

II. DEL:

STROKOVNI PRISPEVKI O SKLEPANJU MEDNARODNIH POGODB IN DRUGIH MEDNARODNIH AKTOV

1. POGLAVJE:

SPLOŠNA VPRAŠANJA SKLEPANJA MEDNARODNIH AKTOV

Simona Drenik*

MEDNARODNE POGODBE V PRAVNEM REDU REPUBLIKE SLOVENIJE

Uvod

Decembra 2012 je bilo v evidenco mednarodnih aktov, ki jo vodi Ministrstvo za zunanje zadeve Republike Slovenije, vključenih 3179 dvostranskih¹ in 1556 večstranskih² mednarodnih aktov. Evidenca vključuje mednarodne pogodbe in nepogodbene akte, ki jih je Republika Slovenija sklenila od osamosvojitve dalje,³ ter mednarodne pogodbe, ki jih je nasledila po nekdanji Socialistični Federativni Republiki Jugoslaviji. Pri tem je nujno izpostaviti, da le mednarodne pogodbe predstavljajo mednarodnopravne pravice in obveznosti države Slovenije.

* Univerzitetna diplomirana pravnica, magistrica pravnih znanosti, pooblaščenica ministrice, vodja Projektne enote za pripravo zagovora pred arbitražnim sodiščem na Ministrstvu za zunanje zadeve Republike Slovenije.

Za pregled prispevka, koristne komentarje, pripombe in predloge se avtorica zahvaljuje kolegicam Ondini Blokar Drobič, Mateji Štrumelj Piškur in Ireni Jager Agius.

- 1 Od tega je bilo največ dvostranskih aktov sklenjenih s sosednjimi državami (z Avstrijo 198, Italijo 166, Madžarsko 196 in Hrvaško 211). Od drugih držav je bilo npr. z ZDA sklenjenih 43 dvostranskih aktov, s Švico 32, Rusko federacijo 83, Turčijo 56, Argentino 18 in Vatikanom 2. Samo po en akt – sporazum oziroma skupno izjavo o vzpostavitvi diplomatskih odnosov – je Slovenija sklenila med drugim z Afganistanom, Angolo, Bangladešem, Zambijo, Ekvadorjem, Dominiko in Burundijem.
- 2 Od tega je Slovenija sklenila 145 mednarodnih aktov v okviru Združenih narodov (brez specializiranih agencij), 8 v okviru Organizacije za ekonomsko sodelovanje v Evropi (OECD) in 109 v okviru Sveta Evrope.
- 3 Ministrstvo za zunanje zadeve ne vodi ločene evidence, ki bi se nanašala zgolj na sklenjene mednarodne pogodbe.

Sklepanje mednarodnih pogodb – dvostranskih (bilateralnih) in večstranskih (multilateralnih)⁴ – je posledica razvijanja in krepitve mednarodnih odnosov, zato države sklepajo mednarodne pogodbe na raznovrstnih področjih. Danilo Türk je sklepanje mednarodnih pogodb označil kot eno pomembnih dejavnosti vsake države v mednarodnih odnosih.⁵ Je torej izjemno pomemben del mednarodnih odnosov, pa tudi siceršnjega delovanja države v sodobnem svetu. Zato ni presenetljiva misel enega vodilnih strokovnjakov mednarodnega pogodbenega prava Anthonyja Austa, da mora vsakdo, ki se ukvarja z mednarodnim pravom, poznati pravo mednarodnih pogodb.⁶ Toda mednarodne pogodbe nikakor ne opredeljuje le mednarodno pravo. Notranje pravo držav prav tako vsebuje številne določbe, ki opredeljujejo konkreten odnos države do mednarodnega prava in mednarodnih pogodb, vključno z njihovim prenosom v notranji pravni red, postopek sklepanja, hierarhijo pravnih aktov ipd.

Pri sklepanju mednarodnih pogodb je najprej treba upoštevati pravo mednarodnih pogodb,⁷ hkrati pa tudi pravo posamezne države. Na mednarodni ravni je osrednji pravni vir Dunajska konvencija o pravu mednarodnih pogodb iz leta 1969 (v nadaljevanju DKPMP),⁸ ki je kodificirala to področje in je začela veljati 27. januarja 1980.⁹ Večina določb DKPMP ima danes naravo običajnega mednarodnega prava.¹⁰ Glede na čas svojega nastanka se DKPMP nanaša na mednarodne pogodbe med državami, ne nanaša pa se na pogodbe med državami in mednarodnimi

4 Mednarodne pogodbe lahko podrobneje še nadalje delimo na mnogostranske (plurilateralne), ki so sklenjene med omejenim številom držav (npr. tristranske ali štiristranske mednarodne pogodbe), in na univerzalne, katerih namen je doseči čim več ratifikacij vseh držav sveta.

5 D. Türk, nav. delo, str. 235–237.

6 A. Aust, nav. delo, str. 51.

7 O mednarodnem pogodbenem pravu je obširna mednarodna literatura, ki obravnava najrazličnejše vidike mednarodnega prava mednarodnih pogodb. Glej, *inter alia*, M. E. Villiger, nav. delo, M. E., A. Aust, nav. delo, M. Fitzmaurice, nav. delo, J. Klabbers, nav. delo, I. Sinclair, nav. delo.

8 1155 UNTS 331 (Reg. No. 18232); 8 ILM 679 (1969); 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 in 13/11), konvencija, objavljena v Ur. l. SFRJ – Mednarodne pogodbe, št. 30/72, nov prevod konvencije, objavljen v Ur. l. RS – Mednarodne pogodbe, št. 13/11 (Ur. l. RS, št. 87/11).

9 Še vedno ima samo okoli 110 držav pogodbenic, vendar jo je kljub temu Meddržavno sodišče v Haagu (ICJ) že pred desetletji opredelilo, da na splošno odraža običajno mednarodno pravo (Svetovalno mnenje v zadevi *Namibija*, ICJ Reports, 1971, str. 47).

10 Za nastanek norme običajnega mednarodnega prava morata biti kumulativno izpolnjena dva pogoja: dovolj razširjena praksa držav in pravna zavest (*opinio iuris*), s katero subjekti mednarodnega prava in doktrina sprejemajo to prakso za obvezujočo.

organizacijami ter pogodbe med mednarodnimi organizacijami, nasledstvo pogodb, odgovornost za kršenje pogodb, niti na učinek oboroženih spopadov na mednarodne pogodbe. Zato je bila v Združenih narodih leta 1978 sprejeta še Dunajska konvencija o nasledstvu držav glede mednarodnih pogodb, ki je začela veljati leta 1996, in leta 1986 Dunajska konvencija o pravu mednarodnih pogodb med državami in mednarodnimi organizacijami ali med mednarodnimi organizacijami, ki še ne velja. V zvezi s kodifikacijo in progresivnim razvojem mednarodnega prava, tudi glede mednarodnih pogodb, je treba omeniti pomemben prispevek Komisije Združenih narodov za mednarodno pravo (v nadaljevanju KMP). Leta 2011 je KMP končala obsežno delo o pridržkih k mednarodnim pogodbam z naslovom Priročnik za prakso glede pridržkov k mednarodnim pogodbam, ki je nastalo pod vodstvom poročevalca Alaina Pelleta.¹¹ KMP med drugim obravnava tudi učinke oboroženih spopadov na mednarodne pogodbe.

Ta prispevek je osredotočen na mesto mednarodnih pogodb v pravnem redu Republike Slovenije. Namen prispevka je čim pregledneje predstaviti in pregledati mesto mednarodnih pogodb v slovenskem pravnem redu. Tak splošen pregled predstavlja okvir za razumevanje odnosa med mednarodnimi pogodbami (in deloma tudi mednarodnim pravom na sploh) na eni strani in pravnim redom Republike Slovenije na drugi strani.

V prvem poglavju je prikazan ustavni okvir in zakonska ureditev mednarodnih pogodb v Republiki Sloveniji. Temu sledi obravnava mesta mednarodnih pogodb v slovenskem pravnem redu v drugem poglavju. Obravnavani so naslednji vidiki: odnos mednarodnih pogodb in notranjega prava, opredelitev mednarodne pogodbe, mednarodnopravna in notranjepravna ratifikacija mednarodne pogodbe, vprašanje potrebne večine za sprejem zakona o ratifikaciji mednarodne pogodbe v državnem zboru in (na kratko) presoja mednarodnih pogodb pred ustavnim sodiščem. V tretjem poglavju so predstavljene konkretne mednarodne pogodbe, ki imajo za Slovenijo poseben pomen, saj jim daje posebno mesto Temeljna ustavna listina o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije. Te pogodbe se nanašajo na določitev državne meje s sosednjimi državami, na spoštovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter na nasledstvena vprašanja po nekdanji SFRJ.

