



**REPUBLIKA SLOVENIJA**  
**USTAVNO SODIŠČE**

Številka: U-I-128/98

Datum: 23.9.1998

**S K L E P**

Ustavno sodišče je v postopku za preizkus pobude Janeza Janše in drugih poslancev Državnega zbora na seji dne 23. septembra 1998

sklenilo:

Pobuda za začetek postopka za oceno ustavnosti Sporazuma med Vlado Republike Slovenije - slovenskim Ministrstvom za obrambo in Vlado države Izrael - izraelskim Ministrstvom za obrambo se zavrže.

**O b r a z l o ž i t e v**

A.

1. Pobudniki so dne 24.3.1998 vložili pobudo za oceno ustavnosti in zakonitosti sporazuma, navedenega v izreku tega sklepa (v nadaljevanju: Sporazum), ter pobudo za oceno ustavnosti in zakonitosti postopka, po katerem je bil ta sporazum sprejet.

Pobudniki menijo, da Sporazum ni bil sklenjen po postopku, ki ga določajo 4. člen, 9. člen in 59. do 68. člen Zakona o zunanjih zadevah (Uradni list RS, št. 1/91 - v nadaljevanju: ZZZ). Tako naj bi bil Sporazum sklenjen v nasprotju z določbami 8., 153. in 154. člena Ustave. Tajni Sporazum naj bi pomenil kršitev temeljnih človekovih pravic in naj bi bil v očitnem nasprotju z načeli pravne države. Pobudniki menijo, da je Sporazum ničen, čeprav naj bi se dejansko že uporabljal in naj bi se bili po njem dolžni ravnati pravni subjekti v državi. Uporaba neratificiranega tajnega sporazuma naj bi bila v neskladju z Ustavo in zakonom. Pobudniki predlagajo, da Ustavno sodišče Sporazum odpravi.

2. Pobuda je bila posredovana Vladi, ki je na navedbe pobudnikov odgovorila. Meni, da Sporazum ni mednarodna pogodba v smislu 8. člena Ustave in 58. člena ZZZ zato, ker ni bil sklenjen po postopku, ki ga ZZZ določa za sklepanje mednarodnih pogodb, pa tudi ratificiran ni bil. Po vsebini naj bi imel naravo tehnično- operativnega dogovora med ministrstvom oziroma varnostnima službama dveh držav o vzajemnem zagotavljanju varovanja zaupnih podatkov pri sklepanju in izvrševanju poslovnih pogodb med ministrstvom in drugimi subjekti obeh držav v zvezi z dobavami vojaške opreme in opreme. Vlada je poudarila, da ni mogoče zaobiti okoliščin in razmer, ki so privedle do podpisa Sporazuma. V času embarga za nakup orožja, ko je v Bosni in Hercegovini še divjala vojna, je Ministrstvo za obrambo ocenilo, da je potrebno brez odlašanja preskrbeti potrebno vojaško opremo in orožje. Državni zbor je sprejel zakon o zagotavljanju sredstev za realizacijo temeljnih razvojnih programov obrambnih sil v letih 1994 do 2003. Obveščevalno- varnostna služba v Ministrstvu za obrambo (v nadaljevanju: OVS) je ocenila, da je za čimprejšjo realizacijo teh temeljnih razvojnih programov treba skleniti takšen sporazum. Ni pa bil namen tega sporazuma, da bi se z njim kršile človekove pravice ali da bi se izognili parlamentarnemu nadzoru nad uporabo sredstev. Prav tako tudi ni bil namen tega sporazuma, da bi predstavljal pretvezo za omogočanje nepravilnosti glede trgovanja z orožjem in vojaško opremo z Izraelom, ki naj bi bil kljub embargu edini pripravljen pomagati Sloveniji, da se ustrezno oboroži. Ministrstvo je vsako leto predložilo Vladi v sprejem poročilo o realizaciji temeljnih razvojnih programov, na podlagi katerega sta pristojna odbora Državnega zbora za leta 1994, 1995 in 1996 pregledala vse pogodbe o nakupu orožja in vojaške opreme.

