliti do medsebojnega odnosa med omenjenima mednarodnima konvencijama in izpodbijano Pogodbo. Ustavno sodišče se je pri tem oprlo na teorijo mednarodnega prava, po kateri med več mednarodnimi pogodbami praviloma ni hierarhije, »... kar pa pogodbenih strank ne ovira, da je ne vzpostavijo same.«⁷⁸ Sicer se morebitna neskladja med mednarodnimi pogodbami presojajo po načelih *lex posterior* in *lex specialis*. Vendar splošno pravilo *lex posterior* po presoji ustavnega sodišča ne izključuje drugačne možne razlage.⁷⁹ Ustavno sodišče je na podlagi teh razlagalnih stališč odločilo, da je sklicevanje na MKJV in na MKVIGRO treba razumeti tako, da ti mednarodni pogodbi Pogodbo o NEK dopolnjujeta. Zaradi neskladja med njima in Pogodbo o NEK imata prednost omejeni mednarodni konvenciji. Če je določba Pogodbe o NEK specialnejša, ima prednost ta.

Po razlagi mednarodne pogodbe je pomembna tudi razlaga 1. člena Vatikanskega sporazuma, pri kateri se je ustavno sodišče opredelilo do enega od obeh verodostojnih besedil mednarodne pogodbe in mu zaradi jasnosti pomena dalo večjo težo od slovenskega izvirnika. Tu je ustavno sodišče naletelo na dve možni razlagi, na eno, ki je bila v neskladju z ustavo, in na drugo, ki z ustavo ni bila v neskladju.⁸⁰ Pri določitvi ustavno skladne razlage je bilo stališče ustavnega sodišča, da je mogoče besedilo drugega odstavka 1. člena Sporazuma razlagati tudi tako, »... da Katoliški cerkvi dopušča delovanje v skladu s kanonskim pravom na t. i. mešanih področjih, dokler to delovanje ne trči ob pravni red Republike Slovenije.«⁸¹ V tem delu presoje se je ustavno sodišče oprlo na italijanski izvirnik Sporazuma in se pri tem sklicevalo na 33. člen DKPMP in na njeno pravilo o razlagi pogodb, ki so sestavljene v dveh ali več verodostojnih besedilih.⁸²

⁷⁸ Rm-2/02, tč. 34 obrazložitve.

⁷⁹ Rm-2/02, tč. 34 obrazložitve in op. 7. »Če se kasnejša pogodba sklicuje na prejšnjo na način, ki kaže, da ji je podrejena oziroma da je ni razumeti tako, kot da nasprotuje prejšnji, ima prejšnja pogodba prednost.«

⁸⁰ Glej zgoraj pod 3.1.2. o interpretaciji *sous réserve* in op. 55.

⁸¹ Rm-1/02, tč. 32 obrazložitve.

⁸² Po 6. točki Priloge I Poslovnika Ustavnega sodišča mora predlagatelj predhodne presoje ustavnosti mednarodne pogodbe priložiti mednarodno pogodbo v izvirnem besedilu in v slovenskem jeziku. Vatikanski sporazum je bil sklenjen v slovenskem in v italijanskem jeziku, od katerih sta obe besedili enako verodostojni (Glej Končno določbo Sporazuma, *Uradni list RS* 13/2004; *Uradni list RS - Mednarodne pogodbe* 4/2004). Sicer pa US vedno lahko predlagatelja pozove, da v postopku presoje predloži sodišču mednarodno pogodbo v enem (ali več izvirnikih), če bi bilo treba.

3.1.3.3. Izvrševanje mednarodne pogodbe v dobri veri kot merilo za presojo ustavnosti

Tretjina poslancev državnega zbora, ki je predlagala predhodno presojo ustavnosti Pogodbe o NEK, je izpodbijanim določbam med drugim očitala pomanjkljivost določb o razgradnji NEK ter o odlaganju radioaktivnih odpadkov (10. člen). Izpodbijana določba naj bi predvidevala le sprejem skupnega programa, sicer pa naj bi bila razgradnja in odlaganje radioaktivnih odpadkov prepuščena prihodnjemu dogovarjanju med pogodbenicama Republiko Slovenijo in Republiko Hrvaško. Podoben očitek se je nanašal na 11. člen Pogodbe (finansiranje odlagališča radioaktivnih odpadkov in razgradnje).⁸³ Predlagatelji so zatrjevali neskladnost izpodbijanih določb z 72. členom ustave (zdravo življenjsko okolje).

