



REPUBLIKA SLOVENIJA
USTAVNO SODIŠČE

Številka: Rm-1/09-26

Datum: 18. 3. 2010

M N E N J E

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti mednarodne pogodbe, začetem na predlog Vlade Republike Slovenije, na seji 18. marca 2010

izreklo mnenje:

I. Temeljna ustavna listina o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije je veljaven ustavni akt ter trajni in neusahljivi vir državnosti Republike Slovenije.

II. Razdelek II Temeljne ustavne listine o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije varuje državne meje Republike Slovenije ter v zvezi s 4. členom Ustave pomeni veljavno in upoštevno ustavnopravno opredelitev ozemlja Republike Slovenije.

III. V delu, v katerem II. razdelek Temeljne ustavne listine o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije varuje državne meje med Republiko Slovenijo in Republiko Hrvaško, ga je treba razlagati v smislu mednarodnopravnih načel *uti possidetis iuris* (na kopnem) oziroma *uti possidetis de facto* (na morju).

IV. Po II. razdelku Temeljne ustavne listine o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije je meja med Republiko Slovenijo in Republiko Hrvaško ustavnopravno varovana na kopnem po nekdanji republiški meji med Slovenijo in Hrvaško v okviru nekdanje Socialistične federativne republike Jugoslavije, na morju pa po črti, do katere je Republika Slovenija pred osamosvojitvijo izvrševala dejansko oblast do odprtega morja.

V. Arbitražni sporazum med Vlado Republike Slovenije in Vlado Republike Hrvaške ne določa poteka državnih mej med državama pogodbenicama, temveč vzpostavlja mehanizem za mirno rešitev mejnega spora.

VI. Točka (a) prvega odstavka 3. člena, točka (a) 4. člena ter drugi in tretji odstavek 7. člena Arbitražnega sporazuma med Vlado Republike Slovenije in Vlado Republike Hrvaške, ki jih je treba razlagati in presojeti kot vsebinsko celoto, niso v neskladju s 4. členom Ustave v zvezi z II. razdelkom Temeljne ustavne listine o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije.

O b r a z l o ž i t e v

A.

1. Vlada Republike Slovenije je na Ustavno sodišče vložila predlog, naj Ustavno sodišče izreče mnenje o skladnosti točke (a) prvega odstavka 3. člena Arbitražnega sporazuma med Vlado Republike Slovenije in Vlado Republike Hrvaške (v nadaljevanju Sporazum) s 4. členom Ustave v zvezi z II. razdelkom Temeljne ustavne listine o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije (v nadaljevanju TUL). Vlada sicer meni, da je Sporazum v celoti v skladu s TUL in z Ustavo, predlog za izrek mnenja pa je na Ustavno sodišče vložila zato, ker naj bi del strokovne javnosti izražal zadržke in pomisleke glede ustavne skladnosti posameznih delov Sporazuma. Vlada meni, da ji drugi odstavek 160. člena Ustave omogoča vložitev predloga za oceno ustavnosti, čeprav je njeno stališče, da Sporazum ni v neskladju z Ustavo. Pri tem se sklicuje na stališča Ustavnega sodišča v mnenjih št. Rm-1/97 z dne 5. 6. 1997 (Uradni list RS, št. 40/97 in OdlUS VI, 86) in št. Rm-1/02 z dne 19. 11. 2003 (Uradni list RS, št. 118/03 in OdlUS XII, 89).

2. Stališče Vlade je, da je II. razdelek TUL določil mejo na kopnem med Republiko Slovenijo in Republiko Hrvaško, tako določeno mejo pa je treba le še ugotoviti v naravi. Zato naj pristojnost arbitražnega sodišča, da določi potek meje na kopnem, ne bi bila v neskladju z II. razdelkom TUL oziroma s 4. členom Ustave, temveč naj bi pomenila le natančno ugotovitev meje na kopnem. Glede meje na morju Vlada izhaja iz ureditve v Socialistični federativni republiki Jugoslaviji (v nadaljevanju SFRJ), v kateri je bil režim morja in morskih pasov določen enotno, zato meja na morju med republikama Slovenijo in Hrvaško ni bila določena. Zato naj tudi pristojnost arbitražnega sodišča, da določi potek meje na morju, ne bi bila v neskladju z II. razdelkom TUL oziroma s 4. členom Ustave. Morebitne dvome o protiustavnosti točke (a) prvega odstavka 3. člena Sporazuma naj bi odpravljali tudi točki (b) in (c) prvega odstavka 3. člena, ki arbitražnemu sodišču nalagata, da določi stik Slovenije z odprtim morjem ter režim za uporabo ustreznih morskih območij. Ti dve določbi Sporazuma naj bi zagotavljali ohranitev pravice Slovenije, ki jo je imela že v nekdanji SFRJ, do teritorialnega stika z odprtim morjem.

3. V podporo svojemu stališču, da Sporazum ni v neskladju z Ustavo, se Vlada sklicuje na mnenje Ustavnega sodišča št. Rm-1/00 z dne 19. 4. 2001 (Uradni list RS, št. 43/01 in OdlUS X, 78), v katerem je Ustavno sodišče sprejelo stališče, da "TUL in Ustava ne prepovedujeta sklepanja mednarodnih pogodb, ki bi urejale vprašanje meja, pod pogojem, da bi se taka pogodba gibala v okvirih določbe 4. člena Ustave". Pri presoji, ali je Sporazum skladen z Ustavo, je treba po mnenju Vlade upoštevati tudi stališče Ustavnega sodišča iz navedenega mnenja, da je meja med Slovenijo in Hrvaško "domnevno znana, vendar še ne konkretizirana v mednarodni pogodbi o meji in označena v naravi".

4. Vlada še navaja, da Sporazum ni mednarodna pogodba o skupni državni meji na kopnem in morju, temveč je podlaga za predložitev rešitve mejnega vprašanja neodvisnemu mednarodnemu sodnemu telesu, kar naj bi bilo tudi v skladu s splošnimi načeli in pravili mednarodnega prava, ki na podlagi 8. člena Ustave zavezujejo Slovenijo in so del njenega pravnega reda.

5. V dopolnitvi vloge je Vlada predlog dopolnila z nekaterimi konkretnimi zadržki in pomisleki strokovne javnosti o ustavnosti točke (a) prvega odstavka 3. člena Sporazuma. Ti pomisleki strokovne javnosti, kakor jih navaja Vlada, se po vsebini nanašajo predvsem na vprašanje, ali bi razsodba arbitražnega sodišča pomenila zgolj natančno določitev meje, ki je domnevno že znana, ali bi šlo za novo določanje oziroma spreminjanje meje, kar naj bi zahtevalo predhodno spremembo ali dopolnitev TUL. V navedenih pomislekih strokovna javnost tudi ugotavlja, da Sporazum pomeni poseben način ugotavljanja meje med Slovenijo in Hrvaško, pri tem pa se Sporazum nikjer ne sklicuje na obstoječo mejo, kot jo določa TUL. Ta namreč za mejo s Hrvaško določa, da meja poteka tam, kjer je bila meja med republikama v okviru nekdanje SFRJ. Drugače kot TUL pa Sporazum kot kriterij za določitev poteka meje določa pravila in načela mednarodnega prava.

B. – I.

6. Drugi odstavek 160. člena Ustave se glasi: "Na predlog predsednika republike, vlade ali tretjine poslancev državnega zbora izreka ustavno sodišče v postopku ratifikacije mednarodne pogodbe mnenje o njeni skladnosti z ustavo. Državni zbor je vezan na mnenje ustavnega sodišča." S takšno ureditvijo je Ustavnemu sodišču poleg pristojnosti, ki so navedene v prvem odstavku 160. člena Ustave, zaupana posebna pristojnost predhodne (*a priori*) ustavnosodne kontrole mednarodnih pogodb.

7. Predlog za predhodno presojo ustavnosti mednarodne pogodbe lahko vložijo trije z Ustavo določeni predlagatelji – Predsednik republike, Vlada ali tretjina poslancev Državnega zbora. V obravnavanem primeru je predlog vložila Vlada, ki meni, da Sporazum ni v neskladju z Ustavo oziroma s TUL.

8. Po prvem odstavku 162. člena Ustave postopek pred Ustavnim sodiščem ureja zakon. Zakon o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo – v nadaljevanju ZUstS) v 70. členu¹ povzema pristojnost Ustavnega sodišča iz drugega odstavka 160. člena Ustave, drugih izrecnih postopkovnih določb o izrekanju mnenja pri presoji mednarodnih pogodb pa ne vsebuje. Zato je treba v skladu s prvim odstavkom 49. člena ZUstS tudi za postopek presoje mednarodnih pogodb smiselno uporabiti določbe IV. poglavja tega zakona, ki ureja postopek presoje ustavnosti in zakonitosti predpisov (tako Ustavno sodišče že v mnenju št. Rm-1/97).

9. V postopku za oceno ustavnosti predpisa Ustavno sodišče presoja ustavnost tistih določb predpisa, katerih neskladnost zatrjuje predlagatelj iz 23. oziroma 23.a člena ali pobudnik iz 24. člena ZUstS. Ustavno sodišče ne more *ex officio* razširiti presoje ustavnosti na določbe, ki niso izpodbijane, razen kolikor mu to dovoljuje načelo koneksitete iz 30. člena ZUstS.² Poleg izpodbijanih določb morajo biti v zahtevi oziroma pobudi navedene tudi določbe Ustave oziroma zakona, s katerimi naj bi bile izpodbijane

¹ Člen 70 ZUstS določa: " Na predlog predsednika republike, vlade ali tretjine poslancev državnega zbora daje ustavno sodišče v postopku ratifikacije mednarodne pogodbe mnenje o njeni skladnosti z ustavo. Mnenje sprejme ustavno sodišče na nejavni seji."

² Načelo koneksitete pooblašča Ustavno sodišče, da oceni tudi ustavnost in zakonitost drugih določb istega ali drugega predpisa ali splošnega akta, izdanega za izvrševanje javnih pooblastil, katerih ocena ustavnosti ali zakonitosti ni bila predlagana, če so te določbe (a) v medsebojni zvezi ali (b) če je to nujno za rešitev zadeve.

določbe v neskladju. Predlagatelj oziroma pobudnik pa mora navesti tudi razloge, zakaj naj bi bila izpodbijana določba protiustavna ali nezakonita.³ Zadeva, o kateri naj bi odločilo Ustavno sodišče, mora biti oblikovana kot spor o ustavnosti oziroma zakonitosti izpodbijanih določb. Če sprožitelj postopka ne dvomi v ustavnost oziroma zakonitost določb, ki jih izpodbija, ni pravovarstvene potrebe za odločitev Ustavnega sodišča.

10. V postopku predhodne kontrole mednarodnih pogodb ni razlogov za drugačno stališče. Tudi pri izrekanju mnenja o ustavnosti mednarodne pogodbe Ustavno sodišče presoja le tiste določbe mednarodne pogodbe, katerih presojo zahteva upravičeni predlagatelj, druge pa le ob pogojih, ki veljajo za uporabo načela koneksitete. Prav tako Ustavno sodišče praviloma opravi le presojo z vidika tistih določb Ustave, ki jih izpostavi predlagatelj. Kadar je predlagateljica Vlada, od nje ni mogoče zahtevati, da zatrjuje protiustavnost mednarodne pogodbe – Vlada je namreč praviloma podpisnica mednarodnih pogodb, hkrati pa ji drugi odstavek 160. člena Ustave daje pravico in pristojnost, da predlaga presojo vsake mednarodne pogodbe. Vendar dejstvo, da od Vlade ni mogoče zahtevati subjektivnega prepričanja o protiustavnosti mednarodne pogodbe, ne pomeni, da Vladi sploh ni treba obrazložiti svojega predloga. Ne glede na njeno stališče o ustavni skladnosti mednarodne pogodbe mora Vlada navesti, katere določbe mednarodne pogodbe naj Ustavno sodišče presodi ter z vidika katerih določb Ustave. Prav tako mora navesti razloge, iz katerih bi lahko bile posamezne določbe mednarodne pogodbe ustavno sporne. Čeprav Vlada ne dvomi v ustavno skladnost mednarodne pogodbe, mora v predlogu navesti, kateri dvomi sicer obstajajo (na primer v parlamentarni opoziciji ali strokovni javnosti) o ustavnosti mednarodne pogodbe.

11. Pristojnost Ustavnega sodišča v postopku na podlagi drugega odstavka 160. člena Ustave je omejena na presojo mednarodnih pogodb, ki so v postopku ratifikacije. Predpostavka za začetek postopka pred Ustavnim sodiščem je, da se je v Državnem zboru začel postopek za ratifikacijo mednarodne pogodbe. Iz drugega odstavka 160. člena Ustave, ki določa, da Ustavno sodišče v postopku ratifikacije mednarodne pogodbe izreka mnenje "o njeni skladnosti z Ustavo", izhaja, da je predmet presoje vsebina mednarodne pogodbe oziroma njenih posameznih določb. Predmet presoje ne more biti postopek ratifikacije. Morebitne pomanjkljivosti v ratifikacijskem postopku⁴ se lahko nanašajo na akt o ratifikaciji, teh pa v postopku predhodne presoje mednarodne pogodbe ni mogoče uveljavljati.⁵ Tako kot sicer pri presoji ustavnosti in zakonitosti predpisov Ustavno sodišče tudi pri predhodni kontroli ustavnosti mednarodne pogodbe ne presoja njene primernosti. Zato tudi ne podaja vrednostne ocene oziroma ocene uresničevanja javnega interesa, ki se zasleduje z mednarodno pogodbo.

