



Pravna fakulteta
Univerza v Ljubljani

ZBORNIK
ZNANSTVENIH
RAZPRAV

Ljubljana Law Review

2022

LETNIK LXXXII

7

Izvirni znanstveni članek / *Scientific article*

UDK / UDC: 347.962.2:341.645

DOI: 10.51940/2022.1.187-206

*Urška Kramberger Mendek**

Problematika Zakona o predlaganju kandidatov iz Slovenije za sodnike mednarodnih sodišč

1. Uvod

Z obveznostjo mirnega reševanja sporov, ki jo določa tudi Ustanovna listina Organizacije združenih narodov (OZN),¹ so se razvila številna sredstva za njihovo mirno reševanje.² Ob diplomatskih sredstvih so se začela vzpostavljati mednarodna sodišča in arbitraže, države pa so kmalu spoznale, da so sredstva mirnega reševanja sporov pomembna sredstva zunanje politike.³

Začele so si močno prizadevati, da bi bili njihovi predstavniki izvoljeni v posamezna telesa, saj so s tem lahko utrdile svojo pomembnost na političnem parketu. Izvolitve posameznih kandidatov so za države postale ključne zunanjepolitične prednostne naloge,⁴ kampanjam pa so začele namenjati čedalje več časa in denarja.⁵ Pri doseganju tega cilja so uporabljale raznolike pristope in spodbude. Zato so se kmalu začeli pojavljati očitki, da kandidati niso (bili) izvoljeni le zaradi svojih kompetenc, temveč zaradi vplivnosti države in sposobnosti zagotavljanja glasov na volitvah. Glasovi posameznim kandidatom

* *Magistrica znanosti, doktorska študentka na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani, elektronski naslov: urska.kramberger@gmail.com. Vsa navedena stališča so izključno osebna stališča avtorice in ne nujno tudi ustanove, v kateri je avtorica zaposlena.*

¹ Sklep o objavi besedila Ustanovne listine Organizacije združenih narodov in njenih sprememb, Uradni list RS, št. 2, MP št. 1, 6. januar 2014.

² Türk, 2020, str. 365.

³ Petrič, 2010, str. 400.

⁴ Weston, 2017, str. 4.

⁵ Prav tam.

se namreč podeljujejo na podlagi številnih meril, med drugim tudi zaradi dogovorov o medsebojni podpori.⁶

Mednarodna skupnost se je na različne očitke odzvala s sprejemom številnih mednarodnih standardov o neodvisnosti sodstva. Med drugim so bila sprejeta Osnovna načela OZN o neodvisnosti sodstva (1985), Univerzalna listina sodnika (1999), Bangalorska načela obnašanja sodnikov (2002) in ukrepi za njihovo implementacijo (2010), Burgh House načela ILA (2004) in Rodoška resolucija Inštituta za mednarodno pravo o položaju mednarodnega sodnika (2011).⁷

Začele so se pobude za oblikovanje mehanizmov za pregled nominacij kandidatov za sodnike in kot prvi tak mehanizem je bil vzpostavljen Posvetovalni odbor za nominacije sodnikov za Mednarodno kazensko sodišče,⁸ katerega naloga je podati strokovno mnenje o kvalifikacijah posameznih nominiranih kandidatov.

Države taka prizadevanja podpirajo, prepoznavaajo problematiko volitev ter imenovanj mednarodnih sodnikov in arbitrov, kljub temu pa na področju kodifikacije nacionalne izbire kandidatov in glede poteka mednarodnih volitev ni bilo večjih premikov.

Slovenija spada med pionirje na tem področju, saj se je na pomisleke mednarodne in domače skupnosti glede izbora kandidatov za mednarodna sodišča odzvala že zelo zgodaj. Leta 2001 je Državni zbor Republike Slovenije za področje izbire sodnikov in arbitrov mednarodnih sodišč sprejel poseben Zakon o predlaganju kandidatov iz Slovenije za sodnike mednarodnih sodišč (ZPKSMS),⁹ ki izbiro sodnikov in arbitrov še posebej strogo ureja.

V razpravi primerjam ureditev in pogoje za nominacije kandidatov mednarodnih sodnikov in arbitrov, kot so določeni v ZPKSMS, z ureditvijo in pogoji v statutih posameznih mednarodnih sodišč. Hkrati proučujem, ali in kako lahko omejitve v ZPKSMS vplivajo na izvolitev morebitnih kandidatov, ki bi jih želela predlagati Republika Slovenija. Ob tem so raziskane in predstavljene tudi priložnosti za nominiranje slovenskih kandidatov za Meddržavno sodišče (ICJ), Mednarodno kazensko sodišče (MKS) in Mednarodno sodišče za pomorsko mednarodno pravo (ITLOS) v naslednjih letih ter ocenjene možnosti za uspeh na posameznih volitvah.

2. Pregled Zakona o predlaganju kandidatov iz Slovenije za sodnike mednarodnih sodišč

ZPKSMS je kratek zakon, ki ga sestavlja le osem vsebinskih določb. Iz Poročevalca Državnega zbora RS izhaja, da je bil cilj zakona vzpostaviti učinkovit, trajen, ustrezen in preprost postopek predlaganja in izvolitve kandidatov za slovenske sodnike v medna-

⁶ Mackenzie, 2010, str. 101.

⁷ Poročilo Open Society (2017), str. 30.

⁸ Mackenzie, 2010, str. 2.

⁹ Uradni list RS, št. 64/01 do 82/04.

rodna sodišča.¹⁰ Namen zakona je skladen z resolucijami, priporočili in sprejetimi akti pravniških srečanj, mednarodnih organizacij ter drugih institucij in v mednarodni skupnosti pripoznan kot primer dobre prakse.¹¹

Zakon določa postopek predlaganja in izvolitve kandidatov za sodnice oziroma kandidatov za sodnike, ki v mednarodnih sodiščih sodelujejo kot predstavniki Republike Slovenije¹² na podlagi mednarodnih pogodb, ki obvezujejo Republiko Slovenijo, in se smiselno uporablja tudi za predlaganje in izvolitev sodnikov, ki jih Republika Slovenija neposredno voli v mednarodna sodišča.¹³ Zakon se, kadar ni določeno drugače, uporablja tudi za izvolitev ali imenovanje predstavnikov Republike Slovenije za člane mednarodne arbitraže.¹⁴ V okvir ZPKSMS torej spadajo imenovanja sodnikov mednarodnih sodišč in pravzaprav vseh mednarodnih pravosodnih teles ter celo morebitnih arbitrov mednarodnih arbitraž.¹⁵

Široka opredelitev področij, ki jih zakon pokriva, naj bi omogočila njegovo splošno uporabnost v vseh primerih predlaganja in volitev kandidatov za sodnike mednarodnih sodišč in arbitraž. Ob pripravi zakona je bilo predvideno, da se bo uporabljal tako v primerih, ko Slovenija sama izvoli in predlaga sodnika, kakor tudi za primere, ko gre le za predlaganje kandidatov za sodnika, saj naj bi univerzalna uporaba zakona omogočila njegovo uporabo tudi za take primere.

Skladno z ZPKSMS so za kandidate za sodnike mednarodnih sodišč lahko predlagane in izvoljene le tiste osebe, ki izpolnjujejo z zakonom določene pogoje, toda z dodatkom, da če pravila mednarodnega sodišča ali mednarodna pogodba, ki obvezuje Republiko Slovenijo, določajo posebne pogoje za izvolitev sodnika mednarodnega sodišča, je za kandidata za sodnika tega sodišča lahko predlagana in izvoljena oseba, ki izpolnjuje tudi te pogoje.¹⁶

Ta določba zagotavlja, da bodo izpolnjeni tudi kriteriji, ki jih za posamezno sodniško mesto določajo pravila mednarodnega sodišča ali ratificirane mednarodne pogodbe. Pogoji za sodnike posameznih mednarodnih sodišč in potrebne kvalifikacije kandidatov se med seboj namreč razlikujejo, o čemer več v nadaljevanju.

¹⁰ Poročevalec Državnega zbora RS št. 35, 9. maj 2009, str. 4.

¹¹ Glej na primer Mackenzie, 2010, str. 65.

¹² ZPKSMS dejansko govori o kandidatih kot predstavnikih Republike Slovenije, čeprav vsa sodišča zahtevajo, da so sodniki in arbitri popolnoma neodvisni in nepristranski. Glej na primer Pristavec-Tratar, 2002, ki je pojasnila, da je »omenjeno določbo potrebno brati v kontekstu in besedo 'predstavnik' pojmovati povsem objektivno. Sodnik bo neodvisen in samostojen, vendar pa bo 'redstavljal' našo državo kot članico v mednarodni integraciji. Toliko bolj in prav zato lahko pričakuje od 'slovenske diplomacije' ustrezno 'vzajemno podporo in druge tovrstne prijeme'«.