Ustavno sodišče je očitke zavrnilo. Obrazložilo je, da pri presoji skladnosti mednarodne pogodbe izhaja iz predpostavke, da bodo pogodbenice pri njenem izvrševanju ravnale v dobri veri v skladu z načelom *pacta sunt servanda* (26. člen DKPMP). Ustavno sodišče je torej pri presoji izpodbijanih določb mednarodne pogodbe izhajalo iz predpostavke, da bosta pogodbenici obveznosti iz Pogodbe izpolnili. V primeru morebitnega neizvrševanja pogodbe imata pogodbenici na voljo v Pogodbi predviden postopek za mirno reševanje sporov (20. člen), oziroma so jima na voljo ukrepi po mednarodnem pravu, če bi bila kršena mednarodna pogodba.⁸⁴

3.2. Naknadna (*a posteriori*) presoja ustavnosti mednarodnih pogodb

3.2.1. Splošno

Ustava ne predvideva naknadne presoje ustavnosti mednarodnih pogodb. Tovrstno presojo je razvilo ustavno sodišče s svojo prakso. Gre za posredno presojo prek pristojnosti za presojo zakonov in podzakonskih predpisov, in sicer z izpodbijanjem zakona oziroma uredbe o ratifikaciji takšne pogodbe.⁸⁵ Pristojnost ustavnega sodišča je utemeljena na prvi in na tretji alineji prvega odstavka 160. člena ustave.⁸⁶ Ustavno sodišče pri naknadni presoji ustavnosti

⁸³ Druga točka izreka mnenja, ki se je nanašala na ugotovitev, da 11. člen Pogodbe NEK ni v neskladju z ustavo, je bila sprejeta s sedmimi glasovi proti dvema. Proti sta glasovala sodnik Ribičič in sodnica Škrkova.

⁸⁴ Rm-2/02, tč. 35 obrazložitve.

⁸⁵ Franc Testen v: Šturm (ur.), *Komentar Ustave Republike Slovenije*, Ljubljana, Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije, 2002, 1112.

⁸⁶ Franc Testen v: Šturm (ur.), *Komentar Ustave Republike Slovenije*, Ljubljana, Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije, 2002, 1112–1113.

presoja mednarodno pogodbo z aktom o ratifikaciji mednarodne pogodbe. To je lahko v slovenskem pravnem redu zakon o ratifikaciji, ki ga sprejme državni zbor, ali uredba vlade. Po mednarodnem pravu takšna presoja načenja vprašanje hierarhije mednarodnih pogodb, ki je v mednarodnem pravu izjema⁸⁷ oziroma se o njej pogodbenice lahko dogovorijo.

Akt o ratifikaciji, naj gre za zakon ali uredbo, sprejema (adoptira) mednarodnopravne obveznosti, zajete v mednarodni pogodbi, v slovenski notranji pravni red. Ta akt pomeni le okvir (fr. *chapeau*)⁸⁸ in vsebuje običajno tri do štiri člene. Njihova vsebina je praviloma poleg uvodnih določb omejena še na *vacatio legis* (ki se ponavadi razlikuje od dneva začetka veljavnosti same mednarodne pogodbe) in na morebitno določitev notranjepravnega organa, ki je pooblaščen za njeno izvrševanje. Operativni del akta o ratifikaciji vsebuje besedilo mednarodne pogodbe v slovenščini in v tujem jeziku.⁸⁹

Zato naknadna presoja ustavnosti (in zakonitosti) mednarodnih pogodb z aktom o ratifikaciji načenja nekatera temeljna teoretična vprašanja o odnosu med mednarodnim pravom in ustavnim redom države glede na to, da je v 8. členu ustave uveljavljen primat mednarodnega prava, in glede na to, da je država na mednarodnopravni ravni dolžna izpolnjevati sprejete mednarodnopravne obveznosti v dobri veri.

