



REPUBLIKA SLOVENIJA
USTAVNO SODIŠČE

Številka: U-I-87/99

Datum: 8. 7. 1999

S K L E P

Ustavno sodišče je v postopku za preizkus pobud Ervina Dokiča iz Pirana in politične stranke Krščansko socialna unija Krščanski socialisti na seji dne 8. julija 1999

sklenilo:

Pobudi Ervina Dokiča in politične stranke Krščansko socialna unija - Krščanski socialisti za začetek postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti sklepa Vlade št. 803-05/98-1 z dne 11. 10. 1998 se zavržeta.

O b r a z l o ž i t e v

A.

1. Pobudnik Ervin Dokič je z vlogo z dne 7. 4. 1999 (s kasnejšimi dopolnitvami) predlagal začetek postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti neobjavljenega akta Vlade, s katerim je bil zračni prostor Republike Slovenije dan na uporabo za prelete vojaških letal zveze Nato. Navaja, da mu Ustava v 72. členu zagotavlja pravico do zdravega življenjskega okolja. To naj bi pomenilo tudi pravico do okolja brez prekomernega hrupa, ki je škodljiv za duševnost in sploh za zdravje ljudi. Pravico do miru in življenja brez prekomernega hrupa mu zagotavljajo tudi Zakon o varstvu okolja (Uradni list RS, št. 32/93 in 1/96 - v nadaljevanju: ZVO) in na njegovi podlagi izdani podzakonski akti. V to pravico naj bi posegal hrup, ki ga povzročajo preleti nadzvočnih letal zveze Nato čez Slovenijo.

2. Po mnenju pobudnika Vlada niti ni pristojna odločati o uporabi zračnega prostora Slovenije za potrebe vojaških preletov, namenjenih za napad na samostojno in neodvisno državo. Po določbi 124. člena Ustave nedotakljivost in celovitost državnega ozemlja ureja zakon, ki mora biti sprejet z dvotretjinsko večino. Vlada naj zato ne bi imela pooblastila za odločitve, ki posegajo v nedotakljivost in celovitost državnega ozemlja.

3. Akt Vlade naj bi bil v nasprotju z 8. členom Ustave, ker da ni v skladu s splošno veljavnimi načeli mednarodnega prava in mednarodnimi pogodbami. Pri tem se pobudnik sklicuje na Ustanovno listino Združenih narodov, ki da vsebuje načela o prepovedi uporabe sile proti celovitosti in politični neodvisnosti katerekoli suverene države, o mirnem reševanju sporov, o prepovedi intervencije v notranje zadeve suverene države, poleg tega pa tudi načelo suverene enakosti držav, teritorialne celovitosti in druga načela. Z izpodbijanim aktom naj bi Vlada neposredno podprla ravnanja, ki pomenijo kršitev temeljnih načel Združenih narodov, kar naj bi pomenilo tudi neposredno kršenje teh načel s strani Slovenije. Po mnenju pobudnika napad na Zvezno Republiko Jugoslavijo (v nadaljevanju: ZRJ) ni mirovna operacija, ker ne obstaja za to potrebni sklep Varnostnega sveta, Nato pa naj bi se pokazal kot napadalna in ne obrambna mednarodna povezava.

4. Izpodbijani akt ni bil objavljen, kot to za predpise zahteva 154. člen Ustave, zato po navedbah pobudnika ne more veljati.

Podpisal ga je generalni sekretar Vlade in ne predsednik Vlade, zato naj bi bil v nasprotju tudi z Zakonom o Vladi (Uradni list RS, št. 4/93, 71/94 - odlUS, 23/96 in 47/97 - ZVRS).

5. Vlada v odgovoru na pobudo navaja, da je 11. 10. 1998 Natu na njegovo zaprosilo zagotovila uporabo slovenskega zračnega prostora za izvajanje zračnih operacij nad ozemljem ZRJ. To je storila s sklepom št. 803-05/98-1 z dne 11. 10. 1998. Dovoljenje je bilo zaproseno zaradi morebitne uporabe

sile proti ZRJ pri reševanju kritičnega položaja na Kosovu, za katerega je Varnostni svet OZN ugotovil, da je grožnja miru in varnosti v regiji ter zaradi katerega je bilo mogoče pričakovati humanitarno katastrofo (resoluciji Varnostnega sveta št. 1199 z dne 23. 9. 1998 in št. 1203 z dne 24. 10. 1998). Državni zbor je kot enega temeljnih ciljev države določil vključitev v Nato (Resolucija o izhodiščih zasnove nacionalne varnosti, Uradni list RS, št. 71/93 in 2/94). Določil je tudi, da v procesu vključevanja v evropske in druge mednarodne povezave Republika Slovenija prevzema pravice in obveznosti, ki jih te povezave terjajo na obrambnem področju. Sprejeta odločitev Vlade, ki je pristojna za vodenje politike države, naj bi bila v skladu s politiko, ki jo je na obrambnem in mednarodnem področju določil Državni zbor in naj bi pomenila ravnanje v skladu z mednarodnimi sporazumi, ki jih je v okviru Partnerstva za mir doslej z Natom sklenila Republika Slovenija.

