

RS  
USREPUBLIKA SLOVENIJA  
USTAVNO SODIŠČE**Številka:** U-I-71/22-10**Datum:** 14. 4. 2022

## ODLOČBA

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti, začetem z zahtevo politične stranke Levica, Ljubljana, na seji 14. aprila 2022

odločilo:

**Sklep o nedopustnosti razpisa zakonodajnega referendumu o Zakonu o ratifikaciji Sporazuma med Vlado Republike Slovenije in Organizacijo za sodelovanje pri skupnem oboroževanju (OCCAR) o upravljanju programa Boxer s strani OCCAR (MSOSSO, EPA 2238-VIII) (Uradni list RS, št. 23/22) ni v neskladju z Ustavo.**

### OBRAZLOŽITEV

#### A.

1. Predlagatelj izpodbija Sklep o nedopustnosti razpisa zakonodajnega referendumu o Zakonu o ratifikaciji Sporazuma med Vlado Republike Slovenije in Organizacijo za sodelovanje pri skupnem oboroževanju (OCCAR) o upravljanju programa Boxer s strani OCCAR (MSOSSO, EPA 2238-VIII) (v nadaljevanju Sklep). Zatrjuje neskladje s 3. in 44. členom ter tretjo alinejo drugega odstavka 90. člena Ustave in Ustavnemu sodišču predlaga, naj Sklep razveljavi.

2. Predlagatelj utemeljuje, da je sprememba ustavne ureditve omejitve zakonodajnega referendumu v primeru zakonov o ratifikaciji mednarodnih pogodb utemeljena na naravi mednarodnih pogodb, glede katerih naj se pomisleki o njihovi vsebini in ustavni skladnosti uveljavljajo pred ratifikacijami, čemur sledi tudi drugi odstavek 160. člena Ustave. Zatrjuje, da je v obravnavanem primeru protiustaven le Sklep, ne pa tudi Zakon o ratifikaciji Sporazuma med Vlado Republike Slovenije in Organizacijo za sodelovanje pri skupnem oboroževanju (OCCAR) o upravljanju programa Boxer s strani OCCAR (v nadaljevanju MSOSSO). Predlagatelj trdi, da je MSOSSO zakon o ratifikaciji mednarodnega akta nepogodbene narave, zaradi česar je Sklep v nasprotju z Ustavo. Navaja, da je referendum o MSOSSO edina točka, na kateri je možno odločanje

državljanov, saj bodo vsi nadaljnji zakoni o ratifikacijah glede na navedbe Vlade zakoni o ratifikacijah mednarodnih pogodb, referendumih o njih pa po Ustavi izključeni.

3. Predlagatelj povzema vsebino 69. člena Zakona o zunanjih zadevah (Uradni list RS, št. 113/03 – uradno prečiščeno besedilo, 76/08, 108/09 in 31/15 – v nadaljevanju ZZZ-1) in stališča avtorjev,<sup>1</sup> ki opredeljujejo vsebino pojmov mednarodne pogodbe in mednarodnega akta nepogodbene narave. Da Sporazum med Vlado Republike Slovenije in Organizacijo za sodelovanje pri skupnem oboroževanju (OCCAR) o upravljanju programa Boxer s strani OCCAR (v nadaljevanju Sporazum) ni mednarodna pogodba, temveč mednarodni akt nepogodbene narave, naj bi izhajalo tudi iz obrazložitve MSOSSO. Po tej naj Sporazum ne bi prinašal nobenih finančnih ali drugih posledic, temveč le vzpostavljal pravno podlago za sodelovanje Republike Slovenije z Organizacijo za sodelovanje pri skupnem oboroževanju (v nadaljevanju OCCAR) v programu Boxer. Na podlagi Sporazuma pa naj bi bili sklenjeni nadaljnji mednarodni pravno zavezujoči akti za sodelovanje Republike Slovenije v programu Boxer in za nakup vozil Boxer (varnostni sporazum, memorandum o soglasju in programska odločitev) ter obligacijskopravna pogodba o nakupu vozil Boxer z dobaviteljem. Predlagatelj dodaja, da Vlada v obrazložitvi MSOSSO tudi navaja, da sklenitev Sporazuma ne zahteva izdaje novih ali spremembe veljavnih predpisov in naj Sporazum ne bi bil predmet usklajevanja s pravnim redom Evropske unije.

4. Predlagatelj meni, da Sporazum ne izpolnjuje osnovnih zahtev, ki morajo biti izpolnjene, da lahko govorimo o mednarodni pogodbi: (1) predmet pogodbe ni opredeljen (kaj točno bo OCCAR Republiki Sloveniji dal, storil, opravil zanjo); (2) dolžnosti in obveznosti pogodbenih strani niso opredeljene; (3) postopek izstopa iz Sporazuma ni določen; (4) Sporazum ni bil sklenjen s pogajanjem, ampak z izmenjavo pisem, pogajanja pa so predvidena šele v nadaljnjih korakih in ob sprejemanju kasnejših (dejanskih) mednarodnih pogodb; (5) Sporazum določa uporabo pravil OCCAR in ne pravil mednarodnega prava; (6) sam Sporazum ne določa nobenih obveznosti ali dolžnosti države, ki bi bile opredeljene v njem, temveč se celo nanaša na neke prihodnje odločitve, ki sploh niso opredeljene in določene; (7) v Sporazumu ni določbe o uporabi pravil mednarodnega prava. Da ne gre za mednarodno pogodbo, naj bi izhajalo tudi iz obrazložitve predloga MSOSSO, iz v Sporazumu uporabljene terminologije ter iz dejstva, da niso predvidene pravne posledice v primeru spora glede Sporazuma. Te naj bi bile predvidene šele za izvrševanje pravic in obveznosti, ki bodo opredeljene s kasnejšimi mednarodnimi pogodbami. Nadalje predlagatelj utemeljuje tudi, da OCCAR ni mednarodna organizacija, temveč je v obravnavanem primeru le posrednik med pravno osebo zasebnega prava (proizvajalcem Boxerjev) in Republiko Slovenijo. Sporazum zato po mnenju predlagatelja ni mednarodna pogodba niti v delu, v katerem so opredeljene

---

<sup>1</sup> Vsebina zahteve je v tem delu v pretežni meri prepis posameznih izsekov prispevkov avtorjev, zbranih v publikaciji A. Polak Petrič in drugi (ur.), Pravo mednarodnih pogodb, Piročnik, strokovni prispevki in dokumenti, Fakulteta za družbene vede, Založba FDV, in Ministrstvo za zunanje zadeve Republike Slovenije, Ljubljana 2013.

pogodbene stranke. Ker torej ne gre za mednarodno pogodbo, po mnenju predlagatelja tudi ni nobenega utemeljenega razloga, da o Sporazumu ne bi odločalo ljudstvo na referendumu, Sklep pa je posledično protiustaven, ker krši tretjo alinejo drugega odstavka 90. člena ter 3. in 44. člen Ustave.