11 Poročilo Komisije OZN za mednarodno pravo o delu njenega 63. zasedanja (International Law Commission, Report on the work of its sixty-third session), dokument OZN A/66/10 in Add.1, 2011.

1. USTAVNI OKVIR IN ZAKONSKA UREDITEV – PREGLED

V ustavnem redu Republike Slovenije najdemo več določb, ki se nanašajo na mednarodne pogodbe oziroma splošneje na mednarodno pravo. Sklicevanje na mednarodne pogodbe in mednarodno pravo najdemo v *Temeljni ustavni listini o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije*, *Ustavnem zakonu za izvedbo Temeljne ustavne listine o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije* in v *Ustavi Republike Slovenije*. To kaže, da sodobna država, vpeta v mednarodne odnose in nujnost mednarodnega sodelovanja, kljub svoji suverenosti lahko deluje samo v sistemu mednarodnega prava, ki opredeljuje temeljne meddržavne odnose, dvostransko in večstransko sodelovanje ter spoštovanje univerzalnih vrednot in načel. Te vrednote in načela so opredeljena v Ustanovni listini Organizacije združenih narodov in Deklaraciji načel mednarodnega prava o prijateljskih odnosih in sodelovanju med državami v skladu z Ustanovno listino OZN¹², za evropske države pa še dodatno v nekaterih pomembnejših regionalnih dokumentih, kot je npr. Helsinška sklepna listina iz leta 1975.

1.1 Temeljna ustavna listina o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije – mednarodne pogodbe o meji in človekovih pravicah

Temeljna ustavna listina o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije (v nadaljevanju TUL)¹³, sprejeta 25. junija 1991, je v štirih razdelkih opredelila najpomembnejše prvine slovenske državnosti, kot so razglasitev samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije, izvrševanje oblasti, ozemlje in državne meje ter spoštovanje človekovih pravic, vključno s pravicami manjšin. Nasledstvo mednarodnih pogodb in odnosa notranjega prava do mednarodnih pogodb pa je prepustila drugim ustavnim aktom – ustavnemu zakonu in ustavi v ožjem smislu. S tem je TUL zadostila mednarodnopravnim merilom za nastanek države, kot so določena v Konvenciji iz Montevidea (1933),¹⁴ pa tudi dodatnim merilom, vsebovanim v Deklaraciji o smernicah za priznanje novih držav v vzhodni Evropi in Sovjetski zvezi, ki jo je 16. decembra 1991 sprejela Evropska skupnost,¹⁵ in ki precej presega štiri temeljna merila.¹⁶

12 Resolucija Generalne skupščine OZN 2625 (XXV), 24. 10. 1970.

13 Ur. l. RS, št. 1/91 (19/91 – popr.).

14 Konvencija iz Montevidea o pravicah in obveznostih držav: 1. člen določa ta merila za nastanek države: stalno prebivalstvo, definirano ozemlje, vlado in sposobnost vstopiti v odnose z drugimi državami.

15 Besedilo je objavljeno v 4 EJIL (1993), str. 72.

16 Glej, *inter alia*, D. Türk, nav. delo, str. 91. Med drugim so dodatna merila: spoštovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin, načelo nedotakljivosti meja, obveznost mirnega reševanja sporov.

Mednarodnopravni vidik, ki se nanaša na mednarodne pogodbe, je v TUL (neposredno ali posredno) omenjen dvakrat.

– **V II. razdelku** (ko opredeljuje mednarodno priznane državne meje) TUL določa:

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

Ta določba je bila v TUL nujna, saj meje¹⁷ države opredeljujejo njeno ozemlje, ki je dokaz državne suverenosti. Država brez ozemlja ne more obstajati, saj so države ozemeljske entitete. Na svojem ozemlju je država suverena, kar vključuje izključno pravico izvajanja dejavnosti države¹⁸ in izključuje druge države. Zato je opredelitev meja izrednega pomena za nastanek države in nato za izvajanje ozemeljske suverenosti.

– **V III. razdelku** TUL določa standard varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin, vključno pravic manjšin:

»Republika Slovenija zagotavlja varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin vsem osebam na ozemlju Republike Slovenije, ne glede na njihovo narodno pripadnost, brez sleherne diskriminacije, skladno z ustavo Republike Slovenije in z veljavnimi mednarodnimi pogodbami.

Italijanski in madžarski narodni skupnosti v Republikli Sloveniji in njunim pripadnikom so zagotovljene vse pravice iz Ustave Republike Slovenije in veljavnih mednarodnih pogodb.«

1.2 Ustavni zakon za izvedbo Temeljne ustavne listine o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije – nasledstvo mednarodnih pogodb in prenehanje delovanja diplomatsko-konzularnih predstavništav

Veljavnost mednarodnih pogodb, ki jih je sklenila njena predhodnica SFRJ, je v novonastali državi Sloveniji opredelil Ustavni zakon za izvedbo Temeljne ustavne listine

17 Od okrog leta 1900 dalje so meje pojmovane kot mejne črte, pred tem pa so bile več stoletij razumljene kot cone različnih širin. Mednarodne meje ločujejo kopno ozemlje, reke, jezera in teritorialno morje ter podzemlje in zračni prostor nad njimi na ozemlja pod različnimi suverenostmi.

18 *Island of Palmas case* (1928), PCA, 2 RIAA 829–838.

o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije,¹⁹ sprejet na dan osamosvojitve Republike Slovenije 25. 6. 1991. Njegov 3. člen določa:

»Na ozemlju Republike Slovenije veljajo mednarodne pogodbe, ki jih je sklenila Jugoslavija in se nanašajo na Republiko Slovenijo.

Izvršni svet Skupščine Republike Slovenije v treh mesecih predloži Skupščini Republike Slovenije pregled mednarodnih pogodb, ki se nanašajo na Republiko Slovenijo, na podlagi katerega Skupščina Republike Slovenije sprejme akt o notifikaciji teh mednarodnih pogodb drugim pogodbenim strankam.«

Omeniti je treba, da se na mednarodne odnose nanaša še 7. člen istega zakona, konkretno na prenehanje pristojnosti jugoslovanske diplomatske in konzularne mreže za Republiko Slovenijo. Določil je:

»Diplomska in konzularna predstavništva, kulturno informativni centri in druga predstavništva SFRJ v tujini, ustanovljena po zakonu o opravljanju zunanjih zadev iz pristojnosti zveznih upravnih organov in zveznih organizacij (Uradni list SFRJ, št. 56/81), prenehajo opravljati naloge iz okvira svojih pristojnosti za Republiko Slovenijo, če z dogovorom z ustreznimi organi dosedanje SFRJ ni drugače urejeno.

Predstavništva iz prejšnjega odstavka opravljajo naloge za državljane Republike Slovenije in pravne osebe iz Republike Slovenije v tujini v okviru pristojnosti in pooblastil organov Republike Slovenije.

Izvršni svet Skupščine Republike Slovenije lahko po predhodnem soglasju Komisije za mednarodne odnose Skupščine Republike Slovenije sklene dogovor v okviru dosedanje SFRJ, da diplomatska in konzularna predstavništva, kulturno-informativni centri in druga predstavništva SFRJ v tujini prevzamejo zastopanje oziroma varovanje interesov Republike Slovenije.«

1.3 Ustava Republike Slovenije

Ustava Republike Slovenije²⁰ v ožjem smislu vsebuje več določb, ki se nanašajo širše na mednarodno pravo, na več mestih pa se na mednarodne pogodbe sklicuje

19 Ur. l. RS, št. 1/91 z dne 25. 6. 1991.

20 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.

tudi izrecno. Že preambula ustave se sklicuje na *trajno pravico slovenskega naroda do samoodločbe*, pravico, ki je opredeljena v mednarodnem pravu.²¹

Določbe, ki opredeljujejo splošen odnos med notranjim in mednarodnim pravom,²² ustava opredeljuje na treh mestih:

8. člen ustave določa splošno razmerje med mednarodnim in notranjim pravom:

»Zakoni in drugi predpisi morajo biti v skladu s splošno veljavnimi načeli mednarodnega prava in z mednarodnimi pogodbami, ki obvezujejo Slovenijo. Ratificirane in objavljene mednarodne pogodbe se uporabljajo neposredno.«²³

Drugi odstavek 153. člena ustave (*usklajenost pravnih aktov*), ki je umeščen v njen VII. del (ustavnost in zakonitost), določa:

»Zakoni morajo biti v skladu s splošno veljavnimi načeli mednarodnega prava in z mednarodnimi pogodbami, ki jih je ratificiral državni zbor, podzakonski predpisi in drugi splošni akti pa tudi z drugimi ratificiranimi mednarodnimi pogodbami.«

160. člen ustave (*pristojnost ustavnega sodišča*), ki je umeščen v njen VIII. del in se nanaša na pristojnost ustavnega sodišča, v drugi alineji prvega odstavka določa, da ustavno sodišče odloča o »skladnosti zakonov in drugih predpisov z ratificiranimi mednarodnimi pogodbami in s splošnimi načeli mednarodnega prava« in s tem utrjuje primat mednarodnega prava nad zakoni in drugimi predpisi.