6. Po navedbah Vlade namen omejene uporabe sile s strani Nata proti ZRJ ni prizadeti teritorialno integriteto te države ali njeno politično neodvisnost, pač pa vzpodbuditi politični dialog in stabilizirati položaj, ki ogroža mir in varnost v regiji in širše. Uporaba sile je v mednarodnem pravu dopustna po odobritvi Varnostnega sveta, ko ta ukrepa v skladu s svojimi pooblastili, ki jih ima po Ustanovni listini OZN. Uporabe sile proti ZRJ Varnostni svet ni eksplicitno odobril, je pa v obdobju od marca do oktobra 1998 sprejel več resolucij o Kosovu (št. 1160, 1199 in 1203), ki so bile sprejete po poglavju VII. Ustanovne listine. Po mnenju Vlade obstajajo tehtni razlogi, da je bilo dano dovoljenje za uporabo zračnega prostora za potrebe zračnih operacij Nata nad ozemljem ZRJ, čeprav jih ni izrecno odobril Varnostni svet, ki pa je s sprejetimi akti posredno nakazal možnost uporabe sile.

7. Vlada še navaja, da letala Nata letijo nad območjem Republike Slovenije po točno določenih smereh na višini med 6 000 in 14 000 metrov ter vedno s podzvočno hitrostjo. Zasilno odmetavanje oborožitve nad Slovenijo ni dovoljeno, pristojni organi pa stalno spremljajo prelete teh letal. Prepovedano je tudi prebijanje zvočnega zidu nad Slovenijo. Po mnenju Vlade hrup vojaških letal, ki letijo s podzvočno hitrostjo, ne presega hrupa potniških letal, zato naj ne bi šlo za prekomerno obremenjevanje okolja in povzročanje škode za zdravje ljudi.

8. Pobudi Ervina Dokiča se je z vlogo z dne 29. 4. 1999 pridružila politična stranka Krščansko-socialna unija (krščanski socialisti), ki svoj pravni interes utemeljuje s programom stranke, po katerem se stranka zavzema za dosledno demokratično ureditev države Slovenije. Dovoljenje Vlade za prelete vojaških letal čez Slovenijo naj bi bilo v nasprotju s 124. členom Ustave. Po tej določbi organizacijo obrambe nedotakljivosti in celovitosti državnega ozemlja (tedaj tudi zračnega prostora, ki ga dovoljujemo uporabljati Natovim letalom) sprejme Državni zbor z dvotretjinsko večino navzočih poslancev. V Državnem zboru pa naj ne bi bilo o tem nobenega zakona, sklepa ali glasovanja. V dopolnitvi z dne 5. 5. 1999 je politična stranka svojo vlogo opredelila kot samostojno pobudo.

9. Državni zbor na pobudo ni odgovoril.

B.

10. Ustavno sodišče začne postopek za oceno ustavnosti in zakonitosti predpisov oziroma splošnih aktov za izvrševanje javnih pooblastil, če so izpolnjeni procesni pogoji, ki jih določa zakon. Ni ne zakonsko predpisanih ne precedenčnih pravil o tem, katerega od procesnih pogojev je treba najprej preizkusiti. Vrstni red je odvisen od vsakokratnih dejanskih in pravnih okoliščin posamezne zadeve. Treba je nadalje upoštevati, prvič, da so včasih podlage za ugotavljanje različnih procesnih predpostavk med seboj močno prepletene, in drugič, da se pogosto med seboj prepletajo tudi podlage za ugotavljanje procesnih predpostavk in podlage za ugotavljanje meritorne utemeljenosti pobude. Zato posameznih procesnih predpostavk pogosto ni mogoče obravnavati po - četudi slučajno določenem - vrstnem redu in izolirano, ampak vzporedno, pogosto pa tudi ne ločeno od elementov, ki predstavljajo že podlago za meritorno odločitev, do katere pozneje zaradi odsotnosti procesne predpostavke lahko sploh ne pride. V spornem primeru je lahko vprašljiv predvsem obstoj dveh procesnih predpostavk - kot rečeno, ne nujno po navedenem vrstnem redu: a) pobudnikov pravni interes (24. člen Zakona o Ustavnem sodišču, Uradni list RS, št. 15/94 - v nadaljevanju: ZUstS) in b) pravna narava izpodbijanega akta (ali gre za predpis) in s tem pristojnost Ustavnega sodišča za njegovo presojo (21. člen ZUstS).