3. Vlada navaja, da s Sporazumom ni bila seznanjena. Ni ga obravnavala in tudi ni sprejela pogajalskih izhodišč ter tudi ni pooblastila ministra za obrambo oziroma direktorja OVS za njegov

podpis. Delovni osnutek Sporazuma je bil posredovan Službi Vlade za zakonodajo 19.12.1994. Tedaj je bil opravljen razgovor namestnika direktorja te službe in direktorja OVS. Po stališču namestnika direktorja Službe Vlade za zakonodajo Sporazum ne bi smel biti tajen in naj ne bi mogel biti mednarodna pogodba, ki bi kakorkoli zavezovala Vlado; ob ustrezno spremenjenem besedilu bi šlo lahko za delovni operativno-tehnični dogovor dveh direktorjev obveščevalnih služb. Po tem razgovoru Služba Vlade za zakonodajo ni bila več zaprosena za mnenje. Po mnenju Vlade je OVS pri svojem ravnanju izhajala s stališča, da ima na podlagi 2. točke prvega odstavka 32. člena Zakona o obrambi (Uradni list RS, št. 82/94 - v nadaljevanju: ZO) pravno podlago za sklenitev takšnega akta. Do sklenitve Sporazuma naj bi bilo prišlo na izraelsko zahtevo in zato, ker je izraelska stran zahtevala pred sklenitvijo določenega posla nakupa orožja ali vojaške opreme jamstvo OVS, da bo zagotavljala tajnost podatkov. Po mnenju Vlade zaradi sklenitve Sporazuma niso nastale škodljive posledice. Veljavna zakonodaja s področja obrambe naj bi Ministrstvu za obrambo omogočala, da daje soglasje k pogodbam o nakupu in prodaji orožja oziroma vojaške opreme, kakor tudi, da jih razglasi za tajne, kar zavezuje vse, ki pri tovrstnih poslih sodelujejo.

4. Vlada meni, da pobudniki niso izkazali pravnega interesa.

Pobudniki naj ne bi navedli konkretnih kršitev človekovih pravic, iz vsebine Sporazuma pa naj ne bi izhajalo, da je z njegovo sklenitvijo in uporabo podana možnost kakršnekoli kršitve človekovih pravic. Ker naj Sporazum ne bi imel narave mednarodne pogodbe, naj z njegovo sklenitvijo in uporabo tudi ne bi bile kršene pravice poslancev oziroma pristojnost Državnega zbora za ratifikacijo mednarodnih pogodb.

5. Na zahtevo Ustavnega sodišča je Ministrstvo za obrambo predložilo kopijo Sporazuma, ki ima oznako "Obramba - vojaška skrivnost, strogo zaupno", ter dokumente Ministrstva za obrambo, VOMO, VI. uprava, št. 881/7299 z dne 24.10.1994, št. 881-600/7713 z dne 7.12.1994, št. 881-600/7798 z dne 16.12.1994, št. 881-600/7813 z dne 19.12.1994, vse z oznako "Obramba, uradna skrivnost, strogo zaupno", dokument Ministrstva za obrambo, VOMO, VI. uprava, št. 4945 z dne 27.12.1994, z oznako "Obramba, vojaška skrivnost, zaupno", dokument Ministrstva za obrambo, Varnostni organ, št. 881-600/7881 z dne 27.12.1994 z oznako "Obramba, vojaška skrivnost, strogo zaupno", dokument Ministrstva za obrambo, Obveščevalno varnostna služba, št. 881-600/30/8063 z dne 18.1.1995 ter št. 881-600/8375 z dne 16.2.1995, vse z oznako "Obramba, vojaška skrivnost, zaupno" ter dokument Ministrstva za obrambo, kabinet ministra št. 34/SP z dne 24.1.1995 z oznako "Obramba, uradna skrivnost, zaupno".