³ Vsebina vlog je predpisana v 24.b členu ZUstS in v prilogah Poslovnika Ustavnega sodišča (Uradni list RS, št. 86/07).

⁴ Postopek ratifikacije je v Ustavi urejen v 86. in 3.a členu. Člen 86 kot splošno pravilo določa, da Državni zbor mednarodne pogodbe ratificira z večino opredeljenih glasov navzočih poslancev, 3.a člen pa kot specialna določba določa, da se mednarodne pogodbe, ki na določene mednarodne organizacije prenašajo izvrševanje dela suverenih pravic oziroma s katerimi se država združuje v obrambne zveze, ratificirajo z dvotretjinsko večino glasov vseh poslancev. V obeh postopkih pa je mogoče ratificirati samo tako mednarodno pogodbo, ki je po vsebini skladna z Ustavo.

⁵ Postopek ratifikacije bi bilo mogoče presojati le, če bi bil urejen v mednarodni pogodbi, torej če bi ga mednarodna pogodba urejala v svojih določbah.

B. – II.

12. Sporazum, ki v izvirnem angleškem jeziku nosi naslov *Arbitration Agreement between the Government of the Republic of Slovenia and the Government of the Republic of Croatia*, sta 4. 11. 2009 v Stockholmu, Kraljevina Švedska, podpisala predsednik Vlade Republike Slovenije in predsednica Vlade Republike Hrvaške. Na seji 17. 11. 2009 je Vlada določila besedilo predloga Zakona o ratifikaciji Sporazuma in ga predložila v sprejem Državnemu zboru. Med postopkom ratifikacije Sporazuma je Vlada vložila predlog, naj Ustavno sodišče presodi, ali je točka (a) prvega odstavka 3. člena Sporazuma v skladu s 4. členom Ustave v zvezi z II. razdelkom TUL.

13. Predlagani merili ustavnosodne presoje sta 4. člen Ustave in II. razdelek TUL. Člen 4 Ustave se glasi:

"Slovenija je ozemeljsko enotna in nedeljiva država."

Razdelek II TUL se glasi:

"Državne meje Republike Slovenije so mednarodno priznane državne meje dosedanje SFRJ z Republiko Avstrijo, z Republiko Italijo in Republiko Madžarsko v delu, v katerem te države mejijo na Republiko Slovenijo, ter meja med Republiko Slovenijo in Republiko Hrvaško v okviru dosedanje SFRJ."

14. Predlagani predmet presoje je točka (a) prvega odstavka 3. člena Sporazuma, ki se v izvirnem angleškem jeziku glasi:

"The Arbitral Tribunal shall determine the course of the maritime and land boundary between the Republic of Slovenia and the Republic of Croatia."

V predlogu Zakona o ratifikaciji Sporazuma se navedena določba v slovenskem prevodu glasi:

"Arbitražno sodišče določi potek meje med Republiko Slovenijo in Republiko Hrvaško na kopnem in morju."⁶

15. Točka (a) prvega odstavka 3. člena Sporazuma določa pristojnost arbitražnega sodišča, da določi potek meje med državama pogodbenicama. Iz te določbe samo po sebi ne izhaja, kje bo arbitražno sodišče določilo potek meje oziroma katera merila bo pri tem uporabilo. Točka (a) prvega odstavka 3. člena je zato neločljivo povezana s točko (a) 4. člena Sporazuma, ki določa, kaj bo moralo arbitražno sodišče upoštevati pri določitvi poteka meje. Točka (a) 4. člena Sporazuma se v izvirnem angleškem jeziku glasi:

⁶ Prvi odstavek 3. člena Sporazuma, ki določa naloge arbitražnega sodišča, se v izvirnem angleškem jeziku v celoti glasi: "(1) *The Arbitral Tribunal shall determine: (a) the course of the maritime and land boundary between the Republic of Slovenia and the Republic of Croatia; (b) Slovenia's junction to the High Sea; (c) the regime for the use of the relevant maritime areas.*"

V prevodu, kakor je predlagan v predlogu Zakona o ratifikaciji Sporazuma, se prvi odstavek 3. člena Sporazuma glasi: "(1) Arbitražno sodišče določi: (a) potek meje med Republiko Slovenijo in Republiko Hrvaško na kopnem in morju; (b) stik Slovenije z odprtim morjem; (c) režim za uporabo ustreznih morskih območij."

"The Arbitral Tribunal shall apply the rules and principles of international law for the determinations referred to in Article 3 (1) (a)."

V predlogu Zakona o ratifikaciji Sporazuma se navedena določba v slovenskem prevodu glasi:

"Arbitražno sodišče uporablja pravila in načela mednarodnega prava za odločanje po točki (a) prvega odstavka 3. člena."⁷

16. Za učinkovanje odločitve arbitražnega sodišča sta bistvena tudi drugi in tretji odstavek 7. člena Sporazuma. Iz teh določb izhaja, da odločitev arbitražnega sodišča ne bo le mnenje ali priporočilo, temveč bo šlo za odločitev, ki bo dokončna in pravno zavezujoča za državi pogodbenici in bo torej imela naravo sodne odločbe. Drugi in tretji odstavek 7. člena Sporazuma se v izvirnem angleškem jeziku glasita:

"(2) The award of the Arbitral Tribunal shall be binding on the Parties and shall constitute a definitive settlement of the dispute.

(3) The Parties shall take all necessary steps to implement the award, including by revising national legislation, within six months after the adoption of the award."

V predlogu Zakona o ratifikaciji Sporazuma se navedeni določbi v slovenskem prevodu glasita:

"(2) Rzsodba arbitražnega sodišča je za pogodbenici zavezujoča in pomeni dokončno rešitev spora.

(3) Pogodbenici v šestih mesecih po sprejetju rzsodbe storita vse potrebno za njeno izvršitev, vključno s spremembo notranje zakonodaje, če je to potrebno."

17. Določbe točke (a) prvega odstavka 3. člena, točke (a) 4. člena ter drugega in tretjega odstavka 7. člena Sporazuma so medsebojno neločljivo povezane, saj šele njihovo skupno pravno učinkovanje pomeni, da bo arbitražno sodišče ob uporabi pravil in načel mednarodnega prava dokončno in pravno zavezujoče določilo potek državne meje med državama pogodbenicama – Republiko Slovenijo in Republiko Hrvaško – na kopnem in na morju. Ker so navedene določbe Sporazuma v medsebojni zvezi, je Ustavno sodišče na podlagi 30. člena ZUstS sklenilo, da bo postopek za oceno ustavnosti točke (a) prvega odstavka 3. člena razširilo tudi na točko (a) 4. člena ter na drugi in tretji odstavek 7. člena Sporazuma. Navedene določbe Sporazuma je Ustavno sodišče razlagalo in presojalo kot celoto.

⁷ Člen 4 Sporazuma, ki določa pravo in druga merila, ki jih mora pri odločanju uporabiti arbitražno sodišče, se v izvirnem angleškem jeziku v celoti glasi: *"The Arbitral Tribunal shall apply (a) the rules and principles of international law for the determinations referred to in Article 3 (1) (a); (b) international law, equity and the principle of good neighbourly relations in order to achieve a fair and just result by taking into account all relevant circumstances for the determinations referred to in Article 3 (1) (b) and (c)."*

V prevodu, kakor je predlagan v predlogu Zakona o ratifikaciji Sporazuma, se 4. člen Sporazuma glasi: "Arbitražno sodišče uporablja: (a) pravila in načela mednarodnega prava za odločanje po točki (a) prvega odstavka 3. člena; (b) mednarodno pravo, pravičnost in načelo dobrososedskih odnosov za doseg poštene in pravične odločitve, upoštevajoč vse relevantne okoliščine, za odločanje po točkah (b) in (c) prvega odstavka 3. člena."

B. – III.

18. Nastanek in prenehanje držav ter vprašanja državnega ozemlja in državnih meja so vprašanja, ki so v prvi vrsti v domeni mednarodnega prava. Državne meje po naravi stvari zadevajo dve ali več držav in so praviloma rezultat njihovega medsebojnega sporazuma. Državne meje obstajajo kot dejansko učinkovite razmejitvene črte med suverenimi državami, kadar so določene na ravni mednarodnega prava, bodisi z mednarodno pogodbo bodisi z odločitvijo mednarodnega organa bodisi z izvrševanjem dejanske oblasti, ki ji sosednja država ne oporeka. V Republiki Sloveniji so državne meje urejene tudi v notranjem pravu, in sicer v II. razdelku TUL, na državno ozemlje pa se nanaša tudi 4. člen Ustave. Državne meje, kakor so določene v notranjem pravu, ne zavezujejo drugih držav in same po sebi nimajo mednarodnopravnih učinkov. Zato je treba glede državnih mej Republike Slovenije razlikovati med mednarodnopravnim in notranjopravnim položajem. Gre za ločena pravna sistema, vendar je treba pri razlagi notranjega prava izhajati iz mednarodnega prava, kajti državne meje so po naravi stvari mednarodnopravno vprašanje. Nastanek nove države je v mednarodnem pravu v veliki meri dejansko vprašanje,⁸ vendar sta njeno priznanje in sprejem v mednarodno skupnost odvisni tudi od spoštovanja pravil in načel mednarodnega prava pri njenem nastanku. Zlasti so upoštevna tista pravila in načela mednarodnega prava, ki se nanašajo na nastanek novih držav po razpadu skupne države, kot je bilo to v primeru nekdanje SFRJ. Gre za pravila in načela mednarodnega prava, ki urejajo temeljna razmerja med novonastalimi in že obstoječimi sosednjimi državami oziroma med samimi novonastalimi državami, zlasti glede njihovega ozemlja oziroma državnih mej.

19. Za mednarodnopravno utemeljenost državne meje je ključno, da država izkazuje pravni naslov (*iustus titulus*). Mednarodnopravni naslovi (angl. *title*; fran. *titre*), na katerih temelji potek državnih mej, imajo dve funkciji. Prvič, pravni naslov je podlaga za izvrševanje državne suverenosti⁹ in pove, od kod država črpa pravno upravičenje do svojega ozemlja in suverenosti. Drugič, pravni naslov izkazuje in varuje tudi konkreten potek meje v naravi.¹⁰

20. V okviru nekdanje SFRJ je imela Republika Slovenija zunanje državne meje z Republiko Avstrijo, Republiko Italijo in Republiko Madžarsko. Državne meje s temi tremi

⁸ Z vidika mednarodnega prava je nastanek nove države kot subjekta mednarodnega prava v veliki meri *questio facti*. Da lahko govorimo o državi, morajo biti izpolnjeni štiri pogoji: obstajati mora (1) ljudstvo, tj. skupina posameznikov, ki stalno prebiva na določenem (2) ozemlju; na tem ozemlju mora biti vzpostavljena (3) oblast, ki (4) ni pravno podrejena nobeni drugi državni oblasti. Montevidejska konvencija o pravicah in dolžnostih držav iz leta 1933 v 1. členu določa, da ima država naslednje lastnosti: (1) stalno prebivalstvo, (2) določeno ozemlje, (3) oblast in (4) sposobnost vstopati v razmerja z drugimi državami. O tem I. Brownlie, *Principles of Public International Law*, Seventh Edition, Oxford University Press, Oxford 2008, str. 70–72.

⁹ Sodnik Max Huber je leta 1928 v arbitražni odločbi o otoku Palmas pojasnil, da je "suverenost v razmerju do nekega dela ozemeljske oble [...] pravica opravljati funkcije države na tem območju ob izključitvi sleherne druge države". Citirano po D. Türk, *Temelji mednarodnega prava*, GV Založba, Ljubljana 2007, str. 407.

¹⁰ Najbolj običajen pravni naslov so mednarodne pogodbe o državnih mejah. Poseben vidik prenosa suverenosti na določenem ozemlju z mednarodno pogodbo je cesija, ki pomeni miren prenos suverenosti države nad določenim ozemljem na drugo državo. Večina mirovnih pogodb po vojnah je povezanih s cesijo ozemlja. Drugi pravni naslovi so še na primer mirna okupacija (povezana s *terra nullius*), prirast in priposestevanje. V zadnjih desetletjih za novonastajajoče države pridobiva na pomenu načelo *uti possidetis*. Več o tem na primer D. Türk, nav. delo, str. 407–421, in M. N. Shaw, *International Law*, Fifth Edition, Cambridge University Press, Cambridge 2003, str. 414–451.

državami so bile v nekdanji SFRJ določene z mednarodnimi pogodbami.¹¹ Po razpadu skupne države so te zunanje jugoslovanske meje postale državne meje Republike Slovenije. Mednarodnopravno je Republika Slovenija te meje nasledila na podlagi pravil in načel mednarodnega prava, ki določajo nedotakljivost državnega ozemlja in kontinuiteto državnih mej. Ta pravila in načela so določena v nekaterih najpomembnejših univerzalnih in regionalnih dokumentih. Ustanovna listina Združenih narodov iz leta 1945 (v nadaljevanju UL OZN) med načeli delovanja svojih članic določa načelo suverene enakosti vseh držav članic ter prepoved grožnje s silo ali uporabe sile, ki bi bila naperjena proti teritorialni nedotakljivosti ali politični neodvisnosti katerekoli države. Spoštovanje teritorialne nedotakljivosti poudarja tudi Deklaracija o načelih mednarodnega prava o prijateljskih odnosih in sodelovanju med državami v skladu z Ustanovno listino Združenih narodov iz leta 1970 (v nadaljevanju Deklaracija sedmih načel).¹² Za miroljubno sožitje med državami v Evropi je pomembna zlasti Helsinška sklepna listina o varnosti in sodelovanju v Evropi iz leta 1975 (v nadaljevanju Helsinška listina), ki med načeli, ki naj vodijo odnose med evropskimi državami, prav tako določa načelo nedotakljivosti meja in načelo teritorialne integritete držav. Upoštevajoč dejstvo, da so nove države na območju nekdanje SFRJ nastale kot posledica njenega razpada, pa je treba zlasti upoštevati obe dunajski konvenciji, ki se nanašata na pravo mednarodnih pogodb. Mednarodne pogodbe o državnih mejah so namreč sklenjene za nedoločen čas, gre za t. i. stalne pogodbene režime. To pomeni, da v skladu s točko (a) drugega odstavka 62. člena Dunajske konvencije o pravu mednarodnih pogodb iz leta 1969 (v nadaljevanju DKPMP)¹³ pri takih pogodbah ni mogoče uveljavljati bistveno spremenjenih okoliščin (klavzule *rebus sic stantibus*) kot razloga za prenehanje veljavnosti mednarodne pogodbe ali za odstop od nje. Člen 11 Dunajske konvencije o nasledstvu držav glede mednarodnih pogodb iz leta 1978 (v nadaljevanju DKNDMP)¹⁴ pa določa splošno veljavno načelo mednarodnega prava, da nasledstvo držav nima učinkov na državne meje, določene z mednarodnimi pogodbami.

