

Miro PREK<sup>1</sup>

## NEKATERA ODPRTA VPRAŠANJA (PRE)OBLIKOVANJA SLOVENSKEGA PRAVNEGA REDA

Namen tega sestavka je na primeru slovenske ustavne in zakonske ureditve, pa tudi dejanske prakse, ob kratki primerjalni analizi ureditve v nekaterih drugih državah<sup>2</sup>, obravnavati posamezna vprašanja ustavnopravne narave in vprašanja v zvezi s sklepanjem in izvrševanjem mednarodnih pogodb. Najbrž ni sporno, da obravnavana tematika že dlje časa čaka, da bi jo uredili in sicer na dveh ravneh - ustavni in zakonski, čemur bi moralo slediti tudi ustrezno prilagajanje, zlasti pa sprememba obstoječe prakse. Dejstvo, ki pa še ni nesporno, je, da obstoječa ureditev ne ustreza več novim izzivom, ki jih prinaša sodelovanje naše države v mednarodnih odnosih. Tako obsežno in tako pomembno področje prava kot je prav pravo, ki izvira iz vpetosti naše države v živahno mednarodno dejavnost, si vsekakor zasluži večjo pozornost. Ne samo zato, ker bi dosledna in jasna ureditev prinesla več reda in predvidljivosti in zožila prostor za množstvo različnih interpretacij, pač pa predvsem zato, ker gre za pravo kot vsako drugo pravo - tega pa je treba upoštevati in spoštovati.

Za sodobne mednarodne združevalne procese je v prvi vrsti značilen njihov dinamizem, pogojen z razvojem vrste tehničnih in tehnoloških sredstev, ki take povezave omogočajo. Skupna imenovalca integracij sta globalizacija trgov in trgovine na eni strani, na drugi strani pa konkurenca v teh odnosih, ki za svoj poln razmah nujno potrebuje ustrezen okvir. Države se razlikujejo glede na to, kako uspešno utirajo pot svojim gospodarstvom kot celotam in (dostikrat) tudi posameznim ekonomskih subjektom. Obstaja torej tudi konkurenca med državami samimi v tem smislu, da države med seboj tekmujejo glede zagotavljanja najboljšega možnega izhodiščnega položaja za svoja gospodarstva (prednosti zanj) ali zgolj za ohranitev obstoječih razmer zato, ker želijo konkurenco zaradi ohranitve interesov lastnega gospodarstva, ki konkurenca (še) ni sposobno prenesti, omejevati in zavirati njen razmah.

Splošna značilnost teh procesov je prehitevanje potreb prakse (gospodarske ali ekonomsko-politične) oziroma normativno zaostajanje za prakso, za kar gre razloge v veliki meri iskati v obilici različnih oblik povezovanja, ki so jim posamezna gospodarstva kos - tudi zato, ker so pobudniki ali nosilci teh povezav - medtem ko države kot organizacije zaradi zapletenih in nekonkurenčnih sistemov vodenja in upravljanja razvoja odnosov ne dohajajo in v tem smislu pomenijo 'coklo razvoja.'

Država kot organizacija se je morala zaradi vključevanja v različne oblike mednarodnih povezav postopoma odrekati čedalje večjemu delu nalog, za katere se je

<sup>1</sup> Miro Prek, diplomirani pravnik, Služba Vlade RS za zakonodajo

<sup>2</sup> Tako članic Evropske unije kot tudi tistih, ki se za članstvo šele potegujejo, in Hrvaške, za katero utegne postati - pod nekaterimi pogoji - pogajanje z Evropsko unijo aktualno.

zdelo, da jih lahko opravlja samo država - od pristajanja na različne oblike sodelovanja zaradi uresničevanja skupnih interesov do omejitev oziroma prenosa (dela) suverenosti. Sodobna država postaja čedalje manj nacionalna in čedalje bolj internacionalna; njena legitimnost in uspešnost se čedalje bolj merita z merili učinkovitosti, ki jih postavljajo njeni že internacionalizirani deli.

Z instrumentarijem - obstoječim in veljavnim - torej ni mogoče zadovoljivo odgovoriti na izzive, ki jih prinaša razvoj mednarodnih odnosov. Države članice Evropske unije postopoma prilagajajo svoje ustavne določbe zahtevam razvoja mednarodnih odnosov tudi na ustavni ravni. Spremembe ustave kot hierarhično najvišjega pravnega akta so vedno strokovno zahtevno in velikokrat tudi politično tvegano dejanje. Vendar je prav pravočasnost sprememb, za katere vemo, da jih ni mogoče odlagati in se jim ne izogniti, eno od meril, po katerih se presojata resnost in zrelost politike, ki pravo ne le spoštuje, pač pa ga tudi varuje.

### Ustavnopravna snov

Slovenska ustava in zakonodaja ostajata - tudi po tem, ko je ustavno sodišče izreklo svoje mnenje v zvezi z ratifikacijo ESP<sup>3</sup> in tudi po sprejemu Ustavnega zakona o spremembi 68.člena Ustave Republike Slovenije,<sup>4</sup> pa tudi po sprejemu Interpretativne deklaracije Državnega zbora Republike Slovenije v zvezi z ratifikacijo Evropskega sporazuma o pridružitvi med Republiko Slovenijo in evropskimi skupnostmi in njihovimi državami članicami, ki delujejo v okviru Evropske unije<sup>5</sup> in celo še po sprejemu t.i. zaščitne zakonodaje<sup>6</sup> - nedodelani in ne vsebujeta jasnih odgovorov na izzive, ki jih prinašajo zlasti evropski združevalni procesi.

Zlasti izraz zaščitna zakonodaja<sup>7</sup> je ponesrečen, da bi bil težko bolj, zgodovina njegovega nastanka pa je zgodovina vztrajnega posploševanja, ki se je na koncu zares sprevrglo v zgrešeno splošnost. V izvorni obliki je besedna zveza 'zakonodaja, s katero bo Republika Slovenija zaščitila svoje vitalne interese' pomenila zgolj to, da si namerava zadržati urejevalne pristojnosti povsod tam, kjer in kolikor do poenotenja še ni prišlo. To je glede na pravno naravo pravnih aktov, ki tvorijo vsebinsko in količinsko jedro zakonodaje evropskih skupnosti - smernic<sup>8</sup> - povsem upravičeno. Poleg samih smernic, pri oblikovanju katerih Slovenija ni sodelovala in še ne sodeluje, pač pa mora svojo ureditev prilagoditi njihovi vsebini, bo pri vseh prihodnjih pravnih aktih imela možnost aktivno sodelovati pri njihovem oblikovanju, ki pa spet poteka v skladu z načelom subsidiarnosti<sup>9</sup>.

<sup>3</sup> Uradni list Republike Slovenije, št. 40/97.

<sup>4</sup> Uradni list Republike Slovenije, št. 42/97.

<sup>5</sup> Uradni list Republike Slovenije, št. 44/97.

<sup>6</sup> Uradni list Republike Slovenije, št. 44/97; gre za spremembe in dopolnitve zakonov o tujcih, o obrambi, o urejanju naselij in drugih posegov v prostor, za zakon o stavbnih zemljiščih in za zakon o lastnini njenju nepremičnin v družbeni lastnini.

<sup>7</sup> Čeprav se je v zadnjem času ustalila besedna zveza 'zakonodaja za zaščito (varovanje) javnega (državnega) interesa.

<sup>8</sup> Prim. tretji odstavek 189.člen Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti (PES).

<sup>9</sup> prim. 3b člen PES.

Tokratne ustavne spremembe so prinesle novost, priložnosti, da bi se lotili temeljite revizije ustave, pa še nekaj časa najbrž ne bo - v glavnem zaradi tega, ker se zdi, da prave volje za kaj takega ni; zato se sprememb lotevamo ad hoc, neustrezno, nepremišljeno in nespretno; vemo, da obstoječi pravni okvir utesnjuje, vendar ga ne razširimo - ga pa stalno razrivamo.

Samo mnenje ustavnega sodišča prinaša nekaj odločnih odgovorov na neka-tera vprašanja v zvezi z mestom mednarodnih pogodb v hierarhiji pravnih norm tako v negativnem kot v pozitivnem smislu. Tako je zlasti pomembna odločna ugotovitev ustavnega sodišča, da so v našem ustavnopravnem redu v hierarhiji pravnih aktov mednarodne pogodbe nad zakonskimi določbami<sup>10</sup>, poleg siceršnjih izvajanj v zvezi z neposredno uporabljivostjo mednarodnih pogodb in njihovo naravo (self-executing ali ne).

Morebiti pa je pomembnejše od tistega, do česar se je ustavno sodišče v svojem mnenju opredelilo, tisto, o čemer se je ustavno sodišče izreklo nikalno (odrekanje primata mednarodnega prava nad določbami ustave<sup>11</sup>) in tisto, o čemer se ustavno sodišče hote ni opredeljevalo: o možnosti presoje ratifikacijskega zakona že od njegove uveljavitve dalje<sup>12</sup> in o vprašanju, ali je za presojo ustavnosti zakona o ratifikaciji relevantno, ali mednarodna pogodba vsebuje neposredno uporabne pravne norme<sup>13</sup>.