¹³ ZPKSMS, 1. člen.

¹⁴ Prav tam.

¹⁵ Tretji odstavek ločenega mnenja sodnice Mirjam Škrk k odločitvi Ustavnega sodišča RS U-I-120/04 z dne 1. junija 2004.

¹⁶ ZPKSMS, 2. člen.

Kot osnovo ZPKSMS določa, da mora posamezni kandidat za sodnika mednarodnega sodišča izpolnjevati pogoj za izvolitev na sodniško mesto vrhovnega sodnika po določbah zakona, ki ureja sodniško službo, ali izpolnjevati pogoje za izvolitev za sodnika ustavnega sodišča.¹⁷ Ob tem mora oseba izpolnjevati tudi pogoj aktivnega znanja jezika ali vsaj enega od jezikov, ki se pri mednarodnem sodišču uporabljajo kot uradni jezik.

Pogoji za izvolitev na sodniško mesto vrhovnega sodnika so določeni v Zakonu o sodniški službi (ZSS).¹⁸ Za sodnika je lahko izvoljen:

- državljan RS, ki aktivno obvlada slovenski jezik;
- je poslovno sposoben in ima splošno zdravstveno zmožnost;
- je dopolnil 30 let starosti;
- ima v Republiki Sloveniji pridobljen strokovni naslov univerzitetni diplomirani pravnik ali strokovna naslova diplomirani pravnik (UN) in magister prava oziroma je v tujini končal primerljivo izobraževanje s področja prava, ki se dokazuje s tujo listino o izobraževanju in priloženim mnenjem o izobraževanju ali z odločbo o priznavanju izobraževanja za namen zaposlitve ali z odločbo o nostrifikaciji;
- je opravil pravniški državni izpit;
- ni bil obsojen zaradi naklepne kaznivega dejana in zoper njega ni bila vložena pravnomočna obtožnica ali na podlagi obtožnega predloga razpisana glavna obravnava zaradi naklepne kaznivega dejanja, ki se preganja po uradni dolžnosti.¹⁹

Dodatno k temu so določeni pogoji za izvolitev za vrhovnega sodnika, in sicer je lahko izvoljen le tisti posameznik, ki je uspešno opravljal sodniško funkcijo v trajanju najmanj 15 let ali ima najmanj 20 let delovnih izkušenj na pravniških delih po opravljenem pravniškem državnem izpitu.²⁰ Za vrhovnega sodnika je lahko izvoljen tudi univerzitetni učitelj prava, ki je bil, ob izpolnjevanju pogojev za izvolitev v sodnika, izvoljen najmanj v naziv izrednega profesorja. Sodniku skladu s 74. členom preneha sodniška služba po zakonu z upokojitvijo, vendar najpozneje, ko dopolni 70 let starosti.

Kriteriji, kdaj lahko morebitni kandidati kandidirajo za sodnike mednarodnih sodišč, so v ZPKSMS v povezavi z ZSS določeni zelo strogo. Tako razumevanje bi močno omejilo možnost kandidatur priznanim strokovnjakom, ki imajo neprecenljive izkušnje na področjih mednarodnega prava, vendar ne izpolnjujejo nujno pogojev za izvolitev za vrhovnega sodnika. Zato je toliko pomembnejše, da je zakonodajalec z ZPKSMS dopustil možnost, da lahko za mednarodnega sodnika kandidirajo tudi osebe, ki izpolnjujejo pogoje za izvolitev za sodnika Ustavnega sodišča. Skladno z Zakonom o Ustavnem sodišču (ZUstS)²¹ je lahko za sodnico oziroma sodnika ustavnega sodišča izvoljen državljan RS, ki je pravni strokovnjak in je star najmanj 40 let.

¹⁷ ZPKSMS, 3. člen.

¹⁸ Uradni list RS, št. 94/07 do 36/19 – ZDT-1C.

¹⁹ ZSS, 8. člen.

²⁰ ZSS, 12. člen.

²¹ Uradni list RS, št. 64/07 do 92/21.

Vsi navedeni pogoji skupaj s pogojem znanja jezika so po navedbah predlagatelja zakona v Poročevalcu Državnega zbora RS zaokrožena celota, ki jo mora kandidat izpolnjevati kot sodnik mednarodnega sodišča.

Posebnost ZPKSMS je tudi postopek nominiranja kandidatov za sodnike mednarodnih sodišč. Gre za podrobno opredeljen postopek razpisa za mednarodne sodnike in prijavnice. Skladno z njim prosto sodniško mesto v mednarodnem sodišču razpiše ministrstvo, pristojno za pravosodje, v roku, ki ga določa javni poziv mednarodnega sodišča,²² in razpis objavi v Uradnem listu RS. Če se sodnika mednarodnega sodišča predlaga brez javnega poziva, se prosto sodniško mesto razpiše vsaj šest mesecev pred potekom mandata dosedanjega sodnika, v drugih primerih pa najpozneje v 15 dneh po nastopu razloga za razpis. Razpisni rok za prijave skladno s 5. členom ne sme biti krajši od petnajst dni.²³

Popolne prijave posreduje ministrstvo Predsedniku RS, ki se po pridobitvi mnenja Vlade RS in Sodnega sveta RS opredeli do prijavljenih kandidatur ter posreduje predloge za izvolitev Državnemu zboru RS, pri čemer lahko predlaga tudi več kandidatov, kot je potrebno po pravilih mednarodnega sodišča.²⁴ Kandidata za sodnika mednarodnega sodišča izvoli Državni zbor RS s tajnim glasovanjem in z večino glasov vseh poslancev.²⁵ Postopek velja tudi v primeru, ko pri mednarodnem sodišču nastopi potreba po izvolitvi nadomestnega ali dodatnega sodnika.²⁶

3. Volitve mednarodnih sodnikov in pogoji za sodnike, kot jih predpisujejo posamezna mednarodna sodišča

Postopek izbire kandidatov za mednarodne sodnike v Sloveniji je torej dolgotrajen in dokaj rigorozen. Po drugi strani pa volitve v mednarodnem okolju omejitev nimajo. Če kandidati izpolnjujejo vse pogoje, predpisane s statutom ali mednarodno pogodbo, lahko na volitvah sodelujejo. Pri tem je presoja o tem, koliko jih izpolnjujejo, v rokah držav, ki jih nominirajo.

Tudi odločitev o tem, komu bo država namenila svoj glas, je v nacionalni pristojnosti posamezne države, vendar se odločitev redko sprejme izključno na podlagi kvalifikacij kandidata. Na mednarodni ravni se glasovi posameznim kandidatom pogosto podeljujejo na podlagi kriterijev, kot so pomembnost države, iz katere prihaja kandidat, politična povezanost s to državo, stališča kandidatove države do pomembnih političnih vprašanj²⁷ (na primer vprašanje neodvisnosti Palestine), lobiranje in aktivnosti posamezne države,

²² ZPKSMS, 4. člen.

²³ ZPKSMS, 5. člen.

²⁴ ZPKSMS, 6. člen.

²⁵ ZPKSMS, 7. člen.

²⁶ ZPKSMS, 8. člen.

²⁷ Kramberger Mendek, 2016, str. 306.

število kandidatov, osebna poznanstva in stiki kandidata ter delegacije njegove države z delegati, ki glasujejo, navsezadnje pa gre tudi za obljube o medsebojni podpori, pri čemer se državi dogovorita, da bosta vzajemno podprli kandidaturi oziroma kandidata v isto ali drugo telo (tako imenovane vezane ali vzajemne podpore).

Pred izvolitvijo kandidata država, ki ga je nominirala, vodi kampanjo za izvolitev, v kateri kandidata predstavi, organizira dogodke²⁸ in opravlja pogovore s predstavniki drugih držav. Gre za dolgotrajne in včasih tudi drage postopke.²⁹ Na splošno lahko rečemo, da je na mednarodni ravni pri volitvah v mednarodna telesa, vključno z mednarodnimi sodniki in arbitri, dovoljeno in pričakovano odkrito lobiranje, ki na nacionalni ravni ne bi bilo nujno dovoljeno.

Vsako mednarodno sodišče izrecno predvideva svojo sestavo in potek izbire sodnikov ter tudi minimalne pogoje, ki jih morajo sodniki izpolnjevati. Glede na povečano število mednarodnih sodišč ne preseneča, da so mednarodnopravni postopki in zahteve za imenovanje oziroma kandidiranje sodnikov različni.³⁰ Različna sodišča so namreč ustanovili različni organi z različnimi pravnimi akti.³¹ Proces izbire sodnikov mednarodnih sodišč je običajno sestavljen iz dveh različnih faz: nominacije kandidatov s strani držav in izvolitev sodnikov s strani medvladnega organa izmed vseh nominiranih kandidatov.³²

Če pogledamo pogoje po posameznih sodiščih, vidimo, da se medsebojno nekoliko razlikujejo.