## B.

6. Po določbi drugega odstavka 160. člena Ustave izreka Ustavno sodišče v postopku ratifikacije mednarodne pogodbe na predlog Predsednika republike, Vlade ali tretjine poslancev Državnega zbora mnenje o njeni skladnosti z Ustavo. Ustavno sodišče pa lahko posredno presoja mednarodno pogodbo na podlagi določbe prve alineje prvega odstavka 160. člena Ustave, po kateri lahko odloča o skladnosti zakona o ratifikaciji mednarodne pogodbe z Ustavo, oziroma na podlagi tretje alineje prvega odstavka 160. člena Ustave, po kateri lahko odloča o skladnosti uredbe z Ustavo in z zakoni (mnenje Ustavnega sodišča št. Rm-1/97 z dne 5.6.1997, OdlUS VI, 86). V tem okviru je Ustavno sodišče pristojno presojati tudi ustavnost oziroma zakonitost sklepanja mednarodne pogodbe. Zato je bilo treba najprej ugotoviti, ali je v tem primeru podana pristojnost Ustavnega sodišča za odločanje v tej zadevi.

7. Ustava določa v 8. členu, da morajo biti zakoni in drugi predpisi v skladu s splošno veljavnimi načeli mednarodnega prava in z mednarodnimi pogodbami, ki obvezujejo Slovenijo. Določa tudi, da se ratificirane in objavljene mednarodne pogodbe uporabljajo neposredno. V drugem odstavku 153. člena pa določa, da morajo biti zakoni v skladu s splošno veljavnimi načeli mednarodnega prava in z veljavnimi mednarodnimi pogodbami, ki jih je ratificiral Državni zbor, podzakonski predpisi in drugi splošni akti pa tudi z drugimi ratificiranimi mednarodnimi pogodbami. Ustava ne vsebuje neposrednih določb, ki bi urejale postopek sklepanja mednarodnih pogodb. Vsebuje jih ZZZ, ki v členih 59 do 63 ureja postopek sklepanja mednarodne pogodbe. Po določbi drugega odstavka 63. člena ZZZ mednarodne pogodbe ratificira Državni zbor. Po določbi tretjega odstavka tega člena protokole,

programe in podobne akte, podpisane zaradi uresničevanja sklenjenih mednarodnih pogodb, in pogodbe, ki ne vsebujejo novih obveznosti, ratificira z uredbo Vlada.

Mednarodna pogodba mora biti po določbi drugega odstavka 68. člena ZZZ objavljena v uradnem glasilu pred njeno uveljavitvijo po mednarodnem pravu.

8. Vlada zatrjuje, da Sporazum ni mednarodna pogodba, ampak naj bi bil tehnično - operativni dogovor med varnostnima službama ministrstev dveh držav. ZZZ v 58. členu opredeljuje mednarodno pogodbo: to 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. Za mednarodno pogodbo velja po 1. a točki 2. člena Dunajske konvencije o pogodbenem pravu (Uradni list SFRJ, MP št. 30/72 in Uradni list RS, št. 35/92) mednarodni sporazum, ki ga sklenejo države pisno in velja zanj mednarodno pravo, sestavljen ali v obliki enega samega instrumenta ali v obliki dveh ali več mednarodno povezanih instrumentov, ne glede na njegovo posebno ime. Za mednarodno pogodbo v smislu Dunajske konvencije je torej bistveno, da pri njenem sklepanju država nastopa kot subjekt mednarodnega prava, zato v tem pojmu niso vključene razne komercialne pogodbe, ki jih sklepajo vlade in ki se izvršujejo po enem ali več nacionalnih pravnih redov.<sup>2</sup> Pač pa je treba mednje šteti tudi "tehnične" ali "operativne" medvladne sporazume.<sup>3</sup> Seveda pa morajo biti za to, da bi tak sporazum postal veljavna mednarodna pogodba, izpolnjeni tudi pogoji po 7. in 46. členu<sup>4</sup> Dunajske konvencije o pogodbenem pravu (Uradni list SFRJ, MP, št. 30/72 in Uradni list RS, št. 35/92).

