

# MEDNARODNE POGODBE KOT ARGUMENT ODLOČITEV SODIŠČ

Marta Klampfer\*

UDK: 347.9:341.24:349.2

**Povzetek:** V prispevku je predstavljena vloga mednarodnega prava pri interpretaciji domačega prava pred nacionalnimi sodišči. S povečanjem števila mednarodnih organizacij, katerih članica je ali še bo postala članica Slovenija, se bo število mednarodnih pravnih norm, ki jih bodo morala sodišča pri svojem delu uporabljati, še povečalo. To pa ne velja le za mednarodne pogodbe, ampak tudi za pravo EU, ki ga more nacionalno sodišče uporabiti tudi v nasprotju z domačo zakonodajo, če le ta ni v skladu z evropskim pravnim redom.

**Ključne besede:** mednarodne pogodbe, sodišče, razlaga, ustava

## **INTERNATIONAL TREATIES AS AN ARGUMENT/FOUNDATION FOR COURT DECISIONS**

**Abstract:** The paper discusses the role of international law at interpreting domestic law before international courts. Since the number of international organisations Slovenia is a member of or is in the process of becoming one is constantly growing, the courts will have to observe even more international norms when making their decisions. This is not only the case with international treaties but also with the EU legislation, which the court may refer to even if the latter is in contradiction with the internal legislation if it does not comply with the European order.

**Key words:** international treaties, court, interpretation, constitution

\* Marta Klampfer, magistrica pravnih znanosti, ustavna sodnica, Ustavno sodišče Republike Slovenije  
marta.klampfer@us-rs.si  
Marta Klampfer, LL.M., Constitutional Court Judge; Constitutional Court of the Republic of Slovenia

## 1. UVOD

Za uporabo mednarodnega prava je predvsem pomemben 8. člen Ustave (Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97 in 66/2000), ki določa, da se ratificirane in objavljene mednarodne pogodbe uporabljajo neposredno. Pri uporabi in razlagi nacionalnih pravnih norm morajo sodišča upoštevati predvsem določbe Ustave, kot razlagalni argument pa tudi mednarodne pogodbe. Po tem, ko je Republika Slovenija postala članica EU, se za področje delovnih razmerij in socialne varnosti v Sloveniji poleg slovenske zakonodaje uporabljajo tudi upoštevne določbe prava EU (členi Pogodb, uredb, direktiv in drugih aktov), ki v domačem pravnem redu učinkujejo neposredno ali posredno. Na podlagi tretjega odstavka 3. a člena Ustave se morajo pravni akti in odločitve, sprejete v okviru mednarodnih organizacij, na katere je Slovenija prenesla izvrševanje dela suverenih pravic, uporabljati v skladu z ureditvijo teh organizacij. Akti pristojnih institucij EU niso mednarodne pogodbe, pač pa za države članice obvezujoče odločitve mednarodne organizacije, na katero so prenesle del svoje suverenosti. Gre za pravo EU, ki ga morajo nacionalna sodišča uporabiti po uradni dolžnosti.<sup>1</sup> Določbe mednarodnih pogodb pa sodišča uporabijo kot argumente za svojo odločitev bodisi neposredno bodisi kot pripomoček, s katerim razlagajo posamezno določbo Ustave in zakonov.

## 2. MEDNARODNE POGODBE

Splošno veljavna načela mednarodnega prava in mednarodne pogodbe, ki obvezujejo Slovenijo, imajo v notranjem redu primat nad zakoni in drugimi predpisi, saj 8. člen Ustave določa, da se v državi ratificirane in objavljene pogodbe uporabljajo neposredno. Njihova prioriteta pa velja samo v razmerju do zakonov in drugih notranjih predpisov, ne pa v razmerju do Ustave. Ustavno sodišče je že v mnenju št. Rm-1/97 z dne 5. 6. 1997 (Uradni list RS, št. 40/97 in OdlUS VI,86) v 12. točki obrazložitve zapisalo, da so v našem ustavnopravnem redu v hierarhiji pravnih aktov mednarodne pogodbe nad zakonskimi določbami, ne sprejema pa naš pravni red primata mednarodnega prava nad ustavnimi določbami. Po 8.

<sup>1</sup> To stališče potrjuje tudi sodna praksa Sodišča EU, sodba z dne 14. decembra 1995 v zadevi *Peterbroek Van Campenhout in Cie SCS proti Belgiji*, C-312/93 in sodba z dne 14. decembra 1995 v združenih zadevi *Van Schijndel in Van Veen proti Stichting Pensioenfonds voor Fysiotherapeuten*, C-430/93 in C-431/93.

členi Ustave morajo biti zakoni in drugi predpisi v skladu z mednarodnimi pogodbami, ki obvezujejo Slovenijo, ratificirane in objavljene mednarodne pogodbe pa se uporabljajo neposredno. Po določbi drugega odstavka 153. člena Ustave morajo biti zakoni v skladu z veljavnimi mednarodnimi pogodbami, ki jih je ratificiral Državni zbor, podzakonski predpisi in drugi splošni akti pa tudi v skladu z drugimi ratificiranimi mednarodnimi pogodbami. Da bi dejansko zagotovil to skladnost, je ustavodajalec v drugi alineji prvega odstavka 160. člena Ustave določil tudi pristojnost Ustavnega sodišča, da odloča o skladnosti zakonov in drugih predpisov z ratificiranimi mednarodnimi pogodbami. Če Ustavno sodišče 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. Nobenega vpliva pa nima ta odločitev na mednarodnopravno obveznost države, ki v takšnem primeru še vedno ostaja nespremenjena. Namen te pristojnosti je (tako kot v primeru presoje drugih zakonov) izločitev protiustavnih pravnih norm iz notranjega prava Republike Slovenije.