3.1. Meddržavno sodišče

Volitve sodnikov Meddržavnega sodišča veljajo med državami članicami OZN za zelo prestižne.³³ Statut Meddržavnega sodišča opredeljuje, da sodišče sestavljajo neodvisni sodniki, izvoljeni ne glede na narodno pripadnost izmed oseb z velikim moralnim ugledom, ki so ustrezno usposobljene za imenovanje na najvišje sodniške položaje v svojih državah ali so priznani strokovnjaki za mednarodno pravo.³⁴ Sestavlja ga petnajst sodnikov, med katerimi ne sme biti dveh državljanov iste države.³⁵

²⁸ Kako pomembna je kandidatura za posamezno državo, se pokaže tudi v aktivnostih, ki jih vodi skozi kampanjo – na primer filipinska igralka Heart Evangelista je pomagala pri lobiranju za kandidaturo Miriam Defensor Santiago za sodnico MKS: <<http://www.philstar.com/sunday-life/2012/06/03/812978/heart-evangelista-on-dating-chiz-escudero>> (dostop 2. 7. 2022).

²⁹ Mackenzie, 2010, str. 111.

³⁰ Drenik, 2015b, str. 17.

³¹ Na primer Meddržavno sodišče je bilo ustanovljeno s Statutom, ki je del Ustanovne listine OZN, Mednarodno kazensko sodišče za nekdanjo Jugoslavijo in Mednarodno kazensko sodišče za Ruando pa sta bili ustanovljeni z resolucijo Varnostnega sveta Združenih narodov. Mednarodno kazensko sodišče je bilo ustanovljeno z mednarodno pogodbo.

³² Mackenzie, 2010, str., 2.

³³ Weston, 2017, str. 8.

³⁴ Statut Meddržavnega sodišča, 2. člen.

³⁵ Statut Meddržavnega sodišča, 3. člen.

Posebnih dodatnih pogojev statut sicer ne določa, se pa iz določb razume, da mora kandidat za sodnika govoriti angleško ali francosko, ki sta uradna jezika sodišča.

Postopek volitev je zasnovan tako, da naj bi se kar najbolj izključil vpliv nacionalnih sistemov, hkrati pa upoštevalo pravne in politične elemente, ki opredeljujejo OZN.³⁶ Ne glede na to so okoliščine, ki urejajo imenovanje sodnikov in mehanizem nominiranja kandidatov ter volitev, politične.³⁷

Postopek izvolitve sodnikov opredeljuje Statut Meddržavnega sodišča, ki v 4. členu določa, da člane sodišča izvolita Generalna skupščina in Varnostni svet Združenih narodov s seznama oseb, ki jih predlagajo nacionalne skupine pri Stalnem arbitražnem sodišču.

Nacionalno skupino posamezne države sestavljajo največ štirje člani, ki jih država članica Stalnega arbitražnega sodišča imenuje.³⁸ Člane nacionalnih skupin vseh držav lahko države imenujejo za svoje arbitre v sporih, ki se obravnavajo pod okriljem Stalnega arbitražnega sodišča, nacionalne skupine pa imajo skladno s Statutom Meddržavnega sodišča izključno pravico, da nominirajo kandidate za sodnike Meddržavnega sodišča.³⁹ Skupine lahko nominirajo kandidate iz drugih držav, sistem pa naj bi zagotavljal, da so nominirane neodvisne osebe.⁴⁰ Sistem volitev temelji na načrtu Root-Phillimore, ki je bil izdelan leta 1920⁴¹ za potrebe volitev sodnikov Stalnega meddržavnega sodišča, ki je delovalo med letoma 1922 in 1946. Z načrtom naj bi se zmanjšali učinki političnih kupcij.⁴² Skladno z njim nacionalna skupina pri Stalnem arbitražnem sodišču pripravi seznam oseb za izvolitev na zahtevo generalnega sekretarja OZN, ta pa nato pripravi seznam kandidatov, ki jih sočasno, vendar neodvisno drug od drugega izvolita Generalna skupščina in Varnostni svet OZN.

3.2. Mednarodno kazensko sodišče

Rimski statut Mednarodnega kazenskega sodišča⁴³ določa, da sodišče sestavlja 18 sodnikov,⁴⁴ pri čemer na sodišču ne sme biti več kot en sodnik državljan iste države. Izvoljeni so za devet let ter ne morejo biti ponovno izvoljeni. Sodniki se izberejo izmed oseb vi-

³⁶ Türk, 2015, str. 379.

³⁷ Brownlie, 2008, str. 709.

³⁸ Jorritsma, 2017, str. 2.

³⁹ Prav tam.

⁴⁰ Brownlie, 2008, str. 709.

⁴¹ Prav tam, str. 710.

⁴² Zimmermann, 2006, str. 98.

⁴³ Uradni list RS, št. 101/01 – MP, št. 29/01, 13. december 2001.

⁴⁴ Število sodnikov Mednarodnega kazenskega sodišča določa prvi odstavek 36. člena njegovega Statuta.

sokega moralnega ugleda, nepristranskosti in neoporečnosti in ki imajo usposobljenost, zahtevano v njihovi državi za imenovanje na najvišje sodniške funkcije.⁴⁵

Statut Mednarodnega kazenskega sodišča že predvideva potrebo po nekoliko večji kodifikaciji pogojev za sodnike. To je potrebno tudi z vidika izogibanja morebitnim očitkom o politizaciji sodišča, saj je sodišče pristojno za sojenje najhujšim hudodelcem, med njimi tudi na ravni najvišjih predstavnikov držav.

Usposobljenost kandidatov je zato v Statutu še dodatno opredeljena. Vsak kandidat za izvolitev v sodišče mora biti strokovno uveljavljen na področju kazenskega materialnega in procesnega prava in imeti potrebne ustrezne izkušnje s kazenskimi postopki kot sodnik, tožilec, odvetnik ali na drugem podobnem položaju (ta lahko kandidira na seznamu A); ali strokovno uveljavljen na ustreznih področjih mednarodnega prava, kot sta mednarodno humanitarno pravo in pravo človekovih pravic, in imeti obsežne poklicne izkušnje na pravnem področju, ki se nanašajo na sodno delo sodišča (ta lahko kandidira na seznamu B). Določen je tudi pogoj, da mora vsak kandidat za izvolitev v MKS odlično znati in tekoče govoriti vsaj enega od delovnih jezikov sodišča, tj. angleško in francosko.⁴⁶

Skladno s Statutom lahko vsaka država pogodbenica kandidate za sodnika nominira po postopku za imenovanje kandidatov za najvišje sodne funkcije v tej državi ali po postopku za imenovanje kandidatov za Meddržavno sodišče. To po eni strani pomeni, da je država pri izbiri kandidata avtonomna, hkrati pa kaže na to, da ni predpisanega poenotenega postopka izbire kandidatov za sodnike Mednarodnega kazenskega sodišča.

Natančno število sodnikov po posameznih kategorijah (listi A in B, geografska porazdeljenost, spol) ni predpisano, namesto tega pa so določeni minimalni kriteriji za volitve. Slednje pomeni, da morata biti na sodišču vedno najmanj dva sodnika iz vsake regionalne skupine, ne sme biti manj kot šest sodnikov vsakega spola, biti mora vsaj devet sodnikov iz liste A in vsaj pet iz liste B.⁴⁷

Statut MKS je prvi predvidel možnost ustanovitve svetovalnega odbora za imenovanja, ki bi pred volitvami pregledal vse nominirane kandidate in se o njih izrekel.⁴⁸ Na podlagi tega in kot je bilo omenjeno v uvodu, je bil leta 2012 ustanovljen Posvetovalni odbor za nominacije sodnikov za Mednarodno kazensko sodišče.⁴⁹

Skladno s poslovnikom⁵⁰ Posvetovalni odbor sestavlja devet članov iz držav pogodbenic Rimskega statuta, ki so na predlog biroja Skupščine držav pogodbenic s soglasjem potrjeni na Skupščini držav pogodbenic. Člani Posvetovalnega odbora so ugledne osebe z velikim moralnim ugledom in izkušnjami na področju kazenskega ali mednarodnega

⁴⁵ Statuta, 36. člen.

⁴⁶ Prav tam.

⁴⁷ Resolucija ICC-ASP/3/Res.6, 10. september 2004.

⁴⁸ Kramberger Mendek, 2016, str. 308.

⁴⁹ Resolucija ICC-ASP/10/Res.5, 21. december 2011.