21. Iz pravil in načel mednarodnega prava, ki so veljala v času osamosvajanja in so obvezovala Slovenijo kot novo nastajajočo državo, torej izhaja dolžnost spoštovanja ozemeljske integritete sosednjih držav in nedotakljivosti državnih mej, zlasti pa tudi dolžnost spoštovanja mednarodnih pogodb, ki določajo državne meje. Razpad države in nastanek novih držav ne vpliva na veljavnost mednarodnih pogodb, ki so pred

¹¹ Mednarodno priznane meje so bile v okviru nekdanje SFRJ določene z mednarodnimi pogodbami. Slovensko-avstrijska državna meja je bila določena s saintgermainsko mirovno pogodbo iz leta 1919 (ob upoštevanju rezultatov plebiscita iz leta 1920). Ponovno je bila potrjena z Avstrijsko državno pogodbo (v nadaljevanju ADP) iz leta 1955. Predhodnica SFRJ – Federativna Ljudska Republika Jugoslavija (FLRJ) – ni bila prvotna podpisnica ADP, je pa 14. 11. 1955 pristopila k ADP. S pristopom je Jugoslavija postala sopogodbena ADP. S pristopom k ADP je Jugoslavija priznala staro saintgermainsko mejo in se obvezala, da bo spoštovala nedotakljivost ozemeljske celovitosti in neodvisnosti Avstrije (več o ADP glej B. Bohte, M. Škrk, Pomen avstrijske državne pogodbe za Slovenijo in mednarodnopravni vidiki njenega nasledstva, *Pravnik*, let. 52, št. 11–12 (1997), str. 601–630). Državna meja z Italijo je bila določena z mirovno pogodbo v Parizu leta 1947, z izjemo dela meje, ki je ločeval Jugoslavijo in Svobodno tržaško ozemlje (v nadaljevanju STO). Po uveljavitvi Memoranduma o soglasju (t. i. Londonski memorandum) leta 1954 je demarkacijska črta med conama A in B STO postala razmejitvena črta med Italijo in Jugoslavijo. Mednarodnopravno veljavna je postala meja z Italijo leta 1975 po majhnih spremembah na kopnem in določitvi meje na morju s podpisom t. i. osimskih sporazumov (več glej B. Bohte, M. Škrk, Predgovor, Pariška mirovna pogodba, Ministrstvo za zunanje zadeve RS, Ljubljana 1997, str. v–xii). Državna meja z Madžarsko je bila določena s trianonsko mirovno pogodbo iz leta 1920, ki je bila leta 1947 potrjena z mirovno pogodbo v Parizu.

¹² Resolucija Generalne skupščine Združenih narodov 2625 (XXV).

¹³ Uradni list SFRJ, MP, 30/72, Akt o notifikaciji nasledstva, Uradni list RS, št. 35/92, MP, št. 9/92.

¹⁴ Uradni list SFRJ, MP, št. 1/80, Akt o notifikaciji nasledstva, Uradni list RS, št. 35/92, MP št. 9/92.

nastankom novih držav določala meje med prej obstoječimi državami (načelo kontinuitete državnih mej) oziroma so se nanašala na druga ozemeljska vprašanja (t. i. radicerane določbe). V pravilih o kontinuiteti državnih mej se kaže težnja po pravni varnosti v mednarodnih odnosih.

22. Nastanek novih držav po razpadu skupne države, kot je bilo to v primeru SFRJ, je z vidika mednarodnega prava poseben položaj, ko gre za državne meje med novonastalimi državami. Te države pred osamosvojitvijo niso imele mednarodnopravno določene meje, obstajale so le določene notranje razmejitve, ki so imele zgolj funkcijo upravne razdelitve med posameznimi deli ozemlja. Za primere razpada držav, kjer so bile v državi določene administrativne meje med posameznimi konstitutivnimi deli federalnega ozemlja, mednarodno pravo določa, da je pravni naslov za potek mej med novo nastalimi državami načelo *uti possidetis iuris*. To načelo pomeni, da do morebitnega drugačnega dogovora mednarodno priznana meja med novimi državami poteka tam, kjer je med njimi potekala administrativna meja v okviru nekdanje skupne države. Načelo *uti possidetis iuris* se je uporabilo pri osamosvajanju držav Latinske Amerike in Afrike, potem ko so se umaknile bivše kolonialne sile, Meddržavno sodišče pa mu je priznalo položaj splošnega načela mednarodnega prava, ker je logično povezano s pojavom pridobitve neodvisnosti.¹⁵ Namen načela je varovati nedotakljivost mej, ki so jih nove države nasledile iz prejšnje skupne države, ter preprečiti ogrožanje neodvisnosti in stabilnosti novih držav. Načelo *uti possidetis iuris* zagotavlja ozemeljski *status quo* v času pridobitve neodvisnosti; Meddržavno sodišče je tako poudarilo, da to načelo "ustavi uro" oziroma "zamrzne teritorialni pravni naslov".¹⁶ Njegova bistvena funkcija je, da se zagotovi spoštovanje ozemeljskih razmejitev v trenutku, ko pride do neodvisnosti.¹⁷

23. Pravno gledano načelo *uti possidetis iuris* zagotavlja in varuje pravni naslov na ozemlju. Če oziroma dokler med državama ni dogovora o skupni meji, je načelo *uti possidetis iuris* mednarodnopravni temelj državne suverenosti. Načelo predpostavlja, da je med nekdanjimi federalnimi enotami zvezne države obstajala pravno določena razmejitev, torej da te enote niso izvrševale le "gole" dejanske oblasti, temveč so imele pravico oziroma pravno podlago za izvrševanje oblasti na svojem ozemlju. Meddržavno sodišče je večkrat poudarilo, da se v imenu tega načela beseda "*iuris*" ne nanaša na mednarodno pravo, temveč na ustavno oziroma upravno pravo države, ki je bila suverena pred neodvisnostjo.¹⁸ Načelo *uti possidetis iuris* torej pomeni, da meja med novonastalimi državami poteka tam, kjer je v okviru skupne države potekala pravna razmejitev oblasti med posameznimi administrativnimi enotami. Če ni drugačnega dogovora, novonastala država nasledi ozemlje, ki ga je imela prej pod oblastjo kot sestavni del skupne države.

24. Za razumevanje učinkov mednarodnopravnega načela *uti possidetis iuris* v primeru razpada SFRJ je treba izhajati iz ustavnopravnega položaja Slovenije v nekdanji skupni državi. Zlasti so upoštevne uvodne določbe in temeljna načela ustave nekdanje SFRJ iz

¹⁵ Zadeva Burkina Faso/Republika Mali, sodba z dne 22. 12. 1986 (tč. 20 obrazložitve). V zadnjih letih je Meddržavno sodišče to ponovno poudarilo v zadevi Nikaragva/Honduras, sodba z dne 8. 10. 2007 (tč. 151 obrazložitve).

¹⁶ Zadeva Burkina Faso/Republika Mali, sodba z dne 22. 12. 1986 (tč. 30 obrazložitve).

¹⁷ Zadeva Burkina Faso/Republika Mali, sodba z dne 22. 12. 1986 (tč. 22 obrazložitve). Glej tudi zadevo Nikaragva/Honduras, sodba z dne 8. 10. 2007 (tč. 153 obrazložitve).

¹⁸ Glej zadevi El Salvador/Honduras (z intervencijo Nikaragve), sodba iz leta 1992 (tč. 333 obrazložitve), in Nikaragva/Honduras, sodba z dne 8. 10. 2007 (tč. 158 obrazložitve).

leta 1974.¹⁹ V 1. členu zvezne ustave je bila SFRJ opredeljena kot "državna skupnost prostovoljno združenih narodov in njihovih [...] republik", v 2. členu pa so bile našteje republike in avtonomne pokrajine, ki so sestavljale Jugoslavijo. Ključen je bil 5. člen ustave, v katerem je bilo določeno, da ozemlje SFRJ "sestavljajo ozemlja [...] republik" ter da se "ozemlje republike ne more spremeniti brez privolitve republike". Še pred normativnim delom, v preambuli in temeljnih načelih, pa je ustava iz leta 1974 poudarila, da so bili odnosi v federaciji zasnovani na utrjevanju pravic in odgovornosti republik in pokrajin. Pri tem je izhajala iz pravice vsakega naroda do samoodločbe, vključno s pravico do odcepitve, na podlagi katere so se narodi združili v federativno državo. SFRJ torej ni bila šele po nastanku razdeljena na republike, pač pa so republike konstituirale federalno državo z vstopom vanjo.²⁰ Še posebej pomembno pa je, da je zvezna ustava izhajala iz načela, da je bila suverenost primarno v republikah, v zvezni državi pa le, kolikor so izvrševanje suverenosti nanjo prenesle republike s soglasno in prostovoljno odločitvijo. V temeljnih načelih ustave (I. razdelek) je bilo tako določeno, da narodi in narodnosti uresničujejo svoje suverene pravice v republikah, v federaciji pa le takrat, kadar je to bilo v skupnem interesu določeno z zvezno ustavo. Ustava SFRJ iz 1974 je torej močno poudarila vlogo republik na račun federacije. Federacijo in njene pristojnosti je oblikovala "na temelju samoodločbe narodov in izvirne državne oblasti in pristojnosti republik kot primarnih nosilcev državne oblasti".²¹ Domneva državne oblasti je bila v korist republik in temu so sledile tudi ustave republik. SFRJ se je konstituirala kot federalna država na podlagi odločitve republik in pokrajin o vključitvi v skupno državo. Dejstvo, "da je bila Republika Slovenija država že po [...] ustavni ureditvi [SFRJ] in je le del svojih suverenih pravic uresničevala v [SFRJ]", je na ustavnopravni ravni deklarirala tudi preambula TUL.

25. Poudarjena državna suverenost Slovenije (in drugih republik) v okviru SFRJ je pomenila, da so republike imele tudi določeno ozemlje, na katerem se je ta suverenost izvrševala. Iz ustavne ureditve SFRJ jasno izhaja, da ozemlje republik in določanje razmejitev med republikami ni bilo v pristojnosti SFRJ, temveč je to bilo prepuščeno dogovornemu reševanju med republikami. Ker pa je ustava SFRJ določala, da so se republiške meje lahko spremenile samo s soglasjem zadevnih republik, je jasno, da je morala biti meja med republikami, vsaj meja na kopnem, znana. To pomeni, da je bila na dan 25. 6. 1991, ko je Republika Slovenija razglasila svojo samostojnost in neodvisnost, slovensko-hrvaška državna meja na kopnem znana, in sicer je potekala po mejah obmejnih občin oziroma katastrskih občin.²² Ta meja seveda ni bila meddržavna meja, temveč samo administrativna razmejitev, ki pa je kljub šibkejšemu pravnemu statusu označevala, do kod seže republiška suverenost Slovenije kot federalne enote.

26. Kopenska meja med Slovenijo in Hrvaško, kakor je obstajala v okviru nekdanje SFRJ, je z osamosvojitvijo postala mednarodno priznana državna meja, utemeljena na mednarodnopravnem načelu *uti possidetis iuris*. Zato zanjo veljajo pravila in načela mednarodnega prava – zlasti načelo nedotakljivosti državnih mej, po katerem se lahko meje spremenijo samo sporazumno, z mednarodno pogodbo med državama. Bistvena

¹⁹ Uradni list SFRJ, št. 9/74.

²⁰ Prim. T. Jerovšek, Temeljna ustavna listina o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije kot temeljni akt nastanka slovenske države, *Studia Historica Slovenica: Časopis za humanistične in družboslovne znanosti*, let. 7, št. 1–2 (2007), str. 239.

²¹ C. Ribičič, Ustavnopravni vidiki osamosvajanja Slovenije, Uradni list RS, Ljubljana 1992, str. 10.

²² Območja občin je v nekdanji republici Sloveniji določal Zakon o postopku za ustanovitev, združitvev oziroma spremembo območja občine ter o območjih občin (Uradni list SRS, št. 28/80 in nasl.).

značilnost načela *uti possidetis iuris* je, da nima značaja obvezne norme mednarodnega prava (*ius cogens*), temveč lahko prizadeti državi vedno določita potek državne meje z mednarodno pogodbo, bodisi tako, da potrdita mejo kot izhaja iz načela *uti possidetis*, bodisi, da njen potek ob upoštevanju drugih okoliščin določita drugače. Do drugačnega dogovora med Republiko Slovenijo in Republiko Hrvaško njuna državna meja na kopnem poteka tam, kjer je potekala meja med republikama v okviru nekdanje SFRJ, se pravi po mejah občin oziroma katastrskih občin, kakor so obstajale na dan nastanka novih držav. Z osamosvojitvijo je notranja kopenska meja med republikama postala zunanja državna meja, za katero skladno s pravilom ohranjanja ozemeljskega *status quo* velja, da se lahko spremeni le sporazumno.