Z mednarodnimi pogodbami država prevzema mednarodne obveznosti, za katere velja mednarodno pravo. Sklepanje in izvajanje mednarodnih pogodb je večinoma urejeno v Dunajski konvenciji o pravu mednarodnih pogodb<sup>2</sup> (v nadaljevanju DKPMP), ki obvezuje tudi Slovenijo. Obveznosti, sprejete z mednarodno pogodbo, državo zavezujejo, da te obveznosti tudi izpolni. Po določbi 26. člena DKPMP vsaka veljavna pogodba veže pogodbenice, ki jo morajo izpolnjevati v dobri veri (*bona fide*). Gre za načelo *pacta sunt servanda*, ki je eno od temeljnih načel mednarodnega pogodbenega prava. Po 27. členu te konvencije se posamezna pogodbenica ne more sklicevati na svoje notranje pravo, da bi opravičila neizpolnjevanje pogodbe, razen kadar je to dopustno po 46. členu te konvencije.<sup>3</sup> Če izpolnitev mednarodne obveznosti zahteva sprejem ali spremembo ustrezne normativne ureditve, ki naj učinkuje v notranjem pravnem redu, potem je država po mednarodnem pravu zavezana, da na tak način to obveznost izpolni. Neizpolnitev obveznosti pomeni kršitev pogodbe in torej mednarodni delikt. Izpolnitev mednarodne pogodbe je lahko dosežena že s tem, da njene določbe ob njeni uveljavitvi v mednarodnem pravu neposredno preidejo v notranji pravni red države. Temelj za neposredno uporabo mednarodne pogodbe v notranjem

<sup>2</sup> Uradni list SFRJ, MP, št. 30/72, Akt o notifikaciji nasledstva, Uradni list RS, št. 35/92, MP, št. 9/92.

<sup>3</sup> Ta člen se nanaša le na kršitev notranjega prava o pristojnosti za sklenitev pogodbe, ki ga lahko država uveljavlja kot pomanjkljivosti privolitve, če gre za očitno kršitev, ki se nanaša na bistveno pravilo notranjega prava.

pravnem redu je prav 8. člen Ustave, vendar vseh mednarodnih pogodb ni mogoče neposredno uporabiti.

Tudi do vprašanja uporabe mednarodnih pogodb se je Ustavno sodišče že opredelilo v zadevi št. Rm 1/97 zlasti v točkah 18., 19. in 20. Zapisalo je, da mednarodna pogodba ustvarja pravice in obveznosti za države. Ko pa je mednarodna pogodba odobrena z zakonom o ratifikaciji, lahko ustvarja pravice in obveznost tudi za fizične in pravne osebe v državi, če so njene določbe po svoji naravi takšne, da to omogočajo (če gre za t. i. »*self-executing treaty*«). Izpolnitev mednarodne pogodbe je lahko dosežena že s tem, da njene določbe ob njeni uveljavitvi v mednarodnem pravu neposredno preidejo v notranji pravni red. Do takšne izpolnitve pride v primeru, če je mednarodna pogodba ratificirana v skladu z notranjim pravnim redom Slovenije in če so njene določbe po naravi stvari neposredno uporabljive, ker urejajo pravice in obveznosti fizičnih ter pravnih oseb. Če določbe mednarodne pogodbe niso neposredno uporabljive, je za izpolnitev pogodbenih obveznosti potrebna izvedba notranjopravnih ukrepov – sprejem ustreznih pravnih aktov.

Mednarodne pogodbe morajo torej biti v skladu z Ustavo, ustavnopravni red pa ne sprejema primata mednarodnega prava nad ustavnimi določbami. V smislu primata mednarodnega prava pa daje ustavnopravni red dodatno varstvo glede pravic in svoboščin, kot jih urejajo za Slovenijo veljavne mednarodne pogodbe o človekovih pravicah; peti odstavek 15. člena Ustave, ki določa, da nobene človekove pravice ali temeljne svoboščine, urejene v pravnih aktih, ki veljajo v Sloveniji, ni dopustno omejevati z izgovorom, da je ta ustava ne priznava ali da jo priznava v manjši meri. Iz te določbe jasno izhaja, da Ustava zagotavlja le minimum varstva človekovih pravic in v primeru, če katerakoli določba iz mednarodnih aktov, ki veljajo v Sloveniji, določa širše področje varovanja posamezne človekove pravice ali vsebuje človekovo pravico, ki je Ustava ne pozna, je treba posamezniku priznati človekovo pravico v tem širšem obsegu.<sup>4</sup>

### 3. VRSTE MEDNARODNIH POGODB

Mednarodne pogodbe so konvencije, priporočila, pogodbe, sporazumi, protokoli, zapisniki ali drugače imenovani akti, ki jih sklenejo države med seboj ali z

<sup>4</sup> Šturm, (ur.), Komentar Ustave Republike Slovenije, Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije, Ljubljana 2002, str. 204.

mednarodnimi vladnimi organizacijami in jih je v skladu z DKPMP šteti za mednarodne pogodbe.

Na področju delovnega prava in socialne varnosti so bili najpomembnejši pravni akti, ki določajo dolžnosti držav pri zagotavljanju delovnopравnih in socialnih pravic, sprejeti v OZN, specializiranih organizacijah, med njimi zlasti v Mednarodni organizaciji dela (v nadaljevanju MOD) in v okviru Sveta Evrope. Najpomembnejša mednarodna akta sprejeta v okviru OZN, sta Splošna deklaracija človekovih pravic (1948) in Mednarodni pakt o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah – v nadaljevanju MPESKP (1966), ki ga je nekdanja SFRJ ratificirala (Uradni list SFRJ, MP, št. 7/71). Akti Sveta Evrope pa so Evropska konvencija za človekove pravice (Uradni list RS, št. 33/94, MP-št. 7/94 - v nadaljevanju: EKČP), Evropska socialna listina (1961), spremenjena leta 1996 (Uradni list RS, št. 24/99, MP, št. 7/99 – v nadaljevanju MESL), Evropski kodeks socialne varnosti (1964) in Evropska konvencija o socialni varnosti, ki je bila sprejeta 1972 in velja od 1977.