⁵⁰ Dokument ICC-ASP/10/36, 30. november 2011.

prava. Njihov mandat traja tri leta. Predstavljajo glavne pravne sisteme, pravično geografsko zastopanost in zastopanost med spoloma ter delujejo v lastnem svojstvu. Posvetovalni odbor mora kandidate oceniti na podlagi kriterijev iz 36. člena Statuta Mednarodnega kazenskega sodišča in ob tem upoštevati geografsko uravnoteženost in uravnoteženost med spoloma. Član Posvetovalnega odbora je bil dva mandata od začetka njegovega delovanja (od novembra 2012 do novembra 2018) tudi prof. dr. Ernest Petrič.

3.3. Mednarodno kazensko sodišče za nekdanjo Jugoslavijo

Za primerjavo je treba pogledati tudi sestavo sodnikov Mednarodnega kazenskega sodišča za nekdanjo Jugoslavijo. Sestavljeno je bilo iz največ 16 stalnih neodvisnih sodnikov, ki so morali biti državljani različnih držav.⁵¹ Vsakega od treh obravnavnih senatov so sestavljali največ trije stalni sodniki in šest *ad litem* sodnikov, pritožbeni senat pa je bil sestavljen iz sedmih stalnih sodnikov.⁵²

Določene sodniške kvalifikacije, ko so veljale za kandidate za stalne in *ad litem* sodnike, so predvidevale, da so sodniki osebe z visokim moralnim značajem, ki so bile neodvisne in imajo visoko stopnjo integritete ter izpolnjujejo kvalifikacije za najvišje sodniške funkcije v svojih državah.⁵³ Pri sestavi senatov je bilo treba upoštevati izkušnje sodnikov na področju kazenskega in mednarodnega prava, vključno z mednarodnim humanitarnim pravom in pravom človekovih pravic.⁵⁴ Regionalna razporeditev mest za sodnike ni bila predvidena.

3.4. Mednarodno sodišče za pomorsko mednarodno pravo

Mednarodno sodišče za pomorsko mednarodno pravo s sedežem v Hamburgu je bilo ustanovljeno na podlagi Konvencije o pomorskem mednarodnem pravu (UNCLOS)⁵⁵ in je pristojno za vse spore in vse vloge, ki so mu predložene v skladu z UNCLOS, ter za vse posebej določene zahteve, predvidene v kateremkoli sporazumu, ki določa njegovo pristojnost.⁵⁶

⁵¹ Statut Mednarodnega kazenskega sodišča za nekdanjo Jugoslavijo, resolucije Varnostnega sveta Združenih narodov 827 (1993), 1166 (1998), 1329 (2000), 1411 (2002), 1431 (2002), 1481 (2003), 1597 (2005), 1660 (2006), 1837 (2008) in 1877 (2009). Prvi odstavek 12. člen dopoljnega Statuta.

⁵² Drugi odstavek 12. člena dopoljenega Statuta MKSJ.

⁵³ Statut MKSJ, 13. člen.

⁵⁴ Dopoljnjeni Statuta MKSJ, 13. člen.

⁵⁵ Slovenija je Konvencijo nasledila z Aktom o nasledstvu Konvencije Združenih narodov o pomorskem mednarodnem pravu (Uradni list RS, št. 22/94, št. 79 – MP), 21. december 1994. Slovenski prevod konvencije je objavljen tudi v Uradnem listu Evropske unije, št. L 179/3, z dne 23. junija 1998.

⁵⁶ Škrk, 2016, str. 97.

Statut Mednarodnega sodišča za pomorsko mednarodno pravo⁵⁷ določa, da sodišče sestavlja 21 neodvisnih sodnikov, ki so izvoljeni izmed oseb z visokim moralnim ugledom zaradi svoje poštenosti in integritete ter priznane strokovnosti na področju prava morja, pri čemer se na sodišču kot celoti zagotovita zastopanost glavnih pravnih sistemov sveta ter pravična regionalna razporeditev.

Kot pri preostalih sodiščih tudi na Mednarodnem sodišču za pomorsko mednarodno pravo ne moreta biti dva sodnika državljana iste države.⁵⁸ Statut določa, da morajo sodišče sestavljati najmanj trije sodniki iz vsake regionalne skupine, ki so določene v Generalni skupščini OZN. Leta 2009 je bil na zasedanju pogodbenic UNCLOS sprejet dogovor,⁵⁹ po katerem sodišče sestavlja pet sodnikov iz afriške regionalne skupine, pet sodnikov iz azijsko-pacifiške skupine, trije sodniki iz vzhodnoevropske skupine, štiri sodniki iz skupine držav iz Latinske Amerike in Karibov in trije sodniki iz skupine zahodnoevropskih in drugih držav. Sodnik za preostalo sodniško mesto je izvoljen, v praksi izmenično, izmed afriške skupine, azijske skupine ter skupine zahodnoevropskih in drugih držav.

4. Prednosti in slabosti ZPKSMS

Vsem zgoraj navedenim sodiščem je skupno, da sodnike izvolijo države na tajnih volitvah v pristojnem organu. Vsaka država ima pri tem en glas. Kot bomo videli v nadaljevanju, pa se države o tem, komu bodo namenile svoj glas, odločajo individualno in ne nujno izključno glede na predvidene kriterije.

Če primerjamo omenjena sodišča z ureditvijo v ZPKSMS, vidimo, da vsa sodišča dopuščajo možnost, da so izvoljeni strokovnjaki, ki pa ne izpolnjujejo nujno tudi vseh pogojev za izvolitev v najvišje sodne funkcije. Za izvolitev na listo B v MKS načeloma ni treba niti da ima kandidat pravno izobrazbo, pri čemer so nekateri avtorji navajali primer sodnice Saiga iz Japonske, ki po osnovni izobrazbi ni bila pravnica.⁶⁰

ZPKSMS pa dodatno k pogojem iz mednarodnih pogodb, ki obvezujejo Slovenijo, in dodatno k pravilom mednarodnih sodišč predpisuje, da mora kandidat za sodnika mednarodnega sodišča izpolnjevati pogoje za izvolitev na sodniško mesto vrhovnega sodnika ali pogoje za izvolitev za sodnika Ustavnega sodišča. S tem naj bi bilo omogočeno, da država predlaga kvalificirane in verodostojne kandidate, ki so strokovnjaki na svojem področju in bo njihovo delovanje v sporu kar najbolj produktivno. Vendar to po drugi strani pomeni dolgotrajen postopek izbire kandidata. Tako je denimo v primeru kandidature slovenskega kandidata za sodnika Mednarodnega sodišča za pomorsko med-

⁵⁷ Konvencija Združenih narodov o pomorskem mednarodnem pravu, Akt o nasledstvu, Uradni list RS št. 79 – MP, št. 22/94, 21. december 1994. Priloga VI – Statut ITLOS.

⁵⁸ Statut Mednarodnega sodišča za pomorsko mednarodno pravo, 3. člen.

⁵⁹ Dokument SPLOS/201, 26. junij 2009.

⁶⁰ Več o tem: Hirad idr., 2013, str. 379–398.

narodno pravo postopek izbire kandidata trajal štiri mesece⁶¹ od razpisa sodišča pa do nacionalne potrditve kandidature.

Če predpostavimo, da tak transparentni nacionalni postopek imenovanja kandidatov dejansko pripomore k temu, da so izbrani najboljši, neodvisni in nepristranski kandidati, se pojavi vprašanje, kako je z zagotavljanjem teh lastnosti pri tistih kandidatih, kadar mednarodna pogodba določa drugačen način izbire kandidatov za arbitre ali mednarodne sodnike. Kot primer je treba pogledati razpis za oddajo kandidatur za imenovanje na seznam arbitrov in na seznam posrednikov pri Mednarodnem centru za reševanje investicijskih sporov (ICSID).

Slednji zagotavlja enega od mehanizmov za reševanje investicijskih sporov, ki deluje pod okriljem Svetovne banke,⁶² njegov namen pa je, da se pospešuje investicije tudi z omogočanjem učinkovitega mehanizma za reševanje sporov med tujimi investitorji in državami gostiteljicami investicij.⁶³

Konvencija o reševanju investicijskih sporov med državami in državljani drugih držav iz leta 1965⁶⁴ določa, da morajo vsak panel sestavljati kvalificirane osebe z visokim moralnim značajem, ki morajo biti državljani različnih držav.⁶⁵ Imeti morajo priznane kompetence na področju prava, trgovine, industrije ali financ ter jim je mogoče zaupati, da bodo izrekale neodvisne sodbe.⁶⁶ Kompetence na področju prava so posebej pomembne v primerih oseb, ki so v panelu arbitrov.