27. Tudi Arbitražna komisija Konference za Jugoslavijo (t. i. Badinterjeva komisija) je po razpadu Jugoslavije v Mnenju št. 3 oprla nastanek novih držav na načelo *uti possidetis iuris*.²³ V izhodišču se je oprla na stališče Meddržavnega sodišča, da je načelo *uti possidetis iuris* splošno načelo mednarodnega prava, ki je povezano s pridobitvijo neodvisnosti, kadarkoli do nje pride. Komisija je zavzela stališče o nedotakljivosti obstoječih zunanjih državnih mej nekdanje SFRJ, pri čemer je poudarila, da to izhaja iz UL OZN, Deklaracije sedmih načel, Helsinške listine in iz DKNDMP. Glede notranjih republiških mej pa je sprejela stališče, da "razen, če ni drugače dogovorjeno, nekdanje razmejitve postanejo državne meje, ki jih varuje mednarodno pravo. Ta sklep izhaja iz načela spoštovanja ozemeljskega *status quo* in še posebej iz načela *uti possidetis*". Badinterjevi komisiji se je uporaba načela *uti possidetis* zdela še posebej primerna prav zato, ker je ustava SFRJ iz leta 1974 določala, da so se obseg ozemelj in meje nekdanjih republik lahko spremenili samo z njihovim soglasjem.²⁴

28. Mednarodnopravni naslovi poteka državnih mej Republike Slovenije so torej različni. Glede meje z Avstrijo, Italijo in Madžarsko so pravni naslov mednarodne pogodbe, ki jih je s temi državami sklenila že SFRJ, Slovenija pa jih je nasledila v skladu z mednarodnim pravom. Glede kopenske meje s Hrvaško je pravni naslov načelo *uti possidetis iuris*. To načelo predpostavlja ozemeljsko razmejitev v okviru nekdanje skupne države in po osamosvojitvi varuje ozemeljski *status quo*. V določnosti pravnega naslova v smislu *lex certa* je med mednarodnimi pogodbami in načelom *uti possidetis* pomembna razlika. Pri mednarodnih pogodbah so državne meje določene na način, ki je običajen na ravni mednarodnega prava; da je namreč mogoče reči, da je državna meja določena, je treba njen potek opisati z besedami, določiti z zemljepisnimi koordinatami in nato mejo vrisati na referenčni zemljevid. Z vsemi temi elementi morata državi pogodbenici soglašati, kar storita tako, da skleneta mednarodno pogodbo, katere bistveni sestavni deli so ti elementi, ki opredeljujejo državno mejo. Na enak način določijo potek državnih mej stalna ali *ad hoc* mednarodna sodišča, kadar se države ne morejo same dogovoriti in nanje sporazumno prenesejo pristojnost za določitev meje. V vsakem primeru kot zadnje dejanje določanja mej sledi njihova demarkacija v naravi in označitev z mejnimi kamni.

29. Drugače kot pri mednarodnih pogodbah (in sodbah mednarodnih sodišč) je določnost načela *uti possidetis iuris* odvisna od tega, kako jasno in določno je bila meja določena pred nastankom novih držav. V primeru razpada SFRJ načelo *uti possidetis iuris* predpostavlja obstoj razmejitve med Slovenijo in Hrvaško v okviru nekdanje SFRJ,

²³ Mnenje je objavljeno v *European Journal of International Law*, št. 3 (1992), str. 184–185.

²⁴ Več A. Pellet, The Opinions of the Badinter Arbitration Committee: A Second Breath for the Self-Determination of Peoples, *European Journal of International Law*, št. 3 (1992), str. 178–181.

vendar na nekaterih mestih, kljub zavezanosti obeh držav temu načelu, ne daje jasnega odgovora o poteku sicer mednarodno priznane državne meje. Meja na kopnem pred osamosvojitvijo je bila sicer znana (potekala je po mejah občin oziroma katastrskih občin), vendar republiko njenega poteka nikoli nista določili tako, kot se meje določajo na mednarodnopravni ravni, torej s sporazumom, v katerem bi bile meje jasno opisane, označene in vrisane v zemljevid. Pomanjkljivost načela *uti possidetis* se kaže na tistih odsekih meje, kjer so se meje občin oziroma katastrskih občin v nekdanjih republikah prekrivale ali iz kakšnega drugega razloga že takrat niso bile popolnoma jasne. Pri takih spornih odsekih kopenske meje se državi lahko strinjata, da je načelo *uti possidetis iuris* upoštevno merilo in da je treba izhajati iz ozemeljskega *status quo* na dan, ko sta državi postali neodvisni, vendar to ne vodi do rešitve, če se ne strinjata, kakšen je bil konkreten potek meje med občinami v naravi oziroma imata različno predstavo o ozemeljskem položaju, ki naj bi ga načelo *uti possidetis* varovalo. Položaj je lahko še bolj zapleten, ker se je zaradi nejasne pravne razmejitve na določenih območjih lahko prekrivalo dejansko izvajanje oblasti (policije, sodišč ipd.).²⁵ Če si državi uporabo načela *uti possidetis iuris* različno razlagata, je jasno, da je to načelo lahko samo začasni pravni naslov poteka državnih mej. Zlasti na spornih odsekih bi se morali državi dokončno dogovoriti o točnem poteku meje v naravi, bodisi neposredno z mednarodno pogodbo bodisi s prenosom te odločitve na mednarodno sodno telo. V primerjavi z načelom *uti possidetis iuris* je jasnost, ki jo za določitev poteka meje pomeni mednarodna pogodba ali sodna odločba, pomembna prvina stabilnosti državnih mej.

30. Z mednarodnopravnega vidika se posebej postavlja vprašanje meje med Republiko Slovenijo in Republiko Hrvaško na morju. Drugače kot meja na kopnem meja na morju med republikami v okviru nekdanje SFRJ ni bila določena. Nasprotno, iz takratne zvezne zakonodaje izhaja, da je na morju imela suverenost SFRJ.²⁶ Morje je bilo enotno federalno ozemlje, na katerem republike niso imele lastnega, od federacije neodvisnega pravnega naslova za izvrševanje oblasti. To seveda ne pomeni, da republike na morju niso izvajale nobene dejanske oblasti oziroma da izvajanje oblasti med njimi ni bilo razdeljeno.²⁷ Z osamosvojitvijo je Republika Slovenija postala obalna država. Ker obalna

²⁵ K nejasni pravni razmejitvi med Slovenijo in Hrvaško je na določenih delih meje prispevala tudi specifična mednarodnopravna zgodovina STO ter razmejitvev med republikama po ukinitvi cone B STO, ki je z Memorandumom o soglasju iz leta 1954 dejansko pripadla Jugoslaviji.

²⁶ Zakon o obalnem morju in epikontinentalnem pasu Socialistične federativne republike Jugoslavije (Uradni list SFRJ, št. 49/87) je v prvem odstavku 1. člena določal: "Suverenost Socialistične federativne republike Jugoslavije (v nadaljnjem besedilu: SFRJ) na morju se razteza na obalno morje SFRJ, zračni prostor nad njim, na morsko dno in njegovo podzemlje v podmorskem prostoru."

²⁷ V Piranskem zalivu, ki je sicer v nekdanji SFRJ imel status notranjih voda, je dejansko oblast pred 25. 6. 1991 izvajala Slovenija, kar dokazujejo številni dokumenti, objavljeni v Beli knjigi o meji med Republiko Slovenijo in Republiko Hrvaško, Ministrstvo za zunanje zadeve, Ljubljana 2006. Poleg vrste sodnih in prekrškovnih odločitev slovenskih organov kažejo na dejstvo, da se je v nekdanji SFRJ Piranski zaliv štel za morje pod slovensko oblastjo, tudi na primer Odlok o morskem ribištvu z dne 11. 12. 1987 (Uradne objave občin Ilirska Bistrica, Izola, Koper, Piran, Postojna in Sežana, št. 42/87; Odlok je bil sprejet na podlagi Zakona o morskem ribištvu, Uradni list SRS, št. 25/76 in 29/86), po katerem je slovensko ribolovno morje segalo od rta Savudrija do rta Debeli rtič, ter Dolgoročni plan SR Slovenije za obdobje od leta 1986 do leta 2000 (prečiščen kartografski del – Uradni list SRS, št. 36/90), v katerem je v trinajstih kartografskih kartah Piranski zaliv vrisan kot del Republike Slovenije. Da je tudi zvezna oblast Piranski zaliv štela za slovensko morje izhaja na primer iz popisa svetilnikov Hidrografskega inštituta jugoslovanske vojne mornarice v Splitu iz leta 1978, v katerem je svetilnik Savudrija (pod številko 178, E2642) uvrščen med svetilnike slovenskega primorja. Pred 25. 6. 1991 pa je Republika Slovenija izvajala oblast tudi zunaj Piranskega zaliva, saj je postaja mejne milice Koper opravljala kontrolo na morski meji z Italijo do točke T 5. O tem glej Belo knjigo o meji med Republiko Slovenijo in Republiko Hrvaško, nav. delo, str. 10–13, in Ž.

država ne more obstajati brez ustrezne morske površine, to pomeni, da je del Jadranskega morja in ozemlje pod tem morjem del njenega državnega ozemlja. Kolikšen del morja s pripadajočimi morskimi pasovi je slovensko državno ozemlje, je v prvi vrsti vprašanje, ki ga rešujejo pravila in načela mednarodnega prava. Vendar so ta učinkovita le toliko, kolikor jih države upoštevajo pri sklepanju mednarodnih pogodb o mejah oziroma kolikor na njihovi podlagi odločajo mednarodna sodišča.

31. V primeru razpada države, kot je bila SFRJ, se do sklenitve dokončnega sporazuma o meji postavi vprašanje nasledstva na morju. Tudi pri nasledstvu na morju mednarodno pravo kot izhodiščno načelo postavlja ozemeljski *status quo*, ki ga varuje načelo *uti possidetis*. Ker meja na morju med Slovenijo in Hrvaško v okviru nekdanje SFRJ pravno ni bila določena, ozemeljsko stanje na morju na dan osamosvojitve ne varuje načelo *uti possidetis iuris*, temveč ga varuje načelo *uti possidetis de facto*. To načelo se uporablja takrat, kadar razmejitev v okviru nekdanje skupne države ni bila določena, vendar je obstajala dejansko.²⁸ Dejansko obstoječa meja je še toliko bolj mednarodnopravno upoštevana, če se je izražala v izrecnem ali tihem soglasju med državama.²⁹ Kolikor je pred 25. 6. 1991 v Piranskem zalivu oblast dejansko izvajala Republika Slovenija, še zlasti, če iz ravnanj Republike Hrvaške pred osamosvojitvijo izhaja, da se je s tem izrecno strinjala ali v to tiho privolila, potem mednarodnopravno načelo *uti possidetis de facto* varuje dejansko stanje na dan osamosvojitve. Tudi to načelo pa z vidika določnosti in stabilnosti državnih mej ne daje trajno zadovoljivih rezultatov, zlasti ne v primeru spora, ko ima vsaka država svojo predstavo o stanju dejstev pred osamosvojitvijo. Dokončna rešitev mejnega vprašanja je zato mogoča samo z mednarodno pogodbo o meji oziroma o prepustitvi odločitve mednarodnemu sodnemu telesu.

B. – IV.

32. Z vidika notranjega prava je Republika Slovenija s sprejemom TUL postala samostojna in neodvisna država. TUL je bila sprejeta 25. 6. 1991 kot temeljni konstitutivni državnopravni akt Republike Slovenije. Z njenim sprejemom je Republika Slovenija dokončno prekinila državnopravne vezi s SFRJ in se vzpostavila kot suverena država.³⁰ V I. razdelku je TUL razglasila, da je Republika Slovenija samostojna in neodvisna država ter določila, da zanjo preneha veljati ustava SFRJ in da nova država prevzema vse pravice in dolžnosti, ki so bile z republiško oziroma zvezno ustavo prenesene na organe SFRJ. Bistven element državnosti je tudi ozemlje, na katerem je država najvišja pravna in dejanska oblast. Ozemlje Republike Slovenije je opredelil II.

Štefan, Od zaščitnikov do pomorskih policistov: zgodovina in razvoj slovenske pomorske policije, Ministrstvo za notranje zadeve Republike Slovenije, Ljubljana 1997, str. 77 in 109.

²⁸ Prim. D. Türk, nav. delo, str. 414.

²⁹ Tako je bilo tudi stališče Meddržavnega sodišča v zadevi Nikaragva/Honduras (sodba z dne 8. 10. 2007). Sodišče je sprejelo stališče, da je lahko v določenih okoliščinah načelo *uti possidetis iuris* upošteveno pri razmejitvi na morju, zlasti pri zgodovinskih zalivih in teritorialnih morjih. Ko pa sodišče ugotovi, da meja v smislu načela *uti possidetis iuris* pred samostojnostjo ni bila določena, lahko mejo na morju utemelji, če ugotovi ustrezne okoliščine (v tem primeru se je postavljalo vprašanje, ali je med državama obstajal tihi dogovor), tudi na načelu *de facto* razmejitve (glej zlasti 232. in 253. točko obrazložitve).