Zelo pomembni mednarodno pravni dokumenti na področju delovnega prava in socialne varnosti pa so predvsem konvencije in priporočila MOD. Temeljna akta, ki urejata problematiko odpustov delavcev na pobudo delodajalca sta Konvencija MOD št. 158 o prenehanju delovnega razmerja na pobudo delodajalca (Uradni list SFRJ, MP št. 4/84) in istoimensko Priporočilo MOD št. 166. Za urejanje problematike izgube zaposlitve so pomembne tudi naslednje konvencije, in sicer Konvencija št. 103 o varstvu materinstva iz leta 1952 (Uradni list FLRJ, MP, št. 9/55), Konvencija MOD št. 98 o uporabi načel o pravicah organiziranja in kolektivnega dogovarjanja iz leta 1949 (Uradni list SFRJ, MP, št. 11/58), Konvencija MOD št. 154 o spodbujanju kolektivnega pogajanja (Uradni list RS, št. 46/08, MP, 12/08), Konvencija MOD št. 87 o sindikalni svobodi in varstvu sindikalnih pravic (Uradni list FLRJ, MP, št. 8/58), Konvencija MOD št. 135 o varstvu in olajšavah za predstavnike delavcev v podjetju iz leta 1971 (Uradni list SFRJ, MP, št. 14/82), Konvencija št. 111 o diskriminaciji pri zaposlovanju in poklicih iz leta 1958 (Uradni list FLRJ, MP, št. 3/61), Konvencija št. 156 o enakih možnostih delavcev in delavk in njihovem enakem obravnavanju iz leta 1981 (Uradni list SFRJ, MP, št. 7/87). Slovenija je ratificirala še dve pomembni Konvenciji MOD, ki zaposlene posredno ščitijo pred odpuščanjem. Gre za Konvencijo št. 175 o delu s krajšim delovnim časom iz leta 1994 (Uradni list RS, MP, št. 4/01), katere namen je preprečiti diskriminacijo za delavce, ki delajo krajši delovni čas, tudi glede prenehanja delovnega razmerja in Konvencijo št. 173 o varstvu zahtevkov delavcev v primeru insolventnosti njihovega delodajalca

iz leta 1992 (Uradni list RS, MP, št. 4/01), ki poudarja pomen ohranitve delovnih mest v primeru insolventnosti in sanacije insolventnih podjetij. Temeljni mednarodnopravni vir za urejanje socialne varnosti v državi pa je Konvencija MOD št. 102 o minimalnih normah socialne varnosti (1952). Vse naštetje mednarodne pogodbe obvezujejo našo državo na podlagi Akta o notifikaciji nasledstva (Uradni list RS, MP, št. 15/92).

## **4. UPORABA MEDNARODNEGA PRAVA PRI INTERPRETACIJI DOMAČEGA PRAVA**

### **4.1. Mednarodne pogodbe kot razlagalni argument pred delovnimi in socialnimi sodišči**

Kot izhaja iz pregleda sodne prakse do leta 1997,<sup>5</sup> so senati civilnega oddelka Vrhovnega sodišča mednarodne norme citirali v 14 odločbah, ob teh so bile evidentirane tudi tri odločbe višjih sodišč, v osmih odločbah senata delovno-socialnega oddelka, v štirih zadevah v gospodarskih sporih in v eni kazenski zadevi. Največkrat so bili tuji pravni viri navedeni v odločbah senatov upravnega oddelka, in sicer kar 46 krat. Značilnosti večine navedenih sodnih odločb je bila, da so razlagale tuje pravne norme ob domačih normah, ki so bile pravna podlaga za odločanje. Le izjemoma pa je bila pravna podlaga za odločitev samo mednarodna norma. V večini primerov je bil mednarodnopravni vir le nekakšna podkrepitev za pravno stališče, ki je bilo sprejeto v zvezi z razlago določene notranje pravne norme. Taka praksa se nadaljuje tudi sedaj, saj je v večini sodnih odločb, izdanih v delovnih in socialnih sporih, sklicevanje na konvencije MOD največkrat le dodaten argument za razlago domačega prava. V preteklosti je senat delovno-socialnega oddelka največkrat citiral prav Konvencijo MOD št. 158, s katero se je, še pred sprejetjem nove delovnopravne zakonodaje leta 2002, razlagal pojem utemeljenega razloga za prenehanje delovnega razmerja, postopek pred odpovedjo s pravico do zagovora, dokazno breme delodajalca in podobno. Ker je zakonodajalec pri pripravi nove delovnopravne zakonodaje upošteval mednarodne standarde iz te konvencije in istoimenskega Priporočila, je po moji presoji prenehala tudi

---

<sup>5</sup> J. Novak, Sodna praksa Vrhovnega sodišča RS glede odnosa med mednarodnim in notranjim pravom, III. Strokovno srečanje pravnikov javnega prava, Portorož, 3. - 5. decembra 1997.

potreba po sklicevanju na njune določbe v obrazložitvah sodb. Imamo pa še nekatere delovnopravne institute, ki bodo tudi v prihodnje terjali razlago skozi določbe konvencij MOD in MESL.

V novejši sodni praksi je zanimivo stališče Vrhovnega sodišča v sodbi VIII Ips 301/2009 z dne 3. 11. 2009 v zvezi s sodbo VDSS Pdp 1574/2007 z dne 21. 10. 2008, s katerim je revizijsko sodišče obrazložilo, zakaj delne invalidske pokojnine ni mogoče šteti v osnovo za izračun odpravnine, določene v 109. členu Zakona o delovnih razmerij (Uradni list RS, št. 42/02 in 103/07). Ker niti delna invalidska pokojnina, ki jo prejema zavarovanec, pri katerem je nastala invalidnost III. kategorije, če ni več zmožen za delo s polnim delovnim časom z ali brez poklicne rehabilitacije niti nadomestilo zaradi manjše plače na drugem ustreznem delu, ne pomenita plačila za opravljanje v pogodbi dogovorjenega dela, temveč imata značaj samostojne dajatve iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja, ki jo plačuje Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje, ju po stališču revizijskega sodišča ni mogoče šteti kot sestavni del plače in se posledično tudi ne všteva v osnovo za odmero odpravnine. To stališče je revizijsko sodišče podkrepilo tudi s sklicevanjem na Konvencijo o pravicah invalidov<sup>6</sup>.

