

I. DEL:

**PRIROČNIK O POSTOPKU SKLEPANJA
MEDNARODNIH POGODB IN
DRUGIH MEDNARODNIH AKTOV
V REPUBLIKI SLOVENIJI**

Irena Jager Agius*

POSTOPEK SKLEPANJA MEDNARODNIH POGODB IN DRUGIH MEDNARODNIH AKTOV – PRIROČNIK

Uvod

Subjekti mednarodnega prava¹ vstopajo v medsebojne odnose v različnih političnih formatih in pod različnimi mednarodnimi okrilji. Pravni posli, ki jih tako sklepajo na podlagi svobodne privolitve in dobre vere, lahko prinašajo obveznosti in pravice skladno z mednarodnim pravom, lahko so politično zavezujoči ali predstavljajo le voljo posameznega subjekta. Pravno zavezujoča ali nezavezujoča narava mednarodnega akta mora biti iz njega razvidna. Na podlagi načela dobronamernosti (*pacta sunt servanda*) morajo subjekti spoštovati in izpolnjevati prevzete obveznosti, način, na katerega mednarodne obveznosti sprejemajo v svoje notranje pravo, pa določajo sami.

Postopek sklepanja mednarodnih pogodb v Republiki Sloveniji (v nadaljevanju RS)² okvirno določa Zakon o zunanjih zadevah (v nadaljevanju ZZZ-1)³ v V. poglavju. ZZZ-1 predvideva sklepanje mednarodnih pogodb med državami in/ali mednarodnimi organizacijami; glede mednarodnih pogodb, ki se sklepajo v okviru članstva RS v Evropski uniji (v nadaljevanju EU)⁴, pa napotuje na smiselno uporabo svojih določb in uporabo zakona, ki ureja sodelovanje med Državnim zborom RS⁵ (v

* Univerzitetna diplomirana pravnica, magistrica znanosti, pooblaščenica ministrice, vodja Oddelka za mednarodno javno pravo v Sektorju za mednarodno pravo Ministrstva za zunanje zadeve Republike Slovenije.

1 Subjekti mednarodnega prava so predvsem države, mednarodne organizacije, Sveti sedež, osvobodilna gibanja.

2 Za podrobnejši opis pomena in mesta mednarodnih pogodb v slovenskem pravnem redu glej prispevek S. Drenik.

3 Ur. l. RS, št. 113/03 – UPB, 20/06 – ZNOMCMO, 76/08, 108/09 in 80/10 – ZUTD.

4 Za podrobnejši opis postopka glede mednarodnih pogodb, ki se sklepajo v okviru članstva RS v Evropski uniji, glej prispevek A. Svetličiča.

5 Ur. l. RS, št. 34/04, 43/10 in 107/10.

nadaljevanju DZ RS) in Vlado RS (v nadaljevanju VRS) v zadevah EU. Nekatere postopkovne določbe vsebuje Ustava RS⁶, zanje pa se za sklepanje mednarodnih pogodb med državami uporablja tudi Dunajska konvencija o pravu mednarodnih pogodb (v nadaljevanju DKPMP).⁷ Postopka sklepanja mednarodnih nepogodbenih aktov ZZZ-1 ne ureja posebej, tem aktom sta namenjeni le dve določbi zakona.

V priročniku so posebej predstavljene posamezne faze postopka sklepanja mednarodnih pogodb in ločeno postopka sklepanja mednarodnih nepogodbenih aktov v RS.⁸ Pojasnjeni so pravni pojmi, ki se v neki fazi pojavijo, prav tako pa so opisana dejanja, ki jih je treba v posamezni postopkovni fazi opraviti. Vsaka faza je nato v preglednici časovno umeščena v celotni sliki postopka sklepanja mednarodnih aktov, ki zajema sklepanje mednarodnih pogodb in mednarodnih nepogodbenih aktov, in je prikazana v okviru ključnih mednarodnopravnih faz (pogajanja oziroma sprejem, podpis, veljavnost). Preglednica je med prilogami k priročniku v 2. poglavju III. dela publikacije in je sestavni del priročnika.

1. PREDHODNI POSTOPEK – MNENJE O PRAVNI NARAVI AKTA

Predlog za sklenitev mednarodnega dvostranskega akta običajno da pristojni organ⁹ po tem, ko ugotovi, da ga je treba skleniti: vzpostavitev, utrditev ali sprememba sodelovanja na posameznem področju z drugo stranjo (običajno enakovredni pristojni organ druge države). Kadar pristojni organ predlog za sklenitev mednarodnega akta prejme od druge strani, prouči svoj interes za sklenitev (pristojnemu organu ni treba skleniti akta določene pravne narave – mednarodne pogodbe, mednarodnega akta nepogodbene narave – samo zato, ker mu je nasprotna stran to predlagala). Že pri

6 Ur. l. RS, št. 33/91–I, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 69/04, 69/04, 68/06, 47/13, 47/13, 47/13 in 47/13.

7 Akt o notifikaciji nasledstva glede konvencij Organizacije združenih narodov in konvencij, sprejetih v Mednarodni agenciji za atomsko energijo, objavljen v Ur. l. RS – Mednarodne pogodbe, št. 9/92, 3/93, 9/93, 5/99, 9/08, 13/11 in 9/13, konvencija objavljena v Ur. l. SFRJ – Mednarodne pogodbe, št. 30/72, novi prevod konvencije objavljen v Ur. l. RS – Mednarodne pogodbe, št. 13/11 (Ur. l. RS, št. 87/11).

8 Ker mednarodne akte med seboj najpogosteje sklepajo države, se priročnik osredotoča na sklepanje mednarodnih aktov med državami. Kadar je ena stranka oziroma so stranke/podpisniki mednarodnega akta drugi subjekti mednarodnega prava, se priročnik smiselno uporablja zanje.

9 Praviloma organ v sistemu državne uprave, ki je vsebinsko pristojen za neko področje; pobudnik za sklenitev mednarodnega akta oziroma organ, pristojen za izvajanje mednarodnega akta, lahko tudi drug organ (od vlade neodvisen državni organ).

odločitvi o sklenitvi mednarodnega akta je treba izhajati iz volje vsake strani, pri čemer je pomembno, da obe soglašata o pravni naravi akta, ki ga želita skleniti.

Pri mednarodnem večstranskem aktu pristojni organ prouči svoj interes za sklenitev med njegovo pripravo oziroma lahko sam da predlog za pripravo takega akta, če ugotovi, da želi novo, dodatno ali spremenjeno ureditev določenega področja. Kadar mednarodni večstranski akt že velja, pristojni organ ugotavlja interes za sprejetje že dokončnega besedila (akta določene pravne narave). Pravna narava mednarodnega večstranskega akta je običajno jasna že ob njegovi pripravi oziroma se določi med pripravo.

Pristojni organ, ki namerava skleniti akt, za katerega meni, da ima mednarodne elemente, ga na podlagi 69. člena ZZZ-1 pošlje v mnenje Ministrstvu za zunanje zadeve (v nadaljevanju MZZ), Sektorju za mednarodno pravo (v nadaljevanju ZMP).

Skupaj z mnenjem o pravni naravi akta (mnenje o tem, ali je akt mednarodni in ali je pogodbeni ali nepogodbeni) ZMP pristojnemu organu pošlje morebitne pripombe ali predloge sprememb k besedilu akta z vidika svojih pristojnosti, pa tudi usmeritve glede pogojev in postopka za njegovo sklenitev.

1.1 Mednarodna pogodba

Mednarodna pogodba je mednarodni sporazum, ki ga sklenejo pisno med seboj subjekti mednarodnega prava – najbolj običajno dve ali več držav (ali njuni oziroma njihovi organi) in/ali mednarodne organizacije¹⁰ – in izraža njihovo soglasje volj ter jim določa pravice in obveznosti skladno z mednarodnim pravom.¹¹ Mednarodne pogodbe o varstvu človekovih pravic, poleg obveznosti za pogodbenice, zagotavljajo pravice v korist tretjih (fizičnih in/ali pravnih oseb). Mednarodna pogodba mora biti sklenjena pisno (prvi odstavek 3. člena DKPMP), iz nje pa morata biti razvidna volja strank in njen namen ustvariti obveznosti po mednarodnem pravu. Ime in oblika ne vplivata na

10 Glej opombo 8.

11 Skladno s točko a prvega odstavka 2. člena DKPMP je mednarodna pogodba: »Mednarodni sporazum, ki ga države sklenejo pisno in ga ureja mednarodno pravo, sestavljen v obliki ene same listine ali dveh ali več povezanih listin, ne glede na njegovo posebno poimenovanje.« Opredeletve mednarodne pogodbe iz ZZZ-1 se dokaj pokriva z navedeno opredelitvijo, le da predvideva sklepanje mednarodnih pogodb tudi z mednarodnimi organizacijami. DKPMP v 3. členu izrecno navaja, da se ne uporablja za mednarodne pogodbe, sklenjene med državami in drugimi subjekti mednarodnega prava ali med temi drugimi subjekti. Te zadnje ureja Dunajska konvencija o pravu mednarodnih pogodb med državami in mednarodnimi organizacijami ali med mednarodnimi organizacijami iz leta 1986 (konvencija še ne velja).

pravno naravo akta, mednarodna pogodba je lahko sklenjena tudi z izmenjavo pisem oziroma not. Postopek za sklenitev posebej določa ZZZ-1 (69.–79., 88. člen ZZZ-1).