³⁰ Pri državni suverenosti lahko ločimo notranjo in zunanjo suverenost. Suverenost navznoter pomeni, da je država najvišja pravna oblast na svojem ozemlju, navzven pa, da ni odvisna od katerekoli druge države. Glej R. Jennings, A. Watts (ur.), Oppenheim's International Law, Ninth Edition, Longman, London in New York 1996, str. 120–123. O pojmu države glej tudi J. Crawford, The Creation of States in International Law, Second Edition, Oxford University Press, Oxford 2006, str. 3–254. O pojmu države in suverenosti glej tudi L. Pitamic, Država, Cankarjeva založba, Ljubljana 1997, str. 1–44.

razdelek TUL, in sicer tako, da je opredelil njene državne meje. Kot notranjepravni akt TUL ni imela neposrednih mednarodnopravnih učinkov, čeprav njenega vpliva na mednarodni ravni ni mogoče zanikati. Z njenim sprejemom je država navzven deklarirala, da je zadostila mednarodnopravnim merilom za obstoj države, kar je bilo pomembno za priznanje drugih držav. Namen TUL je torej bil ustavnopravno konstituirati in mednarodnopravno deklarirati novo suvereno državo, ki bo enakopraven subjekt mednarodne skupnosti.

33. S formalnega vidika hierarhije pravnih aktov je bila TUL sprejeta kot pravni akt ustavnopravne ravni.³¹ Ustavnopravna moč TUL pa ni bila omejena le na trenutek sprejema, temveč gre za trajno veljavno pravo. To še dodatno potrjuje dejstvo, da se nanjo sklicuje tudi Ustava v svoji preambuli, kjer je TUL izrecno opredeljena kot eno izmed izhodišč Ustave.³² Ustava, ki sicer z močjo najvišjega pravnega akta določa organizacijo državne oblasti, s človekovimi pravicami in temeljnimi svoboščinami pa tudi njene meje,³³ to svojo moč črpa tudi iz TUL. TUL je formalno veljaven ustavni akt ter je kot taka trajni in neusahljivi ustavnopravni temelj državnosti Republike Slovenije.

34. Z vsebinskega vidika TUL ob sprejemu ni imela samo deklaratornih mednarodnopravnih učinkov, temveč je kot ustavni akt imela predvsem notranje konstitutivne pravne učinke. Ustavnopravni učinek II. razdelka TUL je bil v tem, da je opredelil državne meje in s tem določil ozemlje, na katerem je Republika Slovenija postala samostojna in neodvisna država. Na prvi pogled je sicer jasno, da II. razdelek TUL ni določil mej na način, ki je običajen v mednarodnih pogodbah, saj njihovega poteka ne opisuje in jih ne določa z zemljepisnimi koordinatami. Ker pa se določba sklicuje na mednarodno priznane zunanje meje nekdanje SFRJ ter na mejo s Hrvaško, kakor je obstajala v okviru nekdanje SFRJ, so meje postale določene tudi v notranjem ustavnem pravu. Določba II. razdelka TUL je tako konstitucionalizirala državne meje Republike Slovenije.

35. Konstitucionalizacija državnih mej v II. razdelku ne pomeni samo opredelitve začetnega ozemeljskega stanja, torej določitve ozemlja, na katerem je Republika Slovenija 25. 6. 1991 postala suverena država. Pri razlagi II. razdelka TUL je namreč treba upoštevati tudi določbe Ustave, ki je v razmerju do TUL *lex posterior*. Šele s skupnim razumevanjem določb Ustave in TUL je mogoče dokončno opredeliti materialnopravno učinkovanje II. razdelka TUL. Pri tem je na prvi pogled jasno, da Ustava v ničemer ni izrecno razveljavila katerekoli določbe TUL. Nasprotno, Ustava se v preambuli izrecno sklicuje na TUL in jo opredeljuje kot eno izmed svojih izhodišč, s

³¹ To potrjujeta tudi IV. in V. razdelek TUL, kjer listina sama sebe poimenuje "ustavni akt".

³² Preambula Ustave se glasi: "Izhajajoč iz Temeljne ustavne listine o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije, ter temeljnih človekovih pravic in svoboščin, temeljne in trajne pravice slovenskega naroda do samoodločbe, in iz zgodovinskega dejstva, da smo Slovenci v večstoletnem boju za narodno osvoboditev izoblikovali svojo narodno samobitnost in uveljavili svojo državnost, sprejema Skupščina Republike Slovenije Ustavo Republike Slovenije."

³³ Prav zaradi pomena človekovih pravic in temeljnih svoboščin ne gre zamenjevati državne in ljudske suverenosti. Državna suverenost je povezana z obstojem države kot samostojnega in neodvisnega subjekta, ki je podvržen samo mednarodnemu pravu, ljudska suverenost pa se nanaša na kakovost te državne oblasti. Pri pojmu ljudske suverenosti stopi v ospredje to, kar Ustava določa v drugem odstavku 3. člena, in sicer, da ima v Sloveniji oblast ljudstvo ter da jo izvršujejo državljanke in državljani neposredno in z volitvami, po načelu delitve oblasti na zakonodajno, izvršilno in sodno. Zlasti pa so za pravilno razumevanje pojma ljudske suverenosti pomembne človekove pravice in temeljne svoboščine, ki so kot izhodišče prav tako navedene v preambuli Ustave, še prej pa se je Slovenija že pri svojem nastanku v III. razdelku TUL zavezala k zagotavljanju varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin.

čimer je bila formalna veljavnost TUL nedvomno podaljšana tudi v sedanost in prihodnost. Za vprašanje vsebinske veljavnosti II. razdelka TUL pa je zlasti upošteven 4. člen Ustave.

36. Člen 4 Ustave, ki določa, da je Slovenija ozemeljsko enotna in nedeljiva država, ima sam po sebi dva pomena. Na eni strani se ozemeljska enotnost nanaša na obliko državne ureditve. To pomeni, da je Slovenija unitarna država in je ni dopustno oblikovati kot federalne države; v državi ni dovoljeno vzpostavljati ozemeljskih enot, ki bi imele državotvorni status federalnih enot. Na drugi strani se nedeljivost države nanaša na suverenost države na svojem ozemlju. Državni organi izvršujejo oblast na celotnem državnem ozemlju, zato se ni dopustno v korist druge države odpovedati delu državnega ozemlja ali izvrševanju funkcij suverene oblasti na tem ozemlju.³⁴ V drugem pomenu 4. člen Ustave predpostavlja, da je ozemlje Republike Slovenije znano in določeno z državnimi mejami, prav to pa je bil namen II. razdelka TUL. Ustava je bila sprejeta 23. 12. 1991, torej šest mesecev po TUL, in ozemlje, katerega enotnost in neodvisnost zagotavlja 4. člen Ustave, je bilo nedvomno tisto, ki ga je z državnimi mejami določil II. razdelek TUL. Če naj bo 4. člen Ustave tudi danes učinkovita ustavna določba, potem mora biti tudi II. razdelek veljavno pravo, ki ima še danes pravno upošteveno vsebino.

37. Nedvomno je imela TUL ob sprejemu predvsem pravno-zgodovinsko nalogo konstituirati državo Republiko Slovenijo in v tem smislu je še danes formalno veljavna ustavnopravna podlaga državne suverenosti. Vendar pa II. razdelek TUL ni samo formalno veljavna določba, temveč je zaradi 4. člena Ustave še danes vsebinsko učinkovita ustavnopravna določba, ki jo je treba upoštevati pri mednarodnopravnem spreminjanju mej s sosednjimi državami. Člen 4 Ustave in II. razdelek TUL sta medsebojno povezana, in sicer tako, da je vsebina 4. člena Ustave odvisna od II. razdelka TUL, ta pa svojo aktualnost črpa iz 4. člena Ustave. Medtem ko preambula Ustave poudarja kontinuirano pravno veljavnost TUL, pa iz 4. člena Ustave izhaja, da je II. razdelek TUL vsebinsko živo pravo. Razdelek II TUL ni vsebinsko izčrpan, temveč skupaj s 4. členom Ustave pomeni veljavno in upošteveno ustavnopravno opredelitev ozemlja Republike Slovenije.

38. V navedenem smislu ti ustavni določbi pomenita ustavnopravno oviro za spreminjanje državnih mej. V ozemeljsko relativno majhni državi, kot je Republika Slovenija, imata taki določbi tudi garantno funkcijo; z njima je ustavodajalec državno ozemlje in državne meje postavil kot eno temeljnih vrednot, ki jo je treba varovati na ustavni ravni. Mednarodna pogodba, ki bi spremenila potek državne meje, bi pomenila tudi spremembo tistega ozemlja, na katerem je TUL 25. 6. 1991 vzpostavila državno suverenost Republike Slovenije, in bi bila zato v neskladju z II. razdelkom TUL. Glede Avstrije, Italije in Madžarske bi bile spremenjene meje sicer mednarodno priznane državne meje, vendar ne bi bile več "mednarodno priznane državne meje do[t]jedanje SFRJ", kot je določil II. razdelek TUL. Glede Hrvaške pa bi mednarodna pogodba o določitvi meje pomenila spremembo "meje v okviru nekdanje SFRJ", če meja ne bi bila določena tam, kjer je bila meja med republikama v SFRJ, kakor jo je ob osamosvojitvi razumela in v II. razdelku TUL konstitucionalizirala Republika Slovenija. Za ustavnosodno presojo Sporazuma to pomeni, da 4. člen Ustave in II. razdelek TUL

³⁴ Prim I. Kaučič, F. Grad, Ustavna ureditev Slovenije, GV Založba, Ljubljana 2003, str. 75, in T. Jerovšek v: L. Šturm (ur.), Komentar Ustave Republike Slovenije, Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije, Ljubljana 2002, str. 111.

tvorita celoto in sta skupaj zgornja premisa ustavnosodnega odločanja. Neskladje z II. razdelkom TUL bi hkrati pomenilo tudi neskladje s 4. členom Ustave.

39. Upoštevajoč pravno naravo TUL in njeno zgodovinsko vlogo kot konstitutivnega akta države Republike Slovenije pa se TUL kot ustavni akt razlikuje od Ustave v tem smislu, da je ni mogoče spreminjati ali dopolnjevati z neposrednim posegom v njeno besedilo. Poseg v TUL bi pomenil ne samo spreminjanje besedila za nazaj, temveč dejansko tudi spreminjanje pravnega in dejanskega konteksta, v katerem je bila sprejeta. Zato je povsem logično, da TUL, drugače kot Ustava, ne predvideva postopka za svoje spreminjanje. Kljub temu pa vsebinsko gledano II. razdelek TUL ni nespremenljiva ustavna določba. Njena vsebina se lahko spremeni ali dopolni z aktom ustavne ravni, tj. z aktom, sprejetim po ustavnorevizijskem postopku, vendar ne z neposrednim posegom v TUL, temveč s spremembo Ustave. Taka ustavna sprememba lahko izrecno spremeni ali dopolni II. razdelek TUL, lahko pa gre samo za spremembo po interpretativnem načelu, da kasnejši predpis spremeni ali dopolni prejšnji predpis (*lex posterior derogat legi priori*).

B. – V.

40. Izhajajoč iz ugotovitve, da je II. razdelek TUL konstitucionaliziral državne meje Republike Slovenije ter da je to še danes veljavno in upoštevno ustavno pravo, se postavlja vprašanje, kakšna je pravzaprav vsebina te ustavne določbe. Državno ozemlje in državne meje so v Republiki Sloveniji tudi ustavna materija, vendar je vprašanje, v kakšnem pomenu in obsegu ter kaj to pomeni za njihovo spreminjanje.

41. Poleg vloge in namena TUL v celoti je treba pri razlagi II. razdelka posebej upoštevati tudi pravne in dejanske okoliščine, ki so vplivale na sprejem TUL. Poleg že omenjenega ustavnega in zakonskega prava nekdanje SFRJ in nekdanje republike Slovenije je Ustavno sodišče kot ključna pri razlagi II. razdelka TUL upoštevalo pravila in načela mednarodnega prava, ki so po razpadu SFRJ uredila temeljna razmerja, zlasti glede ozemlja oziroma državnih mej, med novonastalimi in sosednjimi državami ter med samimi novonastalimi državami. S sprejemom Ustave v ustavnem sistemu Republike Slovenije ni bil priznan primat mednarodnega prava nad ustavnim pravom, vendar je treba pri razlagi II. razdelka TUL izhajati iz tega, da so vprašanja nastanka novih držav in določanja njihovih državnih mej v prvi vrsti v domeni mednarodnega prava ter da so ta pravila in načela mednarodnega prava kot splošno obvezna veljala v času, ko je Slovenija postala samostojna in neodvisna država. Pri razlagi II. razdelka TUL v luči pravil in načel mednarodnega prava, ki urejajo vprašanja ozemeljske nedotakljivosti ter kontinuitete državnih mej, je Ustavno sodišče upoštevalo tudi preambulo TUL in Ustavni zakon za izvedbo TUL (v nadaljevanju UZITUL) z dne 25. 6. 1991 ter notranje in mednarodne instrumente, pa tudi politične dokumente, iz katerih izhaja, da se je država že v procesu osamosvajanja zavezala k spoštovanju mednarodnega prava, saj je bilo to pomembno za pridobitev priznanja drugih držav.

