

(NE)USTAVNOST "ZAČASNE UPORABE" MEDNARODNIH POGODB

Povzetek: *Proces evropske intergacije in sodelovanja držav spremlja sklepanje mednarodnih pogodb in drugih aktov, ki pogodbenice veže in povzroča različne posledice. Poseben pomen predstavlja način uveljavitve mednarodne pogodbe, tako v notranjopravnem kot tudi v mednarodnopravnem smislu. Prispevek obravnava predvsem notranjopravni vidik, vendar se omejuje zgolj na začasno uporabo mednarodnih pogodb, to je uporabo pogodb pred njeno polnopravno veljavnostjo. Navidez zelo praktičen institut začasne uporabe mednarodnih pogodb lahko pri natančni analizi pravnih določb, ki urejajo to problematiko, postane ustavno sporen. Splošno gledano, legitimnost instituta ni sporna, vsebujejo ga med drugim tudi Dunajska konvencija o pogodbenem pravu iz leta 1969, ustave in zakonodaje mnogih držav. Vendar pa je ob uvedbi možnosti začasne uporabe mednarodnih pogodb v pravni red potrebno natančnejše urediti tudi druge segmente, ki omogočajo in zagotavljajo spoštovanje načela pravne države in načela delitve oblasti.*

Ključni pojmi: *mednarodna pogodba, začasna uporaba mednarodnih pogodb, ratifikacija, ustavnosodna kontrola mednarodnih pogodb, načelo delitve oblasti, pravna država.*

V Uradnem listu Republike Slovenije je bila pred časom objavljena uredba o ratifikaciji protokola k Srednjeevropskemu sporazumu o prosti trgovini¹, ki je v širši javnosti vzbudila veliko pozornosti. To še posebno velja za populacijo na katero se neposredno nanaša. Nesporno je, da so posledice ratificiranega protokola v širšem smislu prizadele slovensko kmetijstvo in je uveljavitev protokola posredno kršila nekatere pravice in svoboščine teh ljudi. Če ob tem upoštevamo tudi dejstvo, da je bil protokol ratificiran z uredbo vlade² in gre poleg tega za uredbo o začasni uporabi protokola³, je

* Matjaž Dovžan, dipl. pravnik, svetovalec na Ministrstvu za notranje zadeve Republike Slovenije.

¹ Uredba o začasni uporabi Dodatnega protokola št. 6 k Srednjeevropskemu sporazumu o prosti trgovini (CEFTA), Uradni list RS-MP 25/98, z dne 28.03.1998.

² Mednarodne pogodbe, "ki vsebujejo nove obveznosti" mora ratificirati Državni zbor. Glej 63. člen Zakona o zunanjih zadevah, Uradni list RS, št. 1/91, 63. člen

³ Mednarodna pogodba (protokol) se tako v skladu s 60. členom Zakona o zunanjih zadevah začasno uporablja, tako da se ni polnopravno uveljavljala.

pomislek o spornosti mednarodnopravnih aktov, ki se uporabljajo v slovenskem pravnem redu, povsem na mestu. V nadaljevanju ne bom govoril o vsebinski naravi omenjenega protokola niti ne o vsebini drugih mednarodnih pogodb, ki se začasno uporabljajo, temveč zgolj o pravni naravi instituta začasne uporabe mednarodnih pogodb ter o pravnih posledicah instituta, ki se odražajo na različnih področjih.

Uvod

Ratificirane in objavljene mednarodne pogodbe se v Republiki Sloveniji uporabljajo neposredno.⁵ Ratificirana in objavljena mednarodna pogodba ima v slovenskem pravnem redu tako vlogo kot vsak drug zakon, ki ga sprejme parlament. To pomeni, da je mednarodno pravo mogoče uporabiti in se nanj sklicevati v postopkih pred slovenskimi sodišči⁶ in drugimi organi, istočasno pa je podvrženo tudi ustavnosodni presoji.