Drugi odstavek 160. člena ustave pa določa predhodno presojo ustavnosti mednarodnih pogodb²⁴: »Na predlog predsednika republike, vlade ali tretjine poslancev državnega zbora izreka ustavno sodišče v postopku ratifikacije mednarodne pogodbe mnenje o njeni skladnosti z ustavo. Državni zbor je vezan na mnenje ustavnega sodišča.«

Poleg tega ustava vsebuje še postopkovne določbe, ki se nanašajo na mednarodne pogodbe:

21 Drugi odstavek 1. člena Ustanovne listine Organizacije združenih narodov, 1. člen Mednarodnega pakta o državljanskih in političnih pravicah in Mednarodnega pakta o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah iz leta 1966. Glej, *inter alia*, E. Petrič, nav. delo, J. Crawford, nav. delo, I. Brownlie, nav. delo, D. Raič, nav. delo.

22 Ustava opredeljuje načelen odnos med notranjim in mednarodnim pravom, katerega pomemben vir so tudi mednarodne pogodbe (formalne vire mednarodnega prava opredeljuje prvi odstavek 38. člena Statuta Meddržavnega sodišča v Haagu).

23 Glej L. Šturm, nav. delo (2002), str. 140–151.

24 Glej tudi drugi odstavek 21. člena in 70. člen Zakona o Ustavnem sodišču.

86. člen ustave, ki se nanaša na potrebno večino za ratifikacijo mednarodne pogodbe, določa:

»Državni zbor [...] ratificira mednarodne pogodbe z večino opredeljenih glasov navzočih poslancev, kadar ni z ustavo ali z zakonom določena drugačna večina.«

107. člen ustave določa, da »predsednik republike [...] izdaja listine o ratifikaciji« mednarodnih pogodb.

3. a člen ustave, ki je bil sprejet leta 2003,²⁵ pred vstopom Slovenije v Evropsko unijo in Severnoatlantsko zvezo (NATO), je na neki način določba *lex specialis*. Določa:

»Slovenija lahko z mednarodno pogodbo, ki jo ratificira državni zbor z dvotretjinsko večino glasov vseh poslancev, prenese izvrševanje dela suverenih pravic na mednarodne organizacije, ki temeljijo na spoštovanju človekovih pravic in temeljnih svoboščin, demokracije in načel pravne države, ter vstopi v obrambno zvezo z državami, ki temeljijo na spoštovanju teh vrednot.

Pred ratifikacijo mednarodne pogodbe iz prejšnjega odstavka lahko državni zbor razpiše referendum. Predlog je na referendumu sprejet, če zanj glasuje večina volivcev, ki so veljavno glasovali. Državni zbor je vezan na izid referenduma. Če je bil referendum izveden, glede zakona o ratifikaciji take mednarodne pogodbe referenduma ni dopustno razpisati.

Pravni akti in odločitve, sprejeti v okviru mednarodnih organizacij, na katere Slovenija prenese izvrševanje dela suverenih pravic, se v Sloveniji uporabljajo v skladu s pravno ureditvijo teh organizacij.

V postopkih sprejemanja pravnih aktov in odločitev v mednarodnih organizacijah, na katere Slovenija prenese izvrševanje dela suverenih pravic, vlada sproti obvešča državni zbor o predlogih takih aktov in odločitev ter o svoji dejavnosti. Državni zbor lahko o tem sprejema stališča, vlada pa jih upošteva pri svojem delovanju. Razmerja med državnim zborom in vlado iz tega odstavka podrobneje ureja zakon, ki se sprejme z dvotretjinsko večino glasov navzočih poslancev.«

Ta določba je izredno pomembna, saj na enem mestu ureja več vprašanj, ki so sicer urejena v prej omenjenih členih ustave ali v drugi zakonodaji. Določa poseben tip mednarodnih pogodb, potrebno večino za njihovo ratifikacijo, ki se razlikuje od splošne določbe v 86. členu, opredeljuje možnost referenduma za take mednarodne

25 Ustavni zakon o spremembah I. poglavja ter 47. in 68. člena Ustave Republike Slovenije (UZ3 a, 47, 68) z dne 27. 2. 2003.

pogodbe in v primerjavi z drugimi primeri določa tudi način *sprejemanja pravnih aktov in odločitev v mednarodnih organizacijah, na katere Slovenija prenese izvrševanje dela suverenih pravic*. Miro Cerar omenja, da je pri uporabi sintagme »suverene pravice«,²⁶ za katero tudi Strokovni skupini Ustavne komisije Državnega zbora RS ni uspelo najti boljšega »nadomestka«, treba upoštevati, da je sestavni del naše ustavno-pravne tradicije, saj že TUL v preambuli navaja, da je Republika Slovenija v SFRJ uresničevala »le del svojih suverenih pravic«. ²⁷ Zanimivo je, da je dikcija iz prvega odstavka 3. a člena ustave »prenese izvrševanje dela svojih suverenih pravic na mednarodne organizacije« (predvsem je tu mišljena Evropska unija) zelo podobna ustavni opredelitvi odnosa med Republiko Slovenijo in nekdanjo SFRJ, opredeljeni v drugem odstavku preambule TUL, ki določa: »upoštevajoč dejstvo, da je bila Republika Slovenija država že po do sedaj veljavni ustavni ureditvi in je le del svojih suverenih pravic uresničevala v Socialistični federativni republiki Jugoslaviji«.

Nadalje celotni II. del Ustave RS (14.–65. člen), naslovljen Človekove pravice in temeljne svoboščine, ki je približno tretjina celotne ustave, temelji na mednarodno priznanih standardih človekovih pravic. Ustava poleg tega vsebuje še tri določbe, v katerih se sklicuje na mednarodne pogodbe v povezavi s pravicami posameznikov:

13. člen ustave določa:

»Tujci imajo v Sloveniji v skladu z mednarodnimi pogodbami vse pravice, zagotovljene s to ustavo in z zakoni, razen tistih, ki jih imajo po ustavi ali po zakonu samo državljani Slovenije.«

47. člen ustave, spremenjen leta 2003,²⁸ se nanaša na obveznost izročitve ali predaje in se glasi:

»Državljana Slovenije ni dovoljeno izročiti ali predati, razen če obveznost izročitve ali predaje izhaja iz mednarodne pogodbe, s katero Slovenija v skladu z določbo prvega odstavka 3. a člena prenaša izvrševanje dela suverenih pravic na mednarodno organizacijo.«

68. člen ustave, drugič spremenjen leta 2003,²⁹ se nanaša na pridobitev lastninske pravice tujcev na nepremičninah v Republiki Sloveniji in določa:

26 »Sovereign rights« je sicer uveljavljen termin v svetovni mednarodnopravni literaturi.

27 M. Cerar, nav. delo, str. 14–15.

28 Prav tam.

29 Prav tam.

»Tujci lahko pridobijo lastninsko pravico na nepremičninah pod pogoji, ki jih določa zakon ali mednarodna pogodba, ki jo ratificira državni zbor.«

Dodatno, sprememba ustave iz maja 2013 mednarodne pogodbe omenja v povezavi z omejitvijo pravice do referendumu. Novi drugi odstavek 90. člena ustave določa, da referendumu ni dopustno razpisati tudi o »zakonih o ratifikaciji mednarodnih pogodb« (3. alineja).³⁰ S tem je bila spremenjena ureditev, ki je veljala več kot 20 let, ko je bil dovoljen referendum o zakonu o ratifikaciji mednarodne pogodbe.³¹

V nadaljevanju bomo predstavili nekatera temeljna pravnoteoretična vprašanja, ki izhajajo iz konkretnih primerov v praksi. Ta prispevek ne bo podrobneje obravnaval vsakega posameznega člena ustave, saj je bila materija že obdelana v *Komentarju Ustave Republike Slovenije*, izdanem leta 2002 in 2011, in *Ustavi Republike Slovenije z uvodnimi pojasnili k spremembam I. poglavja ter 47. in 68. člen ustave* iz leta 2003.³²

1.4 Zakonska ureditev

1.4.1 Zakon o zunanjih zadevah

Za sklepanje mednarodnih pogodb je v Sloveniji zakon, ki ureja zunanje zadeve, najpomembnejši zakon. Zakon o zunanjih zadevah (ZZZ) je bil sprejet že z državotvorno zakonodajo leta 1991³³ in je med drugim uredil tudi postopek sklepanja mednarodnih pogodb, njihovega izvajanja in nasledstva. Noveliran je bil leta 2003, novi Zakon o zunanjih zadevah (ZZZ-1)³⁴ pa to področje ureja v V. poglavju pod naslovom Mednarodne pogodbe. To poglavje vsebuje 20 členov (od 69. do 88. člena)³⁵ in je razdeljeno na osem podpoglavij: (1) splošna določba; (2) sklepanje (vključuje tudi postopek ratifikacije); (3) objava; (4) uveljavitev, registracija, hramba, evidenca; (5) nasledstvo mednarodnih pogodb; (6) izvajanje; (7)

30 Ustavni zakon o spremembah 90., 97. in 99. člena Ustave Republike Slovenije (UZ90, 97, 99), Ur. l. RS, št. 47/13.

31 Glej poglavje z naslovom Zakon o referendumu in ljudski iniciativi.

32 Za splošen komentar vseh obravnavanih členov Ustave RS v tem poglavju glej: L. Šturm, nav. delo (2002 in 2011) in M. Cerar, nav. delo.