1.2 Enostranski in drug mednarodni akt

Kadar država opravi pravni posel samostojno, je to njen enostranski pravni akt, ki ji lahko prinaša nove mednarodnopravne obveznosti. Najobičajnejši enostranski mednarodni akti so uradno obvestilo (notifikacija) oziroma nota (drugi državi), priznanje (druge države) in protest (zoper dejanja druge države). Običajna so uradna obvestila v postopku sklepanja mednarodnih pogodb, ki ga določa ZZZ-1, in note v drugih primerih (priznanja držav, enostranska odprava vizumov itd.). Postopka za izdajo enostranskega akta ZZZ-1 ne določa.

Mednarodni akti, ki jih sprejemajo mednarodne organizacije, mednarodne povezave in institucije v skladu z mednarodnimi pogodbami, ki obvezujejo RS, se v pravni red RS uvedejo z zakonom ali uredbo VRS. Gre za druge mednarodne akte iz 89. člena ZZZ-1, kakršne so resolucije Organizacije združenih narodov (v nadaljevanju OZN). Postopek se ne vodi po ZZZ-1, razen za mednarodne pogodbe iz druge ali neje petega odstavka 75. člena ZZZ-1.

1.3 Mednarodni akt nepogodbene narave

Akt, ki ga dve ali več držav ali njihovi oziroma njihovi organi sklenejo med seboj, se sprejme ali sklene v okviru določene mednarodne organizacije ali skupine držav in ne vzpostavlja novih mednarodnopravnih obveznosti za državo (npr. ustanovitev meddržavnega organa, sprejetje meddržavnega nadzora nad izvajanjem mednarodnega akta), ne prinaša dodatnih proračunskih obveznosti in ne zahteva izdaje novih ali spremembe veljavnih notranjih predpisov, temveč izraža neko namero ali politično voljo podpisnikov, je mednarodni akt nepogodbene narave. To so lahko različne deklaracije, memorandumi o soglasju, izjave o namerah itd. ZZZ-1 le deloma ureja sklepanje teh aktov (deveti odstavek 75. člena, tretji odstavek 77. člena ZZZ-1).

1.4 Akt gospodarskega, civilnega prava

Kadar pravni posel sklepata dva ali več subjektov, od katerih vsaj eden ni subjekt mednarodnega prava, ne gre za akt mednarodnega javnega prava. Običajno se vprašanje pravne narave zastavlja pri poslih med državami in območnimi pravnimi osebami javnega prava¹² ali drugimi pravnimi osebami javnega ali zasebnega prava.

12 Tu se zastavlja vprašanje sposobnosti poddržavnih entitet za sklepanje mednarodnih aktov (vprašanje notranjepravne pooblastitve neke regije za sklepanje mednarodnih aktov).

Večinoma so to gospodarske, lahko pa so tudi obligacijske, stvarne ali druge civilne pogodbe oziroma akti. Zanje velja notranje pravo države oziroma držav. Postopek za sklenitev se ne vodi po ZZZ-1.

2. POSTOPEK SKLEPANJA MEDNARODNIH POGODB

2.1 Postopek do podpisa oziroma sprejema mednarodne pogodbe

2.1.1 Pobuda za sklenitev mednarodne pogodbe

Postopek za sklenitev mednarodne pogodbe do podpisa je lahko:

- dvofazen ter zajema pogajanja za sklenitev pogodbe in njen podpis ali
- enofazen in združuje obe prej navedeni fazi.

Postopek za sklenitev mednarodne pogodbe se v nekaterih fazah razlikuje pri dvostranskih (bilateralnih) mednarodnih pogodbah, ki jih med seboj sklepata dve državi, in večstranskih (multilateralnih) mednarodnih pogodbah, ki jih med seboj sklepajo tri države ali več.

Pristojni organ za udeležbo na dvostranskih usklajevalnih sestankih, pogovorih in pogajanjih ali na delovnih sestankih za pripravo večstranske mednarodne pogodbe oziroma na mednarodnih konferencah, na katerih se sprejema besedilo večstranske mednarodne pogodbe, potrebuje odobritev VRS. V ta namen pristojni organ¹³ pripravi pobudo za sklenitev mednarodne pogodbe (razen pri sklepanju mednarodnih aktov iz osmega odstavka 75. člena ZZZ-1)¹⁴. Pri sklepanju mednarodnih pogodb na zasedanjih meddržavnih komisij, v mednarodnih organizacijah in na mednarodnih konferencah se v skladu s prvim odstavkom 88. člena ZZZ-1 določba o pobudi uporablja smiselno, kar pomeni, da so stališča lahko vsebovana v drugi vrsti dokumenta, npr. v izhodiščih za udeležbo na mednarodni konferenci.

Pobuda (glej prilogo 1.2.1) se po vsebini pripravi v skladu s tretjim odstavkom 70. člena ZZZ-1 in obvezno vsebuje:

13 Predlagatelj oziroma pobudnik ni nujno pristojni organ.

14 Gre za t. i. upravne mednarodne pogodbe – zapisniki, programi sodelovanja in drugi mednarodni akti, ki jih za izvajanje mednarodnih pogodb sklepajo na njihovi podlagi ustanovljena skupna telesa oziroma upravni organi.

- razloge, zaradi katerih se predlaga sklenitev mednarodne pogodbe;
- bistvene elemente mednarodne pogodbe, vključno z morebitnimi pridržki in začasno uporabo;
- predlog stališč delegacije;
- predlog za sestavo delegacije, predračun stroškov za njeno delo in način njihovega pokritja;
- predlog, kdo naj mednarodno pogodbo parafira oziroma podpiše;
- navedbo, kateri organ bo mednarodno pogodbo ratificiral, in navedbo, ali zahteva sklenitev mednarodne pogodbe izdajo novih ali spremembo veljavnih notranjih predpisov;
- oceno potrebnih finančnih sredstev za izpolnitev mednarodne pogodbe in način njihove zagotovitve;
- predlog odobritve začasne uporabe mednarodne pogodbe;
- izjavo o primernosti sklenitve mednarodne pogodbe z vidika skladnosti s pravnim redom in usmeritvami EU.

Če je mogoče in smiselno, vsebuje pobuda tudi osnutek mednarodne pogodbe (četrti odstavek 70. člena ZZZ-1). Država, ki predlaga sklenitev dvostranske mednarodne pogodbe (lahko RS), običajno predlaga tudi njen osnutek¹⁵; tako se tudi pri večstranskih mednarodnih pogodbah običajno pripravi njihov osnutek za obravnavo. Pri večstranskih mednarodnih pogodbah, ki nastajajo pod okriljem mednarodne organizacije, običajno pripravijo osnutek njena delovna telesa.

Predlog odobritve začasne uporabe vsebuje pobuda takrat, ko začasno uporabo predvideva osnutek mednarodne pogodbe in ko želi država mednarodno pogodbo uporabljati še pred njeno uveljavitvijo oziroma še preden začne veljati za to državo (glej razdelek Začasna uporaba mednarodnih pogodb).

Kadar postopka ne začne MZZ, mora biti pobudi priloženo njegovo pisno soglasje (drugi odstavek 70. člena ZZZ-1). Pobudnik oziroma (zanj) pristojni organ pošlje pobudo ZMP, ki jo preuči z vidika svojih pristojnosti (mnenje s pravno-tehničnega in mednarodnopravnega vidika), vključno s pregledom osnutka mednarodne pogodbe. ZMP izda soglasje z instrukcijskim rokom¹⁶ 30 dni.

15 Pri sklepanju mednarodnih pogodb z izmenjavo not se pobuda pripravi na podlagi prejete note druge strani, ki zajema predlog za sklenitev in vsebino mednarodne pogodbe ter predloga odgovora na noto, s katero se predlog sprejema oziroma na podlagi slovenske note, ki zajema predlog za sklenitev in predlog vsebine mednarodne pogodbe.

16 Instrukcijski rok zavezuje organ, vendar po njegovem izteku ne izgubi pravice, da opravi dejanje.

O pobudi odloča VRS s sklepom (peti odstavek 70. člena ZZZ-1) (glej prilogo 1.2.2). Pod pogoji iz 72. člena ZZZ-1 lahko VRS izda sklep o začasni uporabi mednarodne pogodbe pred njeno uveljavitvijo. Ob obravnavi pobude lahko VRS izda tudi pooblastilo za parafranje oziroma podpis mednarodne pogodbe (glej razdelek Pogajanja, parafranje, sprejem mednarodne pogodbe).

Kadar je za ratifikacijo mednarodne pogodbe pristojen DZ RS, VRS v skladu s petim odstavkom 70. člena ZZZ-1 predloži pobudo v potrditev delovnemu telesu DZ RS, pristojnemu za zunanjo politiko (Odbor DZ RS za zunanjo politiko, v nadaljevanju OZP) (glej prilogo 1.2.3).