Tudi pri takšni presoji ustavnosti mednarodne pogodbe ustavno sodišče ne presoja njene skladnosti z mednarodnim pravom.

3.2.2. Praksa Ustavnega sodišča RS

Presoja ustavnosti (in zakonitosti) Uredbe o ratifikaciji sporazuma med Republiko Slovenijo in Republiko Hrvaško o vojaških pokojninah (*Uradni list RS – Mednarodne pogodbe* 13/1992) na temelju tretje alineje prvega odstavka 160. člena ustave⁹⁰ je prvi primer naknadne presoje mednarodne pogodbe v praksi ustavnega sodišča.⁹¹ Ustavno sodišče je v obrazložitvi navedlo, da ima na podlagi drugega odstavka 153. člena ustave v hierarhiji pravnih aktov takšen sporazum višji položaj kot podzakonski predpisi, vendar nižjega kot ustava in za-

⁸⁷ Glej 103. člen Ustanovne listine Združenih narodov: »Če je navzkrižje med obveznostmi članov Združenih narodov po tej ustanovni listini in med njihovimi obveznostmi po kateremkoli drugem meddržavnem dogovoru, prevladajo njihove obveznosti po tej ustanovni listini.«

⁸⁸ »Zakon o ratifikaciji naj bi bil zakon le v formalnem pogledu in naj ne bi imel nobene lastne materialne vsebine, ker naj bi ta pripadala mednarodni pogodbi, za katero velja poseben način sklepanja.« Glej pod navedbe državnega zbora, tč. 3 obrazložitve sklepa št. U-I-197/97 z dne 21. maja 1998; *Odločbe in sklepi US VII/1*, 93.

⁸⁹ Prvi odstavek 77. člena ZZZ-1.

⁹⁰ »Ustavno sodišče odloča: ... – o skladnosti podzakonskih predpisov z ustavo in zakoni;«

⁹¹ Odločba št. U-I-147/94 z dne 30. novembra 1995, *Uradni list RS* 3/1996, in *Odločbe in sklepi US IV/2*, 118.

kon.⁹² Zato je dopustilo možnost, da bi lahko presojalo ustavnost in zakonitost takega mednarodnega sporazuma (tč. 8 obrazložitve). Vendar je v obrazložitvi zapisalo: »Z oceno ustavnosti in zakonitosti te uredbe pa je ustavno sodišče seveda posredno presodilo tudi ustavnost samega Sporazuma. Takšna posredna ocena ustavnosti mednarodnih sporazumov je uveljavljena tudi v praksi italijanskega ustavnega sodišča in nemškega zveznega ustavnega sodišča (tč. 9).« Ustavno sodišče je torej v predmetni zadevi presodilo le skladnost Sporazuma z ustavo in odločilo, da izpodbijana Uredba o ratifikaciji Sporazuma ni bila v neskladju z ustavo.

V zadevi št. U-I-147/94 se ustavno sodišče še ni izreklo, ali je pristojno za oceno ustavnosti mednarodnih pogodb, ratificiranih z zakoni.

Načelno stališče, da je na temelju prve alineje prvega odstavka 160. člena ustave⁹³ pristojno za presojo skladnosti zakona o ratifikaciji mednarodne pogodbe z ustavo, je ustavno sodišče sprejelo v primeru predhodne presoje ESP. Pri tem je dopustilo možnost, da če ob takšni presoji ugotovi, da je določba mednarodne pogodbe v nasprotju z ustavo, lahko zakon o ratifikaciji te pogodbe razveljavi, vendar ima takšna odločitev ustavnega sodišča učinek samo v notranjepravni ureditvi.⁹⁴ Ustavno sodišče se v obravnavani zadevi tudi ni opredelilo do vprašanja, ali je presoja ustavnosti ratifikacijskega zakona možna že od njegove uveljavitve dalje, torej še pred uveljavitvijo mednarodne pogodbe (tako kot v praksi nemškega zveznega ustavnega sodišča).⁹⁵ V takšnem primeru bi imela pristojnost za presojo zakona o ratifikaciji tudi preventiven pomen, ki bi bil v tem, da se pravočasno prepreči sprejetje protiustavne mednarodnopravne obveznosti Republike Slovenije.⁹⁶ Do tega vprašanja se je ustavno sodišče opredelilo v zadevi št. U-I-197/97, v okviru ocene ustavnosti Zakona o ratifikaciji Evropskega sporazuma (*Uradni list RS – Mednarodne pogodbe* 13/1997; v nadaljevanju: MESP), ker naj bi bil sprejet po protizakonitem in protiustavnem postopku. V njej se je izreklo za pristojno presojati ustavnost postopka sprejemanja MESP še pred uveljavitvijo mednarodne pogodbe, katere ratifikacija je bila z njim odobrena.⁹⁷ Vendar je ustavno sodišče postopek ustavilo zaradi pomanjkanja pravnega interesa pobudnika.