Ustavni zakon o spremembi 68. člena Ustave Republike Slovenije<sup>14</sup> je prinesel zanimivo rešitev (dvetretjinska večina glasov vseh poslancev za sprejem zakona oziroma mednarodne pogodbe), ki pa je žal vezana na bolečo temo slovensko-evropskih razprav, ki razvnemajo javnost in politiko od samega začetka: pravice tujcev do pridobivanja nepremičnin. Tega vprašanja ne kaže podcenjevati in bo očitno pomembno pri odločanju o tesnejšem povezovanju z Evropsko unijo, vendar je v primeru le-tega pozornost usmerjena v napačno smer. Tisto, kar bi moralo politike kot državnike skrbeti, so možnosti omejitev oziroma prenosa suverenosti. V tem smislu ustavni zakon žal ne prinaša nič novega - možno bi torej bilo - vsaj formalnopravno - zakon in mednarodno pogodbo, s katerima bi omejili ali prenesli suverenost, sprejeti z navadno večino. Vsaj v primeru morebitnega pristopa k Evropski uniji se to ne more zgoditi, saj vsebujejo ustanovitvene pogodbe evropskih skupnosti tudi določbe o nepremičninah - ne zato, ker bi bil namen pogodb o ustanovitvi polastiti se slovenskih ali katerihkoli drugih nepremičnin, pač pa zato, ker je lastništvo nepremičnin nujni pogoj za pravico do ustanavljanja in prost pretok blaga, storitev, kapitala in ljudi<sup>15</sup>.

<sup>10</sup> Točka 12, pod B/I, prvi stavek.

<sup>11</sup> Točka 12, pod B/I, zadnji stavek.

<sup>12</sup> Navedena nadaljnja členitev faz postopka, v katerem pride do uveljavitve mednarodne pogodbe, je zanimiva zaradi tega, ker pomeni nastavek in utiranje poti, hkrati pa izražanje pridržka ustavnega sodišča, da še ni reklo zadnje besede v obravnavanem primeru. Kakorkoli že, ZZUNZAD o navedenih vprašanjih molči, prav tako ustava, mnenja o možnosti tovrstne presoje pa so različna.

<sup>13</sup> Prim. tudi izvajanja ustavnega sodišča v zvezi s 'self executing treaties'.

<sup>14</sup> Uradni list Republike Slovenije, št.42/97

<sup>15</sup> prim. Snuderl, M.: *Lastninska pravica tujcev na nepremičninah v Evropski uniji*, Pravna praksa, št. 328, Ljubljana, junij 1995

Dejstvo je, da je sprejem ustavnega zakona oziroma nasploh vse v zvezi s spremembo ustave potekalo tako, kot poteka večina zakonodajnih sprememb: kot mrzlična reakcija na konkretno tegobo, ki jo je zaradi takega ali drugačnega razloga treba čimprej urediti in si oddahniti do naslednje tegobe, ki bo zanesljivo spet prišla. Temu se ni mogoče izogniti, ker se zdi, da trenutna zakonodajna politika - če ta obstaja - sploh ne vsebuje usmeritev in opredelitev do ključnih vprašanj izgradnje sodobnega pravnega reda<sup>16</sup>. Zakonodajna v najširšem smislu se oblikuje na podlagi delovanja pogojnega refleksa. Zato ne sme čuditi, da v zvezi z vsebinsko izredno daljnosežnimi spremembami ni soglasja ne na politični in ne na strokovni ravni. Za iskanje soglasja o bistvenih vprašanjih namreč zmanjka ali časa ali volje, če že ne obojega. Pravni red je potemtakem razumljen le kot nujni instrumentarij, izražen v obliki bolj ali manj dodelanih in usklajenih predpisov in splet zapletenih postopkov, ne pa kot vrednota, ki bi si razen svoje instrumentalnosti zaslužila tudi kakšno drugo pozornost in načrtno skrb.

#### *Ustave držav članic evropske unije*

Postopno oblikovanje čedalje tesneje povezane unije (*'an ever closer union'*) je terjalo tudi stalne prilagoditve na ustavnopravni ravni, nazadnje v zvezi z ratifikacijo Maastrichtske pogodbe (Pogodbe o Evropski uniji)<sup>17</sup>. Temeljno vprašanje ustavnih sprememb je vprašanje nadaljnjih prenosov suverenosti ali suverenih pravic na čedalje širših področjih, za katera se je zdelo, da bodo ostala klasična področja, za katera bo še naprej skrbela (nacionalna) država. Tako so ustavo spreminjale Danska, Irska, Portugalska, Španija in Velika Britanija<sup>18</sup>. Med zadnjimi novimi članicami sta ustavo spremenili Avstrija in Švedska. Ostale države članice Evropske unije so se na nadaljnje prenose suverenosti pripravile vnaprej<sup>19</sup> ali pa le v skladu z ustavnopravno tradicijo (še) niso bile potrebne (npr. Italija).

Kot primera si lahko ogledamo belgijsko<sup>20</sup> in nizozemsko<sup>21</sup> ustavo, čeprav sta med vsemi najbolj zanimiva primera Nemčije in Francije, motorjev evropskega povezovanja; v njuni ustavnosodni praksi se je med drugim kazala splošna usmeritev teh držav in posledično evropskih skupnosti kot celote, zanimivi pa sta tudi zaradi tega, ker se njuni državni organizaciji izrazito razlikujeta (Nemčija kot federalno urejena država, Francija kot centralistični model).

<sup>16</sup> *Upajmo, da nekaj pomembnih usmeritev na tem področju prinaša Strategija Republike Slovenije za vključevanje v Evropsko Unijo*, Poročevalec Državnega zbora

<sup>17</sup> *Postopki ratifikacije so zanimivi zlasti zaradi kriz, ki so jih povzročili v nekaterih državah (Danska, Francija, Velika Britanija, Nemčija) in presenečenja zaradi odziva javnega mnenja (zlasti na Danskem), kar je vse ogrožalo uveljavitev pogodbe v načrtovanem času.*

<sup>18</sup> *V Veliki Britaniji ima European Communities Act 1972, ki je bil ob tej priložnosti spremenjen, v skladu s posebnostmi ustavnega prava Velike Britanije, naravo tako ustavnega kot tudi navadnega zakona. Podobna je ureitev na Irskem, ki sicer premore pisano ustavo.*

<sup>19</sup> *Posebnost v tem oziru pomeni italijanska ustava, ki se zaradi evropskih združevalnih procesov sploh ni spreminjala, tako da Italiji še naprej zadošča 11. člen ustave.*

<sup>20</sup> *Prečiščeno besedilo na dan 17. februarja 1994; podatki so vzeti iz Blaustein in Pflanz (ur.), *Constitutions of the countries of the world*, Oceana Publications, Inc., Dobbs Ferry, New York, zadnje ažuriranje novembra 1997.*

<sup>21</sup> *V verziji, kakršna je bila nazadnje spremenjena leta 1995.*

Belgijska ustava predvideva možnost prenosa pristojnosti v 169. členu - vrste pristojnosti so določene s sklicevanjem na 36.<sup>22</sup> in 37. člen ustave<sup>23</sup> - in sicer zaradi zagotovitve spoštovanja mednarodnih in supranacionalnih obveznosti. Pogoji za prenos pristojnosti so bili določeni s posebnim zakonom, za katerega je določena enaka večina kot za spremembe meja regij:<sup>24</sup> večina vsake jezikovne skupine vsakega zbora, pod pogojem, da je prisotna večina članov vsake skupine in da skupno število glasov v dveh jezikovnih skupinah doseže dvetretjinsko večino oddanih glasov. Izrecna možnost poveritve izvrševanja pristojnosti je določena v 34. členu belgijske ustave, v skladu s katerim se lahko te pristojnosti z mednarodno pogodbo ali z zakonom poverijo institucijam, za katere velja mednarodno javno pravo<sup>25</sup>, pri čemer je v angleškem prevodu uporabljeni izraz *conferred* (poverjeno) in ne *transferred* (preneseno).

Nizozemska ustava v 91. členu določa, da kraljestva ne vežejo mednarodne pogodbe in jih tudi ni mogoče odpovedati brez poprejšnje odobritve Generalnih držav (States General). Primeri, v katerih se ne zahteva odobritev kot tudi način odobritve<sup>26</sup>, se določijo z aktom parlamenta. Za samo vsebino odobritve pa veljajo posebni pogoji v tem smislu, da je za odobritev katerekoli določbe pogodbe, ki je v nasprotju z ustavo ali ki lahko privede v nasprotje z njo, potrebna dvetretjinsko večina oddanih glasov v Zborih Generalnih držav<sup>27</sup>. Izrecno pooblastilno normo, po kateri se zakonodajne, izvršilne in sodne pristojnosti lahko poverijo mednarodnim institucijam s samo mednarodno pogodbo ali v skladu s tako pogodbo (pod pogoji iz 91. člena), vsebuje nizozemska ustava v 92. členu. Poleg omenjenih sta pomembna še 93.<sup>28</sup> in 94. člen<sup>29</sup> ustave, ki urejata tudi pogoje za veljavnost odločitev, ki jih sprejemajo mednarodne institucije, posebej zanimiva pa je določba 120. člena, po kateri sodišča ne smejo presojeti ustavnosti aktov parlamenta in (mednarodnih) pogodb.