#### **4.2. Mednarodne pogodbe kot razlagalni argument pred Ustavnim sodiščem**

Ustavno sodišče se na mednarodne pogodbe sklicuje tedaj, kadar jih uporabi kot merilo presoje (2. alineja prvega odstavka 160. člena Ustave), kadar jih posredno presoja prek ocene ustavnosti ratifikacijskega zakona ali uredb (1. alineja prvega odstavka 160. člena Ustave), pa tudi tedaj, kadar razlago njihovih določb uporabi kot argumente za svojo odločitev bodisi neposredno bodisi kot pripomoček, s katerim razlaga posamezno določbo Ustave.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Konvencija v času odpovedi pogodbe o zaposlitvi tožeči stranki v Sloveniji sicer še ni veljala. Sprejeta je bila na 61. zasedanju Generalne skupščine Združenih narodov 13. decembra 2006, v Sloveniji pa je bil zakon o ratifikaciji te konvencije objavljen 15. 4. 2008, Uradni list RS, št. 37/08.

<sup>7</sup> Šturm, nav. delo, stran 149.

### 4.3. Primeri razlage

a.) V nekaterih odločitvah, v katerih se je ocenjevala skladnost predpisa z ustavo, je že iz izreka odločbe razvidno, da je Ustavno sodišče določbe mednarodnih pogodb uporabilo kot merilo presoje skladnosti izpodbijanega predpisa.<sup>8</sup>

Tak primer predstavlja stališče v odločbi Ustavnega sodišča št. **U-I-57/95 z dne 5. 2. 1998**, Uradni list RS, št. 13/98.

V tej zadevi je Ustavno sodišče v postopku za oceno ustavnosti Zakona o reprezentativnosti sindikatov (Uradni list RS, št. 13/93 – v nadaljevanju ZRSin) že v izreku odločbe odločilo, da zakon ni v neskladju z Ustavo in ratificiranimi pogodbami, to je s Konvencijo MOD št. 87 o sindikalnih svoboščinah in varstvu sindikalnih pravic, s Konvencijo MOD št. 98 o uporabi načel o pravicah organiziranja in kolektivnega dogovarjanja in MESL. Ker je zakon na novo uredil vprašanja, ki dotedaj zakonsko niso bila urejena, zlasti načela in način pridobitve lastnosti pravne osebnosti sindikata ter pogoje in merila za reprezentativnost sindikata, je Ustavno sodišče pri presoji ustavnosti navedenih zakonskih določb s 76. členom Ustave kot argument za svojo odločitev oziroma pripomoček, s katerim je razlagalo sindikalno svobodo, uporabilo citirani konvenciji MOD. V konkretni ustavni odločbi je Ustavno sodišče zapisalo, da je država upravičena vezati priznanje pravne osebnosti sindikata na hrambo (deponiranje) statuta pri pristojnem državnem organu, le da pri tem ne sme predpisovati takih pogojev, ki bi posredno lahko posegli v pravico do svobodnega ustanavljanja sindikata, kar izhaja tudi iz 7. člena Konvencije MOD št. 87. Ker zakonski določbi, ki urejata priznanje pravne osebnosti reprezentativnega sindikata, ne določata takih pogojev, ki bi posegali v pravico kogarkoli, da ustanovi sindikat, da skupaj z drugimi sprejme njegov statut in izbere predstavnike sindikata, in tudi ne preprečuje ustanovitve sindikata, po presoji Ustavnega sodišča nista v neskladju s 76. členom Ustave, niti v neskladju s Konvencijo MOD št. 87.

V tej zadevi pa se je Ustavno sodišče sklicevalo tudi na prakso Evropskega sodišča za človekove pravice (v nadaljevanju ESČP), ki je že v več svojih sodbah v zvezi s sindikalno svobodo po 11. členu Evropske konvencije za človekove pravice (v nadaljevanju EKČP)<sup>9</sup> sprejelo razlago, da ta določba Konvencije ne zagotavlja

<sup>8</sup> Opozarjam na drugi odstavek 22. člena Zakona o Ustavnem sodišču, po katerem ocena ustavnosti zakona obsega tudi oceno njegove skladnosti z ratificiranimi mednarodnimi pogodbami in splošnimi načeli mednarodnega prava.

<sup>9</sup> Nacionalni sindikat belgijske policije, 1975; Sindikat švedskih strojevodij, 1976; *Schmidt in Dahlstrom proti Švedski*, 1976.



nobenega posebnega obravnavanja sindikatov ali njegovih članov s strani države: kot na primer pravice, da se država z njimi posvetuje ali da kot delodajalec sklene s sindikati kakršnokoli kolektivno pogodbo. Pri tem je izhajalo iz prostovoljne narave kolektivnega pogajanja in kolektivnih pogodb, ki izhaja posebej iz 6. člena MESL, pa tudi iz 4. člena Konvencije MOD št. 98. ESČP je ocenilo, da nista v nasprotju s sindikalno svobodo niti dejstvo, da država zavrne sklenitev kolektivne pogodbe s sindikatom, niti generalna politika države, da zmanjša število sindikatov, s katerimi sklepa kolektivne pogodbe, saj 11. člen EKČP v načelu dopušča državam diskrecijo glede posvetovanja in sklepanja kolektivnih pogodb. Upoštevajoč takšno stališče ESČP in tudi eno od temeljnih načel Konvencije MOD št. 98, da je kolektivno dogovarjanje (pogajanje) in sklepanje kolektivnih pogodb svobodno in prostovoljno, je tudi Ustavno sodišče zavzelo stališče, da 76. člen Ustave ne gre razlagati širše, kot se razlaga 11. člen EKČP in presodilo, da zakonski določbi (6. in 10. člen ZRSin) nista v neskladju z 76. členom Ustave in Konvencijo MOD št. 98, kolikor uvajata institut reprezentativnosti sindikata, ki mu zakon daje nekatere posebne pravice, in kolikor predpisujeta, da o izpolnjevanju zakonskih pogojev odloči pristojni upravni organ. Po presoji US je obstajal stvarno utemeljen razlog za določitev nekaterih posebnih pravic »najbolj« reprezentativnih sindikatov, kadar gre za sodelovanje sindikatov z državo in delodajalci pri usklajevanju in urejanju vprašanj s splošno veljavnostjo oziroma pri odločanju o vprašanih, ki se nanašajo na ekonomsko in socialno varnost vseh delavcev - ne samo tistih, ki so člani sindikata. S tem ni nobenemu sindikatu odvzeta možnost, da nastopa kot predstavnik svojih članov pri uveljavljanju in varstvu njihovih ekonomskih in socialnih interesov oziroma pri dogovarjanju ali sklepanju kolektivnih pogodb z delodajalci.