5. Predlagatelj meni, da referendumska odločitev o pristopu Republike Slovenije k zvezi NATO iz leta 2003 ne daje vladajočemu razredu pravice, da nameni 780 milijonov EUR javnega denarja za nakup orožja in vojne tehnike, še zlasti pa naj bi bilo to nesprejemljivo v situaciji, ko država ni vojaško ogrožena, po drugi strani pa jo pestijo številne druge težave. Predlagatelj utemeljuje, zakaj bi bilo v trenutni situaciji dodatno povečanje proračunskih sredstev za oboroževanje nesmiselno, trdi, da bi prevzemanje kakršnihkoli obveznosti proračuna za oboroževanje v naslednjih letih ob ponovni uvedbi fiskalnih pravil ustvarilo trajen dodaten pritisk na znižanje proračunskih izdatkov za druge namene, ter na primeru zdravstva utemeljuje potrebo po nujnih investicijah na drugih področjih družbenega življenja. Meni, da gre za vprašanje, glede katerega mora obstajati širše družbeno soglasje, ter da imajo državljani in državljanke pravico na referendumu odločati o Sporazumu, ki ne pomeni mednarodne pogodbe, temveč le pravno podlago za sklepanje mednarodnih pogodb, ki pa bodo imele ključne finančne posledice za nadaljnje družbeno življenje državljanov in državljanok.

6. Državni zbor je odgovoril na zahtevo. Navaja, da ima izpodbijani Sklep pravno podlago v tretji alineji drugega odstavka 90. člena Ustave v zvezi s prvim odstavkom 21. člena Zakona o referendumu in o ljudski iniciativi (Uradni list RS, št. 26/07 – uradno prečiščeno besedilo in 52/20 – v nadaljevanju ZRLI). Meni, da je zato presoja osredotočena na vprašanje, ali odločitev, da referendumu ni dopustno razpisati, pomeni kršitev navedene ustavne določbe, ter da mora zato Ustavno sodišče oceniti, ali se Sklep nanaša na zakon o ratifikaciji mednarodne pogodbe.

7. Državni zbor utemeljuje, da so v obravnavanem primeru izpolnjeni vsi trije pogoji, da gre (1) za zakon o (2) ratifikaciji (3) mednarodne pogodbe. Navaja, da pri pristojnosti za ocenjevanje ustavnosti pri zakonu vselej prevlada formalni kriterij, kar velja tudi pri zakonu o ratifikaciji,<sup>2</sup> čemur MSOSSO zadosti. Pojasnjuje dva pomena pojma ratifikacije (notranjepravna in mednarodnopravna ratifikacija)<sup>3</sup> ter meni, da je pojem ratifikacija iz tretje alineje drugega odstavka 90. člena Ustave uporabljen v notranjepravnem pomenu odobritve mednarodne pogodbe z zakonom. Pri utemeljitvi, da gre v obravnavanem primeru za mednarodno pogodbo, se sklicuje na 69. člen ZZZ-1 ter na kriterije za presojo mednarodne pogodbe, ki jih je Ustavno sodišče navedlo v sklepih št. U-I-265/98 z dne 8. 3. 2001 (OdlUS X, 41) in št. U-I-128/98 z dne 23. 9. 1998 (OdlUS VII, 173). Državni zbor opozarja tudi na stališča, ki jih je v okviru predhodne presoje ustavnosti Ustavno

---

<sup>2</sup> Državni zbor se sklicuje na sklep Ustavnega sodišča št. U-I-197/97 z dne 21. 5. 1998 (OdlUS VII, 93).

<sup>3</sup> Državni zbor se sklicuje na sklep Ustavnega sodišča št. U-I-197/97 in mnenje Ustavnega sodišča št. Rm-1/97 z dne 5. 6. 1997 (Uradni list RS, št. 40/97, in OdlUS VI, 86).

sodišče zavzelo v mnenjih Ustavnega sodišča št. Rm-1/09 z dne 18. 3. 2010 (Uradni list RS, št. 25/10, in OdIUS XIX, 12) in št. Rm-1/97.

8. Državni zbor meni, da predlagatelj v pretežnem delu navedb, da v primeru Sporazuma ne gre za mednarodno pogodbo, ni izpolnil trditvenega in dokaznega bremena,<sup>4</sup> ter se opredeljuje le do tistih navedb, za katere meni, da so vsaj v določeni meri obrazložene oziroma konkretizirane. Trdi, da očitke, da Sporazum ni mednarodna pogodba, ker ne določa uporabe pravil mednarodnega prava, ni utemeljen. Pojasnjuje, da iz 1. točke Pisma o ponudbi z dne 9. 7. 2021 izhaja, da se za Pismo o ponudbi in sodelovanje v programu Boxer uporabljajo "pravila OCCAR", ki so opredeljena v 2. točki Pisma o ponudbi. Nadalje je po navedbah Državnega zbora v 3. točki Pisma o ponudbi izrecno določeno, da se za program Boxer uporabljajo določbe o imunitetah in privilegijih ter arbitražna klavzula, ki so del Konvencije OCCAR. Državni zbor trdi, da se skladno s stališči pravne teorije za mednarodno pravo štejejo tisti viri prava, ki jih na podlagi prvega odstavka 38. člena Statuta Meddržavnega sodišča pri svojem odločanju uporablja Meddržavno sodišče. Ker prvi odstavek 38. člena Statuta med te vire prava prišteva tudi splošne ali posebne mednarodne konvencije, Sporazum pa določa uporabo Konvencije OCCAR, je po prepričanju Državnega zbora s Sporazumom nedvomno določena uporaba pravil mednarodnega prava.

9. Nadalje Državni zbor utemeljuje, da OCCAR izpolnjuje vse kriterije, ki jih za opredelitev neke "entitete" kot mednarodne organizacije določa pravna teorija: (1) nastanek na podlagi mednarodnega akta, ki so ga sklenile države; (2) obstoj temeljnega akta; (3) obstoj organov, ki so ločeni od organov držav članic; (4) izključno oziroma prevladujoče članstvo držav. Dodaja še, da ima OCCAR po volji pogodbenih strank, ki je za to ključna, mednarodnopravno subjektiviteto ter samostojno sposobnost sklepanja mednarodnih aktov.

10. Državni zbor meni, da so neutemeljeni tudi očitki predlagatelja, da Sporazum ni mednarodna pogodba, ker za državo ne prinaša finančnih posledic. Državni zbor v zvezi s tem trdi, da je nesporno, da Sporazum pomeni pravno podlago za sklepanje (nadaljnjih) mednarodnih pogodb in obligacijskih poslov, ki bodo imeli neposredne finančne posledice za državni proračun, zato sklenitev Sporazuma predstavlja temeljno in nujno (čeprav ne zadostno) pravno podlago za nastanek dodatnih proračunskih obveznosti.

11. Po mnenju Državnega zbora specifičnost pravne narave mednarodne pogodbe v vseh primerih vpliva tudi na specifičnost ustavnosodnega varstva, če je v okvir tega varstva vključena mednarodna pogodba. Ustavnosodno varstvo je v tem primeru predhodno, predhodnost ugotavljanja pravne narave akta pa je pomembna tudi pri sporu o nedopustnosti referendumu o zakonu o ratifikaciji mednarodne pogodbe. V nasprotju s stališčem predlagatelja Državni zbor meni, da pri mednarodnem nepogodbenem aktu nista dopustna niti njegova ratifikacija z zakonom niti zakonodajni referendum. Če bi

---

<sup>4</sup> Državni zbor se sklicuje na sklep Ustavnega sodišča št. U-I-5/22, U-I-23/22 z dne 10. 2. 2022.