11. Ko govorimo o prepletenosti podlag za obstoj navedenih dveh procesnih predpostavk - in posledično tudi o tem, da se včasih pri ugotavljanju njihovega obstoja ni mogoče povsem ogniti delni "meritorni presoji" izpodbijanega akta, je treba upoštevati, da narava izpodbijanega akta lahko vpliva tudi na pravni interes, težko pa si je predstavljati nasprotno: da bi bila narava akta odvisna od tega, ali ima določena oseba pravni interes. Zato je vedno mogoče ugotavljati, ali je izpodbijani akt predpis ali splošni akt za izvajanje javnih pooblastil, pa pri tem pustiti vprašanje obstoja pravnega interesa povsem ob strani. Nasprotno pa pogosto ni mogoče dovolj zanesljivo presoditi o obstoju pravnega interesa, ne da bi Ustavno sodišče proučevalo tudi pravno naravo akta in vsebino razmerij, ki jih ureja. Zato se lahko zgodi, da bo Ustavno sodišče preizkušalo, ali je pristojno, pri tem ugotovilo, da je, oziroma da bi bilo, nato pa šele ugotavljalo, ali je podan tudi pravni interes. Pri odločanju o tem pa ne bo moglo povsem opustiti oziroma zanemariti sklepov, do katerih je prišlo, ko je preizkušalo procesno predpostavko pristojnosti oziroma narave izpodbijanega pravnega akta. Kot se bo pokazalo v nadaljevanju, gre tudi v obravnavani zadevi ravno za takšen primer.

12. Ustavno sodišče je že večkrat odločilo in obrazložilo, da ima politična stranka le tedaj pravni interes za vložitev pobude za oceno ustavnosti ali zakonitosti predpisa, kadar ta neposredno posega v njene pravice, pravne interese ali pravni položaj kot pravne osebe. Njeni programski, politični interesi, (pravni) interesi posameznih njenih članov ali splošen interes za spoštovanje demokratične ureditve ter ustavnosti in zakonitosti pa politični stranki ne dajejo pravice do pobude za oceno ustavnosti oziroma zakonitosti.

13. Izpodbijani sklep tudi ne posega neposredno v pravice, pravne interese oziroma pravni položaj pobudnika Ervina Dokića.

Po določbi prvega odstavka 24. člena ZUstS lahko vsakdo da pisno pobudo za začetek postopka, če izkaže svoj pravni interes. Ta je po določbi drugega odstavka tega člena podan, če predpis, katerega oceno pobudnik predlaga, neposredno posega v njegove pravice, pravne interese oziroma pravni položaj. Po ustaljeni praksi Ustavnega sodišča mora biti pravni interes neposreden in konkreten. Splošen in abstrakten pravni interes, ki bi ga lahko imel kdorkoli, ne zadošča. Pobudnik bi moral izkazati, da izpodbijani predpis neposredno posega v njegove lastne pravice, pravne interese oziroma pravni položaj in da bi ugoditev njegovemu predlogu privedla do spremembe njegovega pravnega položaja (tako na primer v sklepu št. U-I-29/94 z dne 12. 5. 1994 - OdlUS III, 48 in sklepu št. U-I-155/94 z dne 9. 11. 1994 - OdlUS III, 121).