**b.)** V številnih drugih zadevah, v katerih je bil predmet ustavnosodne presoje predpis, pa je argument mednarodnih pogodb kot razlagalni instrument skrit v obrazložitvah posameznih odločitev. Že prej omenjeni konvenciji MOD je US uporabilo kot razlagalni instrument tudi pri presoji ustavnosti Zakona o kolektivnih pogodbah (Uradni list RS, št. 43/06 – v nadaljevanju ZKolP) in Zakona o delovnih razmerjih (Uradni list RS, št. 42/02 in 103/07 – v nadaljevanju ZDR).

Za tak primer gre v odločbi št. **U-I-284/06-261 z dne 1. 10. 2009**, Uradni list RS, št. 83/09.

Iz obrazložitve navedene odločbe je jasno razvidno, da je Ustavno sodišče kot merilo skladnosti izpodbijanega predpisa upoštevalo določbe mednarodnih pogodb. Ustavno sodišče je ugotovilo, da prvi odstavek 2. člena in prvi odstavek 10. člena ZKolP nista v neskladju z Ustavo. Z isto odločbo je odločilo tudi, da so tretji od-

stavek 8. člena, 84. in 85. člen ZDR v neskladju z Ustavo in naložilo Državnemu zboru, da mora ugotovljeno protiustavnost odpraviti v devetih mesecih po objavi te odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije, vendar pri navedeni ustavnosodni presoji mednarodnih pogodb ni uporabilo kot argumenta za svojo odločitev.

Prav pri razlagi zakonske ureditve o strankah kolektivnih pogodb je Ustavno sodišče pri svoji odločitvi kot argument razlage poleg Ustave upoštevalo tudi mednarodne pogodbe, ki se nanašajo na vprašanja, povezana s kolektivnim dogovarjanjem. Gre za konvencije MOD in MESL.

Konvencija MOD št. 87 o sindikalni svobodi in varstvu sindikalnih pravic v okviru svojih določb poudarja svobodo organiziranja delavcev in delodajalcev ter svobodo njihovega delovanja. Konvencija MOD št. 98 o uporabi načel organiziranja in kolektivnega dogovarjanja pa poleg sindikalne svobode izpostavlja neodvisnost organizacij delavcev od delodajalcev in s tem prepoved medsebojnega vmešavanja ter zahteva spodbujanje in pospeševanje razvoja kolektivnega dogovarjanja in široko uporabo postopkov prostovoljnega dogovarjanja s kolektivnimi pogodbami. Pomembni pa sta še Konvenciji MOD št. 154 o spodbujanju kolektivnega pogajanja, ki tudi poudarja prostovoljnost kolektivnega pogajanja, in št. 135 o varstvu in o olajšavah za delavske predstavnike.

Pravico do organiziranja s tem, da poudarja svobodo ustanavljanja ter vključevanja v organizacije delavcev in delodajalcev, ureja tudi MESL v 5. členu, v 6. členu pa pravico do kolektivnega pogajanja, v katerem je poudarjeno spodbujanje medsebojnega posvetovanja med delavci in delodajalci, spodbujanje mehanizmov za prostovoljna pogajanja med delodajalci oziroma njihovimi organizacijami in organizacijami delavcev ter spodbujanju ustanavljanja in uporabe mehanizmov za poravnavo in prostovoljno arbitražo za reševanje delovnih sporov.

Ustavno sodišče je očitke predlagateljev, da so izpodbijane določbe ZKoliP, ki urejajo stranke in veljavnost kolektivnih pogodb, v neskladju s 3. členom Konvencije MOD št. 154 in s 3. členom Konvencije MOD št. 135, kot neutemeljene zavrnilo. Pri svoji argumentaciji je izhajalo prav iz vsebine mednarodnih dokumentov in v 10. točki obrazložitve zapisalo, da navedeni konvenciji ne zahtevata, da morajo države, ki so ratificirale ti konvenciji, zagotoviti, da morajo biti oziroma da so lahko tudi sveti delavcev stranke kolektivnih pogodb oziroma da bi moral biti njihov položaj tudi sicer enak, kot je položaj sindikatov. Konvencije MOD št. 154 v 3. členu sicer določa, da lahko notranja zakonodaja ali praksa priznavata obstoj predstavnikov delavcev, kot določa točka b 3. člena Konvencije MOD št. 135, kar pomeni, da lahko notranja zakonodaja ali praksa razširi pomen izraza »kolektivno

pogajanje« po tej konvenciji tudi na pogajanja s temi predstavniki. Konvenciji izraz »delavski predstavniki« označuje tiste, ki imajo takšen status po državnih zakonih ali praksi, ne glede na to:

- ali so sindikalni predstavniki oziroma predstavniki, ki so jih imenovali ali izvolili sindikati ali njihovi člani;
- ali so izvoljeni predstavniki oziroma predstavniki, ki so jih svobodno izvolili delavci podjetja v skladu z državnimi zakoni ali s predpisi ali s kolektivnimi pogodbami, in njihove funkcije ne zajemajo dejavnosti, ki so priznane kot izključna pravica sindikatov v ustrezni državi.

Mednarodna ureditev dopušča zgolj možnost, da država sprejme ureditev, kot so jo predlagali predlagatelji, ne izhaja pa iz nje zahteva po takšni ureditvi, zato je Ustavno sodišče upoštevač konvencijsko ureditev tudi v 13. in 14. točki obrazložitve zapisalo, da ni mogoče iz teh določb sklepati, da so zgolj zato, ker konvencija priznava status delavskega predstavnika tudi izvoljenim predstavnikom, sveti delavcev lahko stranke kolektivnih pogajanj.