42. Glede Avstrije, Italije in Madžarske II. razdelek TUL določa, da so državne meje "mednarodno priznane državne meje dosedanje SFRJ [...] v delu, v katerem te države mejijo na Republiko Slovenijo". S tem, ko mednarodno priznane državne meje nekdanje SFRJ opredeljuje kot državne meje Republike Slovenije, se TUL sklicuje na mednarodne pogodbe, ki so bile pred osamosvojitvijo veljavni pravni naslov za potek

državnih mej in so tudi določale, kje meje natančno potekajo. V tem smislu je II. razdelek TUL enostranska izjava, s katero se glede državnih mej z Avstrijo, Italijo in Madžarsko potrjuje obstoječe mednarodnopravno stanje na dan 25. 6. 1991. Potrjevanje obstoječih mednarodno priznanih državnih mej v notranjem pravu sicer ni bilo nujno potrebno, kajti že iz pravil in načel mednarodnega prava, ki so veljala v času osamosvajanja in so obvezovala Slovenijo kot novonastajajočo državo, izhaja zahteva po spoštovanju ozemeljske integritete sosednjih držav in nedotakljivosti državnih mej, posebej pa tudi zahteva po spoštovanju mednarodnih pogodb, ki določajo državne meje, saj prenehanje prejšnje države in nastanek novih držav ne vplivata na veljavnost mednarodnih pogodb o državnih mejah. Mednarodnopravni namen II. razdelka TUL je bil predvsem izkazati v procesu osamosvajanja zavezanost mednarodnemu pravu. To jasno izhaja tudi iz Deklaracije ob samostojnosti z dne 25. 6. 1991, ki jo je takratna Skupščina Republike Slovenije sprejela hkrati s TUL; Deklaracija v IV. razdelku med drugim določa, da "Republika Slovenija kot mednarodnopravni subjekt spoštuje vsa načela mednarodnega prava in v smislu pravnega nasledstva določbe vseh mednarodnih pogodb, ki jih je sklenila SFRJ in se nanašajo na ozemlje Republike Slovenije". Podobno določbo vsebuje 3. člen UZITUL, ki je bil prav tako sprejet hkrati s TUL: "Na ozemlju Republike Slovenije veljajo mednarodne pogodbe, ki jih je sklenila Jugoslavija in se nanašajo na Republiko Slovenijo."

43. V delu, ki se nanaša na Hrvaško, II. razdelek TUL določa, da je "meja [...] v okviru dosedanje SFRJ" državna meja med Republiko Slovenijo in Republiko Hrvaško. Izhajajoč iz predpostavke, da se je Republika Slovenija osamosvojila skladno s splošno veljavnimi pravili in načeli mednarodnega prava, je treba besedilo II. razdelka TUL v delu, ki se nanaša na Hrvaško, razumeti v smislu mednarodnopravnega načela *uti possidetis*. To pravzaprav izhaja že iz preambule TUL, v kateri se je Republika Slovenija zavezala k "spoštovanju suverenosti in ozemeljske celovitosti drugih republik nekdanje SFRJ". Tudi Ustavno sodišče je že v mnenju št. Rm-1/00 o meji z Republiko Hrvaško sprejelo stališče, da je "mednarodnopravno s trenutkom nastanka suverene in neodvisne Slovenije njena nekdanja republiška meja 'v okviru dosedanje SFRJ' na podlagi načela *uti possidetis* postala njena državna meja". Po podrobni opredelitvi tega načela pa je "upoštevajoč takšno razlago TUL", torej v smislu načela *uti possidetis*, opravilo presojo Sporazuma med Republiko Slovenijo in Republiko Hrvaško o obmejnem prometu in sodelovanju.³⁵ Tudi potrjevanje načela *uti possidetis* na ustavni ravni ni bilo nujno, saj je to splošno načelo mednarodnega prava, ki učinkuje samodejno, kadar pride do nastanka nove samostojne države. Tudi v tem delu je mednarodnopravni pomen II. razdelka TUL predvsem enostransko priznanje ozemeljskega *status quo* med Republiko Slovenijo in Republiko Hrvaško, dokler državi poteka meja ne določita z mednarodno pogodbo.

44. Enostranska ustavnopravna zaveza k spoštovanju obstoječih mednarodnih pogodb oziroma načela *uti possidetis* je bila pomembna tudi za mednarodnopravno priznanje Republike Slovenije, kar je razvidno iz nekaterih političnih aktov, ki so v procesu osamosvajanja nastali na ravni takratne Evropske gospodarske skupnosti (v nadaljevanju EGS). Iz Smernic za priznanje novih držav v Vzhodni Evropi in Sovjetski

³⁵ Zakon o ratifikaciji Sporazuma med Republiko Slovenijo in Republiko Hrvaško o obmejnem prometu in sodelovanju (Uradni list RS, št. 43/01, MP, št. 20/01).

zvezi z dne 16. 12. 1991 in iz Deklaracije o Jugoslaviji z dne 16. 12. 1991³⁶ je namreč razvidno, da so države članice takratne EGS priznanje novih držav pogojevale z njihovo zavezanostjo mednarodnemu pravu, med drugim izrecno tudi načelu nedotakljivosti vseh mej, ki se lahko spreminjajo le po mirni poti in sporazumno.

45. Na vprašanje, kaj je konstitucionaliziral II. razdelek TUL, je torej treba odgovoriti, da so to državne meje, kakor jih je določalo in zagotavljalo mednarodno pravo, ko je Republika Slovenija postala samostojna in neodvisna država. Republika Slovenija je svoje meje mednarodnopravno nasledila od nekdanje SFRJ, vendar jih je z II. razdelkom TUL določila na ustavni ravni. Drugače rečeno, II. razdelek TUL je ustavnopravni odsev mednarodnega prava, ki je urejalo vprašanje mej v trenutku, ko je država postala samostojna in neodvisna. Konstitucionalizacija državnih mej pa tudi pomeni, da so meje na ustavni ravni določene tako, kot so bile v trenutku nastanka nove države, torej ob sprejemu TUL, določene in varovane po mednarodnem pravu; določnost njihovega poteka na ustavni ravni je odvisna od tega, kako natančno so določene na ravni mednarodnega prava.

46. Glede državnih mej z Avstrijo, Italijo in Madžarsko ne more biti dvoma, da je II. razdelek TUL potek mej določil tako, kot so določene (tj. opisane, opredeljene s koordinatami in vrisane v zemljevide) v mednarodnih pogodbah, ki jih je Slovenija nasledila po SFRJ. Mednarodna pogodba, ki bi spremenila potek teh mej, kakor so obstajale na dan sprejema TUL, bi bila torej v neskladju z II. razdelkom TUL v zvezi s 4. členom Ustave. Drugače pa meja z Republiko Hrvaško na mednarodnopravni ravni ni bila nikoli določena, med republikama v okviru nekdanje SFRJ pa ni bila določena na "mednarodnopraven način". Meja na kopnem je sicer obstajala in je bila znana, vendar ni bila določena s sporazumom med republikama, ki bi njen potek v celotni dolžini jasno opisal in jo določil z zemljepisnimi koordinatami. Po osamosvojitvi je dotedanja republiška meja na kopnem postala mednarodno priznana meja, ki ima svoj mednarodnopravni temelj v načelu *uti possidetis iuris*. Razdelek II TUL, ki je ustavnopravni izraz tega mednarodnopravnega načela, je zato določil slovensko-hrvaško kopensko mejo tako, kakor je bila meja po osamosvojitvi določena in varovana z načelom *uti possidetis iuris*.

47. Drugače od kopenske meje meja na morju med Slovenijo in Hrvaško v okviru nekdanje SFRJ ni bila določena,³⁷ temveč je bilo morje pod neposredno suverenostjo federacije. Zato se postavlja vprašanje, kako razlagati II. razdelek TUL, ki državno mejo med državama določa kot "mejo v okviru nekdanje SFRJ". Ker je bilo morje pod neposredno jugoslovansko suverenostjo, državi Slovenija in Hrvaška ne moreta izkazati pravnega naslova na morju. To pomeni, da nasledstvo po načelu *uti possidetis iuris* ne pride v poštev. Po drugi strani pa je treba upoštevati, da je Slovenija obalna država in da je bila že v okviru nekdanje SFRJ obalna republika, ki je na določenem delu Jadranskega morja izvajala dejansko oblast in je imela tudi teritorialni dostop do odprtega morja. Prav zato je nesprejemljiva razlaga, da bi takratna slovenska Skupščina

³⁶ Smernice za priznanje novih držav in Deklaracijo o Jugoslaviji je sprejel Svet ministrov Evropske gospodarske skupnosti. Dokumenta sta objavljena v *European Journal of International Law*, št. 4 (1993), str. 72 in 73.

³⁷ Meja na morju je določena le med Republiko Slovenijo in Republiko Italijo, in sicer s Pogodbo med Socialistično federativno republiko Jugoslavijo in Republiko Italijo s prilogami od I do X z dne 10. novembra 1975 (Uradni list SFRJ-MP, št. 1/77; Akt o notifikaciji nasledstva, Uradni list RS, št. 40/92, MP, št. 11/92). Republika Slovenija je pravna naslednica te pogodbe.

sprejela TUL, s katero je določila državno ozemlje, in ne bi vanj vključila tudi morja. Mednarodnopravno je tudi morsko ozemlje stvar nasledstva, ki ga do sklenitve mednarodne pogodbe zagotavlja načelo *uti possidetis*. Če država ne more izkazati pravne razmejitve v okviru nekdanje skupne države, državna meja po osamosvojitvi uživa pravno varstvo na podlagi sekundarnega načela *uti possidetis de facto*. Ker je pravno nesprejemljiva razlaga, da bi se Republika Slovenija notranjepravno osamosvojila brez morja, je treba II. razdelek TUL glede meje na morju razlagati v smislu mednarodnopravnega načela *uti possidetis de facto*.³⁸ To pomeni, da po II. razdelku TUL morska meja med Republiko Slovenijo in Republiko Hrvaško poteka po črti na morski površini,³⁹ do katere je Slovenija pred osamosvojitvijo izvrševala dejansko oblast.

48. Dejstvo, da je II. razdelek TUL konstitucionaliziral državne meje v skladu z načeloma *uti possidetis iuris* oziroma *uti possidetis de facto*, pomeni, da so državne meje med Republiko Slovenijo in Republiko Hrvaško na ustavnopravni ravni določene. Vendar pa taka konstitucionalizacija ne pomeni, da je določen tudi njihov konkretni potek v naravi. Glede na dolgoletni spor med Republiko Slovenijo in Republiko Hrvaško o poteku meje (na določenih mejnih odsekih), čeprav imata obe državi v svojih temeljnih ustavnih listinah o samostojnosti in neodvisnosti določeno, da meja med njima poteka tam, kjer je potekala v okviru nekdanje skupne države,⁴⁰ in čeprav sta ob upoštevanju Mnenja št. 3 Badinterjeve komisije obe državi mednarodnopravno zavezani k spoštovanju načela *uti possidetis*, dokler se ne dogovorita drugače, je očitno, da to načelo samo po sebi ne daje popolnoma jasnega, kaj šele za obe državi sprejemljivega odgovora o poteku državne meje v naravi.

³⁸ Takšno razumevanje II. razdelka TUL izhaja tudi iz aktov Državnega zbora in Vlade, ki so bili sicer sprejeti po 25. 6. 1991, vendar kažejo, kako zakonodajna in izvršilna veja oblasti razumeta mednarodnopravni položaj na morju na dan 25. 6. 1991. V Memorandumu o Piranskem zalivu z dne 7. 4. 1993 se je Vlada zavzela za "ohranitev celovitosti Piranskega zaliva pod [slovensko] suverenostjo in jurisdikcijo". Memorandum zavrača uporabo kriterija srednje črte, ki bi bil nepravilna in neživljenjska rešitev: "Upoštevati je treba dejstvo, da je Republika Slovenija izvrševala jurisdikcijo in oblast v Piranskem zalivu v bivši SFRJ in da je bilo takšno tudi zatečeno stanje ob razglasitvi neodvisnosti obeh držav dne 25. junija 1991. Glede na takšno stanje je gotovo najprimernejša uporaba načela *uti possidetis*, ki pravno potrjuje dejansko izvrševanje oblasti Republike Slovenije kot bivše republike v sklopu bivše SFRJ nad celovitim Piranskim zalivom." Podobna so stališča in sklepi, ki jih je v zvezi s Piranskim zalivom sprejel Državni zbor oziroma Odbor za mednarodne odnose (v nadaljevanju Odbor) v mandatu 1992–1996. Odbor je na seji dne 26. 5. 1993 sprejel naslednje stališče: "V zvezi s Piranskim zalivom Državni zbor Republike Slovenije ponovno poudarja, da je imela Slovenija v novejši zgodovini nesporno jurisdikcijo na Piranskim zalivom. Z njim je ustrezno upravljala ter skrbela za njegovo zaščito in ohranjanje. Piranski zaliv pripada Republikli Sloveniji tudi po načelu mednarodnega prava 'uti possidetis'." Na seji 28. 6. 1994 pa je Odbor sprejel predlog stališča, da "Slovenija še naprej spoštuje načelo 'uti possidetis', kar predvsem pomeni polno suverenost Slovenije nad Piranskim zalivom". Zadnji tak sklep Državnega zbora je bil sprejet 18. 2. 2009 – Sklep o zaščiti slovenskih interesov ob pristopanju Republike Hrvaške k Severnoatlantski pogodbi – , v katerem Državni zbor zavrača "spreminjanje stanja na kopnem in na morju na dan 25. 6. 1991" in opozarja, da so na ta dan "slovenski organi izvajali pristojnosti, med drugim tudi v zaselkih na levem bregu Dragonje, na ozemljih na levem bregu Mure pri Hotizi ter [da] je Republika Slovenija imela teritorialni stik z odprtim morjem in je izvajala jurisdikcijo nad celotnim Piranskim zalivom".

³⁹ Pri uporabi pojma "mejna črta" je treba upoštevati, da se državne meje kažejo kot črte samo na površini Zemlje. Ker se raztezajo tudi v zračni prostor in pod zemeljsko površino, so državne meje v resnici ploskve, ki dvodimenzionalno razmejujejo območje suverenosti sosednjih držav.