Ustavno sodišče Sklep razveljavilo, bi zato po mnenju Državnega zbora prišlo do pravno nevzdržne situacije, ko Ustavno sodišče ne bi imelo pristojnosti iz istega razloga, zaradi katerega je ugotovilo protiustavnost Sklepa, razveljaviti tudi MSOSSO. Državni zbor meni, da bi morala biti presoja Ustavnega sodišča v tem primeru razširjena tudi na MSOSSO, saj bi se v nasprotnem primeru zakon o ratifikaciji nanašal na mednarodni akt nepogodbene narave, kar bi bilo v neskladju z 2., 86., 153. in 160. členom Ustave, zakonodajni referendum pa bi bil izveden za mednarodni akt nepogodbene narave, kar bi bilo v neskladju z 90. členom Ustave. Državni zbor meni, da je glede na vse navedeno zahteva predlagatelja neutemeljena.

12. Mnenje je podala tudi Vlada, ki Ustavnemu sodišču predlaga, naj ugotovi, da Sklep ni v neskladju z Ustavo. Vlada trdi, da so bili v obravnavanem primeru odločitev Državnega zbora o nedopustnosti referendumu in argumenti, ki jih je Državni zbor pri tem upošteval, razumni in ustrezno obrazloženi.

13. Po mnenju Vlade MSOSSO izpolnjuje vse pogoje iz tretje alineje drugega odstavka 90. člena Ustave. Pri presoji, ali ima Sporazum pravno naravo mednarodne pogodbe, sta po mnenju Vlade pomembna tako formalni (procesni) kot materialni vidiki. Navaja, da je Ministrstvo za zunanje zadeve (v nadaljevanju MZZ), ki je skladno z 69. členom ZZZ-1 izključno pristojno za oceno pravne narave mednarodnih pravnih aktov, ocenilo, da je Sporazum mednarodna pogodba, ki se ratificira z zakonom. Vlada trdi, da so bila, upoštevaje oceno pravne narave Sporazuma, spoštovana postopkovna pravila za sklenitev mednarodne pogodbe, kot jih določa ZZZ-1, in pojasnjuje potek postopka. Navaja še, da je hkrati z odločitvijo o pobudi za sklenitev Sporazuma sprejela tudi predlog stališč delegacije za pogajanja, ter zato zavrača navedbe predlagatelja, da je bil Sporazum sklenjen brez pogajanj.

14. Po mnenju Vlade Sporazum zadosti tudi materialnim merilom za mednarodno pogodbo, kot jih določata 69. člen ZZZ-1 in Dunajska konvencija o pravu mednarodnih pogodb (Uradni list SFRJ, MP, 30/72, Akt o notifikaciji nasledstva glede konvencij Organizacije združenih narodov in konvencij, sprejetih v Mednarodni agenciji za atomsko energijo, Uradni list RS – MP, št. 9/92, 3/93, 9/93, 5/99, 9/08, 13/11, 97/11 in 9/13 – v nadaljevanju Dunajska konvencija). Pravila, ki jih Dunajska konvencija določa za mednarodne pogodbe med državami, je po mnenju Vlade mogoče uporabiti tudi pri sklepanju, razlagi in uporabi drugih mednarodnih pogodb. Vlada utemeljuje, da je izpolnjenih vseh pet meril za mednarodno pogodbo, in sicer, da (a) gre za sporazum, sklenjen med državami ali med državo in mednarodno organizacijo, ki je (b) sklenjen pisno in (c) za katerega velja mednarodno pravo, ne glede na (d) število listin, iz katerih je sestavljen, in (e) njegovo posebno ime. Utemeljuje, da OCCAR izpolnjuje vse elemente, ki so bistvenega pomena za nastanek mednarodne organizacije, saj so jo ustanovile države z mednarodno pogodbo – Konvencijo OCCAR, ki opredeljuje namen, obliko in način sodelovanja držav za doseganje v konvenciji navedenih ciljev, vzpostavlja strukturo OCCAR, opredeljuje njene organe in njihove pristojnosti, oblike financiranja, določa način in obseg sodelovanja OCCAR z drugimi subjekti mednarodnega prava, s katerimi lahko

sklepa sporazume, ter določa privilegije in imunitete OCCAR, njen pravni status pa je jasno naveden v 39. členu Konvencije OCCAR.

15. Vlada trdi, da namen pogodbenih strank Sporazuma, da ustvarita pravice in obveznosti skladno z mednarodnim pravom, izhaja posredno iz samih določb Sporazuma, po katerih Pismo o ponudbi in Pismo o sprejetju predstavljata sporazum iz 37. člena Konvencije OCCAR. Nadalje naj bi tak namen izhajal iz 6. točke Pisma o sprejetju, ki pogojuje začetek veljavnosti Sporazuma z notifikacijo zaključka notranjepравnih postopkov Republike Slovenije za njegovo uveljavitev (ratifikacija), kar je značilno za mednarodne pogodbe. Izrecno pa naj bi zaveza pogodbenih strank spoštovati določbe Sporazuma izhajala iz Dodatkov I in II k Sporazumu, ki sta njegov sestavni del in ki vsebujeta določbe o privilegijih in imunitetah, kar je tipični institut mednarodnega javnega prava, ter o reševanju sporov. Vlada glede na navedeno trdi, da je ob sklenitvi Sporazuma obstajalo soglasje volj obeh pogodbenih strank, da skleneta mednarodnopravno zavezujočo pogodbo.

16. Vlada pojasnjuje, da Sporazum vzpostavlja pravno podlago za upravljanje programa Boxer za Republiko Slovenijo s strani OCCAR in opredeljuje pogoje njunega sodelovanja v tem programu ter za državo nedvomno prinaša nove pravne obveznosti, kot izhajajo iz besedila Sporazuma, vključno z dodatki, ki so njegov sestavni del. Ker bo Republika Slovenija v programu Boxer sodelovala kot nečlanica OCCAR, naj bi bilo treba skleniti ustrezen sporazum, skladno s 37. členom Konvencije OCCAR. S sklenitvijo Sporazuma naj bi Republika Slovenija potrdila namero sodelovati v programu Boxer kot nečlanica in naj bi soglašala, da bo program upravljal OCCAR v skladu s pravili OCCAR, si čimer naj bi se zavezala, da bo spoštovala pravila OCCAR. Sporazum po navedbah Vlade vsebuje tudi zavezo Republike Slovenije sodelovati v programskem svetu in programskem odboru OCCAR skladno s pravili upravljanja OCCAR, pri čemer Republika Slovenija soglašala s prenosom pooblastil za odločanje njenim predstavnikom v teh telesih; ter zavezo, da se bo skupaj z drugimi državami, ki sodelujejo v programu Boxer, pogajala glede odločitve o programu v skladu s pravili OCCAR; obenem pa Republika Slovenija s Sporazumom prevzema tudi obveznosti, ki izhajajo iz dodatkov k Sporazumu, zlasti obveznosti glede zagotavljanja privilegijev in imunitet OCCAR, njegovim predstavnikom in predstavnikom držav članic, ter zaveze glede spoštovanja določb o reševanju sporov, ki predvidevajo ustanovitev arbitražnega razsodišča. Vlada trdi, da gre za vsebine, ki se v praksi značilno urejajo z mednarodnimi pogodbami. Zavrača trditve predlagatelja, da predmet Sporazuma ni določen. Tudi samo dejstvo, da Sporazum vzpostavlja pravno podlago za sklenitev nadaljnjih izvedbenih aktov, po mnenju Vlade kaže na njegovo pravno zavezujočo naravo, saj brez te pravne podlage izvedbenih aktov sploh ne bi bilo mogoče skleniti. Vlada dodaja še, da niti Ustava niti ZZZ-1 ne predvidevata ratifikacije mednarodnih nepogodbenih aktov.