⁹² Drugi odstavek 153. člena ustave (usklajenost pravnih aktov): »Zakoni morajo biti v skladu s splošno veljavnimi načeli mednarodnega prava in z veljavnimi mednarodnimi pogodbami, ki jih je ratificiral državni zbor, podzakonski predpisi in drugi splošni akti pa tudi z drugimi ratificiranimi mednarodnimi pogodbami.«

⁹³ »Ustavno sodišče odloča: – o skladnosti zakonov z Ustavo;«

⁹⁴ Rm-1/97, tč. 13 obrazložitve.

⁹⁵ Rm-1/97, tč. 13 obrazložitve.

⁹⁶ Rm-1/97, tč. 13 obrazložitve.

⁹⁷ Sklep št. U-I-197/97 z dne 21. maj 1998, *Odločbe in sklepi US VII/1*, 93.

Da je pristojno za naknadno presojo ustavnosti (in zakonitost) mednarodne pogodbe po prvi in po tretji alineji prvega odstavka 160. člena ustave, je ustavno sodišče spet pokazalo pri presoji Sporazuma med Vlado Republike Slovenije – slovenskim Ministrstvom za obrambo in Vlado države Izrael – izraelskim Ministrstvom za obrambo (v nadaljevanju: Izraelski sporazum). Vendar je ustavno sodišče v tem primeru postavilo zahtevo, da mora biti mednarodna pogodba po mednarodnem pravu in po pravnem redu Slovenije objavljena.⁹⁸ Zahtevo po objavi mednarodne pogodbe je utemeljilo s prvim odstavkom 154. člena ustave, ki določa, da morajo biti predpisi objavljeni, preden začnejo veljati.⁹⁹ Ustavno sodišče je pobudo zavrglo, ker je zunaj pristojnosti drugega odstavka 160. člena ustave pristojno presojsati samo o tistih predpisih, ki so sestavni del pravnega reda Republike Slovenije. Mednarodna pogodba to šele postane z zakonom oziroma z uredbo o ratifikaciji, kar se pri Izraelskem sporazumu ni zgodilo.¹⁰⁰ Iz istih razlogov je ustavno sodišče zavrglo pobudo o presoji ustavnosti in zakonitosti Dogovora o varnostno-obveščevalnem sodelovanju med Obveščevalno varnostno službo Ministrstva za obrambo Republike Slovenije in Sektorjem za varnostno in obveščevalno dejavnost v Ministrstvu za obrambo Republike Makedonije (v nadaljevanju: Makedonski sporazum).¹⁰¹ Na oba primera se je ustavno sodišče sklicevalo pri zavrženju pobude za presojo dogovora predsednikov vlad Republike Slovenije in Republike Hrvaške z dne 10. septembra 2002 o začasnem režimu implementacije določb 47. do 52. člena SOPS.¹⁰²

O presoji ustavnosti zakona o ratifikaciji je ustavno sodišče odločalo še v zadevah U-I-190/97¹⁰³ in U-I-44/01,¹⁰⁴ vendar je v obeh primerih pobudi zavrglo zaradi pomanjkanja pravnega interesa.

Ker ustavno sodišče, razen v primeru presoje vladne uredbe o ratifikaciji sporazuma o vojaških pokojninah, akta ratifikacije mednarodne pogodbe ni presojalo po vsebini, se doslej ni opredelilo glede razlage mednarodne pogod-

⁹⁸ Po slovenskem pravnem redu pa tudi ratificirana (odobrena) od strani pristojnega organa.