Zanimivo je, da postopek za člane arbitrov ICSID iz Slovenije na svojih spletnih straneh objavi Ministrstvo za finance,⁶⁷ s čimer postopek ne sledi ZPKSMS, čeprav se ZPKSMS skladno s tretjim odstavkom 1. člena uporablja tudi za člane mednarodne arbitraže iz Republike Slovenije. Še več, razpis za arbitre ICSID predvideva, da mora imeti kandidat za seznam arbitrov »10 let izkušenj na pravniških delih, ki vključujejo tudi izkušnje z mednarodnimi investicijami po opravljenem pravniškem državnem izpitu, ali da ima pridobljen znanstveni naziv doktor pravnih znanosti«. Takih pogojev ne postavlja niti Konvencija ICSID niti ZPKSMS.

Ob tem je treba poudariti, da praksa imenovanja arbitrov v Sloveniji ni dosledna. Tako je bil denimo razpis za arbitra za slovenskega člana Arbitražnega sodišča med

⁶¹ Pavliha, 2002b, str. 4.

⁶² Konvencijo, ki je začela veljati 14. oktobra 1966, je doslej ratificiralo 157 pogodbenic, <<https://icsid.worldbank.org/resources/rules-and-regulations/convention/overview>> (dostop 26. 5. 2022).

⁶³ Türk, 2015, str. 291.

⁶⁴ Uradni list SFRJ, MB, št. 7/67.

⁶⁵ Konvencija ICSID, 13. in 14. člen.

⁶⁶ Konvencija ICSID, 14. člen.

⁶⁷ Javni poziv zainteresiranim kandidatom, <https://www.gov.si/assets/ministrstva/MF/Generalni-sekretariat/DOKUMENTI/Delovna-mesta/VLASTA/Javni_poziv_ICSID_2021_P.pdf> (dostop 8. 6. 2022).

Slovenijo in Hrvaško objavljen 15. julija 2011 v Uradnem listu RS, skladno s postopkom po ZMKSMS.

Če so torej kandidati za sodnike in arbitre izbrani po ZKSMS ali (kot v primeru ICSID) ne, je možno domnevati, da Slovenija za kandidate predlaga tiste, ki najbolj izpolnjujejo vse predpisane pogoje in so s tem torej oboji enako neodvisni in nepristranski. Posledično se postavi vprašanje, ali je zakonsko predpisan dolgotrajen postopek v posameznih primerih sploh smotrno in koliko vpliva na neodvisnost in nepristranskost.

To pa ni edini pomislek glede ZPKSMS. V pritrtilnem ločenem mnenju sodnice dr. Škrk, ki se mu je pridružila sodnica dr. Wedam Lukić, k sklepu Ustavnega sodišča U-I-37/04 z dne 15. aprila 2004 je navedeno, da ZPKSMS odpira ustavnopravni problem v primeru, ko se merila za kandidate za mednarodne sodnike po slovenskem pravnem redu ne pokrivajo z merili oziroma pogoji, ki jih za mednarodna sodniška mesta določajo mednarodne pogodbe.⁶⁸

V praksi se je pokazalo, da je ZPKSMS preveč tog in ne upošteva vseh vidikov izbora mednarodnih sodnikov oziroma arbitrov. V ločenem mnenju ustavne sodnice dr. Škrk je zapisano, da je široko postavljen domet ZPKSMS preobširen in celo problematičen z vidika učinkovitega oziroma uspešnega kandidiranja strokovno priznanih in mednarodno uveljavljenih kandidatov iz Slovenije.⁶⁹

Prav zato lahko ocenimo, da v primerih, ko Slovenija nima že z ustanovnim aktom sodišča zagotovljenega mesta sodnika, zakon ne koristi kandidaturam iz Slovenije. Slovenija in slovenski kandidati v teh kandidaturah namreč praviloma niso uspešni,⁷⁰ saj »zrele« države lobiranje za svojega kandidata začnejo že približno dve leti pred volitvami,⁷¹ Slovenija pa postopek izbire šele začenja.

Ob dolžini postopka, ki ga predpisuje zakon, je problematičen tudi postopek izbire kandidata. ZPKSMS predpisuje, da se do kandidatur opredeli Predsednik RS po pridobitvi mnenja Vlade RS in Sodnega sveta RS, ter posreduje predloge potrebnega števila kandidatov za izvolitev Državnemu zboru RS.⁷² V izbiro kandidatov bi bilo smiselno vključiti tudi strokovno javnost, morda v obliki gremija uglednih slovenskih mednarodnih pravnikov. To bi bila precej boljša popotnica za zagotavljanje najboljših kadrov za mednarodna sodišča in arbitraže.

Problematična se zdi predvsem uporaba ZPKSMS glede imenovanja kandidatov za sodnike Meddržavnega sodišča, kjer ima glavno vlogo nacionalna skupina pri Stalnem arbitražnem sodišču. Skupina kandidate imenuje neodvisno in pri tem ni vezana na od-

⁶⁸ Odločba Ustavnega sodišča RS U-I-37/04 z dne 15. aprila 2004, točka 9.

⁶⁹ Ločeno mnenje ustavne sodnice Mirjam Škrk k odločbi Ustavnega sodišča RS U-I-120/04 z dne 1. junija 2004, točka 3.

⁷⁰ Drenik, 2015a, str. 10.

⁷¹ Zagorac, 2002, str. 25.

⁷² ZPKSMS, 6. člen.

ločitve Vlade ali Državnega zbora RS, saj jo vodita Ustanovna listina OZN in Statut Meddržavnega sodišča. Slednji sta kot ratificirani, objavljeni in veljavni mednarodni pogodbi v pravni hierarhiji nad ZPKSMS.

Nacionalna skupina lahko kot kandidate za sodnike nominira do štiri kandidate, od katerih sta lahko le dva iz njene države. To pomeni, da lahko skupina nominira tudi kandidate, ki so državljani tujih držav in za katere ni nujno, da izpolnjujejo pogoje po ZPKSMS. V tem primeru bi lahko šlo za diskriminacijo, saj bi kandidati teoretično lahko izpolnjevali različne pogoje.

Postavi se tudi vprašanje, kaj je v primeru, ko nacionalna skupina predlaga kandidata iz Slovenije, ki ni bil izbran po ZPKSMS. Država bi se seveda lahko distancirala od kandidata in o tem obvestila preostale države, toda politično in diplomatsko bi bilo tako ravnanje zelo nenavadno in nerodno.

Glede na to, da je skupina samostojna in neodvisna, bi lahko sprejela tudi odločitev, da ne nominira kandidata, izbranega skladno s ZPKSMS, saj bi presodili, da morebiti ni ustrezen.

Dileme se lahko pojavljajo tudi pri arbitražah. Če bi Slovenija za arbitra želela imenovati tujega strokovnjaka, bi se srečala z omejitvami zakona, ki strogo opredeljuje postopek in kriterije, ki jih mora arbiter izpolnjevati. Inovativna rešitev, ki je bila uporabljena v primeru arbitraže med Slovenijo in Hrvaško, ko je Odbor Državnega zbora za zunanjo politiko s sprejetjem posebnega sklepa Vladi RS omogočil, da je lahko imenovala arbitra sama v roku 15 dni, je bila zelo dobra, vendar je hkrati tudi enkratna in zelo nepraktična, da bi jo uporabili vedno, kadar bi presodili, da bi bilo imenovanje tujega arbitra za Slovenijo dobrodošlo.

Vsa omenjena vprašanja kažejo na to, da bi bilo treba ZPKSMS spremeniti, jasneje določiti obseg njegove uporabe in smiselno dopolniti postopek, s čimer bi zagotovili ustrezno jasnost in transparentnost, saj je tako izvoljenim kandidatom odmerjena visoka legitimnost.⁷³ To bi lahko pripomoglo tudi k temu, da bi bili za sodnike oziroma arbitre izvoljeni najboljši kandidati, ki bi pri svojem delu v mednarodnih forumih delovali kar najbolj neodvisno in nepristransko.

5. Možnosti za candidature slovenskih kandidatov

Ker se v naslednjih letih izprazni nekaj mest na posameznih mednarodnih sodiščih, bi Slovenija kot država, ki vladavini prava, mednarodnemu pravu in mednarodnemu pravnemu redu pripisuje velik pomen, morala premisliti o možnostih za najavo svojega kandidata za katero od sodišč. Kljub ZPKSMS ali pa prav zaradi njega in ob zavedanju, da je za kampanje in nabiranje glasov potrebno dovolj časa, bi bilo treba postopek začeti čim prej.

⁷³ Skubic, 2014, str. 8.