⁴⁰ Podobno določbo kot II. razdelek TUL ima V. razdelek hrvaške *Ustavne odloke o suverenosti i samostalnosti Republike Hrvatske* z dne 25. 6. 1991: "Državne granice Republike Hrvatske su međunarodno priznate državne granice dosadašnje SFRJ u dijelu u kojem se odnose na Republiku Hrvatsku, te granice između Republike Hrvatske i Republike Slovenije, Bosne i Hercegovine, Srbije i Crne Gore u okviru dosadašnje SFRJ."

49. Glede kopenske meje med Republiko Slovenijo in Republiko Hrvaško se nejasnosti o njenem poteku lahko pojavijo na tistih odsekih, kjer ni mogoče izkazati jasnega pravnega naslova oziroma kjer si državi, kljub zavezanosti istemu načelu, načelo *uti possidetis iuris* različno razlagata. Načelo *uti possidetis iuris* kot pravni naslov predpostavlja obstoj razmejitve med republikama v okviru nekdanje SFRJ, vendar ne daje jasnega odgovora o poteku sedaj mednarodno priznane državne meje. Vanj je vgrajena nedoločnost glede konkretnega poteka meje, ki se je prek II. razdelka TUL prenesla tudi v notranji ustavni sistem. Meja s Hrvaško ima v načelu *uti possidetis iuris* in II. razdelku TUL samo nepopolni pravni temelj, ki predpostavlja, da se bosta državi sporazumno dogovorili o njenem poteku v naravi, bodisi neposredno z mednarodno pogodbo bodisi s prenosom te naloge na mednarodno sodno telo. V tem smislu je Ustavno sodišče že v mnenju št. Rm-1/00 sprejelo stališče, da besedilo II. razdelka TUL pomeni, da je meja "domnevno znana, vendar še ne konkretizirana v mednarodni pogodbi o meji in označena v naravi". Podobno kot pri meji na kopnem tudi načelo *uti possidetis de facto* ne daje jasnega odgovora o konkretnem poteku meje na morju. Nedoločnost konkretnega poteka morske meje je lahko še bolj izrazita, ker načelo *uti possidetis de facto* ne izhaja iz pravne razmejitve oblasti med republikama v okviru nekdanje SFRJ, temveč temelji na razmejitvi dejanskega izvrševanja oblasti. Spornost te meje izhaja iz tega, da si državi dejansko stanje pred osamosvojitvijo različno razlagata, še v večji meri pa iz tega, da Republika Hrvaška tega načela sploh ne priznava kot izhodišča za določitev poteka morske meje.

50. Ne glede na omenjene pomanjkljivosti načel *uti possidetis iuris* in *uti possidetis de facto*, je v II. razdelku TUL kopenska meja med Republiko Slovenijo in Republiko Hrvaško konstitucionalizirana kot meja, ki poteka po mejah takratnih občin oziroma katastrskih občin, morska meja pa kot meja, ki poteka po črti, do katere je Republika Slovenija v okviru nekdanje SFRJ izvrševala dejansko oblast. V obeh primerih je treba državno mejo med državama konkretizirati na ravni mednarodnega prava, torej sporazumno določiti njen potek v naravi. Razdelek II TUL zato pomeni znano razmejitev med državama, vendar ne natančno določeno niti na kopnem niti na morju. V primerjavi z določnostjo meje z Avstrijo, Italijo in Madžarsko je določba v delu, ki se nanaša na Hrvaško, podnormirana in bo vsebinsko zaokrožena šele, ko bosta kopenska in morska meja opisani in zemljepisno določeni.

51. Konstitucionalizacija državnih mej na eni strani pomeni, da Državni zbor ne sme z zakonom ratificirati mednarodne pogodbe, ki bi spreminjala državne meje, kakor so opredeljene v II. razdelku TUL. Vendar na drugi strani glede meje s Hrvaško konstitucionalizacija ne pomeni prepovedi določitve poteka meje v naravi. Razdelek II TUL omogoča nadaljnje določanje poteka državne meje na kopnem in morju med Republiko Slovenijo in Republiko Hrvaško, vendar pri tem zakonodajalca omejuje z načeloma *uti possidetis iuris* (na kopnem) oziroma *uti possidetis de facto* (na morju). V tem smislu je treba razumeti tudi stališče Ustavnega sodišča iz mnenja št. Rm-1/00, da "TUL in Ustava ne prepovedujeta sklepanja mednarodnih pogodb, ki bi urejale vprašanja meja" ter da bi mednarodna pogodba "lahko vsebovala tudi določbe o državni meji, kar samo po sebi še ne bi bilo v nasprotju s TUL in z Ustavo, seveda pod pogojem, da bi se gibal v okvirih določbe 4. člena Ustave ...". Zaradi povezanosti 4. člena Ustave in II. razdelka TUL je treba dodati, da bi se mednarodna pogodba o državnih mejah morala gibati tudi v okviru II. razdelka TUL.

B. – VI.

52. Glede na to, da Republika Slovenija in Republika Hrvaška "v številnih poskusih v zadnjih letih nista razrešili spora glede meje na kopnem in morju" – kot to priznava preambula Sporazuma⁴¹ – sta se državi sporazumeli, da Republika Slovenija in Republika Hrvaška ustanovita arbitražno sodišče, ki bo med drugim imelo nalogo, da določi potek meje med državama na kopnem in morju. Rezultat tega dogovora je Sporazum med vladama Republike Slovenije in Republike Hrvaške, ki sta ga 4. 9. 2009 v Stockholmu podpisala predsednika vlad. Na strani Republike Slovenije mora ratifikacijo Sporazuma odobriti še Državni zbor.⁴² Za razlago Sporazuma je po četrtem odstavku 3. člena Sporazuma pristojno arbitražno sodišče.⁴³ Ker pa je postopek ratifikacije prekinjen s postopkom za oceno ustavnosti pred Ustavnim sodiščem, ga mora za potrebe ustavnosodne presoje razlagati tudi Ustavno sodišče.

53. Pri presoji določb Sporazuma je treba upoštevati tudi namen predhodne kontrole ustavnosti mednarodnih pogodb. Stališča o tem je Ustavno sodišče sprejelo že v mnenju št. Rm-1/97 in jih kasneje povzelo v mnenjih št. Rm-1/00 in št. Rm-1/02. Ustavni red namreč ne sprejema primata mednarodnega prava nad ustavnimi določbami. Mednarodne pogodbe so v hierarhiji pravnih aktov nad zakonskimi določbami,⁴⁴ vendar pa morajo biti same v skladu z ustavnimi določbami. Predhodna presoja ustavnosti mednarodne pogodbe v postopku ratifikacije ima preventiven namen. Njen namen je preprečiti, da bi v Državnem zboru prišlo do ratifikacije mednarodne pogodbe, z uveljavitvijo katere bi bodisi v notranje pravo prišle neposredno uporabljive protiustavne norme (ki bi zahtevale neposredno protiustavno delovanje državnih ali drugih organov z materialnimi ravnanji ali z izdajanjem posamičnih aktov) bodisi bi se država za izpolnitev pogodbe zavezala sprejeti splošne pravne akte v notranjem pravu, ki bi bili v nasprotju z Ustavo. Preventivni namen predhodne kontrole je v tem, da se pravočasno, že pred ratifikacijo, prepreči, da bi država prevzela mednarodnopravno obveznost, ki bi bila v neskladju z Ustavo in ki je zaradi tega ne bi mogla izpolniti.⁴⁵ Ustavno sodišče je zato

⁴¹ Preambula Sporazuma se v tem delu v izvirnem angleškem jeziku glasi: "... *Whereas through numerous attempts the Parties have not resolved their territorial and maritime border dispute in the course of the past years, ...*".

⁴² Že v mnenju št. Rm-1/97 je Ustavno sodišče pojasnilo, da je ratifikacija mednarodne pogodbe v mednarodnopravnem pogledu enostranska izjava volje ene pogodbene stranke drugi pogodbeni stranki, da vsebino že podpisane pogodbe sprejema kot obvezno. To izjavo volje posreduje država ob izmenjavi listin o ratifikaciji. Te listine po peti alineji 107. člena Ustave izda Predsednik republike. Predsednik republike ratifikacijsko listino izda potem, ko je Državni zbor sprejel zakon o ratifikaciji mednarodne pogodbe. Mednarodni akt je listina o ratifikaciji, zakon o ratifikaciji pa je notranjopravni akt, ki ima dvojni pomen. Na eni strani pomeni pooblastilo Predsedniku republike, da lahko izda listino o ratifikaciji, na drugi strani gre za normativni akt, s katerim se mednarodnopravne obveznosti spreminjajo v notranje pravo države. Določbe mednarodne pogodbe z njeno uveljavitvijo v mednarodnem pravu preidejo v notranji pravni red pod pogojem, da so ratificirane v skladu z notranjim pravom.

⁴³ Četrti odstavek 3. člena Sporazuma se v izvirnem angleškem jeziku glasi: "*The Arbitral Tribunal has the power to interpret the present Agreement.*"

⁴⁴ Po 8. členu Ustave morajo biti zakoni in drugi predpisi v skladu z mednarodnimi pogodbami, ki obvezujejo Slovenijo. Po drugem odstavku 153. člena Ustave morajo biti zakoni v skladu z veljavnimi mednarodnimi pogodbami, ki jih je ratificiral Državni zbor, podzakonski predpisi in drugi splošni akti pa tudi v skladu z drugimi ratificiranimi mednarodnimi pogodbami.

⁴⁵ Z mednarodnimi pogodbami se Republika Slovenija zavezuje kot država v razmerju do sopogodbenic, ki so druge države oziroma drugi subjekti mednarodnega javnega prava. Z mednarodnimi pogodbami država prevzema mednarodne obveznosti, za katere velja mednarodno pravo. Sklepanje in izvajanje mednarodnih pogodb je večinoma urejeno v DKPMP, ki obvezuje tudi Slovenijo. Obveznost, sprejeta z mednarodno

moralo presoditi, ali bi določbe točke (a) prvega odstavka 3. člena, točke (a) 4. člena in drugega ter tretjega odstavka 7. člena Sporazuma vsaka zase ali skupaj državo zavezale k protiustavni mednarodnopravni obveznosti.

54. Točka (a) prvega odstavka 3. člena Sporazuma, po kateri bo arbitražno sodišče določilo potek (angl. *course*) meje na kopnem in morju, pomeni, da bo moralo arbitražno sodišče opisati potek mejne črte v naravi in jo določiti z zemljepisnimi koordinatami. Ker potek meje med republikama v nekdanji SFRJ, pa tudi kasneje, nikoli ni bil določen na tako natančen mednarodnopravno upošteven način, bo arbitražno sodišče potek meje določilo originarno. Na kopnem bo rzsodba arbitražnega sodišča pomenila mednarodnopravno konkretizacijo meje, kot je bila notranjepravno znana in določena v okviru nekdanje SFRJ, na morju pa bo pomenila mednarodnopravno razdelitev nekdanjega pravno enotnega, čeprav *de facto* razdeljenega jugoslovanskega morja v severnem Jadranu.

55. Pri določanju poteka meje bo arbitražno sodišče vezano na okvir spora, kakor ga bosta opredelili državi pogodbenici, pri čemer državi pri opredeljevanju spora nista omejeni. Arbitražno sodišče bo z rzsodbo določilo potek meje na tistih odsekih meje, ki jih bosta državi opredelili kot sporni, prav tako pa se bo pri določanju mejne črte gibalo v ozemeljskih okvirih, ki jih bosta opredelili državi. Na odsekih, o katerih bo odločalo arbitražno sodišče, bo meja določena z njegovo rzsodbo, v preostalem (večinskem) nespornem delu pa bo še naprej temeljila na načelu *uti possidetis*. To izhaja iz tretjega odstavka 3. člena Sporazuma, ki določa, da "arbitražno sodišče izreče rzsodbo v sporu",⁴⁶ drugi odstavek 3. člena Sporazuma pa skladno s tem določa, da "pogodbenici v enem mesecu podrobno opredelita vsebino spora. Če tega ne storita, arbitražno sodišče za določitev točnega obsega spora in zahtev glede meje na morju in kopnem med pogodbenicama uporabi predložene navedbe obeh pogodbenic."⁴⁷ Sporazum torej daje državam pogodbenicama pravico in dolžnost, da skrbno opredelita svoje mednarodnopravno videnje zadeve ter predložita vse upoštevne dokaze. To je bistveno, da bo lahko arbitražno sodišče sprejelo pravno utemeljeno in prepričljivo rzsodbo. Seveda pa je pri pripravi in oblikovanju predmeta spora prav tako bistveno, da Republika Slovenija pri opredeljevanju svojih mednarodnopravnih stališč v največji možni meri upošteva tudi ustavnopravna izhodišča, kakor izhajajo iz tega mnenja in kakor implicitno izhajajo iz omenjenih stališč Državnega zbora in Vlade. Pri tem ustavnopravna izhodišča ne omejujejo Republike Slovenije, da na podlagi drugega odstavka 3. člena Sporazuma glede spornih delov kopenske meje opredeli obseg

pogodbo, državo zavezuje, da to obveznost izpolni. Po 26. členu DKPMP vsaka veljavna pogodba veže pogodbenice, ki jo morajo izpolnjevati v dobri veri (*bona fide*). Gre za načelo *pacta sunt servanda*, ki je eno od temeljnih načel mednarodnega pogodbenega prava. Če izpolnitev mednarodne obveznosti zahteva sprejem ali spremembo ustrezne normativne ureditve, ki naj učinkuje v notranjem pravnem redu, potem je država po mednarodnem pravu zavezana, da na tak način to obveznost izpolni. Neizpolnitev obveznosti pomeni kršitev pogodbe in torej mednarodni delikt. Izpolnitev mednarodne pogodbe je lahko dosežena že s tem, da njene določbe ob njeni uveljavitvi v mednarodnem pravu neposredno preidejo v notranji pravni red države. Če določbe mednarodne pogodbe niso neposredno uporabljive, je za izpolnitev pogodbenih obveznosti potrebna izvedba notranjepravnih ukrepov – sprejem ustreznih pravnih aktov (tako Ustavno sodišče že v mnenju št. Rm-1/97).