Institut *predhodne ustavne presoje*, to je presoje ustavnosti mednarodne pogodbe pred njeno ratifikacijo, določa slovenska ustava. V postopku ratifikacije mednarodne pogodbe, na predlog z ustavo določenih upravičencev, ustavno sodišče izreče mnenje o skladnosti mednarodne pogodbe z ustavo.⁶ Ustavna presoja je mogoča šele takrat, ko upravni organ, pristojen za zunanje zadeve, sproži postopek ratifikacije.⁷ *Naknadna ustavnosodna presoja* mednarodne pogodbe pa se izvede po postopku, ki velja za vse ostale zakone, ki jih sprejme Državni zbor.⁸ Navedeno velja tako za mednarodne pogodbe, ki jih parlament ratificira z zakonom, kot tudi za mednarodne pogodbe, ki jih vlada ratificira z uredbo. Ob dejstvu, da se mednarodna pogodba prične uporabljati z dnem, ko sta državi izmenjali diplomatski noti, s katero se obvestita, da sta opravili vse potrebne notranjepravne postopke za njeno veljavnost, je kontrola skladnosti mednarodne pogodbe z ustavo zagotovljena in nesporna.

Začasna uporaba mednarodnih pogodb

Vendar pa slovenski pravni red dopušča, da se mednarodna pogodba uporablja še pred njeno ratifikacijo. Slovenski zakon o zunanjih zadevah namreč določa, da sme pogajalska delegacija s posebnim dovoljenjem organa, pristojnega za rati-

⁵ Ustava Republike Slovenije, Uradni list RS, št. 33/91, 8. člen.

⁶ O tem več Novak v "Sodna praksa Vrhovnega sodišča Republike Slovenije glede odnosa med mednarodnim in notranjim pravom"; III. srečanje pravnih strokovnjakov s področja javnega prava, Portorož, 3. do 5. december 1997.

⁷ Glej 160. člen Ustave RS in mnenje Ustavnega sodišča št. Rm-1/97, z dne 05.06.1997.

⁸ Glej 63. člen Zakona o zunanjih zadevah.

⁹ Ustavno sodišče RS se sicer še ni odločilo ali je pristojno za oceno ustavnosti mednarodnih sporazumov, ratificiranih z zakoni. Vendar pa je že presojalo ustavnost mednarodnega sporazuma, ratificiranega z uredbo, in se pri tem sklicevalo na 160. člena Ustave RS, ki pravi, "da je Ustavno sodišče pristojno za oceno ustavnosti in zakonitosti podzakonskih aktov" (U-I-147/94).

fikacijo mednarodne pogodbe, sprejeti klavzulo v mednarodni pogodbi, da se bo le-ta začasno uporabljala še pred njeno uveljavitvijo.⁹ Institut začasne uporabe mednarodne pogodbe določa tudi Dunajska konvencija o pogodbenem pravu, katere članica je tudi Republika Slovenija.¹⁰ Mednarodna pogodba se po konvenciji začasno uporablja, če je tako določeno v pogodbi ali če so se države, ki so se udeležile pogajanj, tudi sicer tako dogovorile. Pogodba se preneha začasno uporabljati na način, ki je določen v pogodbi, če so se članice posebej dogovorile ali če država obvesti druge države, med katerimi se pogodba začasno uporablja, da ne namerava postati članica pogodbe.

Določbo o začasni uporabi mednarodne pogodbe vsebujejo tudi zakonodaje drugih evropskih držav (Belgija, Estonija, Francija, Hrvaška, Litva, Latvija, Luksemburg, Nizozemska,...), zato le-ta v strokovnih krogih splošno gledano ne postavlja dvomov glede (ne)ustavnosti instituta "začasne uporabe mednarodne pogodbe". Vendar pa bom v nadaljevanju poskušal navesti in utemeljiti pomisleke o nekaterih pravnih vprašanih začasne uporabe mednarodnih pogodb, predvsem z vidika načela pravne države in načela delitve oblasti.