⁹⁹ Sklep št. U-I-128/98, tč. 10 obrazložitve. V sklepu se ustavno sodišče sklicuje še na 8. in na 153. člen ustave ter na zakon o zunanjih zadevah.

¹⁰⁰ Sklep št. U-I-128/98, tč. 15 obrazložitve.

¹⁰¹ Sklep št. U-I-265/98, *Odločbe in sklepi US X*, 41.

¹⁰² Sklep št. U-I-376/02 z dne 24. marca 2005, tč. 3 izreka in tč. 5 obrazložitve, *Uradni list RS* 46/2005 in *Odločbe in sklepi US XIV*, 17.

¹⁰³ Sklep št. U-I-190/97 z dne 30. septembra 1997, *Odločbe in sklepi US VI/2*, 119. Šlo je za pobudo za presojo MESP.

¹⁰⁴ Sklep št. U-I-44/01 z dne 18. novembra 2004 (neobjavljen). Šlo je za pobudo za presojo Zakona o ratifikaciji Sporazuma o socialnem zavarovanju med Republiko Slovenijo in Republiko Hrvaško (*Uradni list RS* 71/1997; *Uradni list RS – Mednarodne pogodbe* 21/1997).

be, ki jo presoja v postopku naknadne presoje. Pogačnik zastopa stališče, da je treba mednarodno pogodbo zmeraj razlagati po pravilih mednarodnega prava, torej po DKPMP.¹⁰⁵ To stališče ima oporo v dejstvu, da akt o ratifikaciji mednarodne pogodbe pomeni le formalni okvir predpisa, medtem ko je njego-va vsebina zajeta v mednarodni pogodbi, ki jo tak akt okvirja. Posebnost mednarodne pogodbe je, da so njeno vsebino oblikovale pogodbenice. Temu so prirejena tudi razlagalna načela DKPMP. Zatorej bi morale ustavno sodišče mednarodno pogodbo razlagati po razlagalnih pravilih te konvencije tudi v postopku naknadne (posredne) presoje mednarodne pogodbe.

3.2.3. Presoja Uredbe o ratifikaciji Kodeksa ribičev – sprememba prakse?

Omenili smo že, da je pri presoji Uredbe o ratifikaciji Sporazuma o vojaških pokojninah (U-I-147/94) ustavno sodišče dopustilo možnost, da v takšnem primeru presoja tudi njeno zakonitost, tako kot to izhaja iz njegove pristojnosti pri presoji podzakonskih aktov. Nato je ustavno sodišče presodilo samo ustavnost Sporazuma.

Ustavno sodišče se je spet spoprijelo z vprašanjem morebitne presoje ustavnosti in zakonitosti mednarodnega sporazuma oziroma uredbe vlade, s katero je bil sporazum ratificiran, pri pobudi za presojo ustavnosti in zakonitosti Uredbe o ratifikaciji Kodeksa obnašanja ribičev med izvajanjem ribolova.¹⁰⁶ Ustavno sodišče je v tem primeru odločilo, da ni pristojno za obravnavo zakonitosti mednarodne pogodbe, ratificirane z uredbo vlade, ker za takšno pristojnost v ustavi ni mogoče najti opore. Ustavno sodišče je nadalje argumentiralo, da tudi posredno, s presojo podzakonskega akta (uredbe vlade), s katerim je bila ratificirana mednarodna pogodba, ni mogoče utemeljiti pristojnosti ustavnega sodišča za presojo zakonitosti mednarodne pogodbe.¹⁰⁷ To pomeni, da bo sta zakon in mednarodna pogodba, ratificirana z uredbo, v neskladju, vendar ustavno sodišče za presojo takšnega neskladja ni pristojno.¹⁰⁸ Ustavno sodišče si je pridržalo pristojnost, da bo presojalo neskladje med zakonom in med-

¹⁰⁵ »Vsebine mednarodne pogodbe, ki je v prvi vrsti pravni akt in hkrati vir mednarodnega prava kot izrazi-to konsenzualnega sistema, ni mogoče dojeti z razlagalnimi prijemi notranjega državnega prava.« Miha Pogačnik, Veljavnost mednarodnih pogodb v Republiki Sloveniji, *Pravnik* (1996) 51/6–8, 370.