9. Po določbi 102. člena Ustanovne listine Združenih narodov je treba vsako veljavno mednarodno pogodbo in mednarodni sporazum, ki ga sklene katerikoli član Združenih narodov, brž ko je to mogoče, registrirati v Sekretariatu in ga Sekretariat objavi.<sup>5</sup> Tajne mednarodne pogodbe so v nasprotju z navedeno določbo Ustanovne listine. Prav tako pa so tajne mednarodne pogodbe tudi v nasprotju s temelji ustavne ureditve v Republiki Sloveniji. Po določbi 1. člena Ustave je Slovenija demokratična republika. Po določbi drugega odstavka 3. člena Ustave ima oblast ljudstvo; državljanke in državljani jo izvršujejo neposredno in z volitvami, po načelu delitve oblasti na zakonodajno izvršilno in sodno. Temelj demokratičnosti vsake državne ureditve so poštene volitve, na katerih ljudstvo izvoli svoje predstavnike v zakonodajno oblast. Zakonodajni oblasti je poverjena kontrola nad delovanjem izvršilne oblasti (110. člen Ustave), kontrolo nad delovanjem zakonodajne oblasti pa izvršuje ljudstvo z volitvami. Volilna pravica (43. člen Ustave) in pravica do sodelovanja pri upravljanju javnih zadev (44. člen) sta tudi človekovi pravici, ki uživata ustavna jamstva pri njenem uresničevanju in varovanju. Svobodno izvrševanje volilne pravice zahteva, da so volilni upravičenci obveščeni o vsakem delovanju organov državne oblasti.<sup>6</sup> Ti morajo delovati po načelu odprtosti, ki zagotavlja vsakomur možnosti, da spremlja dejavnosti, ki jih izvaja država.<sup>7</sup> Tajna diplomacija oziroma sklepanje tajnih mednarodnih pogodb onemogoča, da bi zakonodajna oblast na enem od pomembnih področij državnega delovanja kontrolirala delovanje izvršilne oblasti. Onemogočen je tudi vpogled volivcev v delo organov državne oblasti.

10. Veljavna zakonska ureditev postopka sklepanja mednarodne pogodbe upošteva zahtevo po javnosti mednarodnih pogodb in zapoveduje njihovo obvezno objavo (68. člen ZZZ). Glede na ureditev ZZZ je potrebna objava bodisi zakona o ratifikaciji ter mednarodne pogodbe, katere sklenitev je z njim odobrena, bodisi uredbe o ratifikaciji mednarodne pogodbe ter mednarodne pogodbe, katere sklenitev je z njo odobrena. Po določbi prvega odstavka 154. člena Ustave morajo biti predpisi objavljeni, preden začnejo veljati. Namen, zaradi katerega je določena ustavna zahteva po objavi predpisov, je mogoče pripisati tudi zahtevi po objavi mednarodnih pogodb, posebej tistih, s katerimi se uvajajo pravice in obveznosti za pravne in fizične osebe v državi - to je pogodb, ki so neposredno uporabljive (self-executing pogodbe). Pravice in obveznosti, ki izhajajo za pravne in fizične osebe iz neposredno uporabljivih in mednarodnopravno veljavnih mednarodnih pogodb, se glede na določbo 8. člena Ustave lahko uveljavljajo neposredno na podlagi mednarodne pogodbe. Mednarodne pogodbe, ki niso neposredno uporabljive, pa prav tako postanejo sestavni del notranjega prava in se uporabljajo na enak način kot drugi pravni viri, ki za svojo uporabo v konkretnem primeru potrebujejo izvedbene predpise.

Zato morajo biti kot takšni prav tako objavljeni.