⁴⁶ Tretji odstavek 3. člena Sporazuma se v izvirnem angleškem jeziku glasi: "*The Arbitral Tribunal shall render an award on the dispute.*"

⁴⁷ Drugi odstavek 3. člena Sporazuma se v izvirnem angleškem jeziku glasi: "*The Parties shall specify the details of the subject-matter of the dispute within one month. If they fail to do so, the Arbitral Tribunal shall use the submissions of the Parties for the determination of the exact scope of the maritime and territorial disputes and claims between the Parties.*"

območij, na katerih naj arbitražno sodišče določi potek meje, glede meje na morju pa postavi ustrezen predlog za pošteno in pravično razdelitev severnega dela Jadranskega morja kot tudi predlog za stik teritorialnega morja Republike Slovenije z odprtim morjem.

56. Točka (a) prvega odstavka 3. člena Sporazuma je pooblastilna določba, ki določa le pristojnost arbitražnega sodišča, da določi potek meje med državama pogodbenicama na kopnem in morju. Določba II. razdelka TUL, ki je v smislu načel *uti possidetis iuris* oziroma *uti possidetis de facto* konstitucionalizirala potek meje med Republiko Slovenijo in Republiko Hrvaško, državi ne prepoveduje, da v sporazumu s sosednjo Hrvaško določi potek te meje v naravi. Nasprotno, z določitvijo poteka meje v naravi je treba II. razdelek TUL konkretizirati na mednarodnopravni ravni. Še manj II. razdelek TUL državo kakorkoli omejuje pri izbiri načina, s katerim naj se določi potek meje v naravi. Katero mednarodnopravno pot naj država izbere za določitev poteka državne meje, II. razdelek TUL ne določa; ustavnopravno bi bil dopusten vsak mednarodnopravni mehanizem za določitev poteka meje. Državi imata zato na voljo vse možnosti – skleneta lahko mednarodno pogodbo, s katero neposredno določita potek meje po celotni dolžini; skleneta lahko več mednarodnih pogodb, s katerimi neposredno določata mejo po odsekih; prav tako so ustavno dopustne mednarodne pogodbe, ki določitev poteka meje v celoti ali samo na posameznih odsekih prepustijo stalnemu mednarodnemu sodišču ali drugemu *ad hoc* mednarodnemu sodnemu telesu. Ker je z vidika II. razdelka TUL upoštevno samo vprašanje, kje potekajo državne meje, ne pa tudi, kako se njihov potek določi, točka (a) prvega odstavka 3. člena Sporazuma ni v neskladju s 4. členom Ustave v zvezi z II. razdelkom TUL.

57. Za vsebinsko odločanje arbitražnega sodišča bo ključna točka (a) 4. člena Sporazuma, po kateri bo sodišče za določitev meje na morju in kopnem uporabilo "pravila in načela mednarodnega prava". Pravila in načela mednarodnega prava bodo merilo za določitev poteka meje, vendar iz drugih določb Sporazuma izhajajo, da bo arbitražno sodišče pri razlagi in uporabi pravil ter načel mednarodnega prava upoštevalo tudi nekatere druge pravne in dejanske okoliščine. Tako Sporazum v 5. členu določa odločilni datum, in sicer, da "noben enostranski dokument ali dejanje katere koli strani po 25. juniju 1991 za naloge arbitražnega sodišča nima pravnega pomena in ne zavezuje nobene strani v sporu ter nikakor ne prejudicira razsodbe."⁴⁸ Arbitražno sodišče bo moralo torej upoštevati samo pravne in dejanske okoliščine, kakor so na spornih območjih obstajale pred 25. 6. 1991, ki je v Sporazumu določen kot odločilni datum, in v tej luči razlagati in uporabiti pravila in načela mednarodnega prava. Upoštevati pa bo moralo tudi preambulo Sporazuma,⁴⁹ v kateri sta državi pogodbenici potrdili zavezanost k "mirnemu reševanju sporov v duhu dobrososedskih odnosov, upoštevaje njune vitalne interese".⁵⁰ Tudi ti vidiki meddržavnih odnosov bodo pomembni pri razlagi upoštevanih pravil in načel mednarodnega prava.

58. Tudi točka (a) 4. člena Sporazuma ne določa poteka državnih mej med Republiko Slovenijo in Republiko Hrvaško. Določba določa upoštevno pravo za določitev poteka

⁴⁸ Člen 5 Sporazuma se v izvornem angleškem jeziku glasi: "No document or action undertaken unilaterally by either side after 25 June 1991 shall be accorded legal significance for the tasks of the Arbitral Tribunal or commit either side of the dispute and cannot, in any way, prejudice the award."

⁴⁹ V skladu z drugim odstavkom 31. člena DKPMP je preambula mednarodne pogodbe upoštevna za razlago njenih normativnih določb.

⁵⁰ Preambula Sporazuma se v tem delu v izvornem angleškem jeziku glasi: "... Affirming their commitment to a peaceful settlement of disputes, in the spirit of good neighbourly relations, reflecting their vital interests, ...".

meje, ki mu ni mogoče očitati protiustavnosti. Arbitražno sodišče bo moralo v skladu s točko (a) 4. člena Sporazuma svojo odločitev utemeljiti na pravilih in načelih mednarodnega prava, ki jih bo razlagalo v luči dobrososedskih odnosov in vitalnih interesov držav pogodbenic. Eno od izhodiščnih in odločilnih mednarodnopravnih načel za odločanje arbitražnega sodišča bo nedvomno načelo *uti possidetis*. Ustavno sodišče se ne more spuščati v to, kakšna bo razsodba arbitražnega sodišča; ta bo po svoji naravi sodna odločba, katere natančne vsebine ni mogoče vnaprej napovedati. Tudi natančna analiza pravil in načel mednarodnega prava ter njihove uporabe v dosedanji mednarodnopravni praksi ne bi mogla dati vnaprej jasnega odgovora o tem, kje bo arbitražno sodišče določilo mejo med Slovenijo in Hrvaško. Ugibanje o razsodbi arbitražnega sodišča pa tudi ne more biti naloga Ustavnega sodišča. Za ustavnosodno presojo točke (a) 4. člena Sporazuma zadošča ugotovitev, da določba ne določa poteka mej, pravila, na podlagi katerih naj arbitražno sodišče določi potek meje, pa niso protiustavna.

59. Pravne učinke razsodbe arbitražnega sodišča določata drugi in tretji odstavek 7. člena Sporazuma. Drugi odstavek določa, da je razsodba za pogodbenici zavezujoča in pomeni dokončno rešitev spora, tretji odstavek pa jima nalaga, da v šestih mesecih po sprejetju razsodbe storita vse potrebno za njeno izvršitev, vključno s spremembo notranje zakonodaje, če bo to potrebno. Razsodba arbitražnega sodišča bo torej dokončna, zavezujoča in bo imela neposredne pravne učinke. Za njeno veljavnost in izvršitev, bodisi z materialnimi dejanji bodisi s sprejemom potrebnih predpisov, ne bo potrebna dodatna ratifikacija v Državnem zboru. Določbi ne določata poteka državnih mej, iz II. razdelka TUL oziroma iz 4. člena Ustave pa prav tako ne izhaja, da se država ne sme s pravno zavezujočimi učinki zavezati, da bo spoštovala mednarodno pogodbo oziroma razsodbo arbitražnega sodišča, ki ga je s to pogodbo soustanovila. Zato tudi drugi in tretji odstavek 7. člena nista v neskladju s 4. členom Ustave v zvezi z II. razdelkom TUL.

60. Na podlagi skupnega učinkovanja obravnavanih določb Sporazuma je jasno, da Sporazum ne določa poteka državnih mej med državama pogodbenicama. Sporazum kot tak je akt, katerega namen je vzpostaviti mehanizem za mirno rešitev mejnega spora, ker se državi ne moreta sami sporazumeti o poteku skupne državne meje. Mirno reševanje sporov je mednarodnopravna dolžnost držav in državi pogodbenici se v preambuli Sporazuma celo sklicujeta na 33. člen UL OZN, ki določa sredstva za mirno reševanje sporov.⁵¹ Namen Sporazuma je, da se ustanovi arbitražno sodišče, opredelijo njegove naloge, določijo pravila, po katerih bo odločalo, in pravni učinki njegove odločitve ter določi postopek za njegovo delovanje. Ker določbe Sporazuma, ki ta vprašanja urejajo, niso protiustavne, je Ustavno sodišče odločilo, da presojeane določbe Sporazuma niso v neskladju s 4. členom Ustave v zvezi z II. razdelkom TUL.

61. Drugi odstavek 160. člena Ustave določa, da je Državni zbor vezan na mnenje Ustavnega sodišča. Ustavno sodišče je že v mnenju št. Rm-1/97 sprejelo stališče, da mnenje, izdano po drugem odstavku 160. člena Ustave, ni posvetovalno mnenje. Državni zbor je vezan na mnenje Ustavnega sodišča, kar pomeni, da lahko odloča o ratifikaciji šele potem, ko mu je mnenje Ustavnega sodišča vročeno. Ker je Ustavno sodišče presodilo, da točka (a) prvega odstavka 3. člena, točka (a) 4. člena ter drugi in

⁵¹ Preambula Sporazuma se v tem delu v izvirnem angleškem jeziku glasi: "... *Recalling the peaceful means for the settlement of disputes enumerated in Article 33 of the UN-Charter, ...*".

tretji odstavek 7. člena Sporazuma niso v neskladju z Ustavo oziroma s TUL, je odločitev o ratifikaciji Sporazuma stvar politične presoje Državnega zbora.

62. Dejstvo, da so v Republiki Sloveniji državne meje varovane na ustavni ravni, da pa bo potek kopenske in morske meje v naravi določilo arbitražno sodišče, terja opozorilo Ustavnega sodišča. V tem trenutku sicer še ni mogoče napovedati, kje bo arbitražno sodišče določilo potek državne meje. Ker pa pri tem ne bo vezano na ustavno pravo Republike Slovenije (kot tudi ne na pravo Republike Hrvaške), temveč bo svojo nalogo opravilo na podlagi pravil in načel mednarodnega prava, ki sama pa sebi niso protiustavna, je treba dopustiti možnost, da bo arbitražno sodišče potek meje določilo drugače, kot izhaja iz II. razdelka TUL. To sicer ne bi spremenilo dejstva, da Sporazum ni protiustaven, ker gre za akt, ki določa samo pot za rešitev problema; prav tako to ne bi pomenilo, da bi bila rzsodba arbitražnega sodišča protiustavna ali celo, da bi bila ta lahko predmet presoje pred Ustavnim sodiščem. Pri rzsodbi arbitražnega sodišča bo šlo za izjemno pravno situacijo, saj bo ta odločitev pravni akt, ki bo obstajal samo v sferi mednarodnega prava in zato v nobenem primeru ne bi bilo mogoče govoriti o njegovi protiustavnosti v smislu neskladnosti notranjih predpisov z Ustavo.

63. Ta izjemen mednarodnopravni položaj pa pomeni, da bi se Republika Slovenija lahko znašla tudi v izjemnem notranjepravnem položaju. Na eni strani bi bila zavezana k spoštovanju Sporazuma in bi morala rzsodbo arbitražnega sodišča izvršiti tudi s potrebnimi spremembami notranje zakonodaje. Na drugi strani bi zakonska izvršitev take rzsodbe lahko pomenila, da bi bili zakoni v neskladju s 4. členom Ustave v zvezi z II. razdelkom TUL, če bi bila meja v rzsodbi arbitražnega sodišča določena drugače, kot izhaja iz II. razdelka TUL. Da bi se država izognila taki izjemni pravni situaciji, ki je v tem trenutku sicer ni mogoče napovedati, Ustavno sodišče opozarja Državni zbor, naj pretehta, ali ne bi bilo smiselno spremeniti Ustave tako, da sploh ne bi moglo priti do protiustavnosti notranje zakonodaje (zakonov, ki urejajo območja občin, sodišč, upravnih enot, volilnih okrajev ipd.), s katero bi se na podlagi Sporazuma izvrševala rzsodba arbitražnega sodišča.

C.

64. Ustavno sodišče je izreklo to mnenje na podlagi drugega odstavka 160. člena Ustave, 70. člena ZUstS in tretje alineje tretjega odstavka 46. člena Poslovnika Ustavnega sodišča v sestavi predsednik Jože Tratnik ter sodnice in sodniki dr. Mitja Deisinger, mag. Marta Klampfer, mag. Marija Krisper Kramberger, mag. Miroslav Mozetič, dr. Ernest Petrič, Jasna Pogačar, mag. Jadranka Sovdat in Jan Zobec. Mnenje je v točkah od I do IV izreka sprejelo soglasno, v točkah V in VI izreka pa z osmimi glasovi proti enemu. Proti je glasoval sodnik Mozetič, ki je dal odklonilno ločeno mnenje. Pritrdilni ločeni mnenji sta dala sodnika Deisinger in Zobec.

Jože Tratnik
Predsednik