14. Odločitev, da se da na razpolago zračni prostor Republike Slovenije za prelete vojaških letal, ki sodelujejo v zračnih operacijah zveze Nato nad območjem ZRJ, ne posega neposredno v pravico državljanov Republike Slovenije do zdravega življenjskega okolja (72. člen Ustave). Ta pravica se zagotavlja v skladu z zakonom. V ZVO je kot merilo vseh ravnanj in norm varstva okolja navedeno človekovo zdravje, počutje in kakovost njegovega življenja ter preživetje, zdravje in počutje živih organizmov (četrti odstavek 1. člena ZVO). Ni vsak poseg v okolje nedopusten. Dopustna je obremenitev okolja, ki ne presega predpisanih normativov ali okvirov dovoljenih posegov v okolje (5. člen, točka 6.1., mejne vrednosti, ki jih na podlagi 27. člena ZVO predpiše Vlada). ZVO v 15. členu uveljavlja načelo varstva pravic, ki nalaga vsakomur, da pri odločanju o posegu v okolje ukrene vse, da se zagotovi uresničevanje pravice drugih do zdravega življenjskega okolja, in ureja tudi pravno varstvo za zagotovitev uresničevanja te pravice. Izpodbijani sklep nalaga pristojnim ministrstvom, da ukrenejo vse potrebno za izvajanje sklepa. Pri sprejemanju teh ukrepov pa so ministrstva dolžna upoštevati tudi predpise o varstvu okolja - torej tudi obveznost, da dovoljeni preleti vojaških letal ne smejo presežati dopustne obremenitve okolja - glede hrupa in drugih posegov v prostor.

15. Vendar pobudnik poleg kršitve pravice do zdravega življenjskega okolja uveljavlja tudi, da je izpodbijani akt protiustaven in nezakonit, ker naj bi Vlada ne imela pooblastil za njegov sprejem. Z izpodbijanem aktom naj bi namreč Vlada okrnila nedotakljivost in celovitost državnega ozemlja, kar bi lahko uredil le zakon, ki mora biti sprejet z dvotretjinsko večino. Poleg tega navaja še, da akt, ki je po svoji naravi predpis, ni bil objavljen in se zato ne bi smel uporabljati. To sodišče se je že nekajkrat srečalo z vprašanjem, ali je od razlogov, ki jih pobudnik navaja za izpodbijanje predpisa, lahko odvisen obstoj njegovega pravnega interesa. Na prvi pogled je videti, kot da obstoj pravnega interesa po 24. členu ZUstS ne more biti odvisen od tega, zakaj (iz kakšnih razlogov in s kakšno utemeljitvijo - pa tudi

s kakšnimi motivi) pobudnik predpis izpodbija, ampak le od tega, kako vsebina tega predpisa vpliva na njegove pravice, pravne koristi in pravni položaj.

Vendar je v nekaterih primerih tudi od (zatrjevanih) razlogov za protiustavnost lahko odvisno, ali posamezen subjekt ima pravni interes ali ne.

16. Glede na razloge, ki jih je navajal za protiustavnost izpodbijanega akta (sprejem po nepristojnem organu, poseg v nedotakljivost in celovitost državnega ozemlja z aktom, ki ni bil objavljen in naj bi zaradi tega ne smel učinkovati), je moralo Ustavno sodišče presoditi glavne značilnosti akta, preden je lahko dokončno odgovorilo na vprašanje, ali ima pobudnik pravni interes za njegovo izpodbijanje.

17. Nato je z verbalno noto¹ z dne 10. 10. 1998 zaprosil Vlado Republike Slovenije za dovolitev neomejenega dostopa do zračnega prostora Republike Slovenije zaradi izvajanja zračnih operacij nad ozemljem ZRJ. Nota je bila posredovana preko Misije Republike Slovenije pri Natu, torej po diplomatski poti. Vlada je prav tako z verbalno noto dne 11.10.1998 odgovorila Natu in ga obvestila o vsebini izpodbijanega sklepa. Odločitev Vlade o dovolitvi zračnih preletov nad Slovenijo s strani Nata države Slovenije stricto sensu mednarodnopravno ne zavezuje. V danem primeru namreč ne gre za nastanek pogodbenega odnosa med Slovenijo in Natom po členu 13 Dunajske konvencije o sklepanju mednarodnih pogodb med državami in mednarodnimi organizacijami ali med mednarodnimi organizacijami². Z enostransko privolitvijo v posege v državni zračni prostor za nedoločen čas oziroma do prenehanja zračnih operacij Nata nad ZRJ je Vlada pristala na to, da bo za čas trajanja privolitve Slovenija trpela takšne posege v svojo suverenost. V tem pogledu je možno takemu dovoljenju pripisati naravo pravnega in ne zgolj političnega dejanja. Ne more pa tako dana privolitev šteti za nastanek enostranske mednarodnopravne obveznosti³ Slovenije do Nata s praktično enakimi mednarodnopravnimi posledicami, kot nastanejo za državo pri sklenitvi mednarodne pogodbe. Enostranski preklic privolitve oziroma dovoljenja preletov vojaških letal Nata za zračne operacije nad ZRJ s strani Slovenije zanjo namreč ne bi pomenil kršitve sprejete mednarodnopravne obveznosti in nastanka mednarodnopravnih posledic, ki bi iz tega sledile. Bi pa preklic dovoljenja Natu za prelete nad Slovenijo lahko zanjo imel posledice zunanjepolitične narave.