Mednarodna pogodba se začasno uporablja od podpisa pogodbe do njene uveljavitve. Čeprav zakon neposredno ne določa začetka začasne uporabe, je logično, da se le-ta uporablja od dneva podpisa, saj pred tem ni nikakršnega temelja, na podlagi katerega bi se mednarodna pogodba lahko uporabljala.¹¹ Zakon o zunanjih zadevah določa, da se mednarodna pogodba začasno uporablja do njene uveljavitve, pri čemer ne določa ali gre tu za notranjepravno ali mednarodnopravno uveljavitev. Naše pozitivno pravo eksplicitno ne določa kdaj se mednarodna pogodba prične uveljavljati, vendar je najsprejemljivejša rešitev prav gotovo dan pričetka veljavnosti zakona o ratifikaciji mednarodne pogodbe.¹²

Začasna uporaba mednarodne pogodbe torej predstavlja in označuje časovno določeno obdobje v katerem se le-ta uporablja, ni pa mednarodna pogodba tudi že veljavna. Veljavna postane šele takrat, ko je izpolnjen z ustavo določen pogoj.¹³ Mednarodnopravna uveljavitev pogodbe pa je običajno vezana na določeno število podpisnic (v primeru multilateralnih konvencij) ali pa je začetek veljavnosti vezan na določeno število dni po izmenjavi obvestil (diplomatskih not) držav pogodbenic o tem, da so notranjepravni postopki za ratifikacijo mednarodne pogodbe končani.¹⁴

Razlogi, ki vodijo države podpisnice k uporabi klavzule o začasni uporabi so predvsem pragmatične narave. Običajno obstaja vzajemen interes pogodbenih

⁹ Glej 60. člen.

¹⁰ Dunajska konvencija o pogodbenem pravu, podpisana 23. maja 1969 na Dunaju, ratificirana v Uradnem listu SFRJ-MP 30-43/1972, glej 25. člen.

¹¹ Določbo, da se mednarodna pogodba uporablja z dnem podpisa, običajno vsebuje že sama mednarodna pogodba.

¹² To je naslednji dan po objavi v Uradnem listu - Mednarodne pogodbe Republike Slovenije.

¹³ Ratificirane in objavljene mednarodne pogodbe se uporabljajo neposredno (8. člen).

¹⁴ Postavlja se vprašanje, ali je mednarodna pogodba, ki je bila (notranje pravno) ratificirana (z zakonom o ratifikaciji) že pravno obvezujoča, ali pa je ob tem potrebna tudi mednarodnopravna uveljavitev pogodbe. Ta problem se je prvič pojavil pri ratifikaciji evropskega pridružitvenega sporazuma. Glej mnenje Ustavnega sodišča Rm - št.1/97.

strank, da bi se pogodba pričela čimprej uporabljati in udejanjati. Možnost in dopustnost instituta začasne uporabe mednarodnih pogodb namreč nadomesti oziroma začasno obide dolgotrajnost ratifikacijskih postopkov. Teoretično razlikovanje med implementacijo mednarodne pogodbe oziroma njeno veljavnostjo in (začasno) uporabo mednarodne pogodbe za seboj potegne različne pravne posledice.¹⁵ Kot bomo videli v nadaljevanju, le-te v našem pravnem sistemu niso nezanimljive. Menim namreč, da že sama uporaba mednarodne pogodbe lahko posega v dejanske razmere in življenje, če ne celo v človekove pravice in temeljne svoboščine, ki so v zadnjem času še posebej občutljiva tematika.

Zakon o zunanjih zadevah ne določa ali izvzema področja, ki je predmet mednarodnopravnega urejanja, kjer se klavzula o začasni uporabi mednarodne pogodbe ne bi smela uporabljati. Generalno pooblastilo zakona torej dovoljuje uporabo klavzule na vseh področjih urejanja, ne glede na to, ali gre za pravo človekovih pravic ali za popolnoma "operativno-tehnične" mednarodne sporazume. V praksi sklepanja mednarodnih pogodb Republike Slovenije se klavzula najpogosteje pojavlja v sporazumih o prosti trgovini, v sporazumih o vračanju oseb, ki v državi bivajo v nasprotju z notranjim pravom, redko pa tudi v sporazumih o odpravi vizumov.