11. Ta sporazum je po presoji Ustavnega sodišča tak akt, da določa pravice in obveznosti za oba mednarodnopravna subjekta. Z njim sta državi opredelili način ravnanja z zaupnimi podatki. Po vsebini bi bilo zato treba šteti Sporazum za mednarodno pogodbo. Ta pa bi morala biti sklenjena po postopku, ki ga določa ZZZ za sklenitev mednarodnih pogodb. Sporazum bi torej moral odobriti Državni zbor, če bi presodili, da je po vsebini takšen, da izpolnjuje pogoje iz tretjega odstavka 63. člena ZZZ, pa bi ga morala odobriti z uredbo o ratifikaciji Vlada. Po določbi 86. člena Ustave namreč ratificira mednarodne pogodbe Državni zbor. To, da je poleg Državnega zbora lahko za odobritev sklepanja mednarodnih pogodb pooblaščen še kakšen drug državni organ, nedvomno izhaja tudi iz določbe drugega odstavka 153. člena Ustave, ki govori o "drugih ratificiranih mednarodnih pogodbah". Po že navedenih določbah ZZZ pa sta za odobritev sklenitve mednarodnih pogodb v Republiki Sloveniji pristojna le dva organa - Državni zbor in Vlada. Veljavna zakonska ureditev ne določa na primer možnosti, ki jo pozna ureditev Zvezne republike Nemčije, po kateri lahko sklepajo mednarodne sporazume tako zvezna vlada kot posamezna zvezna ministrstva, pri čemer ti postanejo zavezujoči že s podpisom, ki je sporočen drugi strani, in je od njihove narave odvisno, ali potrebujejo izvedbeni predpis za njihovo vpeljavo v domače pravo.

12. Z določbami ZO, na katere se sklicuje Vlada, ureditev po ZZZ ni spremenjena. Po določbi 2. točke drugega odstavka 32. člena ZO strokovne protiobveščevalne in varnostne naloge na področju obrambe, ki jih opravlja obveščevalno varnostna služba ministrstva in vojaška policija, obsegajo odkrivanje, preiskovanje in preprečevanje ogrožanja varnosti določenih oseb, delovnih mest, objektov in okolišev, ki so posebnega pomena za obrambo, vojaških poveljstev, enot in zavodov, podatkov o razvoju ali proizvodnji vojaškega orožja ali določene vojaške opreme ter podatkov v obrambnem sistemu, ki so državna, vojaška ali uradna skrivnost v skladu z zakonom. Ta določba ne pooblašča OVS, da sklepa kakršnekoli mednarodne pogodbe - tudi medvladnih tehničnih sporazumov ne in še manj mednarodne pogodbe, s katerimi bi se uvajale pravice in obveznosti za državo in pravne osebe. Določbe ZO tako tudi ne pooblaščajo Ministrstva za obrambo, da lahko sklepa tajne mednarodne (javnopravne) pogodbe. Tajne so lahko le posamezne komercialne pogodbe o nakupu in prodaji orožja oziroma vojaške opreme. Teh pogodb država ne sklepa kot subjekt mednarodnega prava, ampak kot poslovni subjekt.

13. Torej je nastala situacija, katere značilnost je v tem, da je bil v imenu države podpisan ta sporazum, ki pa že zato ni mogel postati sestavni del pravnega reda Republike Slovenije, ker ni bil z ustreznim aktom zakonodajnega telesa oziroma Vlade transformiran v notranje pravo.