17. Odgovor Državnega zbora in mnenje Vlade sta bila posredovana v izjavo predlagatelju, ki njune navedbe zavrača kot neutemeljene. Upošteva, da gre za precedenčni primer, predlagatelj meni, da so nesprejemljiva vnaprejšnja opozorila

Ustavnemu sodišču, da bi ugotovitev, da je prepoved referendumu protiustavna, povzročila nevzdržno stanje v praksi. Predlagatelj oporeka tudi stališčem Državnega zbora in Vlade, da bi morala biti najprej izčrpana predhodna ustavnosodna presoja samega zakona, saj ta ni vsebinsko enakovredna ustavnosodni presoji Sklepa. Izključitev možnosti odločitve v korist pobudnika za razpis referendumu zaradi ugotovitve, da se referendum nanaša na protiustaven zakon, bi po mnenju predlagatelja pomenila izvotlitev ustavne pravice do referendumu. Predlagatelj meni, da mnenje MZZ, po katerem gre za mednarodno pogodbo, ne more biti edino upoštevno, ter utemeljuje, da je potrebna vsebinska presoja zakona in ugotovitev, ali gre dejansko za zakon, ki ratificira mednarodno pogodbo. Nasprotuje tudi argumentom, da gre v primeru MSOSSO za praktično že izvršena dejstva, ki jih ni več mogoče spremeniti, ter za že dane zaveze, ki jih država ne sme prekršiti. Republika Slovenija naj bi si namreč s Sporazumom zagotovila le možnost, da posredniško združenje OCCAR opravi nakup vojaške opreme. Argumenti, da Sporazum za državo pomeni prevzem pravic in obveznosti, so po mnenju predlagatelja neutemeljeni, kar naj bi potrjevale tudi izjave predstavnikov Ministrstva za obrambo na tiskovni konferenci 14. 3. 2022. Predlagatelj vztraja, da je Sporazum mednarodni akt nepogodbene narave. Državnemu zboru in Vladi očita, da tudi glede dejstva, da OCCAR ni mednarodna organizacija, nista podala tehtnih argumentov.

## B. – I.

18. Po Ustavi ima v Republiki Sloveniji oblast ljudstvo, ki jo uresničuje neposredno in z volitvami, po načelu delitve oblasti (drugi odstavek 3. člena Ustave). Oblast se neposredno izvršuje v znanih oblikah t. i. neposredne demokracije, med katere spada tudi zakonodajni referendum. Z vidika delovanja državne oblasti zakonodajni referendum pomeni način sodelovanja ljudstva pri sprejemanju zakonov kot najpomembnejših pravnih in političnih odločitev, ki so sicer v pristojnosti zakonodajnega predstavniškega telesa.<sup>5</sup> V tem primeru se ob Državnem zboru kot zakonodajalec pojavi tudi ljudstvo.

19. Zakonodajni referendum ureja Ustava v 90. členu. Predvideva ga kot naknadni zavrnitveni referendum o uveljavitvi zakona, ki ga je Državni zbor že sprejel. V zvezi z izvrševanjem referendumu državljanom (volivcem) zagotavlja dve pravici: najprej pravico 40.000 volivcev, da zahtevajo razpis referendumu (prvi odstavek 90. člena Ustave), nato pa še pravico glasovati na referendumu (tretji odstavek 90. člena Ustave). Podrobnejšo ureditev načina izvrševanja zakonodajnega referendumu Ustava prepušča zakonski ureditvi (peti odstavek 90. člena).<sup>6</sup> Do uskladitve z novo ustavno ureditvijo<sup>7</sup> referendumu

---

<sup>5</sup> Prim I. Kaučič v: I. Kaučič (ur.), Zakonodajni referendum, Inštitut za primerjalno pravo, GV Založba, Ljubljana 2010, str. 21.

<sup>6</sup> Peti odstavek 90. člena Ustave določa, da se referendum ureja z zakonom, ki ga sprejme Državni zbor z dvotretjinsko večino glasov navzočih poslancev.

se je takrat veljavni 21. člen Zakona o referendumu in o ljudski iniciativi (Uradni list RS, št. 26/07 – uradno prečiščeno besedilo – v nadaljevanju ZRLI/07) v skladu z drugim odstavkom II. razdelka UZ90, 97, 99 smiselno uporabljal tako, da je Ustavno sodišče odločilo o sporu med predlagateljem referenduma in Državnim zborom, ki je zavrnil razpis referenduma o zakonu. Aprila 2020 je bil sprejet Zakon o spremembah in dopolnitvi Zakona o referendumu in o ljudski iniciativi (Uradni list RS, št. 52/20 – ZRLI-E), ki je na novo uredil postopek odločanja o nedopustnosti zakonodajnega referenduma s spremembo 21. člena ZRLI/07 in dodanim novim 21.a členom. Veljavni ZRLI ureja dva različna postopka odločanja Državnega zbora o nedopustnosti referenduma in prav tako dva različna postopka ustavnosodne kontrole te odločitve. Člen 21 ZRLI ureja postopek glede zakonov iz druge do četrte alineje drugega odstavka 90. člena Ustave, 21.a člen ZRLI pa postopek glede zakonov iz prve alineje drugega odstavka 90. člena Ustave.

20. Pristojnosti Ustavnega sodišča so v temelju urejene v 160. členu Ustave. V enajsti alineji prvega odstavka 160. člena Ustava omogoča, da se Ustavnemu sodišču dodatne pristojnosti določijo tudi z zakoni. Taki posebni pristojnosti, ki sta namenjeni varstvu zakonodajnega referenduma, sta urejeni v 21. in 21.a členu ZRLI, ki v zvezi s tem urejata tudi posebna, vendar različna postopka. Člen 21 ZRLI ureja postopek glede zakonov iz druge do četrte alineje drugega odstavka 90. člena Ustave. Na podlagi te zakonske določbe Državni zbor v štirinajstih dneh po vložitvi referendumske pobude sprejme sklep, s katerim ugotovi, da referendum ni dopustno razpisati, in ga objavi v Uradnem listu Republike Slovenije. Pobudnik lahko v petnajstih dneh od objave tega sklepa zahteva, naj Ustavno sodišče preizkusi njegovo ustavnost. Ustavno sodišče odloči o zahtevi v tridesetih dneh. Drugače kot v postopku po 21.a členu ZRLI, v katerem Ustavno sodišče svojo pristojnost ustavnosodnega varstva referenduma izvršuje v postopku za oceno ustavnosti zakona, ki je že bil uveljavljen, je v postopku po 21. členu ZRLI predmet presoje sklep Državnega zbora, da referendum ni dopustno razpisati, ustavnosodno varstvo referenduma pa je tako zagotovljeno še pred uveljavitvijo zakona.<sup>8</sup> Če Ustavno sodišče ugotovi, da je sklep Državnega zbora o nedopustnosti referenduma v neskladju z Ustavo, ga razveljavi, postopek referenduma o zakonu pa se po objavi odločitve Ustavnega sodišča nadaljuje.<sup>9</sup> Gre za posebna postopkovna pravila, ki so *lex specialis* v

---

<sup>7</sup> Ustavna ureditev zakonodajnega referenduma je bila spremenjena z Ustavnim zakonom o spremembah 90., 97. in 99. člena Ustave Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 47/13 – v nadaljevanju UZ90, 97, 99).