33 Ur. l. RS, št. 1/91-I.

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

35 Prvotni Zakon o zunanjih zadevah iz leta 1991 je postopek sklepanja in izvajanja mednarodnih pogodb določal prav tako v V. delu (v 58. do 68. členu). Ta zakon je prenehal veljati 22. 6. 2001 z začetkom veljavnosti novega zakona (Ur. l. RS, št. 45/01). Temu so sledile še spremembe in dopolnitve v letih 2003, 2006, 2008, 2009 in 2010.

sprememba in prenehanje mednarodne pogodbe in (8) smiselna uporaba določb. Pri izvajanju ZZZ-1 ima ključno vlogo ministrstvo za zunanje zadeve, pri izvajanju njegovega V. poglavja pa Sektor za mednarodno pravo, ki deluje v ministrstvu.³⁶ Prilagoditev iz leta 2008 je odpravila nekatere pomanjkljivosti in nejasnosti ureditve, ki so se pokazale pri sklepanju mednarodnih pogodb. Tako je bila npr. sprejeta nova določba, da se z mednarodnimi akti, ki niso mednarodne pogodbe, vlada seznanja; na novo je izrecno določeno, da pooblaščen osebo za podpis poimensko določi vlada s sklepom; nova je določba, ki določa postopek vložitve ugovora na pridržek.³⁷

Sklenemo lahko, da je ZZZ-1 za mednarodne pogodbe splošen postopkovni zakon, spoštovanje postopka, določenega v njem, je torej obvezno v vseh primerih, poseben postopek za sklepanje mednarodnih pogodb v okviru Evropske unije pa je še dodatno opredeljen v Zakonu o sodelovanju med državnim zborom in vlado v zadevah Evropske unije.³⁸ Most med zakonoma glede mednarodnih pogodb je leta 2008 sprejeti tretji odstavek 88. člena ZZZ-1,³⁹ ki določa, da se v zvezi z mednarodnimi pogodbami, ki se sklepajo v okviru članstva RS v EU, smiselno uporabljajo določbe zakona, ki ureja sodelovanje med državnim zborom in vlado pri zadevah Evropske unije, ter določbe tega poglavja.

1.4.2 Zakon o sodelovanju med vlado in državnim zborom v zadevah Evropske unije

Zakon o sodelovanju med državnim zborom in vlado v zadevah Evropske unije⁴⁰ ureja razmerje med državnim zborom in vlado v postopkih sprejemanja pravnih aktov in odločitev v Evropski uniji. Vsebuje 16. členov, sprejet je bil leta 2004, nato pa je bil leta 2010 dvakrat spremenjen. Kot pravni akti in odločitve v EU se za potrebe tega zakona štejejo akti zakonodajne narave in odločitve politične narave, o katerih odločajo predstavniki vlad držav članic v institucijah EU ali so predmet medvladnega sodelovanja v EU. Pri zadevah EU vlada predstavlja in zastopa Republiko Slovenijo

36 Glej: <<http://www.mzz.gov.si/si/ministrstvo/organiziranost/>>.

37 Za podrobnejši opis postopka sklepanja mednarodnih pogodb glej I. Jager Agius, nav. delo, str. 4–23.

38 Tretji odstavek 88. člena ZZZ-1 določa: »V zvezi z mednarodnimi pogodbami, ki se sklepajo v okviru članstva Republike Slovenije v Evropski uniji, se smiselno uporabljajo določbe zakona, ki ureja sodelovanje med državnim zborom in vlado v zadevah Evropske unije ter določbe tega poglavja.«

39 Ur. l. RS, št. 76/08, 25. 7. 2008.

40 ZSDZVZEU – Ur. l. RS, št. 34/04, 43/10, 107/10.

ter uveljavlja njena stališča v institucijah EU. Vlada mora pri tem ravnati v okviru ustave, zakona, ki ureja položaj in delovanje vlade, ter tega zakona.⁴¹

Zakon določa, da državni zbor sodeluje pri oblikovanju stališč RS pri tistih zadevah EU, ki bi po svoji vsebini v skladu z ustavo in zakoni spadale v njegovo pristojnost. Državni zbor lahko na predlog vlade ali po lastni pobudi obravnava tudi druge zadeve EU.⁴² Vlada sproti obvešča državni zbor o teh zadevah EU ter poroča o sprejetih odločitvah in o svoji dejavnosti v zvezi z njimi v institucijah EU. Vlada obvešča državni zbor tudi o drugem gradivu, ki je pomembno za izvajanje njegovih ustavnih pristojnosti in zadevajo politične in programske vidike delovanja Evropske unije.⁴³ V državnem zboru je delitev dela taka, da o zadevah EU razpravlja in sprejema stališča delovno telo, pristojno za evropske zadeve, glede zadev zunanje in varnostne politike pa delovno telo, pristojno za zunanjo politiko.⁴⁴ Posebna ureditev velja za temeljne pogodbe EU, saj prvi odstavek 5. člena zakona določa, da o spremembah pogodb, na katerih temelji unija, pred odločanjem v institucijah EU razpravlja in oblikuje stališče Državni zbor Republike Slovenije. Po tem postopku je bil leta 2008 obravnavan osnutek Lizbonske pogodbe, leta 2010 pa tudi spremembi o številu evropskih poslancev in novem finančnem mehanizmu.

Pomembna novost je prva sprememba zakona iz leta 2010,⁴⁵ ki je začela veljati 15. junija 2010 in odpravlja nekdanji 7. člen zakona, ki je določal, da delovna telesa državnega zbora obravnavajo in odločajo o zadevah EU na sejah, ki niso javne in da po seji svoje odločitve sporočijo javnosti. To določbo so neprestano politično preigravale vlada in koalicija na eni strani ter opozicija na drugi strani, zato njeno črtanje omogoča večjo fleksibilnost in transparentnost (preglednost) dela vlade in državnega zbora pri zadevah EU. Druga sprememba zakona je bila sprejeta decembra 2010 in je začela veljati 13. januarja 2011. Nanaša se na kršitev načela subsidiarnosti in na pristojnosti državnega pravobranilstva glede vložitve tožbe pred Sodiščem Evropske unije.

1.4.3 Poslovník Državnega zbora

Postopek ratifikacije mednarodne pogodbe v državnem zboru ureja tudi Poslovník državnega zbora,⁴⁶ konkretno njegov 4. del (169. člen). Ta določa, da državni zbor

41 Prav tam, 1.–3. člen.

42 Prav tam, 4. člen.

43 Prav tam, 8. člen.

44 Prav tam, prvi odstavek 6. člena.

45 Ur. l. RS, št. 43/10.

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

ratificira mednarodno pogodbo z zakonom, da predlog zakona o ratifikaciji mednarodne pogodbe predloži vlada; da se ratifikacija mednarodne pogodbe opravi po določbah poslovnika, ki veljajo za nujni postopek, in da v postopku ratifikacije mednarodne pogodbe ni mogoče vlagati amandmajev na besedilo mednarodne pogodbe. Poslovník torej določa, da se zakon o ratifikaciji sprejema z enofaznim postopkom. Poslovník ne določa potrebne večine, ki jo že določa ustava.