Čeprav je prikaz samo dveh od petnajstih ureditev premalo, da bi lahko predstavljal reprezentativen vzorec, je koristen zaradi ponazoritve vprašanj in pristopa k njihovem reševanju na ustavni ravni. Razlike med državami obstajajo, tako kot obstajajo že med obema predstavljenima ureditvama: nizozemska ustava tako - za razliko od belgijske - predvideva tudi možnost poveritve sodnih pristojnosti (ne le v izvrševanje), hkrati pa se opredeli tudi do odločitev institucij mednarodnih organizacij.

<sup>22</sup> 36. člen - Zvezno zakonodajno oblast izvršujejo kolektivno kralj, Zbornica predstavnikov in senat.

<sup>23</sup> 37. člen - Zvezna izvršilna oblast, kot je urejena z ustavo, pripada kralju.

<sup>24</sup> Tretji odstavek 4. člena.

<sup>25</sup> V angleškem prevodu: *coming under international public law*.

<sup>26</sup> V skladu z drugim odstavkom 91. člena lahko tak zakon določi, da je mogoče odobritev dati tudi molče.

<sup>27</sup> Tretji odstavek 91. člena.

<sup>28</sup> 93. člen - Določbe pogodb in odločitve (resolutions) mednarodnih institucij, ki so lahko glede na njihovo vsebino obvezujoče za vse osebe, postanejo obvezne po objavi.

<sup>29</sup> 94. člen - Veljavni zakonski predpisi kraljevine se ne uporabljajo, če bi bila njihova uporaba v nasprotju z določbami pogodb, ki so obvezujoče za vse osebe ali odločitev (resolutions) mednarodnih institucij.

Bistveno in skupno obema ustavama, pa tudi ustavam drugih držav članic Evropske unije pa je, da v bolj ali manj odprti obliki oziroma na bolj ali manj ne-dvoumen način dopuščajo možnost prenosa suverenosti oziroma izvrševanja določenih suverenih pravic na nadnacionalno raven.

#### *Ustave držav - kandidatke*

Splošna značilnost ustav držav, ki se potegujejo za članstvo v Evropski uniji je, da o združevanju v zveze držav oziroma o ustanavljanju skupnosti, kakršne so evropske, in o pravnih posledicah teh procesov, molčijo<sup>30</sup>. Edina izjema v tem oziru je nova ustava Republike Poljske, ki je bila sprejeta 2. aprila 1997<sup>31</sup>. Ta v tretjem odstavku 91. člena izrecno predvideva možnost prenosa suverenih pravic na nadnacionalno raven in določa obveznost aktov institucij evropskih skupnosti<sup>32</sup>.

Bistveno manjša izjema je v tem oziru ustava Republike Slovaške, ki v 86. členu določa, da Nacionalni svet sprejme ustavni zakon o priključitvi skupnosti držav in o razveljavitvi takega sporazuma. Za potrditev ustavnega zakona, s katerim se odloči o priključitvi drugi državi ali o izstopu iz take zveze, se razpiše referendum.<sup>33</sup> Estonska ustava govori o pridruževanju mednarodnim organizacijam le v okviru splošnih določb, ki veljajo za sklepanje mednarodnih pogodb, ne da bi za tovrstne mednarodne pogodbe predpisovala kakšne dodatne (ostrejšje) pogoje<sup>34</sup>.

Zanimivo je tudi, da so ustave teh držav na splošno zadržane v zvezi z odgovorom na vprašanje, kam v hierarhijo pravnih aktov spadajo mednarodne pogodbe. Večinoma se ustave teh držav zadovoljijo z ugotovitvijo, da mednarodne pogodbe tvorijo del notranjega pravnega reda in da nadomeščajo katerokoli notranjo zakonodajo, ki je v nasprotju z mednarodnimi pogodbami (Bolgarija<sup>35</sup>), da so splošno priznana načela in norme mednarodnega prava nedeljivi del domačega pravnega sistema (Estonija<sup>36</sup>, Romunija<sup>37</sup>) oziroma da sprejemajo splošno priznana pravila in ureditev mednarodnega prava in usklajujejo zakone in predpise države z obveznostmi, prevzetimi po mednarodnem pravu (Madžarska<sup>38</sup>), kar lahko šteje-mo kot posredno odkazovanje na mesto mednarodnih pogodb v nacionalnem pravnem redu.

<sup>30</sup> Morda najbolj sodobno je bila koncipirana ustava tedanje Češkoslovaške iz leta 1992 (osnutek), ki zaradi razdružitve skupne države ni bila sprejeta v predlagani obliki.

<sup>31</sup> Potrjena na referendumu 25. maja 1997, prim. Diemer-Benedict, T.: *Die neue Verfassung der Republik Polen, Osteuropa-Recht (Dokumentation)* 1997.

<sup>32</sup> Prvi odstavek 90. člena poljske ustave določa, da Poljska lahko z mednarodno pogodbo na mednarodne organizacije ali na mednarodne organe prenese pristojnosti državnih organov v posameznih vprašanjih. Če Poljska ratificira mednarodno pogodbo, s katero se ustanovi mednarodna organizacija, se pravni akti, ki jih taka mednarodna organizacija izda, neposredno uporabljajo (tretji odstavek 91. člena).

<sup>33</sup> Prvi odstavek 93. člena; ustave teh držav so objavljene v Raina, P.: *The Constitutions of new democracies in Europe*, Merlin books, Cambridge 1995.

<sup>34</sup> 3. točka 121. člena estonske ustave iz leta 1992.

<sup>35</sup> 5. člen bolgarske ustave iz leta 1991.

<sup>36</sup> 3. člen estonske ustave.

<sup>37</sup> 11. člen romunske ustave iz leta 1991.

<sup>38</sup> 7. člen madžarske ustave iz leta 1990.

Ustavi Litve in Latvije vsebujeta samo določbe o sklepanju mednarodnih pogodb, ne da bi jih poskusili uvrstiti v notranji pravni red.

Na drugi strani pa ustavi Češke oziroma Slovaške Republike vsebujeta izrecni določbi o mestu mednarodnih pogodb, tako da določata, da so le-te po svoji moči nad zakonom. Navedeno ne velja za vse vrste mednarodnih pogodb. V skladu z 10. členom češke ustave so ratificirane in razglašene mednarodne pogodbe o človekovih pravicah in temeljnih svoboščinah neposredno zavezujoče in nad zakonom<sup>39</sup>. Podobno določbo vsebuje 11. člen slovaške ustave, po katerem ratificirane in razglašene mednarodne pogodbe o človekovih pravicah in temeljnih svoboščinah prevladajo nad domačimi zakoni, kadarkoli zagotavljajo širši obseg ustavnih pravic in svoboščin.

Skupna značilnost te skupine držav, z zaenkrat edino izjemo Poljske, je, da jasnih in nedvoumnih določb o mestu mednarodnih pogodb ne vsebujejo, saj se omejujejo na klasično snov, to je sklepanje mednarodnih pogodb v postopkovnem oziru in s stališča pristojnosti posameznih organov, pri čemer je - v skladu z značilnostmi ustavne ureditve posameznih držav - v navedenih postopkih, zlasti v fazi pogajanj poudarjena vloga izvršilne veje oblasti (Češka, deloma Madžarska, Poljska in Slovaška). Seveda pa parlamenti teh držav odločajo o odobritvi mednarodnih pogodb. O združevanju v zveze držav, ustanavljanje skupnih organizacij in s tem povezanim prenosom suverenosti, obravnavane ustave praviloma molčijo.

#### *Ustava republike Hrvaške*

Ustava Republike Hrvaške<sup>40</sup> je nastajala v podobnih okoliščinah kot slovenska ustava<sup>41</sup>. Spričo tega je tudi razumljivo poudarjanje nacionalne suverenosti kot vrednote. Tako so v preambuli navedeni glavni zgodovinski mejniki hrvaške državnosti, hkrati pa je suverenost kot bistvena značilnost nove hrvaške države<sup>42</sup> našla svoje mesto tudi v 2. členu ustave: suverenost Republike Hrvaške je neodtujljiva, nedeljiva in neprenosljiva (prvi odstavek); o združevanju v zveze z drugimi državami odločata Sabor Republike Hrvatske in ljudstvo neposredno, samostojno, v skladu z ustavo in zakonom (tretji odstavek); zveze z drugimi državami sklepa Republika Hrvaška tako, da zadrži suvereno pravico, da sama odloča o prenesenih pooblastilih, in pravico, da iz njih svobodno izstopi. Hrvaška ustava določa tudi druge pogoje za izvedbo postopka združevanja oziroma razdruževanja (odcepitve)<sup>43</sup> tako, da določa, kdo ima pravico sprožiti postopek, predpisuje poprejšnje odločanje Sabora (dvetretjinska večina vseh zastopnikov), potrditev odločitve Sabora na re-

<sup>39</sup> S tem v zvezi 38. člen ustave Republike Češke določa, da se mednarodne pogodbe o temeljnih človekovih pravicah in svoboščinah ratificirajo z ustavnim zakonom, za sprejem le-tega pa se zahteva soglasje treh petin vseh poslancev in treh petin vseh prisotnih senatorjev.