Države svoje postopke in kampanje začnejo že veliko pred uradnim nominacijskim postopkom. Budno spremljajo, kdaj se kandidatom v posameznih telesih izteče mandat, in že zelo hitro, tudi nekaj let, preden se mesta dejansko sprostijo, napovedo, da nameravajo kandidirati. Organizacija Islamskega sodelovanja je na primer že oktobra 2016 podprla kandidato dr. Salaama iz Libanona za sodnika Meddržavnega sodišča na volitvah novembra 2017,⁷⁴ generalni sekretar OZN pa je nacionalne skupine pri Stalnem arbitražnem sodišču o prostih mestih in odprtem nominacijskem obdobju obvestil šele 1. februarja 2017.⁷⁵ Japonska je že 22. februarja 2019 objavila, da bo podprla kandidato sodnika Meddržavnega sodišča Iwasawe za vnovično izvolitev na volitvah, ki so potekale jeseni 2020.⁷⁶ Večje kandidature, kot je na primer kandidatura za nestalno članico Varnostnega sveta OZN, države napovedo tudi že deset ali petnajst let vnaprej.⁷⁷

Če bi Slovenija začela resno razmišljati o potencialni kandidaturi za sodnika, je treba najprej preveriti, kdaj se sprostijo prosta mesta, na katera bi lahko kandidirala.

Februarja 2024 poteče mandat petim sodnikom Meddržavnega sodišča. Med njimi sodniku Kirillu Gevorgianu iz Rusije, ki je član vzhodnoevropske skupine v OZN. Čeprav formalne geografske razdelitve mest sodnikov Meddržavnega sodišča ni, lahko pričakujemo, da bo to mesto zasedel predstavnik vzhodnoevropske skupine, saj se je v praksi iz Statuta Meddržavnega sodišča izkristalizirala predstava o regijah, iz katerih se volijo sodniki.⁷⁸ Pričakovati je tudi, da bo Rusija napovedala svojega kandidata za sodnika. Glede na to, da se je razvila praksa, da imajo stalne članice Varnostnega sveta ZN skoraj vedno tudi svojega sodnika,⁷⁹ bi bila taka kandidatura zelo težka.

Praksa, da so v Meddržavnem sodišču vedno prisotni sodniki iz stalnih članic Varnostnega sveta ZN je bila doslej prekinjena le dvakrat. Med leti 1967 in 1985 svojega sodnika zaradi posebne politične situacije ni imela Kitajska.⁸⁰ Na volitvah leta 2017 pa v Meddržavno sodišče prvič ni bil izvoljen kandidat Velike Britanije Sir Christopher Greenwood, ki je v Varnostnem svetu ZN sicer prejel večino glasov, vendar pa je v Generalni skupščini ZN vodil kandidat Indije Dalveer Bhandari. Po več neuspešnih krogih glasovanja se je kandidat Velike Britanije umaknil.⁸¹ S tem umikom se je prvič v 71

⁷⁴ Resolucija št. 7/43-ORG glede kandidatur držav članic OIC za mesta v mednarodnih organizacijah, 43. zasedanje Sveta zunanjih ministrov Organizacije za islamsko sodelovanje, Taškent, Uzbekistan, 18. in 19. oktober 2016, <https://www.oic-oci.org/page/?p_id=178&p_ref=59&clan=en> (dostop 7. 7. 2022).

⁷⁵ Dokument GS OZN A/72/182-S/2017/620, 20. julij 2017.

⁷⁶ <https://www.mofa.go.jp/press/release/press4e_002346.html> (dostop 7. 7. 2020).

⁷⁷ Fasulo, 2015, str. 105.

⁷⁸ Türk, 2015, str. 379.

⁷⁹ Fishler idr., 2001, str. 854.

⁸⁰ Akande, 2017.

⁸¹ Izjava za javnost GS OZN GA/11978 z dne 20. november 2017, <<https://www.un.org/press/en/2017/ga11978.doc.htm>> (dostop 7. 7. 2022).

letih zgodilo, da med sodniki Meddržavnega sodišča ni bilo sodnika iz Velike Britanije, njihova nacionalna skupina pri Stalnem arbitražnem sodišču na volitvah leta 2020 pa ni nominirala britanskega kandidata.

Po drugi strani je trenutna geopolitična situacija zaradi ruske agresije v Ukrajini zelo nepredvidljiva, kar bi ob nespremenjeni situaciji sicer morda lahko šlo v korist potencialnemu kandidatu iz katere druge države vzhodnoevropske skupine. Vendar bi bila taka odločitev za uspeh morebitne slovenske kandidature zelo tvegana. Kampanja proti tako veliki državi, eni od stalnih članic Varnostnega sveta ZN, ki ima predstavništva v več kot 140 državah po svetu in s tem izjemen potencial za neposredno lobiranje v prestolnicah, bi bila zelo težka. Hkrati je treba upoštevati, da je Slovenija že napovedala kandidaturo za nestalno članico Varnostnega sveta ZN na volitvah, ki bodo potekale v letu 2023, le nekaj mesecev pred volitvami sodnikov Meddržavnega sodišča.

Bolj smotrni bi bil premislek o napovedi kandidature za leto 2030, ko poteče že tretji zaporedni mandat sodniku Tomki iz Slovaške. Poudariti je treba, da je sodnik Tomka zelo močan kandidat, ki je bil tudi predsednik Meddržavnega sodišča, kar ga nedvomno postavlja v prednost pred drugimi. Vendar izkušnje kažejo, da države niso naklonjene nenehnemu podaljševanju mandatov, kar bi bila za morebitnega protikandidata prednost. Zato bi bilo treba nacionalno skupino pri Stalnem arbitražnem sodišču spodbuditi, da začne kandidata iskati dovolj zgodaj, da bi se lahko postopek po ZPKSMS končal najpozneje leto in pol pred volitvami. Pričakovati je, da bo prav zaradi zgoraj navedenih razlogov na volitvah leta 2030 več kandidatov iz vzhodnoevropske skupine.

Na Mednarodnem kazenskem sodišču leta 2024 mandat končata dva sodnika iz vzhodnoevropske skupine, iz Poljske in Madžarske. Volitve bodo dobra priložnost za kandidate iz te skupine, saj morata biti, glede na minimalne volilne zahteve, na sodišču vsaj dva sodnika iz držav, ki pripadajo vzhodnoevropski skupini. Na sodišču ostaja sodnik iz Gruzije, kar pomeni, da bodo države na volitvah morale enega od svojih glasov nujno nameniti kandidatu iz vzhodnoevropske skupine.

Vseh šest sodnikov, ki jim poteče mandat leta 2024, so moškega spola. Na sodišču bo ostalo devet žensk in trije moški. Ker na njem ne sme biti manj kot šest predstavnikov vsakega spola, je mogoče upravičeno pričakovati, da bo treba na volitvah glasovati za tri moške sodnike. Trije sodniki, ki jim poteče mandat, so bili izvoljeni na listi A, trije pa na listi B. Minimalna volilna zahteva je, da je na sodišču vsaj devet kandidatov iz liste A in vsaj pet iz liste B, kar pomeni, da bodo morale države glasovati za vsaj enega kandidata iz liste A in vsaj enega kandidata iz liste B.

Glede na to in ob upoštevanju minimalnih volilnih zahtev, da bo treba predvidoma nujno glasovati za tri moške kandidate ter izključno z vidika potencialno največjih možnosti za uspeh na volitvah, menim, da bi bilo tokrat bolj smiselno napovedati kandidaturo kandidata moškega spola. Pri tem na tokratnih volitvah ne bo bistvene razlike, ali bo šlo za kandidata iz liste A ali B. Kandidaturo bi bilo treba napovedati čim prej, zato

je nujno nemudoma izbrati kandidata med prijavljenimi na razpis za eno mesto kandidata za sodnika na Mednarodnem kazenskem sodišču, ki je bil objavljen 8. julija 2022 v Uradnem listu Republike Slovenije.

Na Mednarodnem sodišču za pomorsko mednarodno pravo ima vzhodnoevropska skupina tri mesta sodnikov, vsake tri leta poteče mandata enemu. To pomeni, da lahko države iz vzhodnoevropske skupine kandidaturu napovejo na vsakih volitvah. Leta 2023 poteče mandat sodniku iz Poljske, leta 2026 sodniku iz Rusije in leta 2029 sodniku iz Gruzije.

Morebitna kandidatura slovenskega kandidata za sodnika bi bila smiselna na volitvah v letu 2023, ko poteče mandat sodniku Pawlaku iz Poljske. Sodnik je na tem mestu že od leta 2005, v času volitev bo dopolnil 90 let, zato ni pričakovati, da bo vnovič napovedal kandidaturu. Za prosto mesto se bodo tako potegovali le kandidati, ki bi bili na funkcijo izvoljeni prvič. Glede na to, da je na Mednarodnem sodišču za pomorsko mednarodno pravo le pet žensk, bi bilo smotrno kandidirati kandidatko, vendar bi bilo treba kandidaturu napovedati čim prej, da se lahko začne ustrezna kampanja. S tem bi lahko od morebitne napovedi odvrnili druge kandidate vzhodnoevropske skupine za to mesto. Na preteklih štirih volitvah (2011, 2014, 2017 in 2020) je bil iz vzhodnoevropske skupine vedno nominiran le po en kandidat.