Za podpis mednarodnih pogodb iz osmega odstavka 75. člena ZZZ-1 (t. i. upravnih mednarodnih pogodb – zapisnikov, programov sodelovanja in drugih mednarodnih aktov, ki jih za izvajanje mednarodnih pogodb sklepajo na njihovi podlagi ustanovljena skupna telesa oziroma upravni organi), ni potrebna pobuda (prvi odstavek 70. člena ZZZ-1). V praksi se lahko pripravi informacija o nameravanem podpisu akta (glej prilogo 1.2.4). Sklenitev takega akta se lahko vodi tudi po običajnem postopku za sklenitev mednarodne pogodbe (70. člen ZZZ-1). To so akti pristojnih organov oziroma drugih upravnih organov, ki ne prinašajo novih mednarodnopravnih in finančnih obveznosti ter pomenijo le tehnično izvedbo obveznosti iz že sklenjenih mednarodnih pogodb, nanašajo pa se le na delo organov, ki jih sklepajo.

Namen sklenitve tovrstnega akta je lahko vsebovan v izhodiščih za zasedanja meddržavnih teles za izvajanje mednarodnih pogodb (glej razdelek Začetek veljavnosti mednarodnih pogodb) in VRS odobri njihovo sklenitev v izhodiščih za zasedanje (ki (lahko) vključujejo predlog za podpis akta, npr. programa, medtem ko se za podpis zapisnika o zasedanju ne zahteva posebno pooblastilo) (glej prilogo 1.2.5) ali na poseben (ločeni) predlog pristojnega organa. Pristojni organ lahko postopek do podpisa izpelje tudi na podlagi svojih splošnih pristojnosti.

2.1.2 Pogajanja, parafranje, sprejem mednarodne pogodbe

Večstranske mednarodne pogodbe se običajno pripravljajo v stalnih ali *ad hoc* delovnih telesih mednarodne organizacije in sprejemajo na mednarodnih (diplomatskih) konferencah, ki se jih lahko udeležijo vse države oziroma članice te mednarodne organizacije, države oziroma članice, ki izrazijo interes, lahko je konferenca odprta tudi za druge države oziroma subjekte mednarodnega prava (opazovalci) ali pa se organizira v drugačnem formatu (na pobudo posamezne države, v posamezni regiji).

Delegacija (običajno za udeležbo na mednarodnih konferencah) za svoje delo potrebuje poverilnico (angl. *Credentials*) (glej prilogo 1.2.6); pri dvostranskih pogajanjih se ta obličnost ne zahteva. Poverilnica je listina, ki jo na podlagi sklepa VRS izda

minister za zunanje zadeve in s katero pooblasti v njej imenovano osebo ali osebe, da se udeležijo mednarodne konference, tam zastopajo stališča RS, in če so za to pooblaščen, tudi sprejmejo besedilo mednarodne pogodbe. V poverilnici se (lahko) imenuje vodja delegacije.

Dvostranske mednarodne pogodbe se v skladu s pobudo usklajujejo na dvostranskih pogajanjih med zainteresiranima državama.

Osnutek mednarodne pogodbe se na pogajanjih ali mednarodnih konferencah po vsebini lahko bistveno spremeni (dodani so npr. novi elementi mednarodne pogodbe, spremenijo se finančne posledice). V takem primeru mora delegacija VRS zaprositi za nova stališča še med pogajaji oziroma trajanjem mednarodne konference (tretji odstavek 71. člena ZZZ-1).

Kadar je pričakovati, da bo besedilo mednarodne pogodbe na pogajanjih ali mednarodni konferenci dokončno usklajeno, pobuda za sklenitev mednarodne pogodbe vsebuje tudi predlog za parafiranje ali predlog za njen podpis oziroma sprejem večstranske mednarodne pogodbe (prvi odstavek 73. člena ZZZ-1). Parafiranje mednarodne pogodbe pomeni, da pooblaščen oseba iz vsake pogajalske delegacije (običajno vodja delegacije), potem ko so dvostranska pogajanja končana, vsako stran besedila mednarodne pogodbe označi s parafo (skrajšani podpis/inicialke) oziroma parafira končni akt mednarodne konference (10. člen DKPMP), kar pomeni, da se besedilo mednarodne pogodbe ne more oziroma ne sme več spremeniti in je dokončno.

Na podlagi sklepa VRS lahko pooblaščen oseba na pogajanjih mednarodno pogodbo tudi parafira, ali podpiše ali sprejme. Govorimo o enofaznem postopku sklepanja mednarodne pogodbe, mogočem pri večstranskih mednarodnih pogodbah, ki se sklepajo v svetovnem jeziku, pri tipskih mednarodnih pogodbah, predvsem tistih, ki se sklepajo v svetovnem jeziku, redkeje oziroma izjemoma pa pri dvostranskih mednarodnih pogodbah, ki se sklepajo tudi v slovenskem jeziku, saj je zaradi njihove objave v Uradnem listu RS pred podpisom treba zagotoviti istovetnost slovenske jezikovne različice mednarodnega akta (v tem primeru mednarodne pogodbe) ali slovenskega prevoda z izvornikom s strokovne, pravnoterminološke in jezikovne plati.

2.2 Podpis oziroma sprejem mednarodne pogodbe

Običajno končanim dvostranskim pogajanjem oziroma sprejemu večstranske mednarodne pogodbe sledi druga faza sklepanja mednarodne pogodbe – njen podpis. Gre za dvofazni postopek sklepanja mednarodne pogodbe.

Nekatere mednarodne pogodbe se le sprejmejo in ne podpisujejo (predvsem mednarodne pogodbe ILO, IMO), nato pa jih država ratificira ali k njim pristopi, če se

ni udeležila pogajanj (glede postopka za pristop k mednarodni pogodbi glej razdelek Pristop k mednarodni pogodbi). »Sprejem« mednarodne pogodbe, pri katerem države na v mednarodni organizaciji določen način glasujejo zanj, je treba ločiti od »sprejetja« mednarodne pogodbe, ki je eden od načinov privolitve države, da jo mednarodna pogodba zavezuje, in je enakovreden ratifikaciji.

2.2.1 Priprava mednarodne pogodbe za podpis

Besedila večstranskih mednarodnih pogodb običajno dokončno sprejme pristojni organ mednarodne organizacije, lahko so sprejeta na mednarodnih konferencah, ki jih organizira mednarodna organizacija ali so organizirane na pobudo posamezne države, ki je določena tudi za depozitarja. Depozitar je lahko ena ali več držav (kadar je neka mednarodna konferenca organizirana na pobudo države ali držav) ali mednarodna organizacija (ki mednarodno konferenco organizira), njen generalni sekretar oziroma najvišji uradnik. Depozitarja večstranske mednarodne pogodbe lahko določijo države pogajalke (tj. države, ki so se udeležile pogajanj oziroma konference, ki so sodelovale pri pripravi in sprejemu besedila mednarodne pogodbe) v sami mednarodni pogodbi ali kako drugače (prvi odstavek 76. člena DKPMP). Depozitar opravlja naloge v skladu z ustreznimi določbami DKPMP.¹⁷ Njegove pristojne službe pripravijo tudi izvornik mednarodne pogodbe za podpis in ob tem določijo datum, od katerega bo na voljo za podpis.¹⁸

Dvostranske mednarodne pogodbe se običajno sklepajo v jezikih pogodbenic in/ ali v enem od svetovnih jezikov. Na pogajanjih se dokončno uskladi besedilo v izbranem jeziku ali jezikih. Za besedila mednarodnih pogodb, ki se sklepajo v slovenskem jeziku, je pred podpisom treba zagotoviti istovetnost slovenske jezikovne različice ali slovenskega prevoda z izvornikom s strokovne, pravnoterminološke in jezikovne plati (glej razdelek Pogajanja, parafriranje, sprejem mednarodne pogodbe).

17 Predvsem hrani izvornik mednarodne pogodbe in izdaja overjene kopije; prejema, preverja in hrani vsa pooblastila za podpis ter podpise mednarodne pogodbe; prejema, preverja in hrani vsa uradna obvestila ter druga sporočila v zvezi z mednarodno pogodbo; države skleniteljice, pogodbenice in države, ki to lahko postanejo, obvešča o teh dejanjih, pogojih za uveljavitev ter o začetku veljavnosti mednarodne pogodbe; mednarodno pogodbo registrira (glej razdelek Hramba mednarodnih pogodb in druga dejanja, potrebna za njihovo uveljavitev).

18 Običajno se večstranske mednarodne pogodbe sestavijo v enem izvorniku, depozitar pa državam podpisnicam pošlje overjene kopije izvornika (tj. kopija izvornika, lahko s podpisi držav, običajno zvezana in žigosana, s podpisanim in datiranim potrdilom depozitarja, da je kopija overjena (angl. *certified true copy* ali CTC)).

2.2.2 Poročilo o pogajanjih

Po končanih pogajanjih oziroma kadar VRS tako določi ob odločanju o pobudi za sklenitev (71. člen ZZZ-1), delegacija VRS predloži poročilo o pogajanjih oziroma udeležbi na mednarodni konferenci (glej prilogo 1.2.7) s predlogom za podpis oziroma sprejem mednarodne pogodbe oziroma VRS predlaga njen podpis, če pooblastilo za podpis ni bilo dano že v fazi pobude oziroma med pogajanja. Vladnemu gradivu se priloži usklajeno oziroma parafirano besedilo dvostranske mednarodne pogodbe v slovenskem in tujem jeziku ali v enem od svetovnih jezikov s prevodom v slovenski jezik.

VRS s sklepom sprejme poročilo o pogajanjih oziroma o udeležbi na mednarodni konferenci s predlogom za podpis ali sprejem mednarodne pogodbe oziroma sprejme predlog za podpis mednarodne pogodbe in določeno osebo pooblasti za podpis. Kadar je za ratifikacijo mednarodne pogodbe pristojen DZ RS, VRS lahko odloči, da se poročilo oziroma predlog pošlje še v potrditev OZP.