<sup>40</sup> Narodne Novine, št. 56/90-1237 - zadnje spremembe niso upoštevane.

<sup>41</sup> Podrobneje v Čičerov, A.: Odnos notranjega in mednarodnega prava v osnutku ustave Republike Slovenije in v ustavi Republike Hrvaške, Pravniki, št.3-5/1991.

<sup>42</sup> Polazeči od ... neotudivosti i nedeljivosti, nepotrošivosti prava na samoodredenje i državnu suverenost hrvatskoga naroda, uključujući i pravo na oцепljenje i na udruživanje ... - tretji odstavek preambule.

<sup>43</sup> 135. člen ustave.

ferendumu (večina glasov skupnega števila volivcev v Republiki) in določbe o navedenih postopkih v izrednih razmerah.

Mednarodnim odnosom posveča hrvaška ustava posebno poglavje, od katerega so 132. - 134. člen namenjeni mednarodnim pogodbam. 132. člen določa pristojnosti za sklepanje mednarodnih pogodb, 133. člen pa ureja odobritev mednarodnih pogodb s strani Sabora. Zanimiv je drugi odstavek 133. člena, ki določa, da mednarodne pogodbe, s katerimi se mednarodni organizaciji ali zvezi dajejo pristojnosti, izvedene iz ustave Republike Hrvaške, potrjuje Sabor z dvetretjinsko večino glasov vseh zastopnikov.

Prav tako je hrvaška ustava jasna glede mesta mednarodnih pogodb v notranjem pravnem redu. Le-te so po pravni moči nad zakonom.<sup>44</sup>

### Ureditev na podlagi mednarodnih pogodb

Republika Slovenija je - med drugimi - naslednica<sup>45</sup> Dunajske konvencije o pogodbenem pravu iz leta 1969<sup>46</sup>, Dunajske konvencije o diplomatskih odnosih iz leta 1961,<sup>47</sup> Dunajske konvencije o konzularnih odnosih iz leta 1963<sup>48</sup> in nekaterih drugih, med katerimi vse še ne veljajo. Aktivnost nove slovenske države na področju nasledstva glede pogodb, ki so veljale za bivšo skupno državo, in na področju sklepanja novih mednarodnih pogodb, je izredno obsežna. Ker se v skladu z 8. členom ustave ratificirane in objavljene mednarodne pogodbe uporabljajo neposredno, je po tej poti v naš notranji pravni sistem vključen velik del pravnih norm, katerih pravi pomen bo postal aktualen takoj, ko bo sodiščem predložen vidnejši primer, v katerem se bodo stranke sklicevale na načelo neposredne uporabe mednarodnih pogodb.

Navedeni konvenciji sta torej del notranjega prava, uporabljata se neposredno, pri čemer se postavlja vprašanje o potrebnosti posebnega zakona, ki ureja (tudi) snov, urejeno v mednarodni pogodbi. Če se strinjamo z ugotovitvijo, da je poseben zakon s tega področja potreben, je naslednje logično vprašanje, ali je potreben v taki obliki, v kakršni velja, ali pa bi ga bilo treba spremeniti. Na ta način lahko analiza zakona o zunanjih zadevah služi kot koristna vaja iz ocenjevanja vestnosti in doslednosti pri prevedbi obveznosti iz mednarodnih pogodb v notranji pravni red oziroma pri oceni, če - in če da, zakaj - je glede na načelo neposredne uporabe mednarodnih pogodb mednarodne pogodbe sploh potrebno prevajati v

<sup>44</sup> Mednarodni ugovori koji su sklopljeni i potvrđeni u skladu s Ustavom i objavljeni, čine dio unutarnjeg pravnog poretka Republike, a po pravnoj su snazi iznad zakona. Njihove se odredbe mogu mijenjati ili ukidati samo uz uvjete i na način koji su njima utvrđeni, ili suglasno općim pravilima medunarodnog prava - 134. člen.

<sup>45</sup> Akt o notifikaciji nasledstva glede konvencij Organizacije združenih narodov in konvencij, sprejetih v Mednarodni agenciji za atomsko energijo, Uradni list Republike Slovenije, Mednarodne pogodbe, št. 9/92.

<sup>46</sup> Objavljena v Uradnem listu SFRJ, Mednarodne pogodbe, št. 30/72 (v slovenščini).

<sup>47</sup> Objavljena v Uradnem listu SFRJ, Mednarodne pogodbe, št. 2/64 (v srbohrvaščini).

<sup>48</sup> Objavljena v Uradnem listu SFRJ, Mednarodne pogodbe, št. 5/66 (v srbohrvaščini).



notranji pravni red<sup>49</sup>. Verjetno bo pravi odgovor ta, da je bila ustava sprejeta po zakonu o zunanjih zadevah, prejšnja ustava pa določbe o neposredni uporabnosti mednarodnih pogodb ni vsebovala<sup>50</sup>.

Zavzemanje za vključitev v mednarodno skupnost in njen pravni okvir s sprejemom bistvenih mednarodnih pogodb, je bil za mlado državo razumljiv in logičen. Verjetno je smiselno tudi sistematično pregledati korpus tovrstnih pravil in ugotoviti, ali država lahko dejansko zagotovi izpolnjevanje obveznosti iz mednarodnih pogodb, katerih stranka je. Tako se bo - vsaj glede posameznih mednarodnih pogodb - zastavilo tudi vprašanje smiselnosti nadaljnega vzdrževanja veljavnosti mednarodne pogodbe in posledično - vsaj v nekaterih primerih - nujnosti sprožitve postopka odpovedi mednarodne pogodbe. Ta rešitev je vsekakor boljša od tveganja, da se ugotovi, da država prevzetih mednarodnih obveznosti ni zmožna ali pripravljena izpolnjevati.

Bistvena pomanjkljivost, ki jo je v tem trenutku ob upoštevanju veljavnih predpisov in ustaljene prakse na področju sklepanja mednarodnih pogodb mogoče zaslediti, je premajhna pozornost, ki je posvečena tem vprašanjem. Državni zbor, ki bi moral biti osrednji forum za preventivno preverjanje ustreznosti vsebine mednarodnih pogodb, le-te ratificira z zakonom; za obravnavo predloga zakona o ratifikaciji in amandmajev<sup>51</sup> k členom se uporabljajo določbe poslovnika o hitrem postopku<sup>52</sup>. Pristojnosti državnega zbora so glede na vsebino mednarodne pogodbe seveda nujno omejene, spremembe, ki so možne, pa so neznatne in omejene na obravnavo in dopolnjevanje predloga zakona o ratifikaciji<sup>53</sup>. Seveda velja za obravnavanje vsebine mednarodne pogodbe postopek, ki je specifičen v tem smislu, da so določene pristojnosti delovnega telesa, pristojnega za mednarodne odnose.

Navedena ureditev ne upošteva pomena mednarodnih pogodb in njihovih posledic, ki jih lahko povzročijo v notranjem pravnem redu, zato bi bilo treba vsaj razmisliti, kako doseči, da bi mednarodne pogodbe obravnaval čim širši krog delovnih teles in hkrati več pozornosti posvetiti postopkom obravnave v plenumu, torej na sejah državnega zbora, z morebitno večfaznostjo postopka seznanjanja z vsebino in posledicami mednarodne pogodbe.

<sup>49</sup> Zadosti bi bil (dober) prevod omenjenih konvencij, vendar zaenkrat v posameznih primerih ne obstaja niti slab prevod.

<sup>50</sup> Prim. Zakon o izvajanju resolucij Varnostnega sveta OZN, ki določajo ukrepe zoper Republiko Srbijo, Republiko Črno goro in območja Bosne in Hercegovine pod nadzorom sil bosanskih Srbov (ZIRVS), Uradni list RS, št. 53/92, 27/93, 76/94, 72/95, 28/96 in 68/96 - določba, ki bi omogočala pravno veljavo takih odločitev zgolj z objavo v uradnem glasilu, bi bila nedvomno koristna, sicer bo vedno treba sprejemati posebne zakone, kot je navedeni, za izvedbo odločitve mednarodne organizacije oziroma sprejete v njenem okviru.

<sup>51</sup> K členom zakona, ne pa tudi k členom mednarodne pogodbe, ki se ratificira.

<sup>52</sup> Prim. 213. člen Poslovnika Državnega zbora, Uradni list Republike Slovenije, št. 40/93, 80/94, 1/95 (popr.), 28/96 in 26/97.