Ker niti iz Ustave niti iz mednarodnopravnih dokumentov ne izhaja zahteva, da bi morale države članice v nacionalnih zakonodajah kot stranke kolektivnih pogodb poleg sindikatov določiti tudi druge organizacije delavcev, ampak izhaja le možnost, da to storijo, je Ustavno sodišče presodilo, da ureditev, po kateri so lahko stranke kolektivne pogodbe na strani delavcev samo sindikati in po kateri kolektivne pogodbe veljajo le za stranki kolektivne pogodbe oziroma njune člane (prvi odstavek 2. člena v zvezi s prvim odstavkom 10. člena ZKoliP), ni v neskladju s 76. členom Ustave, niti z navedenimi mednarodnopravnimi instrumenti.

Predlagatelji so tudi zatrjevali, da na podlagi prvega odstavka 10. člena ZKoliP kolektivna pogodba velja le za stranke kolektivne pogodbe oziroma za njune člane, čeprav bi morale kolektivne pogodbe veljati za vse delavce ne glede na njihovo članstvo v sindikatu, kar je predlagatelj imenoval »sindikalni monopol« nad rezultati kolektivnih pogajanj. Vendar so bila tudi ta zatrjevanja po presoji Ustavnega sodišča povsem napačna in je v nadaljevanju obrazložitve tudi pojasnilo razloge za to. Naš zakonodajalec je sledil temeljnemu načelu iz Konvencije MOD št. 98, da je kolektivno dogovarjanje in sklepanje kolektivnih pogodb svobodno in prostovoljno, kar posledično pomeni, da kolektivna pogodba velja le za stranke, ki so jo sklenile, razen če zakon predpiše njeno splošno veljavnost. Zato je določil tudi splošno veljavnost kolektivnih pogodb. Tako je po veljavni zakonodaji ob izpolnjevanju določenih pogojev predvidena splošna veljavnost kolektivnih pogodb

ko institut kolektivnega prava, ki razširja osebno veljavnost tudi za tiste delavce, ki niso člani sindikata, ki je sklenil kolektivno pogodbo. Prvi odstavek 11. člena ZKolP določa, da kolektivna pogodba velja za vse delavce pri delodajalcu oziroma delodajalcih, za katere kolektivna pogodba velja, če kolektivno pogodbo sklene eden ali več reprezentativnih sindikatov (splošna veljavnost kolektivnih pogodb). Iz navedenega torej izhaja, da velja kolektivna pogodba za vse delavce pri delodajalcu oziroma delodajalcih, za katere kolektivna pogodba velja, če jo sklene reprezentativni sindikat. To pa pomeni, da takšna pogodba velja tudi za delavce, ki niso člani sindikata. Ker ZKolP določa splošno veljavnost kolektivnih pogodb, tj. veljavnost za vse delavce in ne le za člane sindikata, je Ustavno sodišče očitke pobudnikov o protiustavnosti prvega odstavka 10. člena ZKolP kot neutemeljen zavrnilo.

c.) V primerih, če se določbe mednarodnih pogodb vsebinsko prekrivajo z določbami Ustave, pa se Ustavno sodišče osredotoči praviloma na ustavno določbo, če ugotovi neskladnost predpisa z njo, ne da bi se pri tem spuščalo v oceno njegove skladnosti z mednarodno pogodbo. Na tak način je presojalo 101. člen ZDR/90, ki je določal kot razlog za obvezno prenehanje delovnega razmerja izpolnitev pogojev za starostno upokojitvev.

Taka argumentacija izhaja iz odločbe št. **U-I-49/98 z dne 25. 11. 1999**, Uradni list RS, št. 101/99.

V obrazložitvi te odločbe je Ustavno sodišče predstavilo upošteveno ureditev dveh konvencij MOD, argumentacijo, s katero je utemeljilo neskladnost z Ustavo, pa je oprlo na prvi odstavek 14. člena Ustave. V 11. in 12. točki obrazložitve odločbe je Ustavno sodišče predstavilo ureditev prenehanja delovnega razmerja po Konvenciji MOD št. 158 o prenehanju delovnega razmerja na pobudo delodajalca, ki ureja prenehanje delovnega razmerja v primerih, ko delodajalec odpove pogodbo o zaposlitvi. Torej ne ureja avtomatičnega prenehanja delovnega razmerja. Čeprav je 101. člen Zakon o delovnih razmerjih (Uradni list RS, št. 14/90 - ZDR) določal prenehanje delovnega razmerja *ex lege*, pa je posredno le zahteval odločitev delodajalca, tako, da se ga je dalo razlagati skozi določbe citirane konvencije MOD. S 101. členom ZDR je zakonodajalec posegel v ureditev 75. člena Zakona o temeljnih pravicah iz delovnega razmerja (Uradni list SFRJ, št. 60/89 in 42/90 - ZTPDR), ki je določal kot razlog prenehanja delovnega razmerja ali dopolnitev 40 let zavarovalne dobe ali 65 let starosti, s tem, da je kot razlog prenehanja delovnega razmerja določil le dopolnitev polne pokojninske dobe, ne pa tudi starosti. Pokojninska zakonodaja, ki je začela ve-

ljati 2. 4. 1992, pa je pogoje za upokojitev določila drugače. Ker sta bili dopolnitev pokojninske dobe in starosti določeni kumulativno in ne več alternativno, je bilo treba spremeniti tudi 101. člen ZDR (Uradni list RS, št. 71/93). Ustavno sodišče je upoštevajoč Konvencijo MOD št. 158 presodilo, da spol (točka d 5. člena) ni mogoče šteti za resni razlog, ki omogoča prenehanje delovnega razmerja po 4. členu Konvencije. Poleg tega pa je pomenilo prenehanje delovnega razmerja zaradi izpolnitve pogojev za polno starostno upokojitev glede na spol in starost tudi diskriminacijo. Konvencija MOD št. 111 o diskriminaciji in zaposlovanju in poklicih kot nedopustno diskriminacijo pri zaposlovanju našteva tudi spol. Konvencijski izraz »diskriminacija« pa pomeni vsako razlikovanje, izključitev ali dajanje prednosti, ki temelji na rasi, barvi, spolu, veri, političnem prepričanju, nacionalnem in socialnem poreklu, ki izniči ali ogroža enake možnosti ali postopek pri zaposlovanju ali poklicih. Ustavno sodišče je v obrazložitvi odločbe tudi zapisalo, da je treba diskriminacijo glede na spol upoštevati tako na področju pokojninskega zavarovanja kot na področju delovnih razmerij. Ti dve osebni okoliščini pa nimata iste teže na področju pokojninskega zavarovanja in na področju delovnih razmerij. Če je možnost upokojitve z manjšo starostjo in z manj delovne dobe v pokojninskem zavarovanju ugodnost, je pri prenehanju delovnega razmerja lahko diskriminacija.