2.2.3 Pooblastilo za podpis

Za podpis mednarodne pogodbe je treba predložiti pooblastilo za podpis (angl. *Full Powers*) (glej prilogo 1.2.8). To je listina, ki jo na podlagi drugega odstavka 73. člena ZZZ-1 podpiše oziroma izda minister za zunanje zadeve in s katero se posamezna oseba pooblašča za podpis v pooblastilu navedene mednarodne pogodbe. Oseba, ki je pooblaščenca za podpis, je z imenom in nazivom določen posameznik. Skladno s prvim odstavkom 73. člena ZZZ-1 pooblaščenca osebo za podpis mednarodne pogodbe poimensko določi VRS s sklepom. Podpisnika mednarodne pogodbe predlaga pristojni organ, pri čemer so v praksi podpisniki mednarodnih pogodb za države podpisnice običajno po funkciji in/ali po rangu enakovredni. Praviloma se ne more pooblastiti nosilec neke funkcije (npr. stalni predstavnik ali veleposlanik) brez navedbe imena. V pooblastilu se lahko izjemoma podredno poimensko določita dve osebi.

Mednarodno pogodbo lahko na podlagi sklepa VRS podpišejo:

1. na podlagi svojih funkcij in brez predložitve pooblastila za podpis:¹⁹
predsednik države,²⁰ predsednik vlade in minister za zunanje zadeve;²¹

19 Na podlagi drugega odstavka 7. člena DKPMP se brez predložitve pooblastila štejejo kot predstavniki držav: a) voditelji držav, vodje vlad in ministri za zunanje zadeve za vsa dejanja, ki se nanašajo na sklepanje mednarodne pogodbe, b) vodje diplomatskih predstavništev za sprejem besedila mednarodne pogodbe med državami, ki jih akreditira, in državo, v kateri so akreditirani, in c) predstavniki držav, akreditirani na mednarodni konferenci ali pri mednarodni organizaciji ali enem od njenih organov, za sprejem besedila mednarodne pogodbe na tej konferenci, pri tej organizaciji ali organu.

20 Predsednika države se za podpis mednarodne pogodbe zaprosi.

21 Običajno tudi akreditirani predstavnik države pri mednarodni organizaciji.

2. na podlagi pooblastila za podpis (angl. *Full Powers*):
kateri koli drug predstavnik države.

Posamezna oseba se šteje za predstavnika države, če predloži ustrezno pooblastilo (prvi odstavek 7. člena DKPMP).²² Obveznost predložitve pooblastila za podpis mednarodne pogodbe po mednarodnem pravu je treba ločiti od dovoljenja oziroma pooblastitve za podpis po notranjem pravu (prvi in drugi odstavek 73. člena ZZZ-1).

2.2.4 Podpis mednarodne pogodbe

Podpis mednarodne pogodbe je ena od ključnih faz v postopku sklepanja mednarodnih pogodb, ki sledi končani fazi pogajanj oziroma sprejemanja mednarodne pogodbe. S podpisom mednarodne pogodbe država izrazi namen zavezati se z mednarodno pogodbo in se hkrati zavezuje, da ne bo ravnala v nasprotju z njenim predmetom in namenom.

Za RS le podpis ali sprejem mednarodne pogodbe ne učinkuje kot privolitev, da jo mednarodna pogodba zavezuje (angl. *consent to be bound*) (glej razdelek Notranjepravna ratifikacija mednarodne pogodbe).

Podpis večstranske mednarodne pogodbe je običajno samostojen slovesen dogodek, organiziran za ta namen,²³ ali dogodek, organiziran ob robu nekega drugega (večjega) mednarodnega dogodka mednarodne organizacije, oziroma dogodek v določenem političnem formatu. Kadar država samostojno podpisuje mednarodno pogodbo po tem, ko je slovesno dana na voljo za podpis, jo običajno podpiše stalni predstavnik države, akreditiran pri mednarodni organizaciji oziroma državi depozitarki. Dvostranske mednarodne pogodbe se zelo pogosto podpisujejo ob uradnih obiskih državnikov.

Večstranske in dvostranske mednarodne pogodbe se lahko sklenejo tudi z izmenjavo listin (note, pisma) ali podpišejo dopisno (glej prilogo 1.2.9). V tem primeru se ob podpisu mednarodne pogodbe navedeta dva ali več krajev in datumov podpisov, za sklenitev pa štejeta zadnji kraj in datum.

Pristojni organ lahko v izhodiščih ali predlogu za sklenitev akta iz osmega odstavka 75. člena ZZZ-1 zaprosi VRS tudi za izdajo sklepa o podpisniku; kadar je to potrebno, se izda še pooblastilo za podpis (angl. *Full Powers*) (glej razdelek Pooblastilo

22 Skladno s to določbo sicer države ne zahtevajo pooblastila za določenega predstavnika države, če iz njihove prakse ali drugih okoliščin izhaja, da je bil njihov namen šteti to osebo za predstavnika države v tem smislu (točka b drugega odstavka 7. člena DKPMP).

23 V mednarodnih organizacijah poznan kot *Treaty Event*.

za podpis mednarodne pogodbe). Tovrstne akte sicer lahko brez posebne pooblastitve VRS podpisujejo imenovani vodje slovenskih delegacij v meddržavnih telesih ali pa predstojniki pristojnih oziroma upravnih organov na podlagi svojih siceršnjih pristojnosti.

2.2.5 Začasna uporaba mednarodnih pogodb

Nekatere mednarodne pogodbe dovoljujejo svojo začasno uporabo pred začetkom veljavnosti. 25. člen DKPMP v prvem odstavku določa, da se mednarodna pogodba ali njen del uporablja začasno do njene uveljavitve: a) če je tako določeno v sami mednarodni pogodbi ali b) če so se države pogajalke tako dogovorile kako drugače. Mednarodna pogodba lahko vsebuje določbo, da se bo začasno uporabljala z določenim dnem, če dotlej ne bo začela veljati. Kadar ne vsebuje take določbe in ni pogojev za njeno uveljavitvev (pogoj je lahko veliko število ratifikacij ali ratifikacija določene skupine držav), se lahko države pogajalke dogovorijo, da se bo mednarodna pogodba ali njen del začasno uporabljal²⁴ (pri tem so omejene s pravili notranjega prava).

Po začetku (mednarodnopravne) veljavnosti večstranske mednarodne pogodbe lahko država mednarodno pogodbo, ki to dovoljuje, začasno uporablja, čeprav njeni notranjepravni postopki, potrebni za uveljavitvev, še niso izpolnjeni,²⁵ kar stori z enostransko izjavo. Mednarodna pogodba se običajno začasno uporablja z dnem podpisa, lahko je z dogovorom med državami določen datum začetkačasne uporabe ali pa je začetekčasne uporabe določen oziroma dogovorjen drugače.

Nekatere določbe mednarodnih pogodb se začasno uporabljajo takoj po podpisu – določbe, ki so potrebne za to, da se mednarodne pogodbe lahko pripravijo za podpis (določbe o jezikih, o depozitarju itd.) (četrti odstavek 24. člena DKPMP).

Začasna uporaba preneha z uveljavitvijo mednarodne pogodbe, lahko preneha na podlagi posebnega dogovora med skleniteljicami (v sami mednarodni pogodbi ali ločeno), prav tako pa jo lahko država kadar koli enostransko preneha začasno uporabljati, če ne namerava postati pogodbenica (razen če mednarodna pogodba ne določa

24 Države imajo zelo široke možnosti glede takega dogovora: sklene se lahko istočasno s samo mednarodno pogodbo, ob njenem podpisu; države pa se o tem lahko dogovorijo tudi v ločenem sporazumu, z resolucijo na diplomatski konferenci, z izmenjavo pisem ali na drug zavezujoč način.

25 Razlog za začasno uporabo je lahko: a) nujnost (zaradi vsebine mednarodne pogodbe), b) pravna doslednost (pri spremembah mednarodnih pogodb), c) kontinuiteta (npr. pri nasledstvenih mednarodnih pogodbah), d) ovire za uveljavitvev (predvsem pri večstranskih mednarodnih pogodbah, pri katerih je pogoj za uveljavitvev veliko število ratifikacij).

drugače).²⁶ Država mora v takem primeru o tem obvestiti vse države, med katerimi se mednarodna pogodba začasno uporablja (drugi odstavek 25. člena DKPMP).²⁷

ZZZ-1 v 72. členu izrecno ureja začasno uporabo le, ko je za ratifikacijo mednarodne pogodbe pristojna VRS.

2.3 Notranjepravna ratifikacija mednarodne pogodbe

Na podlagi 11. člena DKPMP država lahko izrazi privolitev, da jo mednarodna pogodba zavezuje (angl. *consent to be bound*) s podpisom, izmenjavo listin, ki sestavljajo mednarodno pogodbo, ratifikacijo, sprejetjem, odobritvijo, pristopom ali na drug dogovorjeni način. Iz 12. člena DKPMP izhaja, da podpis zavezuje samo, če mednarodna pogodba tako določa, če se ugotovi, da so se države pogajalke tako dogovorile, če država v pooblastilu izrazi tak namen ali pa je bil ta izražen med pogajanjem. Ratifikacija, sprejetje in odobritev imajo enake učinke.²⁸

Za RS podpis mednarodne pogodbe ne učinkuje kot privolitev, da jo mednarodna pogodba zavezuje, zato jo je treba, če iz mednarodne pogodbe izhaja, da lahko zavezuje s podpisom, »podpisati s pridržkom ratifikacije«, kar pomeni, da si država pridržuje pravico, da bo zanjo mednarodna pogodba začela veljati šele po tem, ko jo bo ratificirala. To mora biti vsebovano v pooblastilu za podpis.