14. Ustavno sodišče je doslej že večkrat odločalo v primerih, ko je bila zahtevana presoja ustavnosti akta, ki je bil po svoji naravi predpis, vendar pa ni bil objavljen in kot tak tudi ni začel veljati. Tako je na primer z odločbo št. U-I-94/92 z dne 27.10.1992 (OdlUS I, 76) ugotovilo, da sklepa Vlade o določitvi osnove za obračun plač v državnih organih z dne 24.7.1992 in z dne 27.8.1992 nista začela veljati, ker nista bila objavljena v uradnem glasilu. Z odločbo št. U-I-87/92 z dne 19.11.1992 (OdlUS I, 94) je Ustavno sodišče odločilo, da Začasno navodilo o izvajanju disciplinskih postopkov v organih za notranje zadeve Republike Slovenije z dne 21.6.1990, s spremembo z dne 4.12.1990 ni začelo veljati, ker ni bilo objavljeno v uradnem glasilu. Z odločbo št. U-I-283/96-7 z dne 29.10.1997 je Ustavno sodišče odločilo, da Sklep o določitvi operativnih del v Ministrstvu za obrambo RS, na katerih se šteje zavarovalna doba s povečanjem, številka 143/1362 z dne 10.11.1993 ni začel veljati in se ne sme uporabljati, ker ni bil objavljen v Uradnem listu RS (Uradni list RS, št. 70/97). Bistvo vseh navedenih odločitev je bilo v tem, da je Ustavno sodišče ugotovilo, da je določen akt v pravnem redu dejansko učinkoval kot predpis, čeprav ni mogel pridobiti veljavnosti, ker ni bil objavljen. Zato je v teh primerih Ustavno sodišče tudi prepovedalo njegovo uporabo. Kadar pa je Ustavno sodišče presodilo, da izpodbijani akt po vsebini ni predpis, ki bi lahko bil predmet ustavnosodne presoje, je pobudo za njegovo presojo zavrglo (na primer sklep št. U-I- 128/95 z dne 7.11.1996, OdlUS V, 145 in sklep št. U-I-378/96 z dne 16.1.1997, OdlUS VI, 5).

15. Pravna narava in pravni učinki izpodbijanega sporazuma se od zgoraj navedenih primerov razlikujejo po tem, da Sporazum ni bil ratificiran (to je odobren) s predpisom (z uredbo Vlade ali zakonom). Podpis direktorja OVS pa ne more nadomestiti za ratifikacijo potrebnega predpisa, za katerega presojo bi bilo Ustavno sodišče pristojno. Ustavno sodišče je organ Republike Slovenije, katerega pristojnosti so določene s 160. členom Ustave. Ta v drugem odstavku določa izjemno pristojnost Ustavnega sodišča, da daje mnenje o mednarodni pogodbi, še preden je ta postala

sestavni del notranjega prava Republike Slovenije. V vseh drugih primerih pa je Ustavno sodišče pristojno ocenjevati le ustavnost predpisov oziroma drugih pravnih aktov, ki z mednarodnopravnega vidika veljajo za notranjepravne akte. Zunaj pristojnosti iz drugega odstavka 160. člena Ustave je torej Ustavno sodišče pristojno presojati samo tiste predpise, ki so sestavni del pravnega reda Republike Slovenije. Mednarodna pogodba pa šele z zakonom o ratifikaciji oziroma z uredbo o ratifikaciji postane sestavni del pravnega reda. In šele tedaj, ko postane sestavni del pravnega reda, je Ustavno sodišče lahko pristojno za njeno oceno ustavnosti na podlagi določbe prve alineje prvega odstavka oziroma tretje alineje prvega odstavka 160. člena Ustave. V primeru izpodbijanega sporazuma pa ne obstoji niti zakon niti uredba niti kakšen drug notranjepravni akt, ki bi bil po svoji vsebini takšen, da bi ga bilo Ustavno sodišče pristojno presojati. Torej je bilo treba ugotoviti, da ni podana pristojnost Ustavnega sodišča za presojo ustavnosti Sporazuma, s tem pa seveda tudi ne pristojnost za presojo postopka njegovega sklepanja. Zato je Ustavno sodišče pobudo zavrglo.