<sup>53</sup> Zakon vedno vsebuje le štiri člene: prvega, ki pove, kaj se ratificira; drugega, ki uvede besedilo mednarodne pogodbe; tretjega, ki (po nepotrebnem) pove, kdo skrbi za izvajanje mednarodne pogodbe, in četrtega, ki določi vacatio legis.

Poleg tega je eno od 'zanemarjenih' področij zlasti področje konzularnega prava. Na tem področju se še naprej, torej po izteku roka za uskladitev z novo ustavo, uporabljajo nekdanji zvezni predpisi<sup>54</sup>, ki služijo tudi kot podlaga za izdajo podzakonskih predpisov<sup>55</sup>.

## Zakonska ureditev

Zakon o zunanjih zadevah<sup>56</sup> je bil sprejet v paketu s t.i. osamosvojitvenimi zakoni. Glede na mrzličnost priprav in naglico sprejemanja<sup>57</sup> tega paketa ne sme čuditi, če je ureditev groba in včasih tudi nedosledna<sup>58</sup>. V času, ko je bila sprejeta, je svojo nalogo opravljala, vendar je praksa kasneje že večkrat pokazala, da ne ustreza več spremenjenim razmeram<sup>59</sup>.

Nedvomno je zakon pisan na podlagi virov, ki urejajo klasično snov, torej mednarodno pogodbeno pravo in glede na tako zasnovano svojemu namenu tudi ustreza, čeprav ne povzema vsega, kar bi bilo koristno povzeti<sup>60</sup>, in obremenjuje vsebino z določbami o posebnostih, ki veljajo za organ, pristojen za mednarodne odnose. Podlaga za dodatno urejanje posameznih vprašanj je sicer podana v drugi točki 2. člena DKPP<sup>61</sup>. Vprašanje, ki nas zanima, je, ali ustreza veljavni zakon vsaj v postopkovnem smislu, če že ne tudi v vsebinskem. Ne ustreza pa za primere, kakršen je sklenitev Evropskega sporazuma<sup>62</sup>, ki ni klasična mednarodna pogodba.

<sup>54</sup> Zakon o tarifih zveznih upravnih taks (Uradni list SFRJ, št. 77/87 in 63/89) in Zakon o zveznih upravnih taksah (Uradni list SFRJ, št. 5/72, ..., 46/89).

<sup>55</sup> Odredba o določitvi zneskov konzularnih taks, ki jih v tujini pobirajo diplomatska in konzularna predstavništva Republike Slovenije, Uradni list Republike Slovenije, št. 47/94 - navedeni primer žal ni edini.

<sup>56</sup> Uradni list RS, št. 1/91-I.

<sup>57</sup> Tvorstvo naglico je mogoče primerjati z naglico ob sprejemanju t.i. zaščitne zakonodaje oziroma vsega v zvezi z ratifikacijo ESP.

<sup>58</sup> Potrebo po terminološki posodobitvi je odveč poudarjati.

<sup>59</sup> Večkrat se je pokazalo, da je ureditev začasne uporabe mednarodne pogodbe lahko sporna.

<sup>60</sup> Zlasti nenatančen in okoren je glede samega postopka sklepanja in izvrševanja mednarodnih pogodb, posem neprimeren pa za postopke v zvezi s pogajanjem in v tem okviru še posebej glede pogajanj z in znotraj Evropske unije.

<sup>61</sup> Določbe prvega odstavka v zvezi z izrazi, uporabljenimi v tej konvenciji, ne vplivajo niti na uporabo teh izrazov niti na smisel, ki ga ti utegnejo imeti v notranjem pravu države - prevod na podlagi francoskega izvirnika, medtem ko se prevod v slovensščini, kakor je bil objavljen, glasi: 'Določbe 1.10čke o izrazih v tej konvenciji, ne prejudicirajo njihove uporabe in ne njihovega morebitnega smisla v notranjem pravu posamezne države.'

<sup>62</sup> Zakon o ratifikaciji Evropskega sporazuma o pridružitvi med Republiko Slovenijo na eni strani in evropskimi skupnostmi in njihovimi državami članicami, ki delujejo v okviru Evropske unije na drugi strani, s sklepno listino ter Protokola, s katerim se spreminja Evropski sporazum o pridružitvi med Republiko Slovenijo na eni strani in evropskimi skupnostmi ter njihovimi državami članicami, ki delujejo v okviru Evropske unije na drugi strani (MESP), Uradni list Republike Slovenije, Mednarodne pogodbe, št.13/1997 (44/97). Zakon je začel veljati 30. julija 1997 (4. člen zakona), medtem ko bo sam sporazum začel veljati prvega dne drugega meseca po datumu, ko se pogodbenici obvestita, da so končani postopki ratifikacije (drugi odstavek 131. člena MESP).

Zakon torej ne ureja zgolj vprašanj v zvezi s sklepanjem mednarodnih pogodb<sup>63</sup>, pač pa tudi vprašanja organiziranosti organov, ki lahko izvršujejo določena pooblastila na področju mednarodnih odnosov. V tem delu je zakonska ureditev teh vprašanj smiselna in potrebna, vprašanje je le, če tudi tehnično ustreza: določbe o organih in njihovih pristojnostih bi bilo prav tako mogoče urediti s (splošnim) zakonom, ki ureja organiziranost in delovanje uprave<sup>64</sup>. V sedanjih razmerah bi bilo to verjetno tudi smiselno, saj bi na ta način vsaj na normativni ravni zagotovili integracijo zadev s področja mednarodnih odnosov v notranje zadeve (ali obratno), pri čemer integracija pomeni pravico in dolžnost sodelovanja in usklajevanja z ostalimi organi, ki prav tako lahko izvršujejo določene pristojnosti na področju mednarodnih odnosov<sup>65</sup>.

Problematičnost zakonske ureditve (ali pa neustreznost prakse) si lahko ogledamo na primerih sklepanja posameznih mednarodnih pogodb<sup>66</sup>, zlasti pa na primeru sklepanja ESP. Kratka analiza, predstavljena v nadaljevanju, ne upošteva tistega, kar je morda v trenutnih slovenskih razmerah bistveno, torej političnega vzdušja, v katerem je potekal postopek sklenitve in ratifikacije ESP, ker to ni njen namen. Namen je le nakazati šibke točke veljavnega zakona, navedba datumov pa omogoča, da si vsakdo sam ustvari sliko o dinamiki postopka in kritičnosti posameznih njegovih faz.

Zakon v 59. členu določa, da postopek za pogajanja in sklenitev mednarodne pogodbe začne upravni organ, pristojen za zunanje zadeve, lahko pa tudi drug državni organ (prvi odstavek), in da se postopek za pogajanja in sklenitev mednarodne pogodbe začne s pobudo<sup>67</sup> (drugi odstavek), pri čemer zakon določa, katere sestavine pobuda mora vsebovati (med temi je poleg predloga stališč delegacije za pogajanja in finančnih vprašanj tudi ocena, kateri organ bo mednarodno pogodbo ratificiral in ali zahteva sklenitev mednarodne pogodbe izdajo novih ali spremembo veljavnih predpisov) in katere so neobvezne (osnutek mednarodne

<sup>63</sup> V registru GV je npr. naveden tudi Zakon o sklepanju in izvrševanju mednarodnih pogodb (ZSKIMP).

<sup>64</sup> Delno je to že opravljeno z Zakonom o organizaciji in delovnem področju ministrstev (Uradni list RS, št. 71/94), ki je glede na zakon o zunanjih zadevah *lex posterior*.

<sup>65</sup> Prim. 46. - 52. člen Zakona o upravi, Uradni list Republike Slovenije, št. 67/94, 20/95 in 29/95.

<sup>66</sup> Prim. Uredbo o ratifikaciji Začasnega sporazuma o trgovini in zadevah v zvezi s trgovino med Republiko Slovenijo na eni strani in Evropsko skupnostjo, Evropsko skupnostjo za premog in jeklo in Evropsko skupnostjo za jedrsko energijo na drugi strani (Uradni list Republike Slovenije, št. 67/96) in Zakon o ratifikaciji Začasnega sporazuma o trgovini in zadevah v zvezi s trgovino med Republiko Slovenijo na eni strani in Evropsko skupnostjo, Evropsko skupnostjo za premog in jeklo in Evropsko skupnostjo za jedrsko energijo na drugi strani (Uradni list Republike Slovenije, št. 8), v zvezi četrim odstavkom 60. člena Zakona o zunanjih zadevah (S posebnim dovoljenjem organa, pristojnega za ratifikacijo mednarodne pogodbe, sme delegacija sprejeti klavzulo v mednarodni pogodbi, da se bo pogodba začasno uporabljala še pred njeno uveljavitvijo.).