<sup>8</sup> Če je zoper sklep Državnega zbora na Ustavno sodišče vložena zahteva za oceno ustavnosti, Državni zbor zakona ne pošlje v razglasitev do objave odločitve Ustavnega sodišča v Uradnem listu Republike Slovenije, da sklep Državnega zbora ni v neskladju z Ustavo, oziroma do seznanitve, da je zahteva umaknjena (drugi stavek tretjega odstavka 21. člena ZRLI).

<sup>9</sup> Glej peti odstavek 21. člena ZRLI, po katerem sklep Državnega zbora o nedopustnosti referenduma zadrži zbiranje podpisov volivcev za podporo zahtevi za razpis referenduma in potek roka za njihovo zbiranje. Zbiranje podpisov se v primeru odločitve Ustavnega sodišča, da je sklep Državnega zbora v neskladju z Ustavo, nadaljuje naslednji dan po objavi odločbe Ustavnega sodišča v Uradnem listu Republike Slovenije, kar se objavi na spletni strani Državnega zbora.



razmerju do splošne ureditve postopka presoje ustavnosti zakona v Zakonu o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo, 109/12, 23/20 in 92/21 – v nadaljevanju ZUstS).

21. Državni zbor je 2. 2. 2022 sprejel MSOSSO. Predlagatelj je 9. 2. 2022 kot pobudnik referendumu vložil pobudo volivcem za vložitev zahteve za razpis zakonodajnega referendumu o MSOSSO. Istega dne je Vlada Državnemu zboru predlagala sprejetje Sklepa. Državni zbor je Sklep sprejel 21. 2. 2022, istega dne pa je bil Sklep tudi objavljen v Uradnem listu Republike Slovenije. Predlagatelj je 8. 3. 2022 vložil zahtevo za oceno ustavnosti Sklepa. Glede na navedeno so za obravnavo zahteve izpolnjeni procesni pogoji iz drugega odstavka 21. člena ZRLI.

## B. – II.

22. Drugi odstavek 90. člena Ustave določa primere nedopustnosti zakonodajnega referendumu, in sicer referendumu ni dopustno razpisati:

- o zakonih o nujnih ukrepih za zagotovitev obrambe države, varnosti ali odprave posledic naravnih nesreč,
- o zakonih o davkih, carinah in drugih obveznih dajatvah ter o zakonu, ki se sprejema za izvrševanje državnega proračuna,
- o zakonih o ratifikaciji mednarodnih pogodb,<sup>10</sup>
- o zakonih, ki odpravljajo protiustavnost na področju človekovih pravic in temeljnih svoboščin ali drugo protiustavnost.

23. Ustavno sodišče je že sprejelo stališče, da je ustavodajalec vnaprej izključil referendum o zakonih, navedenih v drugem odstavku 90. člena Ustave.<sup>11</sup> V teh primerih sploh ni mogoče govoriti o pravici zahtevati referendum,<sup>12</sup> kar pomeni, da Ustavno sodišče pri presoji odločitve Državnega zbora, da je referendum nedopusten, ne opravi tehtanja med prizadetimi ustavnimi vrednotami (na eni strani pravico do referendumu in na drugi strani drugimi ustavnimi vrednotami, ki jih varujejo zakoni, o katerih je referendum izključen), temveč v mejah pravnega sklepanja in ob upoštevanju vseh okoliščin primera oceni, ali gre v konkretnem primeru za zakon iz drugega odstavka 90. člena Ustave.

---

<sup>10</sup> Izključitev zakonov o ratifikaciji mednarodnih pogodb iz referendumskega odločanja se ne nanaša na mednarodne pogodbe, ki jih določa prvi odstavek 3.a člena Ustave, saj zanje velja posebna ureditev iz drugega odstavka 3.a člena Ustave.

<sup>11</sup> Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-II-1/15 z dne 28. 9. 2015 (Uradni list RS, št. 80/15, in OdlUS XXI, 5), 49. točka obrazložitve.

<sup>12</sup> Glede četrte alineje drugega odstavka 90. člena Ustave je Ustavno sodišče sprejelo stališče, da ima Državni zbor celo dolžnost preprečiti referendum (prav tam).

24. V obravnavanem primeru to pomeni, da mora Ustavno sodišče presoditi, ali MSOSSO ustreza pojmu zakona o ratifikaciji mednarodne pogodbe iz tretje alineje drugega odstavka 90. člena Ustave, zaradi česar je o njem izključen zakonodajni referendum.

25. Ustava pojma "zakon o ratifikaciji mednarodne pogodbe" iz tretje alineje drugega odstavka 90. člena ne opredeljuje. Iz Poročila Ustavne komisije k Predlogu za začetek postopka za spremembe Ustave Republike Slovenije<sup>13</sup> izhaja, da je ustavodajalec z navedeno ustavno določbo izključil referendum o aktu o ratifikaciji mednarodne pogodbe, pri tem pa upošteval posebnost ureditve v Republiki Sloveniji, po kateri Državni zbor ratificira mednarodne pogodbe z zakonom<sup>14</sup> in ne z odlokom oziroma z njemu ustreznim aktom, kot je to običajno v drugih ureditvah, zaradi česar je bilo po do tedaj veljavni ureditvi dopustno razpisati zakonodajni referendum tudi o takih ratifikacijskih zakonih.<sup>15</sup> Iz gradiv, pripravljenih ob spreminjanju Ustave, izhaja, da je izključitev zakonov o ratifikaciji mednarodnih pogodb iz referendumskega odločanja utemeljena na pravni naravi sklepanja mednarodnih pogodb.<sup>16</sup>

26. Ustavno sodišče je v okviru predhodne (*a priori*)<sup>17</sup> in naknadne (*a posteriori*)<sup>18</sup> presoje ustavnosti mednarodnih pogodb že sprejelo nekatera stališča, ki so upoštevana tudi v

---

<sup>13</sup> Poročilo Ustavne komisije k Predlogu za začetek postopka za spremembe Ustave Republike Slovenije z osnutkom ustavnega zakona o spremembah Ustave (EPA 620-VI) z dne 15. 1. 2013 (v nadaljevanju Poročilo Ustavne komisije), str. 13.

<sup>14</sup> Zahteva po ratifikaciji mednarodne pogodbe z zakonom ne izhaja iz drugih členov Ustave, temveč jo je implicitno uvedel prav 90. člen Ustave, ki je pri tem sledil ureditvi iz prvega odstavka 169. člena Poslovnika državnega zbora (Uradni list RS, št. 92/07 – uradno prečiščeno besedilo, 105/10, 80/13, 38/17, 46/20 in 111/21). Prim. tudi I. Kaučič, Ustavne omejitve in prepovedi zakonodajnega referenduma, Zbornik znanstvenih razprav, št. 1, let. 74 (2014), str. 74.