18. Ustavno sodišče je pristojno za presojo ustavnosti in zakonitosti predpisov slovenskih organov državne oblasti. Ni pa v njegovi pristojnosti niti presoja skladnosti z Ustavo odločitev, ki jih sprejemajo tuje države ali mednarodne organizacije, niti presoja skladnosti teh odločitev z mednarodnimi pogodbami. Za tako presojo so pristojni ustrezni mednarodni organi in tribunali. Odločitev o vojaških zračnih napadih na ZRJ je sprejela zveza Nato oziroma njene posamezne članice - tuje države. Za presojo njihove odločitve Ustavno sodišče ni pristojno.

19. Vprašanje, ali je odločitev Vlade v skladu s politiko države na zunanjepolitičnem in obrambnem področju, je v prvi vrsti vprašanje razmerja med Državnim zborom in Vlado. Vprašanja usklajenega ravnanja in nastopanja države na teh področjih je v pristojnosti nosilcev zakonodajne in izvršilne veje oblasti.

Ustavno sodišče lahko v ta razmerja poseže praviloma le v dveh primerih. Prvič takrat, ko bi katerikoli od nosilcev ene od vej oblasti štel, da je drugi posegel v njegovo pristojnost ali jo prevzel - če bi torej šlo za spor o pristojnosti. In drugič, kadar gre za presojo ustavnosti in zakonitosti predpisov, ki jih sprejemata Državni zbor ali Vlada.

20. Navedb pobudnika o nepristojnosti Vlade za sprejem izpodbijanega sklepa ni mogoče obravnavati kot pobude za rešitev spora o pristojnosti med Vlado in Državnim zborom. Po 61. členu ZUstS lahko zahtevo za odločitev v takem (pozitivnem) kompetenčnem sporu vložita le Državni zbor ali Vlada - če katerikoli od njiju meni, da je drugi posegel v njegovo pristojnost ali jo prevzel. Kdorkoli drug nima legitimacije za vložitev zahteve ali pobude za odločitev o sporu glede pristojnosti med tema dvema organoma.

21. ZVRS v 21. členu določa, da Vlada sprejme odločitev v obliki sklepa, kadar ne odloči z drugim aktom. Oblika izpodbijanega sklepa torej kaže na to, da ne gre za predpis. Na to kaže tudi dejstvo, da je sklep podpisal generalni sekretar Vlade in ne njen predsednik - kar pobudnik sicer navaja kot dodatno nezakonitost. Poslovnik Vlade Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 13/93: Poslovnik Vlade)

v 51. in 52. členu določa pravila za podpisovanje vladnih odločitev. Sklepe, ki se ne objavljajo v Uradnem listu - torej tudi sklepe in akte, ki nimajo narave predpisa - podpisuje generalni sekretar Vlade.

22. Po 4. členu Ustave je Slovenija ozemeljsko enotna in nedeljiva država. Ta ustavna določba med drugim predpostavlja tudi suverenost nad njenim ozemljem, vključno z zračnim prostorom.

23. Čikaška konvencija o mednarodnem civilnem zračnem prometu (Uradni list FLRJ, št. 3/54 in naslednji, ki jo je Slovenija sprejela z Aktom o notifikaciji nasledstva, Uradni list RS, št. 24/92, točka A.2.) priznava državi popolno in izključno suverenost nad njenim zračnim prostorom. Urejen je prelet civilnih letal (posebej v komercialne namene); prepovedan pa je prelet vojaških, carinskih in policijskih letal (t.i. državnih zračnih plovil). Po 3. členu Čikaške konvencije lahko državna plovila preletajo ali pristajajo v drugi (tuji) državi samo na podlagi izrecne dovolitve ali posebnega sporazuma.