Časovne omejitve, v okviru katere mora država mednarodno pogodbo, ki jo je podpisala, ratificirati, praviloma ni, razen če se pogajalke ne dogovorijo drugače.

V RS je za uveljavitev mednarodne pogodbe potrebna ratifikacija. Razlikovati je treba med:

- notranjepravno ratifikacijo in
- mednarodnopravno ratifikacijo.

26 Nasprotno je država, ki je že izrazila soglasje, da jo mednarodna pogodba zavezuje (z ratifikacijo), vezana s pravili o odpovedi mednarodne pogodbe.

27 Enostransko prenehanje začasne uporabe se zdi v nasprotju s 26. členom DKPMP, ki določa, da vsaka veljavna mednarodna pogodba zavezuje pogodbenice, ki jo morajo izvajati v dobri veri (*pacta sunt servanda*). Pri tem je treba upoštevati, da se države diskrecijsko odločajo, ali se bodo zavezale z mednarodno pogodbo, zato kadar je tak postopek neuspešen, tudi začasna uporaba preneha, pri tem pa morajo biti pravice in obveznosti, nastale v času začasne uporabe, izpolnjene, razen če se države ne dogovorijo drugače.

28 Ratifikacija v tem priročniku zajema tudi možnost drugih načinov privolitve države, da jo mednarodna pogodba zavezuje (sprejetje, odobritev, pristop k mednarodni pogodbi (postopek pristopa je sicer obravnavan v razdelku Pristop k mednarodni pogodbi)).

Notranjepravna ratifikacija je postopek prenosa podpisane mednarodne pogodbe²⁹ v notranje pravo. V RS mednarodne pogodbe ratificira DZ RS z zakonom (tretji odstavek 75. člena ZZZ-1), razen tistih, ki jih v skladu s petim odstavkom 75. člena ZZZ-1 ratificira VRS z uredbo. Akte iz osmega odstavka 75. člena ZZZ-1 pa VRS potrdi s sklepom. Za datum notranjepravne ratifikacije oziroma notranjepravne potrditve šteje datum, ko DZ RS ali VRS sprejme akt o ratifikaciji oziroma ko VRS izda sklep o potrditvi.

Mednarodnopravna ratifikacija je mednarodnopravno dejanje države, s katerim enostransko izrazi oziroma privoli, da jo vsebina že podpisane mednarodne pogodbe zavezuje na mednarodni ravni (točka b prvega odstavka 2. člena DKPMP): izmenjava not ali listin o ratifikaciji med državama pri dvostranskih mednarodnih pogodbah oziroma deponiranje listine o ratifikaciji pri depozitarju pri večstranskih mednarodnih pogodbah.³⁰ Za datum mednarodnopravne ratifikacije šteje datum prejema oziroma potrditve prejema druge note oziroma datum izmenjave listin o ratifikaciji ali datum deponiranja listine o ratifikaciji. Pravna podlaga za izdajo take listine ali note je sprejetje notranjepravnega akta o ratifikaciji mednarodne pogodbe.

2.3.1 Začetek notranjepravnega postopka ratifikacije - predlog za ratifikacijo

Postopek ratifikacije mednarodne pogodbe v RS določa ZZZ-1.³¹ Gre za fazo postopka sklepanja mednarodne pogodbe, v kateri država preuči in izpolni predvsem notranjepravne, finančne in organizacijske pogoje, ki so potrebni za prevzem obveznosti iz mednarodne pogodbe.

Postopek za ratifikacijo mednarodne pogodbe začne MZZ na predlog pristojnega organa (prvi odstavek 75. člena ZZZ-1). Običajno je to vsebinsko pristojni organ, ki je vodil postopek do podpisa mednarodne pogodbe, oziroma organ, ki bo mednarodno pogodbo izvajal. Kadar gre za mešano ali deljeno pristojnost med več pristojnimi organi, mora biti predlog usklajen vsebinsko, pa tudi glede pristojnosti za izvajanje mednarodne pogodbe.³²

29 Enak notranjepravni postopek ratifikacije se vodi tudi za mednarodne pogodbe, h katerim RS pristopa (glej razdelek Pristop k mednarodni pogodbi).

30 Ta dejanja so v praksi sklepanja mednarodnih pogodb poznana kot notifikacija.

31 Tudi 8., 86. in 3. a člen ter drugi odstavek 153. člena Ustave RS.

32 Kot pristojni organ za izvajanje mednarodne pogodbe se lahko določi en vsebinsko pristojni organ ali več, lahko se določi tudi več organov v sodelovanju.

Skupaj s predlogom za začetek ratifikacijskega postopka pristojni organ MZZ predloži obrazloženi osnutek akta o ratifikaciji, po potrebi skupaj ali ločeno s predlogom za redakcijo slovenskega besedila mednarodne pogodbe, če ta ni bila predhodno opravljena. Predlog akta o ratifikaciji (glej prilogi 1.2.10 in 1.2.11) vključuje besedilo mednarodne pogodbe v slovenskem in tujem jeziku z ustrežno obrazložitvijo, vsebuje pa lahko še:

- pridrške in interpretativne izjave k mednarodni pogodbi;
- določbe o zagotovitvi morebitno potrebnih finančnih sredstev za izvajanje mednarodne pogodbe;
- naročila glede uskladitve notranjih predpisov z mednarodno pogodbo;
- navodilo pristojnim organom v zvezi z izvajanjem mednarodne pogodbe (drugi odstavek 75. člena ZZZ-1).

Pridržek

Pridržek je enostranska izjava, ki jo država da ob podpisu ali ratifikaciji mednarodne pogodbe in s katero želi izključiti ali spremeniti pravni učinek posameznih določb mednarodne pogodbe pri njihovi uporabi zanjo (točka d prvega odstavka 2. člena DKPMP). Pridržek omogoča državi, da postane pogodbenica večstranske mednarodne pogodbe³³, česar sicer ne bi mogla ali ne bi hotela storiti.³⁴

19. člen DKPMP določa, da država lahko izrazi pridržek, razen če: a) ga mednarodna pogodba ne prepoveduje, b) mednarodna pogodba ne določa, da se lahko izrazijo samo nekateri pridržki, med katerimi ni tega pridrška, ali c) če pridržek v primerih, ki niso navedeni v točkah a in b, ni združljiv s predmetom in namenom mednarodne pogodbe.

Na podlagi 19. člena DKPMP se lahko pridržek da ob podpisu ali ratifikaciji mednarodne pogodbe. Pridržek se izrazi pisno.

Država, ki je izrazila pridržek, lahko tega v celoti ali deloma kadar koli umakne. Umik pridrška mora biti pisen.

Država lahko spremeni pridržek v delnega ali ga spremeni tako, da naprej izključi ali spremeni pravni učinek neke določbe mednarodne pogodbe. Taka sprememba ima naravo novega pridrška.

33 Pridržki se lahko dajejo k večstranskim mednarodnim pogodbam. Pridržkov k dvostranskim mednarodnim pogodbam običajno ni, ker pogodbenici vsebino mednarodne pogodbe medsebojno uskladita.

34 Treaty Handbook, nav. delo, str. 12. Za več o pridržkih k mednarodnim pogodbam glej prispevek A. Polak Petrič.

Ugovor zoper pridržek

Države lahko pridržkom drugih držav ugovarjajo. Z ugovorom želi država, ki ga daje, preprečiti, da bi pridržek dosegel nameravani učinek, oziroma mu želi drugače nasprotovati.³⁵ Ugovor ima torej za državo, ki pridržku ugovarja, namen potrditi vsebino in prvotni učinek določb ali določbe mednarodne pogodbe, oziroma glede na državo, ki pridržek daje, namen nasprotovati izključitvi ali spremembi pravnega učinka neke določbe ali določb.

Kadar država ne ugovarja pridržku, se šteje, da ga je tiho sprejela. Pridržek druge države lahko tudi izrecno sprejme. Ugovor se izrazi pisno.

Država, ki ugovarja pridržku, lahko ugovor kadar koli v celoti ali deloma umakne. Umik ugovora mora biti pisen in začne veljati, ko je država, ki je pridržek izrazila, obveščena o umiku ugovora.

V RS o pridržku k mednarodni pogodbi in umiku pridržka odloča organ, pristojen za ratifikacijo mednarodne pogodbe, pri tem pa se smiselno uporabljajo določbe 70. in 75. člena ZZZ-1 (prvi odstavek 74. člena ZZZ-1). To pomeni, da pristojni organ, ki predlaga začetek postopka ratifikacije mednarodne pogodbe, v tem postopku na podlagi 75. člena ZZZ-1 predlaga tudi pridržek k določbi mednarodne pogodbe: predlaga vsebino (skladno z določbami mednarodne pogodbe) in navede obrazložitev zanj. Kadar želi država izraziti ali spremeniti pridržek pozneje (po ratifikaciji ali po uveljavitvi mednarodne pogodbe za državo) oziroma ga pozneje umakniti, organ, ki je pristojen za izvajanje mednarodne pogodbe, predlaga spremembo akta o ratifikaciji mednarodne pogodbe (glej prilogo 1.2.12). V tem primeru se slednji spremeni tako, da se dopolni z besedilom pridržka ali njegove spremembe oziroma se to besedilo črta. Akt o spremembi akta o ratifikaciji sprejme organ, ki je sprejel prvotni akt o ratifikaciji.