1.4.4 Zakon o referendumu in ljudski iniciativi

Zakon o referendumu in ljudski iniciativi⁴⁷ v 2. a poglavju (25. a do 25. g člen), sprejetem decembra 2006,⁴⁸ opredeljuje referendum o mednarodnih povezavah. Določa, da se na referendumu iz 3. a člena Ustave Republike Slovenije volivci vnaprej izjavijo o prenosu uresničevanja dela suverenih pravic na mednarodne organizacije ali o vstopu v obrambno zvezo, ki se ureja z mednarodno pogodbo (v nadaljevanju referendum o mednarodnih povezavah). Ta referendum lahko državni zbor razpiše po lastni odločitvi na predlog vlade, najmanj desetih poslancev ali poslanske skupine. V predlogu za razpis referenduma mora biti jasno izraženo vprašanje, ki naj bo predmet referenduma. Predlog za razpis referenduma se lahko vloží takoj pred podpisom mednarodne pogodbe ali tudi po njem, vendar pa najpozneje do začetka druge obravnave predloga zakona o ratifikaciji mednarodne pogodbe v državnem zboru. Če v postopku ratifikacije mednarodne pogodbe ustavno sodišče presoja njeno skladnost z ustavo, državni zbor do izdaje mnenja ustavnega sodišča odloži odločanje o predlogu za razpis referenduma. Tako kot pri drugih referendumih v Sloveniji je predlog za referendum sprejet, če zanj glasuje večina volivcev, ki so veljavno glasovali. Državni zbor mora pri ratifikaciji mednarodne pogodbe, na katero se je nanašalo referendumsko vprašanje, upoštevati odločitev volivcev. Zakon tudi določa, da ni dopustno razpisati referenduma glede zakona o ratifikaciji iste mednarodne pogodbe, če je bil referendum o mednarodnih povezavah že izveden. Referendum o članstvu Slovenije v Evropsko unijo in zvezo NATO, ki je bil 23. marca 2003, je bil posvetovalni referendum,⁴⁹ kar pomeni, da referendum po 3. a členu do danes še ni bil izveden. Pobudo za referendum po 3. a členu je sicer dala ena izmed poslanskih skupin glede ratifikacije Lizbonske pogodbe (ki spreminja Pogodbo o Evropski uniji in Pogodbo o ustanovitvi Evropske skupnosti), vendar v Državnem zboru RS ni dobila dovolj podpore.⁵⁰

47 Ur. l. RS, št. 26/07 – UPB2.

48 Ur. l. RS, št. 139/06.

49 <<http://www.dvk.gov.si/referendum/eu-nato/>>.

50 Glej npr.: <<http://www.rtvsl.si/slovenija/sns-vztraja-pri-referendumu/82613>>.

V teoriji pa se je postavljalo vprašanje, ali je v našem pravnem redu dopusten referendum o aktu o ratifikaciji mednarodne pogodbe.⁵¹ To vprašanje izvira iz posebne narave mednarodne pogodbe v primerjavi z zakonom ali drugim pravnim aktom države, pa tudi iz tega, da ustava dosledno razlikuje med mednarodno pogodbo in zakonom, kar ima za posledico vprašanje glede pravne narave akta o ratifikaciji mednarodne pogodbe. To vprašanje je postalo aktualno spomladi leta 2009 ob pobudi volivcem za vložitev zahteve za razpis referenduma o zakonu o ratifikaciji protokola o pristopu Republike Hrvaške k zvezi NATO, a ni bilo zbranih dovolj podpisov volivcev. Pobuda za zakonodajni referendum je bila po neuspešnem predlogu ene od strank po 3. a členu dana tudi v postopku ratifikacije Lizbonske pogodbe leta 2008, ki pa ni dobila dovolj podpore v Državnem zboru RS.⁵² Ker je Lizbonska pogodba uživala dvotretjinsko podporo v državnem zboru, nobene od pobud državni zbor ni sprejel in posledično nista bili deležni večje javne niti strokovne pozornosti. Igor Kaučič je leta 2009 pisal,⁵³ da je, medtem ko posvetovalni referendum glede zakona o ratifikaciji mednarodne pogodbe ni sporen, glede zakonodajnega referenduma o mednarodnih pogodbah kar nekaj vprašanj. Toda kljub različnim in utemeljenim pomislekom o njegovi primernosti in dopustnosti kot tudi o pravni naravi ratifikacijskega zakona, je sklenil, da ga na podlagi prevladujočega formalnega merila ni mogoče izključiti iz sistema zakonodajnega referenduma.⁵⁴ To se je realiziralo leta 2010, ko so 3. maja 2010 z 78 glasovi za in nobenim proti poslanci državnega zbora sprejeli odlok o razpisu (zakonodajnega) referenduma o arbitražnem sporazumu med Vlado Republike Slovenije in Vlado Republike Hrvaške. Referendumsko vprašanje se je glasilo tako, kot zakon določa za zakonodajni referendum o zakonu: »Ali ste za to, da se uveljavi zakon o ratifikaciji arbitražnega sporazuma med Vlado Republike Slovenije in Vlado Republike Hrvaške, ki ga je sprejel Državni zbor na seji dne 19. aprila 2010?« Referendum je potekal 6. junija 2010, volivci so z 51,5 % glasov potrdili zakon o ratifikaciji arbitražnega sporazuma.⁵⁵

Vendar je bila ureditev glede dopustnosti referenduma o zakonu o ratifikaciji mednarodnih pogodb s spremembo ustave spomladi 2013 spremenjena. Ustavni zakon⁵⁶ je v tretji alineji drugega odstavka 90. člena na novo določil, da referendum o ratifikaciji mednarodne pogodbe ni mogoče razpisati. Ustavni zakon je začel veljati z

51 Glej I. Kaučič, nav. delo, str. 75–97.

52 Glej npr.: <<http://www.dnevnik.si/novice/slovenija/297699>>.

53 I. Kaučič, nav. delo, str. 75.

54 Prav tam, str. 92.

55 <http://www.vlada.si/si/teme_in_projekti/arbitrazni_sporazum/referendum/>.

56 Ur. l. RS, št. 47/13 – UZ90, 97, 99.

razglasitvijo v Državnem zbor, 24. maja 2013, v enem letu pa bo potrebno z njim uskladiti zakon o referendumu in ljudski iniciativi.⁵⁷

1.4.5 Drugi zakoni

Mednarodne pogodbe omenja še vrsta drugih zakonov, ki večinoma opredeljujejo, kdaj se lahko posamezne pravice in obveznosti določijo le z mednarodno pogodbo oziroma natančneje z zakonom ali mednarodno pogodbo. Sem spada celotna ure-ditev privilegijev in imunitet, ki v Sloveniji še ni urejena na enem mestu, ampak je določena v okrog dvajsetih zakonih z različnih področij, kot so davki, sodne imu-nitete, socialno in zdravstveno zavarovanje, carina, prekrški in drugo.

50. člen Zakona o davku na dodano vrednost⁵⁸ npr. določa, da so plačila DDV za uvoz blaga oproščene mednarodne organizacije in člani takih organizacij z omejitvami in pod pogoji, ki jih določajo mednarodne pogodbe o ustanovitvi organizacij ali po-godbe o sedežu teh organizacij, ki veljajo za Slovenijo. 54. člen istega zakona določa, da so plačila DDV oproščena dobave blaga ali storitev mednarodnim organizacijam in članom teh organizacij z omejitvami in pod pogoji, ki jih določajo mednarodne pogod-be o ustanovitvi organizacij ali pogodbe o sedežu teh organizacij, ki veljajo za Slovenijo.

Tudi Zakon o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju⁵⁹ se na več mestih sklicuje na mednarodne pogodbe. Na primer v 15. členu določa, da so zavarovan-ci po tem zakonu tudi osebe, zaposlene pri tujih in mednarodnih organizacijah in ustanovah, tujih konzularnih in diplomatskih predstavništvih s sedežem v Republiki Sloveniji, če ni z mednarodno pogodbo drugače določeno. Nadalje v 7. členu določa, da Republika Slovenija med drugim iz proračuna zagotavlja sredstva za nujno zdravstveno varstvo osebam neznanega prebivališča, tujcem iz držav, s katerimi niso skle-njene mednarodne pogodbe, ter tujcem in državljanom Republike Slovenije s stalnim prebivališčem v tujini, ki začasno prebivajo v Republiki Sloveniji ali so na poti skozi Republiko Slovenijo, in zanje ni bilo mogoče zagotoviti plačila zdravstvenih storitev. Dodatno tretji odstavek 20. člena istega zakona določa, da so družinski člani zavarovani, če imajo stalno prebivališče v Republiki Sloveniji, razen če ni za ožje družinske člane z mednarodno pogodbo drugače določeno. Med strokovne naloge Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije po določbi 66. člena zakona spada tudi izvajanje mednarodnih pogodb o zdravstvenem zavarovanju.

57 Prav tam, II. razdelek. Do uskladitve zakona z ustavnim zakonom se določbe 1. člena ustavnega zakona uporabljajo ob smiselni uporabi zakona o referendumu in ljudski iniciativi.

58 Ur. l. RS, št. 10/10 – UPB2, 85/10.

59 Ur. l. RS, št. 72/06 – UPB3, 114/06 – ZUTPG, 91/07, 76/08, 62/10 – ZUPJS.

Podobne določbe bi našli še v številnih drugih zakonih, kar kaže na to, da je prepletенost med zakoni in mednarodnimi pogodbami velika in da je treba poznati pravice in obveznosti, ki jih daje zakon, ter tudi tiste iz mednarodnih pogodb.