### C.

16. Ustavno sodišče je ta sklep sprejelo na podlagi 25. člena ZUstS v sestavi: predsednik dr. Lovro Šturm ter sodnici in sodniki dr. Miroslava Geč - Korošec, dr. Peter Jambreč, dr. Tone Jerovšek, mag. Matevž Krivic, Franc Testen, dr. Lojze Ude, dr. Boštjan M. Zupančič in dr. Dragica Wedam - Lukić. Sklep je sprejelo soglasno. Pritrdilno ločeno mnenje so dali sodniki Krivic, Ude, Jambreč in Šturm.

P r e d s e d n i k :  
dr. Lovro Šturm

#### Opombe:

1 Beseda "ratificira" je v tej določbi enako kakor tudi v določbi tretjega odstavka tega člena uporabljena ne v pomenu ratifikacije kot mednarodnopravnega akta, ampak v pomenu odobritve kot notranjepravnega akta, s katerim se da pooblastilo za ratifikacijo in na podlagi katerega določbe mednarodne pogodbe postanejo sestavni del notranjega prava.

2 Ian Brownlie: Principles of Public International Law, 4th edition, Oxford University Press Inc., New York, 1990, str. 605.

3 "Ni povsem jasno v vsakem pogledu, kako obsegajoč je pojem 'vsaka mednarodna pogodba', vendar se zdi, da ima zelo širok pomen. Vključeni so tehnični medvladni sporazumi, deklaracije, s katerimi se priznava opcijsko določilo v statutu Mednarodnega sodišča, sporazumi med organizacijami in državami, sporazumi med organizacijami in unilateralne zaveze mednarodnega značaja." Ian Brownlie: Principles of Public International Law, 4th edition, Oxford University Press Inc., New York, 1990, str. 612 in 613. Resorno delovno telo Generalne skupščine Združenih narodov je ugotovilo, da je potrebno razumeti za potrebe registracije po 102. členu Ustanovne listine Združenih narodov za mednarodno pogodbo tudi sporazume finančne, tehnične in gospodarske narave, pri katerih niso udeležena zunanja ministrstva, ampak ustrezni strokovni resorji, glej v Wilhelm Karl Geck, Die Registrierung und Veroeffentlichung voelkerrechtlicher Vertraege, ZaeRV, Bd.22/1-2, str.144. Podobno npr. tudi v: Bruno Simma: The Charter of the United Nations, A commentary, Oxford University Press, 1995, str. 1105 do 1113.

4 Določba 7. člena je uvrščena v poglavje o sklenitvi pogodbe, določba 46. člena pa v poglavje o ničnosti pogodbe. Določbi se glasita: 7. člen (Pooblastila): "1. Posamezna oseba se šteje za predstavnika države, da sprejme ali overi besedilo neke pogodbe ali izrazi privolitev države, da jo veže pogodba: a) če predloži ustrezno pooblastilo, ali

b) če iz prakse ali drugih okoliščin sledi, da so jo zainteresirane države imele namen šteti za predstavnika države v tem smislu in da ne zahtevajo pooblastila. 2. Na podlagi svojih funkcij in brez obvezne predložitve pooblastila se štejejo za predstavnike svoje države: a) šefi držav, šefi vlad in ministri za zunanje zadeve - za vse akte, ki se nanašajo na sklenitev pogodbe; b) šefi diplomatskih misij - za sprejeteje besedila pogodbe med državo, ki akreditira, in državo, pri kateri so akreditirani; c) predstavniki držav, akreditirani na mednarodni konferenci ali pri mednarodni organizaciji ali kakšnem

njenem organu - za sprejetje besedila pogodbe na tej konferenci, pri tej organizaciji ali organu." 46. člen (Določbe notranjega prava, ki se nanašajo na pristojnost za sklenitev pogodbe): "1. Na dejstvo, da je s svojo privolitvijo, da jo veže pogodba, kršila določbo svojega notranjega prava o pristojnosti za sklenitev pogodbe, se država ne more sklicevati kot na pomanjkljivost privolitve, razen če ta kršitev ni bila očitna in se ne nanaša na kakšno bistveno pravilo notranjega prava. 2. Kršitev je očitna, če je objektivno jasna vsaki državi, ki v tem pogledu postopa po običajni praksi ali dobronamerno."