<sup>15</sup> Zakonodajni referendum je tesno povezan s predmetom odločanja. Ustavno sodišče je svojo pristojnost za oceno ustavnosti ratifikacijskih zakonov na podlagi prve alineje prvega odstavka 160. člena Ustave utemeljilo po formalnem merilu, po katerem zadošča že, da je akt izdan v obliki zakona (mnenje Ustavnega sodišča št. Rm-1/97, 13. točka obrazložitve, in sklep Ustavnega sodišča št. U-I-197/97, 7. točka obrazložitve). Ob analogni uporabi tega stališča za zakonodajni referendum zakon o ratifikaciji mednarodne pogodbe pred spremembo 90. člena Ustave ni mogel biti izključen iz sistema zakonodajnega referenduma. Več o dopustnosti referenduma o zakonih, ki so to le po imenu, ne pa tudi po materialnih merilih, glej I. Kaučič, Referendum o mednarodnih pogodbah, Javna uprava, št. 1–2, let. 45 (2009), str. 75.

<sup>16</sup> Poročilo Ustavne komisije, str. 13.

<sup>17</sup> Pristojnost Ustavnega sodišča, da v postopku ratifikacije mednarodne pogodbe izreka mnenje o njeni skladnosti z Ustavo, je določena v drugem odstavku 160. člena Ustave.

<sup>18</sup> Ustava ne predvideva naknadne presoje ustavnosti mednarodnih pogodb, po ustaljeni ustavnosodni presoji pa je Ustavno sodišče na podlagi prve alineje prvega odstavka 160. člena Ustave pristojno za presojno zakona o ratifikaciji mednarodne pogodbe, prek tega pa posredno presoja tudi mednarodno pogodbo, ki je predmet ratifikacije z zakonom (tako Ustavno sodišče že v

primeru presoje ustavne skladnosti izključitve referendumov na podlagi tretje alineje drugega odstavka 90. člena Ustave. Tako je Ustavno sodišče v mnenju št. Rm-1/97 že razložilo pojem in pomen zakona o ratifikaciji in pojasnilo, da gre za notranjepravni akt, ki ima dvojni pomen: (1) pomeni pooblastilo predsedniku republike, da lahko izda listino o ratifikaciji, ter (2) je normativni akt, s katerim se v skladu z 8. in 86. členom ter drugim odstavkom 153. člena Ustave mednarodnopravne obveznosti spreminjajo v notranje pravo države (17. točka obrazložitve).<sup>19</sup> V sklepu št. U-I-128/98 je Ustavno sodišče navedlo merila za presojo, kdaj gre za mednarodno pogodbo, ki mora biti v skladu z Ustavo in zakonom, ki ureja zunanje zadeve, objavljena.<sup>20</sup> Pri tem se je oprlo (tudi) na definicijo mednarodne pogodbe iz Dunajske konvencije.<sup>21</sup> Iz ustavnosodne presoje ustavnosti mednarodnih pogodb, ki so bile v postopkih ratifikacije, nadalje izhaja, da Ustavno sodišče pri njihovi razlagi upošteva, da mednarodne pogodbe še niso postale del notranjega pravnega reda Republike Slovenije, in zato njihovo vsebino razlaga s pomočjo pravil razlage, kot so določena v Dunajski konvenciji.<sup>22</sup> V primeru razlage vsebine mednarodne pogodbe, ratificirane z zakonom, v smislu tretje alineje drugega odstavka 90. člena Ustave ni videti razlogov za drugačen pristop. Gre prav tako za primer, ko mednarodna pogodba še ni postala del notranjega prava države, saj je objava zakona o njeni ratifikaciji ravno zaradi spora o (ne)dopustnosti referendumov odložena.<sup>23</sup> Pravno naravo in vsebino mednarodnega instrumenta, ki je predmet zakona o ratifikaciji, glede katerega je Državni zbor sprejel sklep o nedopustnosti referendumov, je treba ugotavljati po pravilih mednarodnega prava.<sup>24</sup>

### B. – III.

27. Upošteva je navedena izhodišča, mora Ustavno sodišče najprej presoditi, ali je MSOSSO zakon o ratifikaciji mednarodne pogodbe, oziroma – upoštevajoč trditve

---

mnenju št. Rm-1/97, 13. točka obrazložitve, in sklepu št. U-I-197/97, 7. točka obrazložitve, enako tudi v sklepu št. U-I-180/10 z dne 7. 10. 2010 (Uradni list RS, št. 6/11), 7. točka obrazložitve).

<sup>19</sup> Glej tudi odločbo Ustavnega sodišča št. U-II-1/12, U-II-2/12 z dne 17. 12. 2012 (Uradni list RS, št. 102/12, in OdlUS XIX, 39), 46. točka obrazložitve.

<sup>20</sup> Glej tudi sklep Ustavnega sodišča št. U-I-265/98, 4. točka obrazložitve.

<sup>21</sup> Sklep Ustavnega sodišča št. U-I-128/98, 8. točka obrazložitve.

<sup>22</sup> Glej mnenja Ustavnega sodišča št. Rm-1/00 z dne 19. 4. 2001 (Uradni list RS, št. 43/01, in OdlUS X, 78), 25. točka obrazložitve, št. Rm-1/02 z dne 19. 11. 2003 (Uradni list RS, št. 118/03, in OdlUS XII, 89), 9. točka obrazložitve, in št. Rm-2/02 z dne 5. 12. 2002 (Uradni list RS, št. 117/02, in OdlUS XI, 246), 33. točka obrazložitve.

<sup>23</sup> Glej tretji odstavek 21. člena ZRLI.

<sup>24</sup> V teoriji je zastopano stališče, da je treba mednarodno pogodbo v vsakem primeru razlagati po pravilih mednarodnega prava, ne glede na to, ali je že postala tudi del notranjega prava države (glej M. Škrk, Odnos med mednarodnim pravom in notranjim pravom v praksi Ustavnega sodišča, Pravniki, let. 62, št. 6–8 (2007), str. 302).

predlagatelja – natančneje, ali je Sporazum mednarodna pogodba ali pa gre za akt, ki nima mednarodne pogodbene narave.