**d.)** Ustavno sodišče pa lahko s pomočjo podrobnejše analize določb mednarodnih pogodb pri razlagi ustavne določbe določi tudi njeno vsebino. Tako je Ustavno sodišče v postopku ustavnosti Zakona o notranjih zadevah (Uradni list SRS, št. 28/80, 27/89 ter Uradni list RS, št. 8/90 in 58/93), Zakona o izvrševanju kazenskih sankcij (Uradni list SRS, št. 17/78, in Uradni list RS, št. 8/90 in 58/93), Zakona o carinski službi (Uradni list RS, št. 1/91 in 58/93) ter Zakona o zračni plovbi (Uradni list SFRJ, št. 45/86 in 29/90 ter Uradni list RS, št. 59/93) odločilo v izreku, da določbe navedenih zakonov, ki naj bi prepovedovale stavko, niso v neskladju z Ustavo in ratificiranimi mednarodnimi pogodbami.

Gre za odločbo št. **U-I-193/93 z dne 7. 4. 1994**, Uradni list RS, št. 35/94.

Ustavno sodišče je s to odločbo razlagalo 77. člen Ustave, ki ureja pravico do stavke, s pomočjo Mednarodnega pakta o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah (v nadaljevanju MPESKP) in Mednarodnega pakta o državljskih in političnih pravicah (v nadaljevanju MPDPP). Pravica do stavke je kot ustavna pravica določena v 77. členu Ustave, ki dopušča zakonodajalcu, da omeji to pravico, če to zahteva javna korist, pri čemer pa mora upoštevati vrsto in naravo dejavnosti. S tako opredelitvijo se je ustavodajalec odločil za omejevanje pravice do stavke

po objektivnem kriteriju, torej omejevanje glede na vrsto dejavnosti, in ne po subjektivnem kriteriju, ki bi omogočal izključitev pravice do stavke posameznim kategorijam delavcev. Vendar pa zakonodajalčevega objektivnega in subjektivnega omejevanja stavke v nekaterih dejavnostih ni mogoče ostro ločevati. Ustavno sodišče je za podkrepitev take razlage drugega odstavka 77. člena Ustave izhajalo iz ureditve, ki jo je pri določanju sindikalne svobode ter pravice do stavke določil MPESKP, ki izrecno ureja pravico do stavke. Pravico do sindikalne svobode, ki izrecno vključuje tudi pravico do stavke, je v skladu s paktom mogoče torej z zakoni posamezne države omejiti tako na podlagi objektivnega kot tudi subjektivnega kriterija. Pakt v točki d 8. člena zavezuje države k temu, da zagotovijo pravico do stavke, ki se izvaja po zakonih posamezne države, ta člen pa ne pomeni ovire zakonskim omejitvam o izvajanju pravice do sindikalne svobode in pravice do stavke, ko gre za pripadnike oboroženih sil ali policije ali uslužbenke v državni upravi. Vsebinsko omejevanje stavke z natančno navedbo nalog, ki jih je med stavko zaradi javnega interesa treba opravljati, lahko pripelje do tega, da se določenemu številu delavcev v nekaterih službah stavka dejansko prepove. To zlasti velja tedaj, če se omejitve stavke z naštevanjem nujnih nalog, ki jih je treba med stavko zagotoviti, nanašajo na pooblaščen delavce v določenih službah. Prav za tak primer pa je šlo pri omejevanju pravice do stavke po izpodbijanih zakonih. Vendar je Ustavno sodišče ugotovilo, da zakonodajalec z določbami zakonov, s katerimi je naštel dela in naloge, ki jih morajo opravljati pooblaščen uradne osebe, ni tem delavcem v nasprotju s 77. členom Ustave prepovedal stavke. Taka ureditev po presoji Ustavnega sodišča tudi ni v neskladju z ratificiranimi mednarodnimi pogodbami.

## 5. SKLEP

Iz prikazanih primerov jasno izhaja, da ima mednarodno pravo pred nacionalnimi sodišči posebno vlogo. Sodišča največkrat uporabijo določbe mednarodnih pogodb kot argument za svojo odločitev bodisi neposredno bodisi kot pripomoček, s katerim razlagajo posamezne določbe Ustave in zakonov. Z razliko od mednarodnega prava pa morajo nacionalna sodišča pravo EU uporabiti po uradni dolžnosti. Razlagi prava EU, ki izhaja iz sodne prakse Sodišča EU, morajo slediti nacionalna sodišča tudi v primerih, podobnih tistim, ki so bila že razsojena. Zato je poznavanje in upoštevanje sodb Sodišča EU pomembno za sodnike. V konkretnih zadevah mora sodišče rzsoditi v skladu z načelom lojalne ali skla-

dne razlage nacionalnega prava s pravom EU, ki zavezuje nacionalna sodišča. To pa bo lahko povzročilo med sodniki tudi dvome oziroma dileme, katero pravo naj uporabi pri argumentaciji svojih odločitev, zlasti takrat, ko bo pravo EU skozi sodno prakso sodišča EU odstopajoče od ureditve posameznih delovnopравnih institutov v mednarodnih pogodbah, zlasti v konvencijah MOD.

#### Viri in literatura

Novak, Janez: Sodna praksa Vrhovnega sodišča RS glede odnosa med mednarodnim in notranjim pravom, III. Strokovno srečanje pravnikov javnega prava, Portorož, 3. - 5. decembra 1997.

Šturm, (ur.), Komentar Ustave Republike Slovenije, Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije, Ljubljana 2002.

Splošna deklaracija človekovih pravic (1948).