24. Zračno plovbo v slovenskem zračnem prostoru še vedno ureja predpis bivše SFRJ iz leta 1986 (Zakon o zračni plovbi, Uradni list SFRJ, št. 45/86, 24/88, 80/89 in 29/90 in Uradni list RS, št. 10/91, 17/91-I, 13/93, 58/93 in 66/93 - v nadaljevanju: ZZP, ki se smiselno uporablja kot predpis Republike Slovenije na podlagi 4. člena Ustavnega zakona za izvedbo Temeljne Ustavne listine o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije, Uradni list RS, št. 1/91-I: UZITUL), ki smiselno določa: - slovenski zračni prostor je nedotakljiv; tuje letalo ga krši, če prileti in leti v njem brez dovoljenja pristojnega organa (2. člen),

- tuje državno letalo je vojaško, policijsko in carinsko letalo (22. točka 9. člena),

- tuje letalo sme leteti v slovenskem zračnem prostoru samo z dovoljenjem za letenje v slovenskem zračnem prostoru, če v mednarodnem sporazumu, ki zavezuje Slovenijo, ni drugače določeno (prvi odstavek 22. člena),

- dovoljenje za letenje izda za tuja državna letala upravni organ za zunanje zadeve v soglasju z upravnim organom za obrambo (drugi odstavek 22. člena),

- za tuje vojaško letalo, ki dobi dovoljenje za letenje, se uporabljajo posebni predpisi; tuje vojaško letalo, ki se ne uporablja v vojaške namene in ima dovoljenje za letenje, pa se šteje za civilno letalo (23. člen),

- tujemu letalu je prepovedano, da v slovenskem zračnem prostoru nosi aktivno nabito strelno, raketno ali bombniško orožje ter aktivno opremo za snemanje (25. člen).

O izdaji posamičnega dovoljenja za lete tujih letal govori tudi Pravilnik o načinu izdajanja dovoljenj za lete zrakoplovov (Uradni list RS, št. 58/92), ki ga je izdal direktor Republiške uprave za zračno plovbo.

25. Kadar ni šlo za izdajanje dovoljenj le za posamične prelete, je Slovenija s tujimi državami ali mednarodnimi organizacijami sklepala posebne sporazume. Tako je na primer z Madžarsko sklenila meddržavni sporazum o vojaškem sodelovanju na področju letalstva in zračne obrambe (Uradni list RS, št. 22/98, Mednarodne pogodbe, št. 5/98). Sporazum je ratificiral Državni zbor. Sklenjen je bil z namenom preprečevanja kršitev zračnega prostora in varnega izvajanja vojaških poletov. Izrecno določa, da je prepovedano preleteti državno mejo Republike Slovenije z zračnimi plovili, ki so opremljena z raketami, bombami, nabitimi topovi ali drugimi bojnimi sredstvi, ter z zračnimi plovili, ki prevažajo radioelektronsko, radarsko in optično opremo, ki so zmožna opravljati izvidovanje, razen v primerih, ki so dovoljeni z mednarodnimi pogodbami, katerih pogodbenici sta obe državi (3. točka 3. člena sporazuma).

26. Vlada kot podlago za sprejem izpodbijanega sklepa navaja Sporazum med državami pogodbenicami Severnoatlantskega pakta in drugimi državami, ki sodelujejo v partnerstvu za mir, glede statusa njihovih sil (Uradni list RS, št. 77/95, Mednarodne pogodbe št. 16/95), ki sicer predvideva, da se sile ene države pogodbenice po dogovoru lahko pošljejo na ozemlje druge države, da pa se bodo odločitve o pošiljanju in sprejemanju sil še naprej sprejemale z ločenimi dogovori med zadevnimi državami.

Tako je bil o tranzitu mirovnih sil, ki so (oziroma še) sodelujejo v operacijah na območju Bosne in Hercegovine, med Vlado Republike Slovenije in Natom sklenjen poseben sporazum (Uradni list RS, št. 44/96, Mednarodne pogodbe št. 11/96), ki ga je ratificiral Državni zbor. Podoben sporazum naj bi bil sklenjen tudi za tranzit mirovnih sil, ki bodo sodelovale v kopenski operaciji na območju Kosova. Iz dokumentacije Državnega zbora je razvidno, da so pobudo za sklenitev takega dogovora že obravnavala delovna telesa Državnega zbora: Odbor za mednarodne odnose in Odbor za obrambo.

27. Vlada v odgovoru na pobudo ne zatrjuje, da bi za dovolitev spornih preletov imela podlago v že podpisanih mednarodnih pogodbah. Zatrjuje le, da je odločitev v skladu z načelno politiko države, da se vključi v Nato, kjer naj bi poleg pravic prevzemala tudi obveznosti, ki bodo iz take povezave izhajale.

Tudi če bi šlo le za mednarodni akt, podpisan zaradi uresničevanja že sklenjene mednarodne pogodbe, bi veljavna zakonodaja RS zahtevala njegovo ratifikacijo z uredbo Vlade na podlagi tretjega odstavka 63. člena ZZZ.