V letu 2026 poteče mandat sodniku iz Rusije. Zagotovo je, da bo Rusija vnovič napovedala kandidaturu. V tem primeru – podobno kot pri Meddržavnem sodišču – napoved kandidature ni najbolj smotrna. Gre za veliko državo in stalno članico Varnostnega sveta ZN (kar sicer neposredno ne vpliva) z zelo razvejano mrežo diplomatskih predstavništev ter zgodovinsko sodelovanje in podporo v številnih državah.

6. Vpliv zakona na uspešnost slovenskih kandidatov

Možnost izvoljivosti kandidata je pri državah visoko med razlogi za nominacijo posameznih kandidatov, zato pred odločitvijo o kandidaturi pretehtajo vse vidike nominacije in lobiranja.

Telega slovenska ureditev za volitve mednarodnih sodnikov načeloma ne omogoča. Gre za strogo birokratski postopek, po katerem mora razpis na poziv mednarodnega sodišča objaviti Ministrstvo za pravosodje z rokom za prijave, ki ne sme biti krajši kot 15 dni, nato pa s prijavi ravnati po Zakonu o splošnem upravnem postopku (ZUP).

Taka praksa je za zagotavljanje, da bo kandidat izbran v kar najbolj neodvisnem postopku, zelo dobra. Vendar je z vidika uspeha kandidata lahko učinkovita le takrat, kadar ima Slovenija zagotovljeno mesto na posameznem mednarodnem sodišču ali arbitraži.

Kadar gre za sodelovanje na volitvah na mednarodna sodišča, kjer Slovenija nima zagotovljenega mesta, pa menim, da ni smotrna. V postopku bi namreč šele izbrali kandidata, ki bi se moral na volitvah potegovati za eno od prostih mest, kar pa je, kot je opisano zgoraj, zelo zahtevna in dolgotrajna naloga.

Za primerjavo lahko pogledamo pretekle slovenske kandidature. Dne 3. novembra 1998 je bil na volitvah za sodnika Mednarodnega kazenskega sodišča za Ruando uspešen Pavle Dolenc. Njegova kandidatura je bila vložena pred začetkom veljavnosti ZPKSMS.

Slovenija je po začetku veljavnosti zakona leta 2002 nominirala kandidata za sodnika Mednarodnega kazenskega sodišča in kandidata za sodnika Mednarodnega kazenskega sodišča za Ruando.⁸² Razpis za prvega je bil objavljen 26. julija 2002, razpis za drugega pa 16. avgusta 2002. Državni zbor RS je oba kandidata izvolil 25. oktobra 2002. To pomeni, da je od objave razpisa do potrditve kandidatov trajalo skoraj tri mesece, ob čemer je bil za vsako od mest prijavljen le en kandidat. V tem času so kampanje že aktivno potekale, države so se s posameznimi kandidati že seznanile in sprejemale odločitve o podporah. Za Mednarodno kazensko sodišče za Ruando so volitve potekale februarja 2003, za Mednarodno kazensko sodišče pa marca 2003. Kandidata Republike Slovenije na volitvah nista bila uspešna.

Ob tem je treba poudariti tudi, da je bil rok za napoved kandidature za sodnika Mednarodnega kazenskega sodišča za Ruando prvotno določen do 14. oktobra, vendar je bil zaradi premajhnega števila kandidatov (statut je določal, da mora biti na seznamu najmanj 22 kandidatov) podaljšan do 15. novembra.⁸³ Tudi ta podatek potrjuje, da postopek že od vsega začetka ni bil postavljen najbolje za uporabo v praksi. Če bi namreč obveljala prvotna časovnica, bi bila kandidatura potrjena prepozno.

Neuspešen je bil tudi dr. Marko Pavliha, slovenski kandidat za sodnika Mednarodnega sodišča za pomorsko mednarodno pravo na volitvah, ki so potekale aprila 2002. Njegova kandidatura je bila v parlamentu potrjena 24. januarja 2002, vendar je bilo to prepozno za uspešno izvolitev, kar je kandidat, po izkušnji kako dejansko potekajo volitve na mednarodnem parketu, tudi priznal.⁸⁴ Začel je opozarjati na togost in pretirano zapletenost zakona, predolg nacionalni izbirni postopek, ki ne omogoča zadostnega časa za lobiranje, in dejstvo, da je bil na volitvah edini kandidat, katerega kandidaturo je potrdil parlament.⁸⁵

Glede na obstoj številnih sodišč in arbitraž, za katere se uporablja ZPKSMS, bi bilo smiselno postopek nekoliko poenostaviti. Menim, da bi bilo treba sprejeti določbo, s katero bi se omogočilo, da se odločitve o kandidaturi sprejme že vnaprej, še pred uradnim povabilom k nominacijam. Redna prosta mesta v posameznih telesih je namreč mogoče predvideti, saj si sledijo v točno določenih časovnih posledkih.

⁸² Statut Mednarodnega kazenskega sodišča za Ruando, resolucije Varnostnega sveta Združenih narodov 955 (1994), 1165 (1998), 1329 (2000), 1411 (2002), 1503 (2003), 1512 (2003), 1534 (2004), 1717 (2006), 1824 (2008), 1855 (2008), 1878 (2009) in 1901 (2009).

⁸³ Pismo predsedujočega Varnostnemu svetu Združenih narodov, S/2002/1131 z dne 11. oktobra 2002.

⁸⁴ Situacijo je kandidat podrobno opisal v: Pavliha, 2002a, str. 37; Pavliha, 2001, str. 53; in Pavliha, 2002b, str. 4–5.

⁸⁵ Pavliha, 2002b, str. 3.

Če bi postopek torej lahko začeli že dve do tri leta pred dejansko objavo, bi kandidatura lahko neformalno že vnaprej sporočili drugim državam in začeli lobirati ter pridobivati glasove, uradna nominacija pa bi se poslala ob odprtju nominacijskega obdobja.

Zakon bi moral obravnavati tudi vprašanje odnosa z nacionalno skupino pri Stalnem arbitražnem sodišču glede nominiranja potencialnih kandidatov na Meddržavno sodišče. Nacionalna skupina je pri nominiranju namreč popolnoma samostojna, vendar je jasno, da kandidat, ki ga skupina predlaga na volitvah, ne more biti uspešen, če nima za seboj podpore Vlade in s tem tudi diplomatske mreže.

7. Zaključek

Slovenski ZPKSMS je korak v pravo smer za ureditev postopkov izbire kandidatov za mednarodne sodnike in arbitre. Vendar je treba poudariti, da so bili vsi slovenski kandidati za sodnike mednarodnih sodišč, na katerih Slovenija nima zagotovljenega mesta, in so bili izbrani na podlagi ZPKSMS, neuspešni. Zakon, ki je zelo uporaben pri izbiri kandidatov za sodnike, kjer ima Slovenija zagotovljeno mesto, ter za arbitražna sodišča, namreč po drugi strani ne upošteva dinamike, potrebne za izvolitev sodnikov mednarodnih sodišč. Pri urejanju predlaganja slovenskih kandidatov za mednarodna sodišča, bi bilo treba ti dve različni vrsti sodišč upoštevati.

Na sodiščih, na katerih posamezna država nima zagotovljenega mesta sodnika, je namreč za izvolitev potreben »izvoljiv« kandidat, ki izpolnjuje vse pogoje, ter intenzivna kampanja, ki zajame vse države, ki glasujejo na volitvah. Predolg in prestrog nacionalni postopek izbire, ki vsega tega ne upošteva, je nesmiseln, če zaradi njega dober kandidat v praksi nima možnosti za izvolitev, ker so preostale države že unovčile svoj politični kapital za lobiranje in zbiranje podpor.

Hkrati je treba opozoriti tudi na velik razkorak: na eni strani so za sodnike izvoljeni kandidati, ki so šli skozi tog in dolgotrajen postopek izbire s potrditvijo v Državnem zboru. Na drugi strani pa so za sodnike izvoljeni tudi taki, ki so bili za kandidate imenovani zaradi svojih zaslug ali pa njihove kvalifikacije niso bile pregledane oziroma potrjene v nobenem nacionalnem postopku.

Vse to bo pri morebitni spremembi ZPKSMS treba upoštevati ter se zavedati, da je še tako dober namen zakonske ureditve nominiranja kandidatov brezpredmeten, če zaradi njega naši kandidati na volitvah niso uspešni.