2. MESTO MEDNARODNIH POGODB V SLOVENSKEM PRAVNEM REDU

V tem poglavju so obravnavana nekatera temeljna materialna in procesna vprašanja glede položaja mednarodnih pogodb v pravnem redu Republike Slovenije. Od vsebinskih (materialnih) vprašanj je obravnavan odnos med mednarodnimi pogodbami in notranjim pravom Slovenije, opredelitev pojma mednarodne pogodbe in vprašanje ustavnosodne presoje mednarodnih pogodb. Med procesnimi vprašanji pa je predstavljena nujnost razlikovanja med »notranjo« in »zunanjjo« ratifikacijo, razlika med začetkom veljavnosti zakona o ratifikaciji mednarodne pogodbe in začetkom veljavnosti mednarodne pogodbe ter vprašanje potrebne večine za ratifikacijo mednarodne pogodbe v državnem zboru. To so bistvena vprašanja, ki dajejo okvir sklepanju (vključno z ratifikacijo) in izvajanju mednarodnih pogodb v notranjem pravnem redu države.

2.1 Odnos med mednarodnimi pogodbami in notranjim pravom Republike Slovenije

Uvodoma ne moremo mimo vprašanja, kakšen je odnos med mednarodnim in slovenskim notranjim pravom, vključno z ustavo. Teoretično gledano je to vprašanje o tem, ali v slovenskem pravnem redu glede mednarodnih pogodb in širše mednarodnega prava velja monistična ali dualistična⁶⁰ teorija odnosa med mednarodnim in notranjim pravom. Po Austu je ta odnos najbolj razviden iz ustavne ureditve vsake države in prakse nacionalnih sodišč, čeprav meni, da ne gre nujno za nasprotujoča si koncepta, saj ustave lahko vsebujejo oba pristopa. Države razdeli v monizem in dualizem glede na to, kako posamezni ustavni red sprejema mednarodnopravne obveznosti, predvsem mednarodne pogodbe. Če mednarodna pogodba lahko postane del notranjega prava brez posebne zakonodaje, so to države s pretežno monističnim pristopom. Aust med te države uvršča npr. Francijo, Nemčijo, Nizozemsko, Poljsko,

60 Nekateri teoretiki temu dodajajo še koordinacijsko teorijo, vendar to teorijo lahko štejemo tudi kot podzvrst dualizma. To je pogled, da se problemi, ki nastanejo zaradi nasprotja med mednarodnopravnimi obveznostmi države in notranjim pravom, rešujejo na ravni mednarodnega prava, denimo v okviru mednarodnopravnih pravil o mednarodni odgovornosti države. Glej npr. M. Shaw, nav. delo.

Rusijo in Švico. Če pa ustave mednarodnim pogodbam ne dajejo posebnega statusa in imajo ta učinek v notranjem pravu le ob sprejetju posebne zakonodaje, pa govorimo o dualizmu. Aust med te države uvršča npr. Veliko Britanijo, Kanado, Novo Zelandijo in druge države Commonwealtha, Dansko in druge države severne Evrope. Oboje se prepleta npr. v ustavi Združenih držav Amerike in sedanji ustavi Južne Afrike.⁶¹ Dejansko razmerje med mednarodnim in notranjim pravom ob upoštevanju ustavne ureditve s svojo sodno prakso razvijajo najvišja sodišča v državi – v Sloveniji je to ustavno sodišče – saj mednarodnopravne norme pogosto pomembno vplivajo na vsebino notranjega prava držav.⁶²

2.1.1 Splošno napotilo in primat mednarodnega prava

Kot je navedeno v poglavju z naslovom Ustava Republike Slovenije, v slovenskem pravnem redu splošno napotilo za uporabo mednarodnega prava v notranjem pravu vsebuje 8. člen ustave. Večino držav, v katerih je »notranja ratifikacija«, lahko bi rekli tudi potrditev mednarodne pogodbe, zaupana zakonodajalcu, mednarodnopravni teoretiki uvrščajo med države z monističnim pristopom oziroma v države zmerne dualizma, ker v njih zakonodajalčeva potrditev mednarodne pogodbe ne zahteva še sprejetja posebnega notranjopravnega predpisa za uveljavitev mednarodne pogodbe.⁶³ Po mnenju Danila Türka je slovenska ustava sprejela tezo adopcije, ki je blažja oblika dualistične teorije, ko ni potreben poseben prenos mednarodnopravne norme v notranje pravo, ampak ta norma učinkuje že s sprejetjem (adopcijo).⁶⁴ Mirjam Škrk pa piše, da ta člen dopušča možnost za monistični in dualistični pristop.⁶⁵ Glede na prakso Ustavnega sodišča lahko po mnenju Škrkove sklenemo, da slovenski pravni red vsebuje tudi nekatere elemente monizma. K taki razlagi je pripomoglo ustavno sodišče s svojo sodno prakso. V začetku se je postavilo na stran dualizma, nato pa je svoj pristop do neke mere spremenilo, ko je ob presoji Uredbe o ratifikaciji Kodeksa obnašanja ribičev med izvajanjem ribolova⁶⁶ odločilo, da ni pristojno presojati zakonitosti mednarodnih pogodb, ratificiranih z uredbo vlade, s čimer je tovrstne

61 A. Aust, nav. delo, str. 181–199.

62 Sodna praksa Ustavnega sodišča Republike Slovenije, ki opredeljuje odnos med mednarodnim pravom in slovenskim notranjim pravom, je podrobno obravnavana v prispevku nekdanje ustavne sodnice dr. Mirjam Škrk. Glej M. Škrk, nav. delo (2007), str. 275–311.

63 M. Škrk, nav. delo (Ustavnosodna presoja mednarodnih pogodb, 2009), str. 61.

64 D. Türk, nav. delo, str. 71–77.

65 M. Škrk, nav. delo (2007), str. 310.

66 Ur. l. RS, št. 119/02 – Mednarodne pogodbe, št. 28/02. To je izvedbena mednarodna pogodba o začasnem načinu izvajanja določb od 47. do 52. člena (ribolovnega dela) Sporazuma med Republiko Slovenijo in Republiko Hrvaško o obmejnem prometu in sodelovanju (SOPS).

mednarodne pogodbe *de facto* izenačilo z zakonom.⁶⁷ Vprašanje pa je, ali je tudi tako potrjena mednarodna pogodba hierarhično nad zakoni, saj 8. člen ne razlikuje med mednarodnimi pogodbami glede na notranjepravni postopek, po katerem so sprejete. Menimo, da mora zakonodajalec pri sprejemanju novih zakonov hkrati paziti, da niso v nasprotju z veljavnimi in objavljenimi mednarodnimi pogodbami, ne glede na to, ali so notranjepravno potrjene z zakonom ali uredbo o ratifikaciji.

Sam postopek in način vnosa mednarodnih pogodb v slovenski pravni red opredeljuje Zakon o zunanjih zadevah (ZZZ-1), ki določa, da je treba mednarodno pogodbo z notranjim aktom (zakonom ali uredbo) prenesti v notranjepravni red Republike Slovenije. Nasprotno pa vnos oziroma način vnosa »splošno veljavnih načel mednarodnega prava« v slovenskem pravnem redu ni določen. Kot piše Mirjam Škrk, splošno veljavna načela mednarodnega prava v slovenskem pravnem redu niso v enakem pravnem položaju kot ratificirane in objavljene mednarodne pogodbe. Ustava ta načela predpisuje le kot merilo presoje, saj zahteva, da morajo biti zakoni in drugi predpisi nižjega ranga v skladu z njimi, ne omogoča pa presoje njihove skladnosti z ustavo, tako kot to za mednarodne pogodbe določa drugi odstavek 160. člena ustave.⁶⁸ Ko govorimo o odnosu med mednarodnim in notranjim pravom, je torej različen način vnosa splošno veljavnih načel mednarodnega prava in mednarodnih pogodb v slovenski notranjepravni red, poleg tega pa tudi ustavnosodna presoja veljavnih načel mednarodnega prava ni mogoča oziroma dopustna. Z ustavnega vidika je teoretično dopuščena neskladnost med veljavnimi načeli mednarodnega prava⁶⁹ in Ustavo Republike Slovenije, na mednarodni ravni pa bi se ta spor lahko rešil na podlagi t. i. koordinacijske teorije, po kateri se spor glede razmerja med mednarodnim in notranjim pravom rešuje po pravilih mednarodnega prava, npr. po pravilih glede odgovornosti držav.