Procesni vidik instituta začasne uporabe

Prvi pogoj za začasno uporabo mednarodne pogodbe je pridobitev posebnega dovoljenja, ki ga izda organ, pristojen za ratifikacijo mednarodne pogodbe. Po naši ureditvi sta to Državni zbor ali Vlada Republike Slovenije, odvisno od narave mednarodne pogodbe. Mednarodne pogodbe¹⁶ ratificira Državni zbor, ki je hkrati pristojen za izdajo dovoljenja za začasno uporabo mednarodnih pogodb. Protokole, programe in podobne akte¹⁷, ki so podpisani zaradi uresničevanja sklenjenih mednarodnih pogodb (ratificiranih v Državnem zboru) in ki ne vsebujejo novih obveznosti, pa ratificira Vlada Republike Slovenije.¹⁸ Skladno s tem vlada tudi dovoli začasno uporabo takega akta.

Po končanih pogajanjih in uskladitvi besedila mednarodne pogodbe in njene ga podpisa, se mednarodna pogodba, ki vsebuje klavzulo o začasni uporabi, lahko uporablja. O tem, kdaj se bo pričel postopek ratifikacije te pogodbe, odloča vlada oziroma zunanje ministrstvo. Predlagatelj pri tem ni vezan na časovni rok, pogodba pa se začasno uporablja ne glede na ne-sprožen ratifikacijski postopek.

¹⁵ *Praktično gledano, razlikovanje med veljavnostjo in začasno uporabo mednarodne pogodbe ne vpliva na način uporabe oziroma izvajanja mednarodne pogodbe.*

¹⁶ *Definicijo mednarodne pogodbe z vidika notranjega pravnega reda Republike Slovenije določa 58. člen zakona o zunanjih zadevah: "Mednarodna pogodba je sporazum, ki ga Republika Slovenija sklene pisno z eno ali več državami ali mednarodnimi organizacijami in za katerega velja mednarodno pravo, ne glede na število listin, iz katerih je sestavljen ter ne glede na njegovo posebno ime".*

¹⁷ *Samo ime oziroma naslov mednarodne pogodbe avtomatično ne določi organa, pristojnega za ratifikacijo.*

¹⁸ *Zakon o zunanjih zadevah, 63. člen.*

Prav v tem se skriva največji problem. *Institut predhodne ustavne kontrole* je po slovenski ustavi dopusten šele v postopku ratifikacije mednarodne pogodbe. Neomejenost oziroma nevezanost izvršne veje oblasti na zakonsko določen rok, pa dopušča uporabo mednarodne pogodbe v nedogled. Praktično ne obstaja pravno sredstvo, ki bi v konkretnem primeru neustavno mednarodno pogodbo razveljavilo, odpravilo ali jo suspenziralo, torej ji do ustavnosodne presoje in odločitve odvzelo pravno moč.

Kot že rečeno, institut začasne uporabe mednarodne pogodbe ni neobičajen in tuj tudi drugim pravnim sistemom. Vendar pa je pri tem potrebno upoštevati vprašanje pravne varnosti, saj je odločitev in pristojnost, da se sproži ratifikacijski postopek v rokah izvršilne veje oblasti. V tem času namreč ustavnosodna kontrola ni dopustna. Dejstvo, da v času začasne uporabe mednarodna pogodba še ne velja, ampak se le začasno uporablja, ne opravičuje nedopustnosti ustavne presoje v tem časovnem obdobju.

V tej zvezi je potrebno ločiti med mednarodnimi pogodbami, ki jih ratificira Državni zbor in mednarodnimi pogodbami, ki jih Vlada Republike Slovenije ratificira z uredbo. V prvem primeru dovoli začasno uporabo mednarodne pogodbe Odbor Državnega zbora za mednarodne odnose, v drugem pa vlada sama. Vprašanje je, ali je s tem podana zadostna garancija, da je konkretna mednarodna pogodba skladna z ustavo. Ker pa temu vsaj v drugem primeru ni tako, je nujnost pravnega sredstva še toliko bolj utemeljena.