Dunajska konvencija o pravu mednarodnih pogodb (Ur. l. SFRJ, MP, št. 30/72, Akt o notifikaciji nasledstva, Ur. l. RS, št. 35/92, MP, št. 9/92).

Evropski kodeks socialne varnosti (1964).

Evropska konvencija o socialni varnosti, ki je bila sprejeta 1972 in velja od 1977.

Evropska socialna listina (1961), spremenjena leta 1996 (Ur. l. RS, št. 24/99, MP, št. 7/99 – v nadaljevanju MESL).

Konvencija o pravicah invalidov, Ur. l. RS, št. 37/08.

Mednarodni pakt o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah – v nadaljevanju MPESKP (1966), Ur. l. SFRJ, MP, št. 7/71.

Zakona o delovnih razmerjih (Ur. l. RS, št. 42/02 in 103/07 – v nadaljevanju ZDR).

Zakona o kolektivnih pogodbah (Ur. l. RS, št. 43/06 – v nadaljevanju ZKolP)

Zakona o reprezentativnem sindikatu (Ur. l. RS, št. 13/93 – v nadaljevanju ZRSin)

SEU, sodba z dne 14. decembra 1995 v zadevi *Peterbroek Van Campenhout in Cie SCS proti Belgiji*, C-312/93

SEU, sodba z dne 14. decembra 1995 v združeni zadevi *Van Schijndel in Van Veen proti Stichting Pensioenfonds voor Fysiotherapeuten*, C-430/93 in C-431/93.

Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-57/95 z dne 5. 2. 1998, Uradni list RS, št. 13/98.

Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-284/06-261 z dne 1. 10. 2009, Uradni list RS, št. 83/09

Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-49/98 z dne 25. 11. 1999, Uradni list RS, št. 101/99.

Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-193/93 z dne 7. 4. 1994, Uradni list RS, št. 35/94.

Ustavno sodišče RS, mnenje št. Rm-1/97 z dne 5. 6. 1997 (Ur. l. RS, št. 40/97 in OdlUS VI, 86).

Odločba Vrhovnega sodišča v sodbi VIII Ips 301/2009 z dne 3. 11. 2009 v zvezi s sodbo VDSS Pdp 1574/2007 z dne 21. 10. 2008.

# INTERNATIONAL TREATIES AS AN ARGUMENT/ FOUNDATION FOR COURT DECISIONS

Marta Klampfer\*

## SUMMARY

The paper discusses the role of international law at interpreting domestic law before international courts. When using and interpreting national legal norms, the courts are primarily bound to observe the provisions of the Constitution, and further, as interpretative element, also international treaties. Of particular importance here is Article 8 of the Constitution according to which the ratified and published international treaties are to be directly applied. The acts of the competent bodies of the EU are not international treaties, yet for the member states they present binding decisions of an international organisation to which they have transferred a part of their sovereignty. Pursuant to Article 3, paragraph 3a of the Constitution, the legal acts and decisions adopted by international organisations, to which Slovenia has transferred a part of its sovereignty are to be applied according to the regulations of the respective organisation, in this case, the legislation of the EU. Provisions of international treaties play an important role at interpretation of internal law. In their decisions, the courts mostly refer to international treaties to support their decisions, either directly or as an aid for interpretation of provisions of the Constitution or of other laws. The EU legislation, however, has to be applied by *ex officio*.

Pursuant to Article 8 of the Constitution the laws and other regulations have to comply with the international treaties binding to Slovenia; the ratified and published international agreements are directly applied. International treaties thus have to be consistent with the Constitution; the constitutional order does not accept the primacy of international law over the Constitutional provisions. In the interpretation of the grounds for their decisions, the Constitutional Court has stated on several occasions, that in the hierarchy of legal provisions, the position of international

---

\* Marta Klampfer, LL.M., Constitutional Court Judge; Constitutional Court of the Republic of Slovenia  
marta.klampfer@us-rs.si



treaties is above the legal regulations, yet our legal order does not accept primacy of international law over the provisions of the Constitution.

Constitutional Court refers to international treaties when using them as assessment criteria pursuant to Article 160, Paragraph 1, indent 2, or when assessing them indirectly through constitutional review of the ratification law or of decrees (Article 160, Paragraph 1, indent 1 of the Constitution). It further refers to them when using interpretation of its provisions as arguments for its own decision, either directly or as a tool for interpretation of individual constitutional provisions. Some decisions of the Constitutional Court regarding compliance of a regulation clearly indicate that provisions of international treaties served as criteria for assessing compliance of the challenged regulation. In numerous other cases whose subject was the assessment was a certain regulation, the court's assessment is implied between the lines, in the interpretation of individual decisions. However, if provisions of international treaties and of the Constitution overlap, the Constitutional Court focuses as a rule on the respective constitutional provision in case non-compliance of a regulation is established. Thereby the court does not proceed to an assessment of its compliance with international treaty. The Constitutional Court also assumed this attitude when assessing Article 101 of the Labour Relationship Act/90, according to which a reason for compulsory termination of employment relationship was meeting the criteria for retirement on the grounds of one's age.

General Courts too only rarely referred solely to international norms as a legal basis for their decisions. In most cases, international sources were used merely to support the legal position adopted for the purpose of interpretation of certain internal legal standards. This practice is still being applied; in most decisions of labour and social courts on social disputes, the reference to ILO conventions usually only serves as an additional argument for the interpretation of the internal law. In the past, before the adoption of the new labour legislation in 2002, the Labour-Social Court senate thus most frequently quoted the ILO Convention No 158 when interpreting the term 'legitimate reason for terminating employment relationship', including the procedures before the termination, the right to defence, burden of proof on the side of the employer, etc. Since the new labour legislation took into account the above mentioned international standards pursuant to this Convention and the Recommendation to the latter, it is my opinion that the need to refer to provisions of the Convention when interpreting the court decisions no longer exist. However, there are still some

labour law institutes which require explanation by applying to the provisions of ILO conventions and of the MESL.

Since the number of international organisations Slovenia is a member of or is in the process of becoming one is constantly growing, the courts will have to observe even more international norms when making their decisions. This is not only the case with international treaties but also with the EU legislation, which the court may refer to even if the latter is in contradiction with the internal legislation if it does not comply with the European order.