K mednarodnim pogodbam o varstvu človekovih pravic, ki ne vsebujejo določb o pridržkih, ti v RS niso dopustni (drugi odstavek 74. člena ZZZ-1).

Za postopek ugovaranja pridržkom in umika ugovorov zoper pridržke se smiselno uporabljajo določbe 70. člena ZZZ-1 (tretji odstavek 74. člena ZZZ-1). Obseg prevzetih obveznosti po mednarodni pogodbi je predvsem pomemben za organ, ki mednarodno pogodbo izvaja oziroma jo bo izvajal, zato ta organ tudi vsebinsko presoja sprejemljivost pridržkov drugih držav.

35 Guide to Practice on Reservations to Treaties, nav. delo, str. 11.

Interpretativna izjava

Država lahko da izjavo o svojem razumevanju oziroma svoji razlagi posamezne določbe ali določb mednarodne pogodbe. Take izjave nimajo namena izključiti ali spremeniti pravnega učinka mednarodne pogodbe. Nekatere mednarodne pogodbe posebej predvidevajo interpretativne izjave, nekatere celo zahtevajo, da države dajo a) izbirne izjave (največkrat sprejetje pristojnosti specializiranih odborov mednarodnih pogodb o varstvu človekovih pravic) ali b) izjave, ki so za države zavezujoče. V teh primerih depozitar take izjave zahteva ob podpisu ali deponiranju listine o ratifikaciji, lahko pa jih država da pozneje (skladno z določbami mednarodne pogodbe).³⁶

Države lahko ugovarjajo izjavam drugih držav, posebno kadar mednarodna pogodba ne vsebuje določb o pridržkih (kadar država presodi, da gre za pridržek in ne le interpretativno izjavo). V takem primeru mednarodna pogodba med tema dvema državama ne velja (tak namen mora biti v ugovoru izrecno izražen). Države lahko zahtevajo tudi pojasnila države, ki izjavo daje (ta izjavo umakne, če gre za pridržek, ali potrdi, da gre le za izjavo).

2.3.2 Obravnava in sprejetje akta o ratifikaciji (zakon/uredba o ratifikaciji, sklep o potrditvi)

Po prejemu predloga za ratifikacijo ZMP skliče strokovno skupino za redakcijo slovenskih besedil mednarodnih aktov, ki se objavljajo v Uradnem listu RS – kadar to ni bilo opravljeno pred podpisom mednarodne pogodbe (glej razdelek Pogajanja, parafranje, sprejem mednarodne pogodbe). Ustrezno pripravljen predlog akta o ratifikaciji MZZ pošlje v mnenje Službi Vlade RS za zakonodajo (SVZ), po prejemu njenega mnenja pa MZZ gradivo predloži v obravnavo na VRS.

V RS mednarodne pogodbe ratificira DZ RS na podlagi 169. člena Poslovnika DZ RS³⁷ z zakonom (tretji odstavek 75. člena ZZZ-1, tudi 86. člen in 3. a člen Ustave RS), po nujnem (enofaznem) postopku, razen tistih, ki jih v skladu s petim odstavkom 75. člena ZZZ-1 ratificira VRS z uredbo. VRS ratificira mednarodne pogodbe, ki:

- urejajo vprašanja, za katera je VRS pristojna po notranjepravnem redu;
- se sklepajo zaradi izvajanja za RS obvezujočih aktov mednarodnih organizacij;
- se sklepajo zaradi uresničevanja sklenjenih mednarodnih pogodb;

³⁶ Prav tam, str. 16.

³⁷ Ur. l. RS, št. 92/07 – UPB, 105/10, 79/12 in 80/13.

- jih sklepajo ministrstva za izmenjavo izkušenj in vzdrževanje stikov z ministrstvi drugih držav;
- urejajo vprašanja v zvezi z diplomatskimi in konzularnimi odnosi;
- pri obrambi ali notranjih zadevah pomenijo izvedbo prevzetih obveznosti ali sprejetih odločitev o mednarodnem sodelovanju RS.

VRS je skladno s sedmim odstavkom 75. člena ZZZ-1 pristojna za ratifikacijo mednarodnih pogodb samo, če ne zahtevajo izdaje novih ali spremembe veljavnih predpisov.

Za akte iz osmega odstavka 75. člena ZZZ-1 je določeno enostavnejše potrjevanje (ratifikacija): VRS jih potrdi s sklepom, pri čemer se za izdajo sklepa VRS o potrditvi smiselno uporablja postopek ratifikacije mednarodne pogodbe. Običajno delegacija pripravi poročilo o zasedanju s predlogom za potrditev zapisnika (glej prilogi 1.2.13 in 1.2.14).

2.3.3 Objava mednarodne pogodbe

Mednarodna pogodba mora biti objavljena v Uradnem listu RS pred svojo uveljavitvijo po mednarodnem pravu (drugi odstavek 77. člena ZZZ-1). Objavi se v slovenščini in v tujem jeziku. Če med jeziki, v katerih je mednarodna pogodba sklenjena, ni slovenščine, se poleg (enega) tujega jezika³⁸ objavi njen prevod v slovenski jezik (prvi odstavek 77. člena ZZZ-1) (glej prilogo 1.2.15). Kadar ima mednarodna pogodba priloge, ki niso njen sestavni del, se te ne objavijo, temveč so na vpogled v ZMP in pri pristojnem organu.

2.4 Mednarodnopravna ratifikacija mednarodne pogodbe

Po začetku veljavnosti akta o ratifikaciji mednarodne pogodbe (po sprejetju na VRS oziroma v DZ RS, po njegovi objavi in po preteku *vacatio legis*³⁹) se opravi (mednarodnopravna) ratifikacija. Dvostranske mednarodne pogodbe se ratificirajo z izmenjavo not ali listin o ratifikaciji med pogodbenicama, večstranske pa z deponiranjem listine o ratifikaciji pri depozitarju mednarodne pogodbe.

38 Običajno se (poleg slovenskega besedila) objavi tudi besedilo mednarodne pogodbe v drugem pogodbenem jeziku; kadar je jezikov več (predvsem pri večstranskih mednarodnih pogodbah), se objavi besedilo v angleškem ali enem od svetovnih jezikov z opombo, da so druga besedila na vpogled v ZMP.

39 Čas od objave do uveljavitve akta o ratifikaciji (običajno 14 dni – veljati začne 15. dan, lahko pa tudi na drug dogovorjeni dan).

Nota, s katero država drugo stran obvesti o dokončanju svojih notranjepravnih postopkov, potrebnih za začetek veljavnosti mednarodne pogodbe, je po obličnosti verbalna. Običajno je za začetek veljavnosti mednarodne pogodbe odločilen datum prejema note zadnje od držav, ki dokonča svoje notranjepravne postopke, lahko pa se zahteva tudi nota o potrditvi datuma prejema te note (skladno z določbami mednarodne pogodbe) (glej prilogo 1.2.16).

O dokončanju postopkov, potrebnih za uveljavitev akta iz osmega odstavka 75. člena ZZZ-1, se druga stran obvesti v skladu z njegovimi določbami.

Listina o ratifikaciji (glej prilogo 1.2.17) je listina, v kateri so navedeni ime, kraj in datum sprejema, sklenitve oziroma podpisa mednarodne pogodbe (kadar je mogoče, se navede tudi datum podpisa za RS) ter zaveza države, da bo mednarodno pogodbo dobronamerno izpolnjevala. Kadar je na podlagi mednarodne pogodbe ob deponiranju listine o ratifikaciji treba sporočiti izjavo oziroma izjave in/ali pridržek oziroma pridržke države, listina vsebuje tudi te ali pa se ti navedejo v spremni noti. Listino o ratifikaciji izda oziroma podpiše predsednik republike (76. člen ZZZ-1, 107. člen Ustave RS).

2.5 Začetek veljavnosti in izvajanje mednarodne pogodbe

Dvostranska mednarodna pogodba začne veljati v skladu s svojimi določbami.⁴⁰

Začetek mednarodnopravne veljavnosti⁴¹ mednarodne pogodbe je pri večstranskih mednarodnih pogodbah lahko različen od začetka njene veljavnosti za posamezno državo. Mednarodna pogodba začne veljati v skladu s svojimi določbami o začetku veljavnosti: a) po deponiranju določenega števila listin o ratifikaciji, b) z določenim odstotkom ali kategorijo držav, c) določen čas po deponiranju določenega števila listin o ratifikaciji, d) z določenim datumom. Mednarodna pogodba posebej določa začetek veljavnosti mednarodne pogodbe za državo, ki izpolni notranjepravne pogoje, potrebne za začetek veljavnosti po tem, ko je po mednarodnem pravu že začela veljati: a) določen čas po deponiranju listine o ratifikaciji ali b) z dnem deponiranja listine o ratifikaciji.