5 Predhodnica te določbe je bila določba člena 18 Pakta Lige narodov, ki se je glasila: "Vsaka mednarodna pogodba, ki jo sklene za naprej član Lige narodov, mora biti takoj registrirana v Sekretariatu in objavljena takoj, ko je mogoče. Nobena mednarodna pogodba ne bo pridobila obvezujoče veljave pred registracijo." Določba 18. člena Pakta je bila bolj zavezujoča od določbe 102. člena Ustanovne listine. Poleg tega je Svet Lige 1920. leta sprejel poseben memorandum, v katerem je poudaril, da se registracija zahteva za vsako mednarodno pogodbo ali akt, s katerim države ali njihove vlade nameravajo ustvarjati obveznosti med njimi in drugimi državami oziroma njihovimi vladami. Jean-Paul Jacque: *La Charte des Nations Unies, Commentaire article par article*, 2 ume edition, Economica, Paris, 1991, str. 1365, 1366.

6 To zahteva tudi drugi odstavek 39. člena Ustave, ki zagotavlja posamezniku pravico dobiti informacije javnega značaja, za katere ima v zakonu utemeljen pravni interes, razen v primerih, ki jih določa zakon.

7 Načelo odprtosti delovanja organov državne oblasti zahteva tudi Konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (Uradni list RS, MP, št. 7/94 - v nadaljevanju: EKČP). Deirdre Curtin in Herman Meijers v članku z naslovom "The principle of open government in Schengen and the European Union: democratic retrogression" utemeljujeta stališče, da načelo odprte vlade izhaja iz preambule in 3. člena Prvega protokola k EKČP: "Preambula ugotavlja, da je temeljne svoboščine, ki so predmet konvencije, mogoče najbolje zavarovati z dejansko politično demokracijo. Člen 3 Protokola pa države pogodbenice zavezuje, da bodo izvedle v razumnih časovnih presledkih svobodne in tajne volitve, ki bodo zagotovile svobodno izražanje mnenja ljudstva pri izbiri zakonodajnih teles. Če bi bilo tisto, kar vodi člane zakonodajnega telesa pri sprejemanju zakonodaje, tajno, če ljudem ne bi bilo dovoljeno poznati odločitev, predlogov odločitev, razprav in dokumentov tistih, ki sprejemajo odločitve, z drugimi besedami, če bi obstajala tajna oblast, ne bi bilo mogoče oblikovati mnenja o takšni oblasti (...). Brez zadostnega vpogleda v pripravljalne stopnje odločitev, ki jih sprejema zakonodajalec, se mnenje ne bi moglo razviti. Brez poznavanja dokumentov, iz katerih je razvidno, kako in kdo sprejema odločitve, o katerih morajo volivci soditi z glasovanjem za ali proti tistim, ki so določali, lahko mnenje ljudstva temelji le na govoricah in domnevah. Svobodne volitve zahtevajo možnost izbire na podlagi dobre informiranosti. (...) Člen 1 Evropske konvencije, ki se po členu 5 Prvega protokola uporablja tudi za določbe Protokola, predpisuje, da morajo države pogodbenice zagotoviti pravice, ki jih jamči Konvencija, vsakomur znotraj njihove jurisdikcije. Zato izhaja iz Preambule in Prvega protokola h Konvenciji, da je vsaka prepoved poznavanja dokumentov, ki opisujejo podlago politike tistih, ki sprejemajo odločitve, nasprotna predmetu in namenu EKČP." *Common Market Law Review* 32, Kluwer Academic Publishers, 1995, str. 399 in 400.

8 Pojmovno je tudi tu mišljena odobritev.

9 Iz poročila ZRN na VI. kongresu Mednarodnega združenja najvišjih upravnih sodišč, ki je bil v dneh od 20. do 22. aprila 1998 v Lisboni.