<sup>67</sup> Vlada je pobudo potrdila 28. marca 1995.

pogodbe, če je mogoče in po pričakovanem poteku pogajanj smiselno<sup>68</sup>). Ena od pomembnejših sestavin je tudi ocena, kateri organ bo mednarodno pogodbo ratificiral ter ali zahteva sklenitev mednarodne pogodbe izdajo novih ali spremembo veljavnih predpisov, pri čemer stališče o 'nadzakonskosti' mednarodne pogodbe še ni bilo znano. Zdaj, ko je, vemo, da spremembe predpisov niti ne bi bile potrebne, saj bi mednarodna pogodba zaradi njenega mesta v hierarhiji predpisov s svojo uveljavitvijo abrogirala zakone, ki so z njo v nasprotju oziroma bi do istega odgovora prišli tudi, če bi bila mednarodna pogodba in zakon v razmerjih prirejenosti, pač v skladu z načelom *lex posterior derogat legi priori*. Tako bi prišle v poštev samo spremembe veljavnih predpisov oziroma izdaja ali sprejem novih z namenom, da bi se mednarodna pogodba lahko dejansko uporabljala, torej za 'izvedbo' mednarodne pogodbe.<sup>69</sup> Vprašanje je, če je taka razlaga glede zakonov sploh smiselna, se pa postavljajo podobna vprašanja v zvezi z obstojem t.i. generalnega pooblastila vlade za izdajo izvršilnih predpisov<sup>70</sup> in s tem v zvezi zlasti narava (navadno) 3. člena zakona o ratifikaciji oziroma prvega odstavka 65. člena zakona o zunanjih zadevah, ki določa, da 'za uresničevanje mednarodnih pogodb skrbi Izvršni svet Skupščine Republike Slovenije.' Gre za vprašanje, ali je zakon oziroma vsakokratno določbo zakona o ratifikaciji hkrati mogoče razumeti tudi kot pooblastilo vladi, da izdaja izvršilne prepise.

V skladu s sedmim odstavkom 59. člena pobuda ni potrebna za pogajanja in podpis protokolov, programov in podobnih aktov, sprejetih zaradi uresničevanja sklenjenih<sup>71</sup> mednarodnih pogodb. Vendar pri tem ne gre za izvedbo mednarodne pogodbe v zgoraj obravnavanem smislu, saj gre za sklenitev 'prave' mednarodne pogodbe, kljub temu, da jo sklene vlada. Pri tem je ta določba edina, ki določa pristojnosti vlade na področju sklepanja mednarodnih pogodb glede na vsebino letih, ob siceršnji splošni pripombi, da je mejo med izdajanjem predpisov zaradi izvrševanja drugega predpisa včasih težko določiti.

Nadaljnji pomembni element je ocena potrebnih finančnih sredstev za izpolnitev mednarodne pogodbe in način njihove zagotovitve - stroške ESP je bilo nemogoče oceniti, ker elementi za izračun oziroma oceno še niso bili znani - predvideti je bilo mogoče le, da bo treba zniževati carine in druge dajatve, nemogoče

<sup>68</sup> V času pred formalnim začetkom pogajanj so bili že objavljeni naslednji Evropski sporazumi: s Poljsko (OJ L348, 31.12.1993), Madžarsko (OJ L347, 31. 12. 1993), Češko (OJ L358, 31. 12. 1994) in s Slovaško (OJ L359, 31. 12. 1994). Vprašanje pa je, če so bili navedeni objavljeni sporazumi sploh lahko merodajni glede na to, da so pogajanja o slovenskem ESP potekala v okoliščinah, ki so bile v marsičem drugačne od tistih, v katerih so ESP podpisale navedene države oziroma Estonija, Latvija in Litva.

<sup>69</sup> Pri tej izvedbeni naravi se postavi vprašanje ali lahko npr. vlada oziroma ministrstva, ki so zadožena za izvajanje sporazuma, v ta namen izdajajo ustrezne predpise, vendar gre za vprašanje, na katerega je mogoče odgovoriti le ob upoštevanju trenutnega razmerja med zakonodajno in izvršilno vejo oblasti.

<sup>70</sup> prim. Šinkovec, B.: Priprava zakonov in drugih splošnih aktov v vladi in ministrstvih, in Grad, F.: Mesto podzakonskih aktov v pravnem sistemu, Pravna fakulteta v Ljubljani, gradivo za posvetovanje 'Zakonodajna tehnika', Ljubljana, april 1997

<sup>71</sup> Verjetno so mišljene veljavne mednarodne pogodbe, res pa je, da zakon določa drugače.

pa je bilo oceniti - in je v velikem delu tudi danes, ko je vsebina ESP že določena - kakšni bodo posredni stroški<sup>72</sup>.

Pobudo za pogajanja (z izhodišči za pogajanja) za sklenitev sporazuma je Vlada obravnavala in sprejela dne 28. 3. 1995, medtem ko sta v Državnem zboru Republike Slovenije pobudo potrdila Odbor za mednarodne odnose (Komisija za mednarodne odnose v skladu z ZZUNZAD) in Odbor za gospodarstvo.

Izhodišča za pogajanja<sup>73</sup> kot sestavni del pobude so (bila) pomembna zato, ker določajo okvir, ki ga morajo pogajalci v pogajanjih spoštovati - delegacija med pogajanjem namreč ne sme prekoračiti danih pooblastil (prvi odstavek 61. člena).

Pogajanja so se formalno začela 25. marca 1995 po končanih 'tehničnih pogovorih', in so se končala s parafiranjem besedila sporazuma 15. junija 1995, po tem, ko je Vlada 11. maja sprejela poročilo o tehničnih pogovorih.

Vsebinsko vprašanje je, kdaj je treba šteti, da druga stran ni sprejela potrjenih stališč delegacije oziroma kdaj gre pri pogajanjih za nove predloge, ki v pobudi niso bili zajeti. Na tej točki se je treba vrniti k pobudi za pogajanja (z izhodišči) in na tej podlagi ugotoviti, kakšno je pooblastilo pogajalcev. Faza določitve izhodišč oziroma stališč je pravzaprav temeljnega pomena za celotna pogajanja. Zato je v tej fazi že treba poznati stvar, o kateri naj bi se delegacija pogajala in izdelati jasna stališča. V tem je tudi osnovni namen in preventivna vloga postavitve sistema medsebojnih kontrol med državnim zborom in vlado. Obseg pooblastil<sup>74</sup> za pogajanja pa lahko privede do zastoja pogajanj, če je pooblastilo povsem določno in ozko oblikovano, oziroma lahko omogoči pogajanja o kateremkoli vprašanju v poljubnem obsegu, če je pooblastilo koncipirano široko. Pri tem se ni mogoče izogniti logični ugotovitvi, da je s stališča pobudnika, ki želi skleniti pogodbo za vsako ceno, bistveno, da je njegovo pooblastilo čim širše, oziroma da si želi jasnih in natančnih navodil, če meni, da bi s pogajanjem lahko prekoračil pooblastila. Seveda pa nedoločnost pooblastila skriva tudi pasti zlasti v tem, da se merila za oceno uspešnosti oblikujejo sproti oziroma za nazaj.

Določitev in potrditev izhodišč, ki bi morala biti osrednja faza notranjega (političnega) pogajanja<sup>75</sup>, je bistvenega pomena za bodoče usmerjanje samih pogajanj in za ugotavljanje odgovornosti v primeru prekoračitve pooblastil. V tej fazi bi morala biti tako na strokovni kot tudi na politični ravni razrešena vsa bistvena vprašanja v zvezi z vsebino bodoče pogodbe, predvsem zato, ker je tovrstno usklajevanje eden od porokov, da kdaj kasneje v postopku ne pride do zapletov v zvezi z razlagami soglasja, ki je bilo doseženo in zato, ker je ta del postopka lahko porok

<sup>72</sup> pri. Mencinger, J.: *Cena Evrope za Slovenijo in cena Slovenije za Evropo, Podjetje in delo*, št. 5-6/1995, str. 751 in nasl.

<sup>73</sup> V zakonu dosledno uporabljen zraz je 'stališča'; za izhodišče se zdi, da je širši pojem od stališča, vendar se je v praksi ustalil slednji.

<sup>74</sup> V odgovoru Vlade na poslansko vprašanje v zvezi z ukinitvijo brezcarinskih prodajaln je leta odgovorila, da so imeli pogajalci generalni mandat - Poročevalec, št. 35, 23. julij 1997.

<sup>75</sup> V tem je tudi bistvo političnih koordinacij, ki morajo opraviti vlogo usklajevanja in določanja politike.

za zgodnje in v tem smislu preventivno preverjanje ustreznosti vsebine mednarodne pogodbe.<sup>76</sup>

Če bi se med pogajanja pojavil dvom, ali pogajanja še potekajo v okviru danih pooblastil ali če bi druga stran med pogajanja ne sprejela potrjenih stališč (izhodišč) delegacije ali če bi predlagala obravnavanje vprašanj, ki v pobudi niso zajeta, mora delegacija zahtevati nova stališča, ki jih na zahtevo delegacije po hitrem postopku določi vlada, potrdi pa jih tudi Odbor Državnega zbora za mednarodne odnose.

Sporazum je bil parafiran dne 15. junija 1995 v Luksemburgu. Parafirala sta ga vodji pogajalskih delegacij tako, da sta podpisala vsako stran sporazuma. Priloga XIII ob tej priložnosti ni bila parafirana.