⁴⁰ Začetek veljavnosti se lahko razlikuje od začetka uporabe mednarodne pogodbe (začetek uporabe po določenem času ali prej).

⁴¹ Veljavnosti mednarodne pogodbe ali privolitvi države, da jo mednarodna pogodba zavezuje, se sme oporekati samo na podlagi DKPMP (prvi odstavek 42. člena DKPMP). Gre za eno od osnovnih načel DKPMP (angl. *favor contractus*), s katerim DKPMP poudarja potrebo po ohranjanju trdnosti mednarodnih pogodb.

Nekatere določbe mednarodne pogodbe se, kot že rečeno, začnejo uporabljati takoj po podpisu (glej razdelek Začasna uporaba mednarodnih pogodb).

ZMP v Uradnem listu RS objavlja obvestila o začetku veljavnosti (in/ali prenehanju) vseh mednarodnih pogodb za RS (glej prilogo 1.2.18).

Po mednarodnopravni uveljavitvi mora država mednarodno pogodbo na domači ravni izvajati. V skladu s 84. členom ZZZ-1 za izvajanje mednarodnih pogodb skrbi VRS s pristojnimi organi. Za spremljanje izvajanja nekaterih dvostranskih mednarodnih pogodb (tudi nekaterih večstranskih) se v mednarodni pogodbi določi ustanovitev meddržavnih delovnih teles (organov, komisij, odborov). VRS v takih primerih skladno z določbami mednarodne pogodbe imenuje slovenski del delegacije in način njenega dela. Za zasedanja delovnih teles se pripravijo izhodišča (oziroma »pobuda« za podpis zapisnika), delegacija pa o svojem delu VRS predloži poročilo (s predlogom za potrditev zapisnika, ki ga je treba priložiti poročilu). Priporočljivo je, da se v mednarodni pogodbi določi, na kakšen način zapisnik začne veljati (z izmenjavo uradnih obvestil, s potrditvijo na naslednjem zasedanju itd.). Tovrstni akti so mednarodne pogodbe iz osmega odstavka 75. člena ZZZ-1. Nadzor nad izvajanjem nekaterih večstranskih mednarodnih pogodb (predvsem mednarodnih pogodb o varstvu človekovih pravic) opravljajo s temi mednarodnimi pogodbami ustanovljeni nadzorni organi, ki jim morajo države pogodbenice redno poročati.

2.6 Hramba, evidenca in registracija mednarodnih pogodb

ZMP na podlagi drugega odstavka 79. člena ZZZ-1 vodi evidenco in hrani izvornike oziroma overjene kopije vseh veljavnih (tudi samo podpisanih ali sprejetih) mednarodnih aktov.

Po uveljavitvi se pošljejo mednarodne pogodbe Sekretariatu OZN, da jih registrira ali vloži in evidentira ter objavi (80. člen DKPMP). Države članice OZN morajo sklenjene mednarodne pogodbe registrirati skladno s 102. členom Ustanovne listine OZN.⁴²

42 Ustanovna listina OZN ne opredeljuje izraza mednarodna pogodba ali mednarodni sporazum, zato se lahko registrirajo tudi protokoli, izmenjave pisem, memorandumi o soglasju in enostranske izjave držav, pri čemer pa mora biti iz njih razvidna jasna namera držav, da ustvarijo mednarodnopravne obveznosti.

2.7 Sprememba mednarodne pogodbe

Besedilo mednarodne pogodbe se lahko spremeni skladno z njenimi določbami ali skladno s IV. delom DKPMP – s sporazumom med pogodbenicami. Če mednarodna pogodba ne določa posebej postopka za spremembe, lahko države izpogajajo novo mednarodno pogodbo ali sporazum, ki spremeni prvotno mednarodno pogodbo.⁴³ Za spremembe večstranskih mednarodnih pogodb veljajo ta postopkovna pravila: predlog za spremembo oziroma spremembe, priprava, sprejem sprememb (na konferenci držav pogodbenic ali izvršnih oziroma specializiranih odborih mednarodnih pogodb), pri-volitev pogodbenic, da jih spremembe zavezujejo (po enakem postopku kot prvotno mednarodno pogodbo), začetek veljavnosti sprememb. Za spremembe dvostranskih mednarodnih pogodb pogodbenici skleneta mednarodno pogodbo oziroma protokol o spremembi prvotne mednarodne pogodbe, to pa sprejmeta v svoje notranje pravo po enakem postopku kot prvotno mednarodno pogodbo.

Mednarodna pogodba določa, kako spremembe učinkujejo: a) samo za države, ki so spremembe sprejele, v njihovem medsebojnem odnosu (41. člen DKPMP) ali b) za vse države pogodbenice (40. člen DKPMP). Država, ki lahko postane pogodbenica mednarodne pogodbe, ki je bila spremenjena, običajno postane pogodbenica spremenjene mednarodne pogodbe, če ni določeno drugače. Mednarodne pogodbe, ki še ni začela veljati, ni mogoče spremeniti na podlagi njenih določb. Če se države strinjajo, da jo je treba po njenem sprejetju in pred njeno uveljavitvijo spremeniti, lahko sprejmejo dodatni sporazum ali protokol o spremembah.

Skladno s 85. členom ZZZ-1 se za spremembe mednarodne pogodbe smiselno uporabljajo določbe o sklenitvi mednarodne pogodbe (sprejetje manjših sprememb po poenostavljenem postopku, tj. če ni ugovorov v določenem roku, ne vpliva na dolžnost izpeljave notranjega postopka ratifikacije).

Spremembe mednarodne pogodbe začnejo veljati skladno z določbami mednarodne pogodbe (določeno število ratifikacij, določen odstotek držav, drug način).

Popravki mednarodnih pogodb

Če se po potrditvi verodostojnosti besedila mednarodne pogodbe (parafranje ali podpis besedila mednarodne pogodbe) ugotovi, da besedilo vsebuje napako, se ta odpravi, tako da se besedilo ustrezno popravi in popravek parafirajo pooblaščen predstavniki, lahko se sestavi ali izmenja listina oziroma listine, v katerih je naveden popravek, ali se pripravi popravljeno besedilo celotne mednarodne pogodbe. Če je za

⁴³ Treaty Handbook, nav. delo, str. 22.

mednarodno pogodbo določen depozitar, države uradno obvesti o napaki in predlogu popravka. Če po preteku določenega roka ni ugovora, depozitar popravi besedilo in parafira popravek, sestavi zapisnik ter njegovo kopijo pošlje državam pogodbenicam in državam, ki to lahko postanejo. Če depozitar prejme ugovor, o njem obvesti države podpisnice in države skleniteljice (79. člen DKPMP).

Postopek za odpravo napak se uporablja tudi za odpravo neskladja jezikovnih različic mednarodnih pogodb.

2.8 Prenehanje veljavnosti mednarodne pogodbe, njena odpoved in odstop od nje

Drugi odstavek 42. člena DKPMP določa, da je prenehanje veljavnosti mednarodne pogodbe, njena odpoved ali odstop od nje mogoč le na podlagi njenih določb ali DKPMP.

Mednarodna pogodba lahko preneha veljati ali pogodbenica od nje odstopi kadar koli s privolitvijo vseh držav pogodbenic po posvetovanju z drugimi državami skleniteljicami (točka b 54. člena DKPMP), če mednarodna pogodba ne vsebuje določb o odpovedi (mednarodne pogodbe o varstvu človekovih pravic), po 12-mesečnem odpovednem roku, če se ugotovi, da so države nameravale dovoliti to možnost, ali če pravica do odpovedi izhaja iz narave same mednarodne pogodbe (56. člen DKPMP). Mednarodna pogodba lahko preneha s sklenitvijo poznejše mednarodne pogodbe, katere pogodbenice so pogodbenice predhodne mednarodne pogodbe (59. člen DKPMP), o istem predmetu, zaradi kršitve mednarodne pogodbe (60. člen DKPMP), zaradi nastanka razmer, ki onemogočajo njeno izvajanje (61. člen DKPMP), zaradi bistvene spremembe okoliščin (*rebus sic stantibus*), ki bi vplivala na privolitev pogodbenice, da jo mednarodna pogodba zavezuje, ali če gre za korenito spremembo obsega obveznosti (62. člen DKPMP).

Postopek za odpoved ali odstop od mednarodne pogodbe je v ZZZ-1 urejen v 86. členu (smiselna uporaba določb o pobudi). Raven, na kateri se odpoved obravnava, je odvisna od vsebine mednarodne pogodbe.

Za prenehanje veljavnosti aktov o ratifikaciji posebni postopki niso potrebni, v Uradnem listu RS se objavi le vest o prenehanju veljavnosti mednarodne pogodbe.

2.9 Pristop k mednarodni pogodbi

Pristop k mednarodni pogodbi je eden od načinov, na podlagi katerega lahko država postane pogodbenica mednarodne pogodbe, tudi če je ni podpisala ali sodelovala pri njenem sprejemu. Pravnoformalno je ta pristop mogoč šele po tem, ko mednarodna

pogodba začne veljati, vendar je mogoče k nekaterim mednarodnim pogodbam pristopiti, čeprav (še) niso začele veljati. DKPMP ne veže pristopa na začetek veljavnosti mednarodne pogodbe. Na podlagi 15. člena DKPMP lahko država izrazi privolitev, da jo mednarodna pogodba zavezuje s pristopom:

- če mednarodna pogodba tako določa;
- če se ugotovi, da so se države pogajalke dogovorile, da država svojo privolitev lahko izrazi s pristopom;
- če so se države pogodbenice pozneje dogovorile, da lahko država svojo privolitev izrazi s pristopom.