Primat mednarodnega prava nad notranjim pravom držav izhaja tudi iz 27. člena DKPMP, ki določa, da se država pogodbenica ne more sklicevati na svoje notranje pravo, da bi upravičila neizvajanje mednarodne pogodbe. To načelo je pred tem potrdila že sodna praksa mednarodnih arbitraž in Stalnega meddržavnega sodišča (PCIJ).⁷⁰ Države so svobodne pri sklepanju mednarodnih pogodb, zato je pomembno,

67 Glej: M. Škrk, prav tam, str. 281–292.

68 M. Škrk, prav tam, str. 284.

69 Ian Brownlie kot splošno veljavna načela mednarodnega prava razume pravila običajnega mednarodnega prava, splošna pravna načela, ki jih priznavajo civilizirani narodi, kot so zajeta v točki c prvega odstavka 36. člena Statuta Meddržavnega sodišča v Haagu, ter logične trditve, ki izhajajo iz sodnih razlag na temelju obstoječega mednarodnega prava in notranjepravnih analogij. Glej: I. Brownlie, nav. delo, str. 18–19.

70 Arbitraža *Alabama Claims* (1872), primer *Free Zone* pred PCIJ (1932), svetovalno mnenje v primeru *Greco-Bulgarian Communities* pred PCIJ (1930), primer *Polish Nationals in Danzig* pred PCIJ (1931).

da pred ratifikacijo država prouči vse potrebne vidike uveljavitve in izvajanja mednarodne pogodbe, vključno z njeno skladnostjo z ustavo. Z vidika mednarodnega prava lahko pod to prepoved ugovora notranjega prava vključimo tudi prepoved sklicevanja na ustavo, čeprav je ta ustavnopravno gledano hierarhično najvišji pravni akt v državi. Načelo *pacta sunt servanda*, da vsaka mednarodna pogodba zavezuje pogodbenice in da jo morajo izvajati v dobri veri, pa je vsebovano v 26. členu DKPMP. Namen tega načela je predvsem zagotavljati stabilnost v mednarodnih odnosih.

Tudi slovenska ustava (tako kot večina sodobnih ustav) izhaja iz primata mednarodnega prava nad notranjim pravom. Tudi druga alineja prvega odstavka 160. člena ustave določa, da ustavno sodišče odloča o skladnosti zakonov in drugih predpisov z ratificiranimi mednarodnimi pogodbami in s splošnimi načeli mednarodnega prava. Vendar pa ustavno sodišče in komentar ustave ne priznavata primata mednarodnega prava nad samo ustavo. Tako se je ustavno sodišče opredelilo v svojem mnenju v zadevi št. Rm-1/97,⁷¹ ko je glede predhodne presoje ustavnosti Evropskega sporazuma o pridružitvi (v nadaljevanju ESP) med Slovenijo ter Evropskimi skupnostmi in državami članicami EU kot *obiter dictum* presodilo, da slovenski pravni red ne sprejema primata mednarodnega prava nad ustavnimi določbami. Tak pristop je imel do zdaj za posledico tri oziroma štiri (predhodne) ustavne spremembe:

- dvakratno spremembo 68. člena ustave – prvič leta 1997 zaradi zahtev iz Evropskega sporazuma o pridružitvi (ESP), drugič leta 2003 zaradi zahtev iz Pristopne pogodbe Slovenije za članstvo v EU;
- sprejetje 3. a člena leta 2003 pred vstopom Slovenije v Evropsko unijo in NATO ter posledično pred ratifikacijo pristopne pogodbe Slovenije za članstvo v Evropski uniji in protokola o pristopu Slovenije v NATO;
- sprememba 47. člena ustave leta 2003 v povezavi z ratifikacijo Rimskega statuta Mednarodnega kazenskega sodišča (v nadaljevanju MKS).

Ob prvi spremembi 68. člena ustave je o neustavnosti ESP odločilo ustavno sodišče, zato se je ustava spremenila pred sprejemom zakona o ratifikaciji ESP v Republiki Sloveniji. Tudi druga sprememba 68. člena in sprejetje novega 3. a člena ustave sta bila pred sprejemom zakona o ratifikaciji Pristopne pogodbe za članstvo Slovenije v EU in Protokola o pristopu Slovenije v NATO.

Ob spremembi 47. člena (odprava absolutne prepovedi izročanja državljanov Slovenije tujim državam) pa je ustavodajalec izhajal iz ugotovitve, da vključitev v nekatere mednarodne organizacije zahteva možnost izročanja državljanov ob predhodni izpolnitvi

71 Ratifikacija Evropskega sporazuma o pridružitvi. Glej: <<http://odlocitve.us-rs.si/usrs/us-odl.nsf/o/8831873AF3D331F2C1257172002A2878>>.

določenih pogojev.⁷² Slovenija je sprejela zakon o ratifikaciji Rimskega statuta MKS 22. novembra 2001 še pred spremembo ustave,⁷³ Rimski statut MKS pa je za Slovenijo začel veljati že 1. julija 2002. Očitno je, da je bila prilagoditev glede ustrezne ustavno-pravne podlage za morebitno predajo slovenskega državljana mednarodnemu sodišču opravljena pozneje, skoraj dve leti po ratifikaciji Rimskega statuta.⁷⁴ Iz spremenjenega besedila ustave tudi logično izhaja, da je Slovenija na Mednarodno kazensko sodišče prenesla uresničevanje dela svojih suverenih pravic.

Miro Cerar v komentarju te spremembe ustave piše, da novi 3. a člen in spremenjeni 47. člen ne posegata v veljavnost že sprejetih mednarodnih obveznosti Slovenije, ki so bile uveljavljene pred to spremembo ustave, tj. pred uveljavitvijo omenjene spremembe 47. člena ustave. To predvsem pomeni, da se ratifikacije mednarodnih pogodb, s katerimi je Slovenija na mednarodne organizacije že prenesla uresničevanje dela svojih suverenih pravic (npr. Rimski statut MKS), štejejo za nesporne, čeprav v državnem zboru niso bile sprejete z dvotretjinsko večino glasov vseh poslancev, kot se to od te spremembe ustave dalje zahteva (prvi odstavek 3. a člena). Sprejete spremembe ustave imajo torej učinek le za naprej (*ex nunc*), od razglasitve ustavnega zakona dalje.⁷⁵ Dodati je treba, da spremenjeni 47. člen ob izročitvi na novo uvaja pojem »predaje« (angl. *surrender*), ki ga je opredelil Rimski statut MKS za predajo osumljenca/obtoženca sodišču, pa tudi pravo EU, po katerem to pomeni izročitev med državami članicami. Tako novo besedilo člena le odpravlja nejasnosti in dvome, ki jih je povzročila dotedanja formulacija, ki je prepovedovala le izročitev tuji državi.⁷⁶ Glede na povedano lahko sklenemo, da ratifikacija Rimskega statuta MKS ni bila v neskladju s takratno ustavno ureditvijo, kljub temu pa bi bilo z ustavnopravnega vidika primernejše, da bi bila ustavna prilagoditev opravljena pred njegovo ratifikacijo. Nedvomno je bila v tem primeru ustava pozneje prilagojena mednarodni pogodbi, ki jo je ratificirala Slovenija, s tem pa je tudi viden vpliv mednarodnega prava na ustavo.

72 M. Cerar, nav. delo, str. 21–22.

73 Ur. l. RS – Mednarodne pogodbe, št. 29/01.

74 Prvotni 47. člen ustave se je glasil: »Državljana Slovenije ni dovoljeno izročiti tuji državi. Tujca je dovoljeno izročiti samo v primerih, predvidenih z mednarodnimi pogodbami, ki obvezujejo Slovenijo.« Leta 2003 je bil spremenjen tako, da se glasi: »Državljana Slovenije ni dovoljeno izročiti ali predati, razen če obveznost izročitve ali predaje izhaja iz mednarodne pogodbe, s katero Slovenija v skladu z določbo prvega odstavka 3. a člena prenaša izvrševanje dela suverenih pravic na mednarodno organizacijo.«

75 M. Cerar, nav. delo, str. 24.

76 Prav tam, str. 22.

Če povzamemo, je v Sloveniji postopek morebitne spremembe ustave zaradi ratifikacije mednarodne pogodbe treba speljati pred sprejetjem zakona ali uredbe o ratifikaciji, kot npr. pri predhodni ustavnosodni presoji zakona o ratifikaciji arbitražnega sporazuma.⁷⁷ Ob dvomu lahko sicer ustavno sodišče o skladnosti mednarodne pogodbe z ustavo odloča tudi po sprejetju zakona ali uredbe o ratifikaciji, vendar še pred objavo v uradnem listu (naknadna ustavnosodna presoja). Če se ugotovi neskladje, je treba najprej spremeniti ustavo, z ratifikacijo mednarodne pogodbe pa počakati. Za izvajanje mednarodnih pogodb pa je pomembno, da se po potrebi sprejme ustrezna zakonodaja ali podzakonski predpisi. Mednarodna pogodba je v Sloveniji po hierarhiji pravnih aktov namreč pod ustavo in nad zakoni, zato je v vsakem primeru nujno, da se zakoni in podzakonski akti z mednarodno pogodbo uskladijo, če še niso. Po ZZZ-1 je predvideno, da se potreba za spremembo zakonov in drugih aktov opredeli že v pobudi oziroma vsaj v obrazložitvi zakona o ratifikaciji.