Zakon sam položaja, v katerem se je znašla Slovenija po parafiranju sporazuma, ne ureja, ker - tako kot vsak zakon - ureja vnaprej predvidljive istovrstne najbolj pogoste primere.

Po parafiranju sporazuma je prišlo do zapletov v zvezi s podpisom sporazuma oziroma postavljanjem dodatnih pogojev poleg tistih, ki so bili postavljeni v pogajanjih in o katerih sta se pogajalski skupini sporazumeli in jih vključili v samo besedilo sporazuma, ki je bilo parafirano. Formalno ni šlo več za pogajanja, dejansko pa vendarle, zlasti s stališča posledic, ki so jih ta pogajanja imela za samo besedilo sporazuma - kompromis, dosežen v 'pogajanjih po pogajanjih', je sestavni del besedila sporazuma. Šlo je za pogajanja ne več na tehnični ravni, pač pa na drugi, diplomatski.

V vmesnem obdobju je Vlada v Državni zbor poslala Predlog za začetek postopka za spremembo ustave<sup>77</sup>, Državni zbor pa je 11. aprila 1996 sprejel Stališča in sklepe o odnosih Republike Slovenije z Evropsko unijo, Italijo in Natom.<sup>78</sup> S slednjimi je - med drugim -<sup>79</sup> pooblastil Vlado, da podpiše ESP na podlagi stališč, izraženih v sklepih madridskega vrha Evropskega sveta in Resoluciji Evropskega parlamenta.

Tem kritičnim fazam je sledil podpis sporazuma<sup>80</sup> 10. junija 1996 v Luksemburgu, s čimer so bili podani pogoji za sprožitev postopka ratifikacije.

S podpisom sporazuma so stekli pogoji za začetek postopka ratifikacije; tega v skladu s prvim odstavkom 63. člena sproži upravni organ, pristojen za zunanje zadeve, medtem ko samo pogodbo ratificira Državni zbor Republike Slovenije<sup>81</sup>.

<sup>76</sup> *Ikrafti je to tudi edini možni način, na katerega se da argumentirano izogniti očitkom o 'prehitenju' in postavljanju pred izvršena dejstva.*

<sup>77</sup> *Maja 1995, Poročevalec Državnega zbora; prim. tudi četrto točko Stališč in sklepov.*

<sup>78</sup> *Med njimi je verjetno najbolj pomembna odločitev, da je cilj Republike Slovenije polnopravno članstvo v Evropski uniji, kjer je postavljen tudi jasen rok - do leta 2001 (torej do 31. decembra 2000).*

<sup>79</sup> *Točka 2 Stališč in sklepov.*

<sup>80</sup> *Slovenščina je med originali.*

<sup>81</sup> *V skladu z zakonom o zunanjih zadevah (prvi odstavek 67. člena) državni zbor kot organ, pristojen za ratifikacijo (v primeru ESP), sproži postopek za spremembo ali dopolnitev zakona ali drugega predpisa oziroma za spremembo ali odpoved mednarodne pogodbe, če so določbe mednarodne pogodbe v nasprotju z zakonom ali drugim predpisom. V skladu z navedeno določbo - če bi jo razlagali kot edino merodajno - bi lahko vlada skrbela le še za čimhitrejše podpisovanje mednarodnih pogodb in za njihovo ratifikacijo v Državnem zboru, od tu naprej pa bi se njene skrbi končale.*

Vlada je zakon o ratifikaciji poslala v državni zbor 17. aprila 1997. V skladu s poslovnikom so ga obravnavali Odbor za mednarodne odnose, Odbor za gospodarstvo, pa tudi Sekretariat za zakonodajo in pravne zadeve, ki k zakonu s stališča svojih pristojnosti ni imel pripomb.

Sledil je predlog vlade ustavnemu sodišču, naj izreče svoje mnenje o skladnosti posameznih določb Evropskega sporazuma z ustavo. Do tega predloga ni moglo priti prej, ker ustava določa<sup>82</sup>, da ustavno sodišče mnenje o skladnosti mednarodne pogodbe z ustavo v postopku ratifikacije. Na tej podlagi je Ustavno sodišče Republike Slovenije svoje mnenje javno razglasilo<sup>83</sup>, čemur je sledil začetek postopka za spremembo ustave.

Hkrati s spremembo ustave je bil ratificiran tudi ESP, sprejet pa je bil tudi ti. paket zaščitne zakonodaje.

## Hrvaški zakon o sklepanju in izvrševanju mednarodnih pogodb

Republika Hrvaška se je odločila za drugačen zakonodajno tehnični pristop k urejanju obravnavane problematike, kot smo ga sprejeli v Sloveniji. Približno enake vsebine, kot jih ureja slovenski zakon, urejajo na Hrvaškem v dveh zakonih<sup>84</sup>: v Zakonu o sklepanju in izvrševanju mednarodnih pogodb<sup>85</sup> in v Zakonu o zunanjih zadevah<sup>86</sup>.

Prva razlika med slovenskim zakonom in hrvaškim je - poleg drugačnega zakonodajnotehničnega pristopa - v tem, da je hrvaških zakon bistveno bolj podroben in natančneje razdelan z ozirom na faze postopka. Za pokušino navajam samo nekatere od določb, ki so ali bodo aktualne tudi s stališča ureditve v Sloveniji.

Hrvaški zakon vsebuje izčrpno opredelitev pojmov (širšo, kot je po 2. členu DKPP), pri čemer v drugem členu opredeljuje med ostalimi tudi pojme kot so sklepanje<sup>87</sup>, potrjevanje (pri čemer razlikuje postopek in odločitev)<sup>88</sup>, akt o potrditvi<sup>89</sup> in razlagalna izjava<sup>90, 91</sup>.

<sup>82</sup> Drugi odstavek 160. člena.

<sup>83</sup> 5. junija 1997, objavljeno v Uradnem listu Republike Slovenije, št. 40/97.

<sup>84</sup> *Tovrstni predlogi so bili podani tudi ob pripravi slovenskega zakona, vendar je prevladalo mnenje, naj se celotna snov uredi v enem zakonu.*

<sup>85</sup> Zakon o sklapanju in izvrševanju mednarodnih ugovora, Narodne novine, št. 28/96 - 1109.

<sup>86</sup> Zakon o vanjskim poslovima, Narodne novine, št. 48/96 - 1742.

<sup>87</sup> Sklapanje su sve radnje u postupku nastanka medunarodnih ugovora, osim potvrđivanja - 10. točka 2. člena.

<sup>88</sup> Potvrđivanje je odgovarajući postupak i odluka Sabora Republike Hrvatske o pristanku Republike Hrvatske da bude vezana medunarodnim ugovorom, na temelju koje Republika Hrvatska daje taj pristanak i na medunarodnoj razini - 11. točka 2. člena.

<sup>89</sup> Akt o potvrđivanju je popis kojim Sabor Republike Hrvatske potvrđuje medunarodni ugovor - 12. točka 2. člena.

<sup>90</sup> Interpretativna izjava je jednostrana izjava o pisanom obliku, bez obzira na to, kako je sastavljena ili nazvana, kojom republika Hrvatska, prigodom potpisivanja ili davanja pristanka da bude vezana medunarodnim ugovorom, izražava tumačenje, objašnjenje ili preciziranje nekih odredaba toga medunarodnog ugovora u njihovoj primjeni na Republiku Hrvatsku ili iznošenje političkog stava - 15. točka 2. člena.

<sup>91</sup> Prim. Interpretativno deklaracijo Državnega zbora Republike Slovenije.

Druge določbe, ki se nanašajo na začetek postopka za sklenitev mednarodnih pogodb (6.-7. člen), pogajanja (8.-12. člen) in podpisovanje mednarodnih pogodb so podobne določbam slovenskega zakona oziroma DKPP, pri čemer so razlike posledica drugačne vloge izvršilne oblasti v Republiki Hrvaški. Morda bi katera od teh rešitev bila primerna tudi za slovenske razmere, seveda šele po ustreznih spremembah ustave.

S tem v zvezi so zanimive določbe o pristojnostih in postopku sklepanja mednarodnih finančnih pogodb<sup>92</sup> in o izvrševanju mednarodnih pogodb. Za izvrševanje mednarodnih pogodb skrbi Vlada Republike Hrvaške preko pristojnih teles državne uprave,<sup>93</sup> medtem ko mednarodne pogodbe, ki jih je sicer sklenila Republika Hrvaška, pa se z njimi ustvarjajo obveznosti za domače pravne osebe, neposredno izvršujejo te pravne osebe; če domače pravne osebe ne izpolnijo svoje obveznosti, ki izvirajo iz mednarodnih pogodb, ki jih je sklenila Republika Hrvaška, jih izpolni država, pri čemer se za izpolnitev poplača v skladu z notranjimi predpisi<sup>94</sup>.