Pristop k mednarodni pogodbi je običajno po tem, ko slednja ni več na voljo za podpis; nekatere mednarodne pogodbe omogočajo pristop tudi v času, ko so se še na voljo za podpis (država se npr. ni udeležila pogajanj), k nekaterim pa se pristopi po njihovem sprejemu, če država pri njem ni sodelovala.

Pristop ima enake pravne učinke kakor (mednarodnopravna) ratifikacija. Notranjepravn postopek za pristop k mednarodni pogodbi je enofazen in je enak običajnemu postopku ratifikacije (podpisane mednarodne pogodbe). MZZ na predlog pristojnega organa predloži v postopek predlog akta o ratifikaciji mednarodne pogodbe (izpuščena je torej faza sklepanja mednarodne pogodbe do podpisa oziroma sprejema). Po sprejetju in objavi akta o ratifikaciji MZZ opravi pri depozitarju dejanja, potrebna za uveljavitev mednarodne pogodbe (drugi odstavek 88. člena ZZZ-1; smiselno se uporablja razdelek Mednarodnopravna ratifikacija mednarodne pogodbe) (glej prilogo 1.2.19).⁴⁴

2.10 Nasledstvo mednarodnih pogodb

Ob nasledstvu držav (nadomestitev ene države z drugo v zvezi z odgovornostjo za mednarodne odnose nekega ozemlja) lahko za državo naslednico glede njenega ozemlja ob nekaterih pogojih in pravilih še naprej ostanejo v veljavi mednarodne pogodbe države predhodnice. Mednarodne pogodbe nimajo določb o nasledstvu, ker gre pri njem za izredni pravni položaj. Nasledstvo mednarodnih pogodb se presoja po Dunajski konvenciji o nasledstvu držav glede pogodb⁴⁵ in po mednarodnem običajnem pravu.

⁴⁴ Za pripravo in izdajo listine o pristopu se smiselno uporabljajo določbe o listini o ratifikaciji (glej tretji odstavek razdelka Mednarodnopravna ratifikacija mednarodne pogodbe).

⁴⁵ Akt o notifikaciji nasledstva glede konvencij Organizacije združenih narodov in konvencij, sprejetih v Mednarodni agenciji za atomsko energijo, objavljen v Ur. l. RS – Mednarodne pogodbe, št. 9/92 3/93, 9/93, 5/99, 9/08, 13/11 in 9/13, konvencija objavljena v Ur. l. SFRJ – Mednarodne pogodbe, št. 1/80).

Za urejanje nasledstva mednarodnih pogodb se uporabljajo določbe 3. člena Ustavnega zakona za izvedbo Temeljne ustavne listine o samostojnosti in neodvisnosti RS (Ur. l. RS, št. 1/91-I) (v nadaljevanju ustavni zakon), določbe ZZZ-1 (80. do 83. člen) in že omenjena Dunajska konvencija o nasledstvu držav glede pogodb (glej IV. del Združitve in odcepitve držav, ki se smiselno uporablja tudi ob razpadu držav kot pri SFRJ).

Na podlagi ustavnega zakona in ZZZ-1 je po predhodni uskladitvi seznamov dvostranskih mednarodnih pogodb (ki so se upoštevale za nasledstvo) z drugimi pogodbenicami oziroma depozitarji mednarodnih večstranskih pogodb DZ RS (oziroma pred tem Skupščina Socialistične RS) sprejel akte o notifikaciji nasledstva mednarodnih pogodb. Na tej podlagi so bili potem sklenjeni dvostranski dogovori (sporazumi, protokoli, usklajeni zapisniki) o nadaljnji veljavi mednarodnih pogodb z najpomembnejšimi državami partnericami RS oziroma je bilo notificirano nasledstvo večstranskih mednarodnih pogodb njihovim depozitarjem, ki so o tem obvestili pogodbenice. Danes praviloma ne sklepamo več izrecnih dogovorov o nasledstvu RS, temveč se ob sklicevanju na načelo kontinuitete mednarodnih pogodb te še naprej uporabljajo do drugačne ugotovitve ali dogovora.

3. POSTOPEK SKLEPANJA MEDNARODNIH NEPOGODBENIH AKTOV

3.1 Postopek za podpis mednarodnega nepogodbenelega akta

Postopek za sklenitev mednarodnega nepogodbenelega akta vodi pristojni organ. Običajno se besedilo usklajuje na delovni ravni in/ali na formalnih pogajanjih. Na podlagi devetega odstavka 75. člena ZZZ-1 se z mednarodnimi akti, ki niso mednarodne pogodbe, VRS seznanijo.

Običajno se pred njihovo sklenitvijo VRS predloži informacija o nameravani sklenitvi, v kateri je naveden podpisnik (glej prilogo 1.2.20). Pooblastilo za podpis (angl. *Full Powers*) ni potrebno.

Mednarodni nepogodbene akti začnejo veljati s podpisom oziroma z dnem zadnjega podpisa oziroma na drug način, določen v aktu.

Mednarodni nepogodbene akti se običajno ne objavljajo v Uradnem listu RS, se pa na podlagi sklepa VRS (oziroma DZ RS) lahko objavijo (tretji odstavek 77. člena ZZZ-1). V tem primeru VRS ob seznanitvi z nameravanim podpisom ali pozneje (npr. ob obravnavi poročila o udeležbi delegacije na konferenci, kjer se je sprejel

nepogodbeni akt) sprejme sklep o objavi besedila mednarodnega nepogodbenelega akta, ki se nato objavi v Uradnem listu RS (glej prilogi 1.2.21 in 1.2.22).

Za akte, ki se objavijo v Uradnem listu RS, je pred podpisom oziroma pred objavo, če je slovensko besedilo le prevod akta, treba zagotoviti istovetnost slovenske jezikovne različice mednarodnega akta ali slovenskega prevoda z izvornikom s strokovne, pravnoterminološke in jezikovne plati (glej razdelek Pogajanja, parafriranje, sprejem mednarodne pogodbe).

Po podpisu mednarodnega nepogodbenelega akta pristojni organ na podlagi drugega odstavka 79. člena ZZZ-1 pošlje izvornik oziroma overjeno kopijo ZMP v hrambo in evidenco.

3.2 Pristop k mednarodnemu nepogodbenelemu aktu

RS k mednarodnemu nepogodbenelemu aktu lahko pristopi, če ni sodelovala pri njegovi sklenitvi.

Postopek za pristop k mednarodnemu nepogodbenelemu aktu je smiselno enak postopku za podpis mednarodnega nepogodbenelega akta (glej razdelek Postopek za podpis mednarodnega nepogodbenelega akta).

Literatura

Priročniki:

Guide to Practice on Reservations to Treaties, United Nations, 2011, <http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft%20articles/1_8_2011.pdf> (15. 3. 2013).
Treaty Handbook, United Nations, Treaty Section of the Office of Legal Affairs, Reprinted 2002, 2005, United Nations Publications, New York 2005.

Pravni viri:

Dunajska konvencija o pravu mednarodnih pogodb, Akt o notifikaciji nasledstva glede konvencij Organizacije združenih narodov in konvencij, sprejetih v Mednarodni agenciji za atomsko energijo, objavljen v Ur. l. RS – Mednarodne pogodbe, št. 9/92, 3/93, 9/93, 5/99, 9/08, 13/11 in 9/13, konvencija objavljena v Ur. l. SFRJ – Mednarodne pogodbe, št. 30/72, njen novi prevod objavljen v Ur. l. RS – Mednarodne pogodbe, št. 13/11 (Ur. l. RS, št. 87/11).

Dunajska konvencija o nasledstvu držav glede pogodb, Akt o notifikaciji nasledstva glede konvencij OZN in konvencij, sprejetih v Mednarodni agenciji za atomsko energijo, objavljen v Ur. l. RS – Mednarodne pogodbe, št. 9/92 3/93, 9/93, 5/99, 9/08, 13/11 in 9/13, konvencija objavljena v Ur. l. SFRJ – Mednarodne pogodbe, št. 1/80).

Ustava Republike Slovenije, Ur. l. RS, št. 33I/91-I, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 69/04, 69/04, 68/06, 47/13, 47/13, 47/13 in 47/13.

Zakon o zunanjih zadevah, Ur. l. RS, št. 113/03 – UPB, 20/06 – ZNOMCMO, 76/08, 108/09 in 80/10 – ZUTD).

Zakon o Vladi Republike Slovenije, Ur. l. RS, št. 24/05 – UPB1, 109/08, 38/10 – ZUKN, 8/12, 21/13 in 47/13.

Zakon o sodelovanju med državnim zborom in vlado v zadevah Evropske unije (ZSDZ-VZEU), Ur. l. RS, št. 34/04 in 43/10.

Poslovnik Državnega zbora Republike Slovenije, Ur. l. RS, št. 92/07 – UPB, 105/10, 79/12 in 80/13.

Poslovnik Vlade Republike Slovenije, Ur. l. RS, št. 43/01, 23/02 – popr., 54/03, 103/03, 114/04, 26/06, 21/07, 32/10, 73/10, 95/11 in 64/12.