¹⁰⁶ Kodeks je bil sklenjen po dogovoru predsednikov vlad Republike Slovenije in Republike Hrvaške z dne 10. septembra 2002 o začasnem režimu implementacije določb 47. do 52. člena SOPS in sta ga pogodbenici podaljševali do začetka leta 2004 (*Uradni list RS* 119/2002; *Uradni list RS – Mednarodne pogodbe* 28/2002 in nasl.).

¹⁰⁷ U-I-376/02, tč. 12 obrazložitve.

¹⁰⁸ U-I-376/02, tč. 12 obrazložitve.

narodno pogodbo, ratificirano z uredbo vlade, le, če bo neskladje pomenilo kršitev 2. člena ustave (načelo pravne države).¹⁰⁹

Ta odločitev ustavnega sodišča pomeni odmik od stališča, ki ga je ustavno sodišče sprejelo v odločbi št. U-I-147/94, ko je dopustilo hipotetično možnost, da presoja tudi zakonitost mednarodnih pogodb, ki jih ratificira vlada z uredbo. Odločitev v primeru presoje Kodeksa ribičev pomeni pomemben prispevek k uveljavitvi primata mednarodnega prava, ki je zapisan v 8. členu ustave. V njem je med drugim določeno, da morajo biti zakoni in drugi predpisi v skladu s splošno veljavnimi načeli mednarodnega prava in z mednarodnimi pogodbami, ki obvezujejo Slovenijo. Gre za temeljno ustavno normo, ki opredeljuje odnos slovenskega pravnega reda do mednarodnega prava. Ustavno sodišče je do ugotovitve, da ne presoja zakonitosti uredbe o ratifikaciji mednarodne pogodbe oziroma s tem tudi ne same mednarodne pogodbe, prišlo z razlago 160. člena ustave oziroma določbe o svoji pristojnosti. Na ta način se mu ni bilo treba opredeliti do drugega odstavka 153. člena ustave, ki določa, da morajo biti zakoni v skladu s splošno veljavnimi načeli mednarodnega prava in z mednarodnimi pogodbami, ki jih ratificira državni zbor, drugi predpisi pa tudi s tistimi mednarodnimi pogodbami, ki jih ratificira vlada.¹¹⁰ Vendar iz te določbe ni mogoče sklepati, da mednarodna pogodba, ki jo je ratificirala vlada, ne zavezuje države k njenemu izpolnjevanju, niti da je taka mednarodna pogodba hierarhično pod zakonom, ker je ratificirana z uredbo, ki je podzakonski predpis. Ker je torej v 8. členu ustave uveljavljen primat mednarodnega prava, ni mogoča takšna razlaga drugega odstavka 153. člena ustave, po kateri bi morala biti mednarodna pogodba, ratificirana z uredbo, v skladu z zakonom in torej podvržena presoji zakonitosti. S takšno razlago bi se zavzeli za primat notranjega prava v razmerju med slovenskim notranjim pravom in mednarodnim pravom, kar bi nazadnje lahko pripeljalo do negacije mednarodnega prava.¹¹¹

Drugi odstavek 153. člena ustave po drugi strani ne določa, da bi morali biti zakoni usklajeni z mednarodno pogodbo, ki jo ratificira vlada. To pomeni, da bosta lahko zakon in mednarodna pogodba, ratificirana z uredbo, v neskladju. Vendar se je ustavno sodišče v zadevi št. U-I-376/02 izreklo za nepristojno za reševanje takšnega neskladja, razen če bi neskladje pomenilo kršitev pravne države (2. člen ustave). Ob tem se zastavlja vprašanje, ali nas takšna razlaga ne pripelje do izenačenosti v slovenskem pravnem redu mednarod-

¹⁰⁹ U-I-376/02, tč. 12 obrazložitve.

¹¹⁰ Glej pritrdilno ločeno mnenje sodnice Škrkove v zadevi U-I-376/02.