28. Izpodbijani sklep temelji na politični odločitvi Vlade, kot pristojnega državnega organa za vodenje zunanje in obrambne politike države. Taka odločitev sama po sebi ne more biti predmet presoje pred Ustavnim sodiščem. Vendar pa bi ta odločitev - razen odgovora Natu - zahtevala tudi ustrezno normativno ravnanje. Na podlagi veljavne zakonodaje je sicer mogoče dati dovoljenje za prelet nad državnim ozemljem tudi tujim vojaškim letalom. Toda zakonodaja ureja izdajanje dovoljenj za praviloma posamične prelete, predvsem pa prepoveduje prelete oboroženih letal. V primeru preletov letal Nata pa je šlo ravno za prelete takih letal. Takih primerov pa veljavna zakonodaja ne ureja. Zato bi Vlada morala predlagati ali ustrezno dopolnitev veljavne zakonodaje, ali predlagati sprejem posebnega zakona, ali skleniti mednarodno pogodbo, ki bi jo ratificiral Državni zbor (drugi odstavek 63. člena ZZZ).

Ravnanje Vlade, ki je Državni zbor le seznanila s svojo odločitvijo, in ravnanje Državnega zbora, ki je informacijo le vzel na znanje, čeprav se je nanašala na odločitev, ki bi jo moral sam sprejeti, na stvari ničesar ne spremeni. Tudi Državni zbor ima ne le pravico, temveč tudi dolžnost odločati o zadevah, ki spadajo v njegovo pristojnost.

29. Izpodbijani sklep v drugem odstavku nalaga pristojnim ministrstvom, da ukrenejo vse potrebno za izvajanje Vladne odločitve. Posamični akti in dejanja državnih organov morajo temeljiti na zakonu ali na zakonitem predpisu (četrti odstavek 153. člena Ustave). To v konkretnem primeru pomeni, da bi pristojna ministrstva na podlagi ZZP in Pravilnika lahko izdajala le posamična dovoljenja za prelet oziroma potrdila načrt leta - vendar ne za oborožena letala.

30. Določba 124. člena Ustave je predvsem pristojnostna norma: o vrsti, obsegu in organizaciji obrambe nedotakljivosti in celovitosti državnega ozemlja odloča Državni zbor z zakonom.

Izpodbijani sklep sicer ne vsebuje odločitve, ki bi se nanašala neposredno na obrambo državnega ozemlja, pomeni pa odločitev o obrambnih vprašanjih. Med taka vprašanja spadajo tudi zagotavljanje miru in stabilnosti v širši regiji ter odločitve o obrambnih povezavah države in obveznostih, ki iz takih povezav izhajajo. Preleti oboroženih vojaških letal pomenijo poseg v nedotakljivost in suverenost državnega ozemlja in najmanj tudi poseg v civilni zračni promet nad Slovenijo. Oboje pa nujno zahteva aktiviranje tako civilnih kot vojaških sredstev zaradi zagotavljanja varnosti ljudi in premoženja ter zaradi zagotavljanja varnosti države. Državni zbor je tisti, ki skrbi, da je zagotovljena učinkovita varnost, obramba in zaščita celotnega državnega ozemlja in akvatorija ter zračnega prostora (točka V.2. Resolucije o izhodiščih zasnove nacionalne varnosti Republike Slovenije). Iz načel pravne države tudi izhaja, da v mednarodnih dejavnostih, v katere se vključi Republika Slovenija in katerih mednarodnopravna narava ni jasna ali je šele v nastajanju nove prakse držav, notranjepravno za njihovo uveljavljanje veljajo najvišji pravni standardi. Državni zbor bi torej moral z zakonom urediti primere, pogoje in postopek za sprejem odločitev, kot je izpodbijana.

31. Izpodbijani sklep je zato po presoji Ustavnega sodišča akt, ki bi ga bilo glede na vsebino treba sprejeti kot predpis. Ker posega na eni strani v vprašanje državne suverenosti, na drugi strani pa na

področje, ki je že urejeno z zakoni, bi moral biti sprejet v obliki zakona, ki bi ga sprejel Državni zbor. Le Državni zbor lahko spreminja in dopolnjuje veljavni zakon, kolikor bi se izkazalo, da obstoječa ureditev ne omogoča zakonite odločitve v neki konkretni dejanski situaciji (neki novi dejanski situaciji, ki je prvotni zakon ni upošteval).