28. Dunajska konvencija mednarodno pogodbo opredeljuje kot mednarodni sporazum, ki ga države sklenejo pisno in ga ureja mednarodno pravo ter ki je sestavljen v obliki ene same listine ali dveh ali več povezanih listin, ne glede na njegovo posebno poimenovanje (točka a) prvega odstavka 2. člena Dunajske konvencije). Smiselno enako opredelitev mednarodne pogodbe vsebuje tudi Dunajska konvencija o sklepanju mednarodnih pogodb med državami in mednarodnimi organizacijami ali med samimi mednarodnimi organizacijami, podpisana 21. 3. 1986 (v nadaljevanju Dunajska konvencija II).<sup>25</sup> Dunajska konvencija II še ne velja, vendar pa v mednarodnopravni teoriji ni dvoma, da so njene določbe, ki tesno sledijo določbam Dunajske konvencije, splošno sprejete kot veljavno mednarodno pravo.<sup>26</sup> Praksa držav, teorija in mednarodna judikatura priznavajo Dunajski konvenciji pomen običajnega mednarodnega prava.<sup>27</sup> Zato je pravila, ki jih določa Dunajska konvencija (in ki jim sledi tudi Dunajska konvencija II), vključno z opredelitvijo vsebine mednarodne pogodbe, mogoče uporabiti tudi pri razlagi mednarodnih pogodb, sklenjenih med državami in mednarodnimi organizacijami.<sup>28</sup>

29. Drugi odstavek 69. člena ZZZ-1 določa, da mnenje o tem, ali je mednarodni akt mednarodna pogodba, daje MZZ pred začetkom postopka za njegovo sklenitev, na kar ZZZ-1 veže določene posledice glede obličnosti postopka sklepanja mednarodnega akta in njegove objave. Vendar pa stališču Vlade, da je na podlagi navedene zakonske določbe ocena pravne narave mednarodnih pravnih aktov v izključni pristojnosti MZZ, ni mogoče slediti. Uvrstitev zakonov o ratifikaciji mednarodnih pogodb med zakone, o katerih Ustava prepoveduje razpis referendumu, pomeni, da gre za ustavno materijo,<sup>29</sup> za

---

<sup>25</sup> Glede na predmet urejanja konvencije ta vsebuje prilagoditev opredelitve pogodbenih strank, tako da določa, da je mednarodna pogodba mednarodni sporazum, ki ga sklenejo države in mednarodne organizacije oziroma mednarodne organizacije med seboj.

<sup>26</sup> A. Aust, *Modern Treaty Law and Practice*, 3. izdaja, Cambridge University Press, New York 2013, str. 347.

<sup>27</sup> M. Škrk, *Ustavnosodna presoja mednarodnih pogodb*, Javna uprava, let. 45, št. 1–2 (2009), str. 51 in v opombi 2 navedeni viri.

<sup>28</sup> Türk mednarodno pogodbo opredeljuje kot sporazum med subjekti mednarodnega prava, ki izraža njihovo soglasje volje ter s tem določa njihove pravice in obveznosti (glej D. Türk, *Temeljni mednarodnega prava*, 2., pregledana in dopolnjena izdaja, IUS Software, GV Založba, Ljubljana 2015, str. 192). Nekateri avtorji posebej poudarjajo namen pogodbenic ustvariti razmerje med njimi in opredeljujejo mednarodno pogodbo kot pisni sporazum, s katerim države ali mednarodne organizacije ustvarjajo oziroma imajo namen ustvariti razmerje med njimi in ki deluje na področju mednarodnega prava (glej I. Seidl-Hohenveldern, *Hierarchy of Treaties*, v: J. Klabbers in R. Lefeber (ur.), *Essays on the Law of Treaties: A Collection of Essays in Honour of Bert Vierdag*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden 1998, str. 7).

<sup>29</sup> Primerjaj z odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-480/20 z dne 11. 3. 2021 (Uradni list RS, št. 57/21), 26. točka obrazložitve.

razlago katere je pristojno tudi Ustavno sodišče v postopku po 21. členu ZRLI. Presoja, ali gre za mednarodno pogodbo, je v okviru izvrševanja njegovih pristojnosti pridržana Ustavnemu sodišču, ki pri tem na mnenje MZZ ni vezano.<sup>30</sup> Dejstvo, da je MZZ pred začetkom postopka sklepanja Sporazuma dalo mnenje, da je slednji mednarodna pogodba, zato samo po sebi ne more utemeljiti zaključka, da je MSOSSO zakon o ratifikaciji mednarodne pogodbe v smislu tretje alineje drugega odstavka 90. člena Ustave.

30. V doktrini mednarodnega prava ni poenotene definicije mednarodne organizacije,<sup>31</sup> iz različnih opredelitev<sup>32</sup> pa je mogoče razbrati, da je bistvenega pomena za nastanek mednarodne organizacije to, da jo ustanovijo države, na temelju njihove soglasne volje, z mednarodno pogodbo, v kateri so navedeni cilji, naloge in stalni organi organizacije, prek katerih organizacija izraža svojo lastno voljo, ločeno od njenih članic.<sup>33</sup> Mednarodne organizacije, ki imajo lastno mednarodnopravno subjektiviteto, so subjekti mednarodnega prava.

31. Sporazum je bil sklenjen med Republiko Slovenijo in OCCAR. OCCAR je evropska organizacija, ki so jo z namenom okrepitve sodelovanja pri zagotavljanju vojaške opreme ustanovili Združeno kraljestvo, Republika Francija, Zvezna republika Nemčija in Italijanska republika. Nastal je s Konvencijo OCCAR, ki so jo države ustanoviteljice podpisale 9. 9. 1998 v Farnboroughu v Združenem kraljestvu in je začela veljati 28. 1. 2001. Konvencija OCCAR je mednarodna pogodba,<sup>34</sup> ki med drugim opredeljuje namene sodelovanja držav članic in vlogo OCCAR (5.–8. člen), organa organizacije (*Board of Supervisors* in *Executive Administration*), njune naloge in sestavo (9.–22. člen).

---

<sup>30</sup> Primerjaj tudi s sklepom Ustavnega sodišča št. U-I-128/98. Stališče, da je pravna narava 69. člena ZZZ-1 zgolj instruksijska, je zastopano tudi v teoriji (M. Škrk, nav. delo, 2009, str. 51; enako V. Sancin, Mednarodno pravo v hierarhiji pravnih virov EU in njenih članic, Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana 2009, str. 40).

<sup>31</sup> Dunajska konvencija II je omejena na medvladne organizacije (točka i) prvega odstavka 2. člena).

<sup>32</sup> Glej na primer D. Türk, nav. delo, str. 247–248; C. F. Amerasinghe, Principles of institutional law of international organizations, 2. posodobljena izdaja, Cambridge University Press, New York 2005, str. 10; glej tudi A. Golia Jr. in A. Peters, The concept of international organization, v: J. Klabbers (ur.) The Cambridge Companion to International Organizations Law, Cambridge University Press, New York 2022, str. 27.

<sup>33</sup> Več o tem glej tudi M. Grašek, Mednarodne organizacije in njihovi ustanovni akti, v: A. Polak Petrič in drugi (ur.), nav. delo, str. 191–210.

<sup>34</sup> Konvencija OCCAR je v skladu s prvim odstavkom 102. člena Ustanovne listine Organizacije združenih narodov (Sklep o objavi besedila Ustanovne listine Organizacije združenih narodov in njenih sprememb, Uradni list RS, št. 2/14, MP, št. 1/14) kot mednarodna pogodba tudi registrirana pri Sekretariatu Organizacije združenih narodov (št. registracije I-45889).

Da ima OCCAR mednarodnopravno subjektiviteto in pravno osebnost, izhaja iz 37.<sup>35</sup> in 39. člena<sup>36</sup> Konvencije OCCAR. Člen 40 Konvencije OCCAR in Priloga I Konvencije OCCAR določata, da uživajo OCCAR, njegovo osebje in strokovnjaki ter predstavniki držav članic privilegije in imunitete, kar je značilno za mednarodne organizacije, ki to potrebujejo za učinkovito izvrševanje svojih ciljev in nalog.<sup>37</sup> Iz navedenega izhaja, da OCCAR ustreza merilom, ki jih doktrina mednarodnega prava določa za mednarodne organizacije. Očitek predlagatelja, da OCCAR ni mednarodna organizacija v mednarodnopravnem smislu, glede na navedeno ni utemeljen.