476

Poseg v načelo delitve oblasti

Ustava Republike Slovenije določa, da ima oblast ljudstvo, ki jo izvršuje neposredno in z volitvami, po načelu delitve oblasti na zakonodajno, izvršilno in sodno.¹⁹ Značilno za omenjeno načelo je, da so posamezne veje državne oblasti relativno samostojne in neodvisne, vendar to ne pomeni, da ti organi ne sodelujejo med seboj. Med njimi je vzpostavljen sistem razmerij, ki se imenuje sistem zavor in ravnovesij (check and balances). Načelo zagotavlja medsebojno omejevanje in kontrolo treh vej oblasti in služi uveljavitvi politične demokracije in pravic posameznika.

Zastavlja se vprašanje, ali je opisana ureditev začasne uporabe mednarodne pogodbe popolnoma v skladu z načelom delitve oblasti. V primeru, ko vključitev klavzule o začasni uporabi mednarodne pogodbe v besedilo pogodbe dovoli zakonodajna veja oblasti, je načelo delitve oblasti nedotaknjeno. Pristojno delovno telo parlamenta z dovoljenjem prevzame odgovornost za morebitno ne-ustavnost mednarodne pogodbe.²⁰ Vendar pa je s tem rešeno le vprašanje pristojnosti in morebitne odgovornosti zakonodajalca, ne moremo pa trditi, da je zagotovljena tudi materialna ustavna nespornost mednarodne pogodbe. Vključitev klavzule o začasni uporabi v mednarodno pogodbo dovoli Odbor Državnega zbora za med-

¹⁹ Glej 3. člen.

²⁰ Seveda ob tem puščamo ob strani neustreznost ureditve, ki ne dopušča ustavnosodne presoje in s tem ogroža načelo pravne države.

narodne odnose, ki pa ne obravnava mednarodne pogodbe z vidika njene ustavnosti. Sekretariat Državnega zbora za zakonodajo namreč mednarodno pogodbo preuči šele v postopku ratifikacije, kar pa je odločno prepozno. Na splošno gledano je sklepanju mednarodnih pogodb posvečeno bistveno premalo pozornosti, ne le z vidika preverjanja ustreznosti njene vsebine, pač pa tudi z vidika njene ustavnosti. Ureditev ne upošteva pomena začasne uporabe mednarodnih pogodb in posledic, ki jih lahko povzroči v notranjem pravu. Potrebno bi bilo razmisliti kako urediti postopek, da bi mednarodne pogodbe obravnaval čim širši krog delovnih teles parlamenta, seveda glede na njihovo delovno področje. Ena izmed možnosti je večstopenjski postopek seznanjanja z vsebino in pravnimi posledicami mednarodne pogodbe. Na podlagi tako izvedenega postopka, bi pristojni organ izdal dovoljenje za vključitev klavzule o začasni uporabi mednarodne pogodbe.²¹

Vključitev klavzule o začasni uporabi pa lahko dovoli tudi Vlada Republike Slovenije. To izvršni veji oblasti omogoča nemoteno uveljavitev oziroma uporabo neustavne mednarodne pogodbe.²² Izvirna pristojnost zakonodajalca (sprejemati zakone oziroma odločati, kateri pravni akt bo veljal v državi) je s tem prenesena na izvršno vejo oblasti. Samo po sebi ne gre za nikakršno posebnost, saj v naši pravni ureditvi poznamo tudi institut delegirane zakonodaje. Vendar pa je nedopustno, da ob tem ni na voljo pravnega sredstva, ki bi prvič, *ugotavljalo* morebitno neustavnost mednarodne pogodbe in drugič, tako pogodbo tudi *razveljavilo*, *odpravilo* ali *suspendiralo*. Tako tudi ni podana pravna podlaga za ugotovitev odgovornosti izvršne veje oblasti.