Sklep Vlade ne more nadomestiti pomanjkanja zakonske podlage za generalno dovolitev preletov oboroženih vojaških letal čez ozemlje Republike Slovenije.

32. Vendar pa se je izpodbijani sklep uporabljal in je imel tudi dejanske učinke - učinkoval je torej kot predpis. Ustavno sodišče je ugotovilo, da bi izpodbijani sklep moral biti tudi sprejet v obliki predpisa, in to v obliki zakona, ki ga sprejme Državni zbor, kar posledično pomeni, da bi bilo Ustavno sodišče za njegovo presojo pristojno. Ne glede na vse opisane značilnosti izpodbijanega akta pa pobudniku ni mogoče priznati pravnega interesa za vložitev pobude. Narava akta ni takšna, da bi bila v postopku njegovega sprejemanja kršena kakšna pobudnikova pravica. Posledice akta - delni odstop suverenosti nad državnim zračnim prostorom - so sicer takšne, da lahko prizadenejo interes vsakega državljanca Slovenije, vendar pa ne gre za pravno varovani položaj posameznika. Za takšen primer pa bi lahko šlo, če bi izpodbijani akt ustvarjal položaj iz 92. člena Ustave, česar pa pobudnik ne zatrjuje, Ustavno sodišče samo pa tudi ni našlo elementov dejanskih stanov, ki jih opisuje navedena ustavna določba. Zato je zaradi pomanjkanja pravnega interesa tudi pobudo pobudnika zavrglo.

C.

33. Ustavno sodišče je sprejelo ta sklep na podlagi 25. člena v zvezi z 21. členom ZUstS v sestavi: predsednik Franc Testen ter sodnice in sodniki dr. Janez Čebulj, dr. Zvonko Fišer, dr. Miroslava Geč - Korošec, Lojze Janko, Milojka Modrijan, dr. Lojze Ude, dr. Mirjam Škrk in dr. Dragica Wedam - Lukić. Sklep je sprejelo soglasno. Sodnik Ude je dal pritrdilno ločeno mnenje.

P r e d s e d n i k :
Franc Testen

Opombe:

1Diplomatska nota je oblika meddržavnega komuniciranja, ki ima uraden in v določenih primerih lahko tudi pravno zavezujoč pomen. Z njo se običajno sporočajo dejstva, ki zadevajo medsebojne odnose - v obravnavanem primeru odnose med Slovenijo in Natom, kot mednarodno organizacijo. Verbalna nota je pisna, ni pa podpisana.

2Podpisana na Dunaju 21. 3. 1986 in velja. Slovenija ni pogodbenica, vendar določbo lahko štejemo kot del običajnega mednarodnega prava, ker je identična istemu določilu Dunajske konvencije o pravu mednarodnih pogodb iz leta 1969 (Člen 13: Sklenitev mednarodne pogodbe z izmenjavo instrumentov, ki ustanavljajo mednarodno pogodbo).

3Glede na stališča mednarodnopravne doktrine in judikature dovoljenja države za poseg v njeno državno suverenost (npr. dovoljenje za prelet tujih vojaških letal) ni možno uvrstiti med enostranska pravna dejanja (unilateral acts of states) države v ožjem pomenu in torej enostranski prevzem mednarodnopravnih obveznosti z posledicami, ki iz tega sledijo, kot so npr. notifikacija, obljuba, privolitev, priznanje, protest, odrek. Praksa držav o enostranskih pravnih dejanjih (razen v gornjih primerih) je dokaj neenotna, doktrina in judikatura pa relativno skromna, pri čemer je Komisija za mednarodno pravo ZN šele v začetni fazi kodifikacije tega vprašanja. J. Andrassy, *Međunarodno pravo*, Školska knjiga Zagreb, 1976, str. 314-318; N.Q. Dinh, P. Daillier, A. Pellet, *Droit international public*, 4e edition, Librairie generale, de droit et de jurisprudence, Paris 1992, Les acts unilateraux, str. 349-355; Report of the International Law Commission on the Work of Its Fiftieth Session, 20 April-12 June 1998, 27 July-14 August 1998, General Assembly, Official Records, Fifty-third session, Supplement No. 10 (A/53/10), UN, New York, 1998, Chapter VI, Unilateral Acts of States, str. 85-107; Nuclear Tests (Australia v. France), Judgment of 20 December 1974, ICJ Reports 1974, str. 253, odst. 34-51; Nuclear Tests (New Zealand v. France), Judgment of 20 December 1974, ICJ Reports, 1974, str. 457, odst. 35-53.