32. Podlaga za sklenitev Sporazuma je navedena v 37. in 38. členu Konvencije OCCAR. V skladu z navedenima določbama OCCAR lahko sodeluje z drugimi mednarodnimi organizacijami in institucijami ter vladami, organizacijami in institucijami držav, ki niso članice OCCAR, ter z njimi sklepa sporazume (*agreements*), tako sodelovanje pa ima lahko obliko udeležbe države nečlanice v enem ali več programih, ki jih upravlja OCCAR. S sporazumom med OCCAR in državo nečlanico, kot je tudi upoštevni Sporazum, se vzpostavi razmerje med OCCAR in državo nečlanico, brez katerega sodelovanje države nečlanice v programu ni mogoče.<sup>38</sup> Sporazum zato predstavlja pravno podlago za sodelovanje države nečlanice v programih, ki jih upravlja OCCAR.

33. Ključni element mednarodne pogodbe, tj. da jo ureja mednarodno pravo, zajema tudi namen ustvariti obveznosti po mednarodnem pravu.<sup>39</sup> Pogodbene stranke morajo imeti namen (voljo) ustvariti pravno zavezujoč dogovor.<sup>40</sup> V obravnavanem primeru iz vsebine Sporazuma izhaja, da bo z njegovo uveljavitvijo dobila Republika Slovenija pravico, da se z drugimi državami, ki sodelujejo v programu Boxer, pogaja glede odločitve o programu v skladu s pravili OCCAR ter da podpiše odločitev o programu, ki s podpisom postane za Republiko Slovenijo pravno zavezujoč enako kot za države članice OCCAR in sodelujoče države v programu, ki so že podpisnice odločitve o programu (4. točka Pisma o ponudbi). Sporazum opredeljuje pogoje sodelovanja Republike Slovenije v programu, in sicer z njegovo uveljavitvijo dobijo predstavniki Republike Slovenije pravico sodelovati v programskem svetu in programskem odboru, pri tem pa imajo polna pooblastila za odločanje o vseh zadevah v pristojnosti programskega sveta in programskega odbora (1.

---

<sup>35</sup> Mednarodne organizacije lahko kot subjekti mednarodnega prava sklepajo pogodbe z drugimi subjekti mednarodnega prava, tako državami kot mednarodnimi organizacijami (glej A. Aust, nav. delo, str. 341).

<sup>36</sup> V skladu z 39. členom Konvencije OCCAR je OCCAR pravna oseba s polno poslovno sposobnostjo, in sicer ima zlasti sposobnost za (a) sklepanje pogodb, (b) pridobivanje nepremičnega in premičnega premoženja ter razpolaganja z njim in (c) sprožitev pravnih postopkov.

<sup>37</sup> C. F. Amerasinghe, nav. delo, str. 316.

<sup>38</sup> Glej točko 8.1.1 OCCAR management procedure OMP 2 Main: Programme integration, str. 12.

<sup>39</sup> A. Aust, nav. delo, str. 17.

<sup>40</sup> O. Dörr in K. Schmalenbach (ur.), Vienna Convention on the Law of Treaties: A Commentary, 2. izdaja, Springer-Verlag GmbH Germany, Berlin 2018, str. 41.

točka Pisma o ponudbi). Z uveljavitvijo Sporazuma pa bo Republika Slovenija pristala na to, da OCCAR vodi in upravlja program Boxer skladno z določbami Konvencije OCCAR, varnostnega sporazuma in pravili OCCAR (1. točka v zvezi z 2. točko Pisma o ponudbi), ter kot obvezujoče sprejela določbe o privilegijih in imunitetah ter arbitražno klavzulo iz Prilog I in II Konvencije OCCAR (3. točka Pisma o ponudbi).

34. Glede na navedeno Sporazum vzpostavlja mednarodnopravno razmerje med pogodbenima strankama, kar je ključen element mednarodne pogodbe.<sup>41</sup> Pravicam, ki jih bo s Sporazumom pridobila Republika Slovenija, ustrezajo dolžnosti OCCAR, in obratno, obveznostim Republike Slovenije stojijo nasproti ustrezne pravice OCCAR.<sup>42</sup> Očitki predlagatelja, da s Sporazumom niso opredeljeni predmet pogodbe in obveznosti pogodbenih strani ter da zanj ne velja mednarodno pravo, zato niso utemeljeni.

35. Iz samega Sporazuma obenem izhaja tudi, da so bila pred določitvijo vsebine Pisma o ponudbi izvedena pogajanja o pogojih sodelovanja Republike Slovenije v programu Boxer (drugi odstavek Pisma o ponudbi). Navedeno je razvidno tudi iz tega, da besedilo 6. točke Pisma o ponudbi deloma odstopa o standardiziranega besedila Pisma o ponudbi po pravilih OCCAR, po katerem začetek veljavnosti sporazuma ni vezan na končanje notranjepravnih postopkov države.<sup>43</sup> V skladu s 6. točko Pisma o ponudbi začne Sporazum veljati (*entry into force*) z dnem pisnega obvestila Vlade o končanem notranjepravnem postopku za začetek veljavnosti Sporazuma. Pogajanja glede vsebine Sporazuma in uporaba terminologije, značilne za mednarodne pogodbe,<sup>44</sup> pa le še dodatno potrjujeta zaključek o pogodbeni naravi Sporazuma in o namenu pogodbenih strank, da vzpostavita medsebojno pravno razmerje.

36. Na podlagi navedenega Ustavno sodišče šteje, da je Sporazum mednarodna pogodba, ki jo ratificira Državni zbor z zakonom. MSOSSO je zato zakon o ratifikaciji mednarodne pogodbe v smislu tretje alineje drugega odstavka 90. člena Ustave, glede katerega je referendum po Ustavi izključen. Izpodbijani Sklep posledično ni v neskladju z Ustavo.

### C.

37. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi 21. člena ZUstS in tretje alineje drugega odstavka 46. člena Poslovnika Ustavnega sodišča (Uradni list RS, št. 86/07,

---

<sup>41</sup> Za mednarodno pogodbo gre lahko v določenih primerih, tudi če rezultat soglasja volj niso oprijemljive pravice in obveznosti, vendar pa volja strank ustvarja oziroma spreminja pravno razmerje v širšem smislu (glej prav tam, str. 42).

<sup>42</sup> Prav tam, str. 41.

<sup>43</sup> Priloga OMP-2 (Annex OMP 2-C Approved Letter of Offer / Letter of Acceptance Model Text).

<sup>44</sup> Primerjaj sodbo Meddržavnega sodišča v zadevi *Maritime delimitation in the Indian Ocena (Somalia v. Kenya)*, *Preliminary Objections*, z dne 2. 2. 2017, 42. točka obrazložitve.

54/10, 56/11, 70/17 in 35/20) v sestavi: predsednik dr. Matej Accetto ter sodnica in sodniki dr. Rok Čeferin, Dr. Dr. Klemen Jaklič (Oxford ZK, Harvard ZDA), dr. Rajko Knez, dr. Špelca Mežnar, dr. Marijan Pavčnik in Marko Šorli. Odločbo je sprejelo soglasno.

dr. Matej Accetto  
Predsednik