Literatura

- Akande, D. (2017) *ICJ Elections 2017: UN General Assembly and Security Council Elect Four Judges to the ICJ. EjilTalk*, <<https://www.ejiltalk.org/icj-elections-2017-un-general-assembly-and-security-council-elect-four-judges-to-the-icj-but-fail-to-agree-on-a-fifth-yet-again-trivia-question>> (dostop 7. julij 2022).
- Brownlie, I. (2008) *Principles of Public International Law*. Seventh Edition. New York: Oxford University Press.
- Drenik, S. (2015a) 'Imenovanje sodnikov mednarodnih sodišč v državah v praksi – zakaj bi bila vendarle dobrodošla novela ZPKSMS', *Pravna praksa* 34(1), str. 10–12.
- Drenik, S. (2015b) 'Različni mednarodnopravni postopki imenovanja sodnikov mednarodnih sodišč', *Pravna praksa* 34(2), str. 17–19.
- Fasulo, L. (2015) *An Insider's Guide to the UN. Third Edition*. New Haven in London: Yale University Press.
- Fishler, D. L., in Henkin, L., Crawford Pugh, R., Schachter, O., in Smit, H. (2001) *International Law, Cases and Materials*. Fourth Edition. American Casebook Series, St. Paul, Minn.: West Group.
- Hirad A., Odo, O., in Young, R. (2013) 'The Composition of Judicial Benches, Disqualification and Excusal of Judges at the International Criminal Court: A Survey Cases before International Courts and Tribunals', *Journal of International Criminal Justice* 11(2), str. 379–398.
- Izjava za javnost Ministrstva za zunanje zadeve Japonske glede izbora dr. Yuji Iwasawe kot kandidata za sodnika ICJ, <https://www.mofa.go.jp/press/release/press4e_002346.html> (dostop: 7. 7. 2022).
- Izjava za javnosti GS OZN GA/11978 z dne 20. november 2017, <<https://www.un.org/press/en/2017/ga11978.doc.htm>> (dostop: 7. 7. 2022).
- Javni poziv zainteresiranim kandidatom za oddajo kandidatur za imenovanje na seznam arbitrov in na seznam posrednikov (konciliatorjev) pri Mednarodnem centru za reševanje investicijskih sporov (ang. International Centre of Settlement of Investment Disputes – ICSID), <https://www.gov.si/assets/ministrstva/MF/Generalni-sekretariat/DOKUMENTI/Delovna-mesta/VLASTA/Javni_po_ziv_ICSID_2021_P.pdf> (dostop: 8. 6. 2022).
- Jorritsma, R. (2017), *National Groups (Permanent Court of Arbitration)*, MPILux Working Paper 8, <<https://www.mpi.lu/research/working-paper-series/2017/wp-2017-8>> (dostop: 7. julij 2022).
- Kramberger Mendek, U. (2016) 'Volitve mednarodnih sodnikov in vloga Posvetovalnega odbora za nominacije sodnikov Mednarodnega kazenskega sodišča' v Zidar,

- A., in Štiglic, S. (ur.) (2016) *Slovenske misli o mednarodnih odnosih in pravo: prispevki ob 80-letnici dr. Ernesta Petriča*. Zbirka Mednarodno pravo. Ljubljana: Ministrstvo za zunanje zadeve RS in Založba Fakultete za družbene vede, str. 303–312.
- Mackenzie, R., idr. (2010) *Selecting International judges: Principles, Process, and Politics*. New York: Oxford University Press.
- Open Society Justice Initiative, International Commission of Jurists, Open Society Foundations (2017) 'Strengthening from within, Law and Practice in the Selection of Human Rights Judges and Commissioners', <https://www.justiceinitiative.org/uploads/aa5f4a53-85aa-4863-990c-1fc5609635ed/strengthening-from-within-20171102_0.pdf> (dostop 7. julij 2022).
- Pavliha, M. (2001) 'Iz torkle: Slovenski kandidati za sodnike mednarodnih sodišč', *Pravna praksa* 20 (22-23), str. 53.
- Pavliha, M. (2002a) 'Geneza neke kandidature ali „whom you know how well“ (1. del)', *Pravna praksa* 20 (13), str. 37.
- Pavliha, M. (2002b) 'Zdravljenje resnega glavobola z aspirinom', *Pravna praksa* 21(21), str. 4–5.
- Petrič, E. (2010) *Zunanja politika. Osnove teorije in praksa*. Mengeš: Studia diplomatica Slovenica, CEP.
- Pristavec-Tratar, E. (2002) 'Zdravljenje resnega glavobola z aspirinom – replika', *Pravna praksa* 21(23), str. 30–31.
- Skubic, Z. (2014) 'Blišč in beda razpisnih postopkov za imenovanje sodnic in sodnikov mednarodnih sodišč', *Pravna praksa* 33 (46), str. 8–10.
- Škrk, M. (2016) 'OZN in pravo morja', *Teorija in praksa* 53(1), str. 86–102.
- Türk, D. (2015) *Temelji mednarodnega prava*. Ljubljana: GV Založba.
- Weston, S. (2017) *Elections at the UN, Australia's approach, Australian Strategic policy Institute, Special report*, <<https://www.aspi.org.au/report/elections-un-australias-approach>> (dostop: 2. julij 2022).
- Zagorac, D. (2002) 'MKS: Tudi s slovenskim sodnikom?', *Pravna praksa* 21(17), str. 25.
- Zimmermann, A., idr. (ur.) (2006), *The Statute of International Court of Justice: A Commentary*, Oxford: Oxford University Press.

Izvirni znanstveni članek
UDK: 347.962.2:341.645
DOI: 10.51940/2022.1.187-206

ZBORNİK ZNANSTVENIH RAZPRAV
LXXXII. LETNIK, 2022, STRANI 187–206

Urška Kramberger Mendek

Problematika Zakona o predlaganju kandidatov iz Slovenije za sodnike mednarodnih sodišč

Z obveznostjo mirnega reševanja sporov se je povečal pomen mednarodnih sodišč in arbitraž. Sredstva mirnega reševanja sporov so postala pomembna sredstva zunanje politike, kar je vodilo do povečanja prizadevanj za izvolitev predstavnikov v mednarodna sodišča in arbitraže. V izvolitev svojih kandidatov so države začele vlagati čedalje več sredstev ter uporabljati raznolike pristope in spodbude. Začeli so se pojavljati pomisleki, da kandidati morda niso izvoljeni le zaradi svojih kompetenc, temveč zaradi vplivnosti države in uspešnega lobiranja. Mednarodna skupnost je zato začela sprejemati številne mednarodne standarde neodvisnosti sodstva in spodbujati oblikovanje mehanizmov za pregled nominacij kandidatov za sodnike ter pozivati države k nominacijam ustreznih kandidatov. Slovenija se je na take pomisleke odzvala že zelo zgodaj in sprejela Zakon o predlaganju kandidatov iz Slovenije za sodnike mednarodnih sodišč (ZPKSMS), ki ureja nacionalni postopek izbire kandidatov za mednarodne sodnike in arbitre. Primerjava zakona z ureditvijo in pogoji, določenimi v statutih posameznih mednarodnih sodišč, pokaže, da zakon dejansko predpisuje dodatne pogoje ter z zahtevanim postopkom celo omejuje možnosti za izvolitev slovenskih kandidatov za sodnike mednarodnih sodišč in arbitraž, v katerih Slovenija nima vnaprej zagotovljenega mesta sodnika.

Ključne besede: mednarodna sodišča, volitve sodnikov mednarodnih sodišč, Zakon o predlaganju kandidatov iz Slovenije za sodnike mednarodnih sodišč, kandidature, Organizacija združenih narodov.

Scientific article

UDC: 347.962.2:341.645

DOI: 10.51940/2022.1.187-206

LJUBLJANA LAW REVIEW

VOLUME LXXXII, 2022, PP. 187-206

Urška Kramberger Mendek

The Issues of the Act on Nomination of Candidates from the Republic of Slovenia for Judges at International Courts

International courts and tribunals have gained importance with the obligation to use peaceful means of dispute settlement. Those means have become an important instrument of foreign policy, which has led to an increased efforts to have representatives elected to international courts and tribunals. States began to invest more resources in the election of their candidates, using various approaches and incentives. Concerns began to arise that the candidates perhaps were not elected only because of their competences, but also because of the influence of their state and successful lobbying. Therefore, the international community has begun to adopt several international standards of judicial independence, encouraged the creation of mechanisms to review the nominations of candidates for judges, and called on countries to nominate suitable candidates. Slovenia responded to such concerns very early on and adopted the Act on Nomination of Candidates from the Republic of Slovenia for Judges at International Courts, which regulates the national selection process of international judges and arbitrators. A comparison of the Act with the regulations and conditions specified in the statutes of individual international courts shows that the Act prescribes additional conditions and, with the required procedure, even limits the possibilities for the election of Slovenian candidates for judges in international courts and arbitrations, where Slovenia does not have a guaranteed position of a judge.

Key words: international courts and tribunals, elections of international judges, Act on Nomination of Candidates from the Republic of Slovenia for Judges at International Courts, candidatures, United Nations.



Pravna fakulteta
Univerza v Ljubljani