Zaključek

Poleg neustreznosti ureditve instituta začasne uporabe mednarodne pogodbe v Zakonu o zunanjih zadevah, se naša razprava lahko ustavi že pri določitvi ustave, ki pravi, da se ratificirane in objavljene mednarodne pogodbe uporabljajo neposredno. Ali to pomeni, da sta pogoj ratifikacije in objave "conditio sine qua non" ter da je potemtakem institut začasne uporabe že sam po sebi neustaven. Ali pa je za neratificirane in neobjavljene mednarodne pogodbe predvidena "posredna" uporaba?

Dejanske razmere nas namreč prisiljujejo k čim hitrejši uveljavitvi pravnih pravil, tako mednarodnih kot notranje pravnih. Institut začasne uporabe mednarodne pogodbe nam to nalogo olajšuje in je tako, tudi primerjalno gledano, povsem običajen. Zato ob tej priložnosti vprašanje ustavnosti instituta glede na zgoraj omenjeno določbo pustimo ob strani.

Če sklenemo našo razpravo lahko ugotovimo, da slovenski pravni red dopušča začasno uporabo mednarodne pogodbe, ki je v nasprotju ali neskladju z ustavo

²¹ Glej Miro Prek; (Ne)ustreznost postopkov in prakse sklepanja in izvrševanja mednarodnih pogodb ter opredelitve njihovega mesta in vloge v pravnem sistemu. Podjetje in delo, št. 6-7/1997/XXIII.

²² Ob tem ne smemo pozabiti, da izvršna veja oblasti (konkretno ministrstvo za zunanje zadeve) določa, kateri organ bo mednarodno pogodbo ratificiral!

Republike Slovenije. Varovalke, ki bi to onemogočala ne zasledimo nikjer v naši zakonodaji. Pozitivna ureditev ne dopušča niti uporabe ustavnosodne kontrole, saj le-ta ni mogoča pred začetkom postopka ratifikacije mednarodne pogodbe. S tem pa je prav gotovo prizadeto načelo pravne države.

Posebej v zadnjem času lahko v Sloveniji zaznamo trende in predloge, ki izvirajo iz upravnno-izvršilne veje oblasti in ki vodijo v smeri poenostavitve postopkov za uveljavitev mednarodnih pogodb. Zmanjšanje in odprava birokratsko zapletenih in dolgotrajnih postopkov za uveljavitev mednarodnih pogodb je po mojem mnenju nujna, vendar morata biti pravna varnost in skladnost pravnega reda na prvem mestu. Poenostavitev postopkov v prvi vrsti zmanjšuje ali celo izključuje vlogo zakonodajne veje oblasti, kar ob opisani ureditvi gotovo ni v prid pravni homogenosti v Republiki Sloveniji.

LITERATURA

- Dunajska konvencija o pogodbenem pravu, Uradni list SFRJ-MP, št. 30-43/72.
Mnenje Ustavnega sodišča Republike Slovenije, št. Rm-1/97, z dne 05.06.1997.
Novak. 1997. Sodna praksa Vrhovnega sodišča Republike Slovenije glede odnosa med mednarodnim in notranjim pravom. III. srečanje pravnikov s področja javnega prava, Portorož.
Odločba Ustavnega sodišča Republike Slovenije, št. U-I-147/95, z dne 09. in 30.11.1995.
Pogačnik. 1996. Veljavnost mednarodnih pogodb v Republiki Sloveniji. *Pravnik*, let 51, št. 6-8, Ljubljana.
Prek. 1997. (Ne)ustreznost postopkov in prakse sklepanja in izvrševanja mednarodnih pogodb ter opredelitve njihovega mesta in vloge v pravnem sistemu. *Podjetje in delo*, 6-7, XXII. Ljubljana.
Uredba o začasni uporabi Dodatnega protokola št.6 k Srednjeevropskemu sporazumu o prosti trgovini (CEFTA), Uradni list RS-MP, št. 25/98.
Ustava Republike Slovenije, Uradni list RS, št. 33/91.
Zakon o zunanjih zadevah, Uradni list RS, št.1/91.