¹¹¹ Glej pritrdilno ločeno mnenje sodnice Škrkove v zadevi U-I-376/02 in op. 12.

ne pogodbe, ratificirane z uredbo vlade, z zakonom? Tudi primerjava z drugimi pravnimi redi kaže na podobne probleme in ne daje jasnega odgovora na to vprašanje.¹¹² O tem mora odločiti domače sodišče v vsakem konkretnem primeru. Seveda pa kakršna koli odločitev domačega sodišča ne spremeni obveznosti države glede spolnjevanja sprejetih mednarodnih pogodbenih obveznosti.

4. Sklep

Pregled dosedanje prakse ustavnega sodišča pri presojanju mednarodnih pogodb kaže, da je ustavodajalec ravnal modro, ko je v slovensko ustavo vnesel institut predhodne presoje ustavnosti mednarodnih pogodb. Ustavno sodišče lahko manj obremenjujoče in bolj celovito opravi presojo mednarodne pogodbe, ki še ni postala del domačega pravnega reda in torej še ne zavezuje države k izpolnjevanju mednarodnih obveznosti. Čeprav izvršna oziroma zakonodajna veja oblasti tudi pri predhodni presoji ustavnosti pričakujeta od ustavnega sodišča »prijazno« obravnavanje mednarodne pogodbe, za sklenitev katere je izvršna veja oblasti navzven že pokazala pripravljenost države, da jo sklene, se je vendarle treba zavedati, da je notranja potrditev (ratifikacija) mednarodne pogodbe v izključni domeni suverenosti vsake države in predmet neodvisne politične (ali sodne) odločitve njenih za to pristojnih organov. Postopek predhodne presoje ustavnosti mednarodnih pogodb kaže, da je ustavno sodišče v vseh dosedanjih primerih vsebinsko presojalo izpodbijane določbe mednarodne pogodbe in pri tem upoštevalo mednarodno pravo in svojo dosedanje prakso, ki jo je razvilo v okviru svoje pristojnosti za presojo predpisov.

Glede naknadne ali posredne presoje mednarodnih pogodb s presojo akta o ratifikaciji mednarodne pogodbe lahko sklenemo, da je bila dosedanja praksa ustavnega sodišča zadržana, klub temu da se je izreklo za pristojno za takšno presojo. Takšna zadržanost je razumljiva. Na eni strani se ustavno sodišče kot varuh ustavnosti in zakonitosti zaveda svoje odgovornosti, da ne more dopustiti obstoja protiustavne določbe mednarodne pogodbe v notranjem pravnem redu. Po drugi strani pa se tudi zaveda, da poseg v protiustavnost mednarodne pogodbe ne more biti brez posledic za državo pri izpolnjevanju njenih mednarodnopravnih obveznosti, za kar država odgovarja po mednarodnem pravu.

¹¹² Glej pritrdilno ločeno mnenje sodnice Škrkove v zadevi U-I-376/02. Podrobneje o praksi ZDA, Hrvaške in Nemčije glej op. 14 ločenega mnenja.

Čeprav se je ustavno sodišče v primerih po slovenskem pravu nepravilno sklenjenih mednarodnih sporazumov od strani izvršne veje oblasti izreklo za nepristojno, je s t. i. vsebinskimi zavrženji pomembno pripomoglo k razjasnitvi in uveljavitvi nekaterih mednarodnopravnih in ustavnopravnih načel in pravil pri sklepanju in uveljavitvi mednarodnih pogodb v notranjem pravnem redu.

Ustavno sodišče se v dosednji praksi še ni ukvarjalo z vprašanjem, ali je pristojno za presojo mednarodnih pogodb, ki jih država sklepa v okviru EU kot njena članica. Gre za mednarodne pogodbe o širjenju pristojnosti in o širitvi EU. Menimo, da te mednarodne pogodbe ne sodijo k pravnim aktom po tretjem odstavku 3.a člena ustave. Gre za mednarodne pogodbe, katerih potrditev je pridržana za države članice, preden začnejo veljati. Praksa drugih ustavnih sodišč oziroma ustavnih jurisdikcij, ki so se izrekla za pristojne za presojo skladnosti z ustavo teh pogodb, potrjuje takšen pristop, do katerega bo moralo zadnje stališče izoblikovati ustavno sodišče.