Med drugimi določbami, ki se razlikujejo od določb slovenskega zakona, velja omeniti 16. člen hrvaškega zakona, zlasti njegov tretji odstavek<sup>95</sup> in določbe o objavi mednarodnih pogodb, ki so v Sloveniji deloma vsebovane v Zakonu o zunanjih zadevah, deloma pa v Zakonu o Uradnem listu Republike Slovenije<sup>96</sup>; nekatera od vprašanj bodo urejena s predpisom, ki ga bo izdala vlada na podlagi tretjega odstavka 9. člena Zakona o Uradnem listu Republike Slovenije.

## Izvrševanje mednarodnih pogodb

### *Vloga zakonodajne oblasti*

Zdi se, da je z ratifikacijo mednarodne pogodbe naloga državnega zbora opravljena, vendar to ne drži - v skladu z veljavno ureditvijo<sup>97</sup> je namreč organ, ki sproži postopek za spremembo ali dopolnitev zakona ali drugega predpisa organ, pristojen za ratifikacijo - torej Državni zbor Republike Slovenije. Praksa, ki je sicer še ni veliko, je drugačna, saj je praviloma vlada tista, ki predloži ustrezne spremembe predpisov.

Prav tako mora državni zbor glede na mesto mednarodnih pogodb v našem pravnem sistemu skrbeti za usklajenost zakonov, ki jih sprejema, z mednarodnimi

<sup>92</sup> VI. poglavje - Mednarodne pogodbe, s katerimi Republika Hrvaška prevzema kreditne in druge finančne obveznosti.

<sup>93</sup> 35. člen

<sup>94</sup> Mednarodne ugovore što jih je sklopila Republika Hrvatska, a kojima se stvaraju obveze za domaće pravne osebe, neposredno izvršavaju te pravne osebe.

Ako te domaće pravne osebe ne izvrše svoje obveze koje proistječu iz medunarodnih ugovora što jih je sklopila Republika Hrvatska, te će obveze prema strankama izvršiti Republika Hrvatska.

Za izvršene obveze iz stavka 1. ovoga članka Republika Hrvatska naplatiti će se od domaće pravne osebe u skladu s propisima Republike Hrvatske. - 37. člen

<sup>95</sup> Podoben je tudi zakon o zunanjih zadevah, čeprav ne tako jasen.

<sup>96</sup> Uradni list Republike Slovenije, št. 57/96.

<sup>97</sup> gl. 67. člen Zakona o zunanjih zadevah.



pogodbami. Gre torej za upoštevanje splošnega pravnega okvira, znotraj katerega se mora gibati tudi državni zbor<sup>98</sup>.

#### *Vloga izvršilne oblasti*

Vloga izvršilne oblasti je posebej poudarjena v postopku predlaganja sklenitve mednarodne pogodbe in v postopku pogajanj, vendar tudi v teh fazah pod vodstvom in nadzorom zakonodajne oblasti. Ob tem je verjetno na mestu ugotovitev, da ob siceršnjem nedorečenem odnosu med izvršilno in zakonodajno oblastjo, veljavna ureditev ne ustreza, saj ne zagotavlja dovolj prožnih oblik sodelovanja med obema oblastema; prav tako se zdi upravičena trditev, da je v našem sistemu vlada še vedno v marsičem v podobnem položaju kot je bil nekdanji Izvršni svet nasproti Skupščini.

Po uveljavitvi mednarodne pogodbe se izvršilna oblast spet pojavi kot neposredni izvrševalec mednarodne pogodbe, pri čemer se pristojnosti ravnajo po obstoječi organiziranosti vlade oziroma ministrstev. Zlasti v zvezi s tem se porajajo vedno novi zapleti, ki so po svoji vsebini vprašanja organiziranosti in koordinacije, za rešitev katerih pa že po veljavni ureditvi zlahka najdemo odgovore. Težave so torej bolj praktične kot sistemske narave.

#### *Vloga sodne oblasti*

Sodišča sodijo po ustavi in zakonih, pri čemer so mednarodne pogodbe del notranjega pravnega reda. Zanje torej velja načelo *iura novit curia*. Poleg tega ZUSTSOD vsebuje določbe, po katerih lahko zahtevo za oceno ustavnosti in zakonitosti predpisov in splošnih aktov, izdanih za izvrševanje javnih pooblastil, ki obsega tudi oceno skladnosti zakonov in drugih predpisov z ratificiranimi mednarodnimi pogodbami in s splošnimi načeli mednarodnega prava (drugi odstavek 22. člena), med drugimi vložijo tudi sodišča (5. alineja prvega odstavka 23. člena), če nastane vprašanje ustavnosti in zakonitosti v zvezi s postopki, ki jih vodijo.

Drugih posebnih določb slovenska zakonodaja ne vsebuje, razen 113. člena, po katerem odločbo Evropskega sodišča za človekove pravice izvrši pristojno sodišče Republike Slovenije neposredno samo, če tako določa ratificirana mednarodna pogodba, in določbe, ki določa pristojnost okrožnih sodišč za priznanje tujih sodnih odločb in za opravljanje mednarodne pravne pomoči.

Tudi tiste določbe, ki sicer obstajajo, ne urejajo specifičnih vprašanj, povezanih npr. z izvrševanjem odločb Sodišča (evropskih skupnosti).

V zvezi z vsemi tremi oblastmi je torej mogoče skleniti, da kljub vsemu ne gre za vprašanja, ki se jih ne bi zavedali in jih vsaj v določenem obsegu ne bi urejali - težava je le v tem, da se navedena vprašanja urejajo od primera do primera, pri čemer je vsak primer posebnost zase. Na tak način se ne da vzpostaviti sistema - razen *ex post*, pri čemer to ne zagotavlja pravne varnosti, ki mora biti vedno zagotovljena *ex ante*, saj je bistvena lastnost vsake pravne države tudi predvidljivost in jasnost ureditve.

<sup>98</sup> Ta okvir postaja za nacionalne parlamente čedalje ožji in ustreza obsegu krčenja pristojnosti oziroma suverenosti nacionalne države.

## Sklep

Spremembe ustave so bile (spet) v okviru nujno potrebnega in žal izpeljane na tak način, da se sam po sebi vsiljuje sklep, da so bile vsiljene od zunaj, da so bile izpeljane na silo in da so zgolj instrumentalnega značaja, čeprav bi morale biti ravno nasprotno: ustava, kakršno imamo, je glede na razvoj mednarodnih odnosov zastarela, zato bi jo bilo nujno treba posodobiti. Z delnim posegom vanjo na ustavni ravni še vedno ostajajo odprta vprašanja, ki se jih tokrat nismo niti dotaknili in ki se bodo nujno ponovno postavila, morda s še večjo zaostritvijo, zaradi katere ne bo mogoče doseči prav nikakršnega soglasja.

Predpise, ki veljajo za področje mednarodnih odnosov, je treba spremeniti, iz formalnih (uskladitev z novo ustavo, kar še posebej velja za področje konzularnega prava) in vsebinskih razlogov (oblikovanje sistema, ki bo ustrezal zahtevam sodelovanja v evropskih združevalnih procesih, vendar ne samo v teh). Pri tem kaže zlasti upoštevati, da je za uspeh slehernega podjetja 'nove' države bistvenega pomena prav učinkovito in usklajeno delovanje vseh institucij, ki so v teh postopkih udeležene. Zato bo treba razmisliti o možnih oblikah sodelovanja znotraj vlade oziroma o stopnji samostojnosti ministrstev, vlogi različnih koordinacij in vključitvi že obstoječih oblik sodelovanja z institucijami evropskih skupnosti in v okviru Evropske unije v redno delovanje države. Seveda navedena vprašanja ne zadevajo samo državne uprave, zato je pomembno tudi pravočasno oblikovanje prožnih načinov sodelovanja zlasti med vlado in državnim zborom.

Poleg sprememb na normativni ravni je treba spremeniti tudi obstoječo prakso v tem smislu, da področje mednarodnih odnosov ne bo ločeno od siceršnjega življenja države in delovanja državne uprave in sodstva, zlasti pa je potrebno doseči integriranost in medsebojno povezanost notranje in zunanje politike, notranjih in mednarodnih ekonomskih interesov, notranjega in mednarodnega pravnega reda. Navedeno je mogoče doseči le tako, da državna uprava zavestno in sistematično skrbi za preglednost svojega dela, kar pa je spet mogoče doseči le tako, da so vse informacije, razen tistih, ki sodijo na področje javne varnosti ipd., dosegljive vsem pod enakimi pogoji. Gre torej za integracijo skozi preglednost. Država bi morala pri tem pomagati in tudi lahko pomaga, ker ima dostop do informacij, ki ga posamezniki nimajo. V tem je tudi njena največja prednost, iz katere bo morala črpati energijo za ohranjanje svoje legitimnosti.

Torej - tudi če spremenimo ustavo in zakone, bo to šele začetek. Treba bo še dosti časa in energije, da bi dosegli tudi spremembe v praksi, ki so odraz sprememb v miselnosti. Ta je najbrž najtežja, olajšajo jo lahko samo prave in pravočasne informacije in sistematična skrb za spoštovanje pravnega reda kot celote ne v smislu sklopa pravil, pač pa kot civilizacijskega dosežka.