2.1.2 Primarnost evropskega prava

Vprašanje primata mednarodnega prava je vedno zahtevno ustavno vprašanje. Posebno pozornost je treba nameniti primarnosti evropskega prava, ko je Evropsko sodišče v Luksemburgu razvilo pomembno sodno prakso.

Na medvladni konferenci o Lizbonski pogodbi leta 2007 je bila na podlagi mandata za medvladno konferenco⁷⁸ vključitev načela primarnosti evropskega prava v temeljno pogodbo Evropske unije zavrnjena. Lizbonska pogodba ni sledila Pogodbi o ustavi za Evropo, ki je v I-6. členu vsebovala načelo primarnosti evropskega prava.⁷⁹ Vsebuje pa kompromisno rešitev, sprejetje le (pravno nezavezujoče) izjave o primarnosti evropskega prava, ki ji je priloženo mnenje Pravne službe Sveta EU, sklicujoče se na obstoječo sodno prakso Sodišča EU. Načelo primarnosti prava EU je sicer dejstvo že od leta 1964 dalje (primera *Costa v. ENEL* in *van Gend en Loos*). Kljub temu pa bi lahko opustitev sklicevanja na to načelo brez dodatnih pojasnil pomenila napačno sporočilo Sodišču EU, saj bi lahko bila s tem volja pogodbenic Lizbonske pogodbe glede na pravila razlage mednarodnih pogodb nejasna.⁸⁰

77 Mnenje US RS, št. Rm-1/09 z dne 18. 3. 2011.

78 Mandat za medvladno konferenco, Priloga 1 k Sklepom Evropskega sveta, Bruselj, 22. junija 2007, tretji odstavek.

79 Člen I-6 Pogodbe o ustavi za Evropo naslovljen Pravo Unije je določal: »Ustava in pravo, ki ga sprejmejo institucije Unije pri izvrševanju svojih pristojnosti, sta nad pravom držav članic.« Pogodba o ustavi za Evropo zaradi negativnih referendumov v Franciji in na Nizozemskem spomladi 2005 nikoli ni začela veljati.

80 Glej S. Drenik, nav. delo (2007).

Izjava št. 17 o primarnosti, vključena v Sklepno listino,⁸¹ se glasi:

»Konferenca opozarja, da so v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča EU pogodbe in pravo, ki jih Unija sprejme na podlagi pogodb, nad pravom držav članic, in sicer pod pogoji, ki so določeni v omenjeni sodni praksi.

Konferenca je poleg tega sklenila, da bo tej sklepni listini priloženo mnenje pravne službe Sveta o primarnosti iz dokumenta 11197/07 (JUR 260):

'Mnenje pravne službe Sveta z dne 22. junija 2007

Iz sodne prakse Sodišča izhaja, da predstavlja primarnost prava ES temeljno načelo zakonodaje Skupnosti. Sodišče meni, da je to načelo neločljivo povezano s posebno naravo Evropske skupnosti. Ko je bila izrečena prva sodba te ustaljene sodne prakse (*Costa/ENEL* ⁽¹⁾, 15. julij 1964, zadeva 6/64), Pogodba takšne primarnosti ni omenjala. To velja še danes. Dejstvo, da načelo primarnosti ne bo vključeno v bodočo pogodbo, na noben način ne spreminja obstoja tega načela in sedanje sodne prakse Sodišča.

⁽¹⁾ Iz tega sledi (...), da nacionalne pravne določbe ne morejo prevladati nad pravom, ki izhaja iz pogodbe, avtonomnega pravnega vira, zaradi njegove posebne in izvirne narave, ne glede na njihovo obliko, ne da bi pri tem to pravo izgubilo lastnost prava Skupnosti in ne da bi bila postavljena pod vprašaj sama pravna podlaga Skupnosti.' «

V primeru *Costa v. ENEL* iz leta 1964 je Evropsko sodišče v Luksemburgu prvič izrecno opredelilo načelo primarnosti evropskega prava nad notranjim pravom držav članic.⁸² Za notranjopravne rede, ki razumejo ustavo kot hierarhično najvišji pravni akt, s katerim morajo biti skladne tudi mednarodne pogodbe (npr. Nemčija, Velika Britanija, Poljska), pa je izjemnega pomena primer *Solange II* in nemški primer *Maze*,⁸³ ko je Evropsko sodišče v Luksemburgu razsodilo, da niti temeljna načela notranjega ustavnega prava ne morejo biti uporabljena, da bi v dvom postavila

81 Sklepna listina, Ur. l. EU št. 2007/C 306/02 z dne 17. 12. 2007. Glej tudi: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:306:0231:0271:SL:PDF>>.

82 Glej vodilne primere: *Flaminio Costa v. ENEL* [1964] ECR 585 (6/64), C-106/77; *Simmenthal II* [1978] ECR 629; C-106/89 *Marleasing* [1991] ECR I-7321 – supremacy of European law. Glej tudi: *Frontini v. Ministero delle Finanze* [1974] 2 CMLR 372, primer 26–62.

83 *Solange II (Re Wüensche Handelsgesellschaft)*, BVerfG decision of 22 October 1986 [1987] 3 CMLR 225,265).

primarnost (angl. *supremacy*) neposredno uporabnega evropskega prava.⁸⁴ Ta razsodba je povzročila konflikt med Evropskim sodiščem in nemškimi ustavnimi sodiščem, pomembna pa je tudi za druge države članice EU.

To zahtevno vprašanje ustava ureja v posebnem členu. V mislih imamo seveda določbo 3. a člena ustave, ki prinaša bistveni premik od dotedanjega razumevanja slovenske ustavnosti.⁸⁵ Kot piše Cerar, so bili ustavi od njenega sprejema dalje (23. decembra 1991) podrejeni vsi drugi pravni akti. S sprejemom novega 3. a člena, ki omogoča prenos uresničevanja dela svojih suverenih pravic na mednarodne organizacije, pa smo se Slovenci vsaj deloma odrekli takemu pojmovanju ustave. Ustavnopravno smo opredelili možnost vključevanja v EU in morebitne druge mednarodne organizacije, katerih pravna ureditev bo imela v Sloveniji z različnih vidikov tudi nadustavno veljavo.⁸⁶ Cerar še piše, da omenjeni člen s sklicevanjem na vrednote sicer vsebuje »varovalke« (spoštovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin, demokracije in načel pravne države). Seveda pa navedena »varovalka« nima take moči, da bi bilo npr. mogoče na njeni podlagi zavračati uporabo posameznih aktov ali določb primarne ali sekundarne zakonodaje EU, ki bi bila v nasprotju z našo ustavo, kajti dokler bo taka mednarodna organizacija kot celota pretežno oziroma v bistvenem delu temeljila na vrednotah, opredeljenih v 3. a členu, bodo slovenski državni organi in drugi subjekti v Sloveniji morali dosledno spoštovati pravni red take organizacije.⁸⁷

Po določbi tretjega odstavka 3. a člena se pravni akti in odločitve, sprejeti v mednarodnih organizacijah, na katere Slovenija prenese uresničevanje dela suverenih pravic, v Sloveniji uporabljajo v skladu s pravno ureditvijo teh organizacij. Ta določba bistveno presega ureditev iz 8. člena ustave, saj predpisuje podrejenost celotne slovenske pravne ureditve pravnim aktom in odločitvam mednarodnih organizacij, na katere prenese uresničevanje dela svojih suverenih pravic (seveda je tu mišljena predvsem Evropska unija). Cerar piše, da to pomeni, da ima z vstopom Slovenije v EU primarna in sekundarna zakonodaja EU, vključno z odločitvami Sodišča EU, v Sloveniji vrhovno, tj. celo nadustavno veljavo.⁸⁸

Posebno področje je odnos med evropskim in mednarodnim pravom. Ta odnos je v zadnjih letih v mednarodni strokovni javnosti deležen velike pozornosti, posebno

84 Glede primarnosti evropskega prava nad ustavo države članice EU glej tudi naslednje primere ECJ: *Frontini v. Ministero delle Finanze* [1974] 2 CMLR 372.

85 M. Cerar, nav. delo, str. 6.

86 Prav tam, str. 6–7.

87 Prav tam, str. 13.

88 Prav tam, str. 16–17.

še zaradi sodbe Sodišča EU v primeru *Kadi*⁸⁹ – vendar to vprašanje zaradi obsega in njegove kompleksnosti na tem mestu ne bo obravnavano.⁹⁰

2.1.3 Skladnost mednarodnih pogodb z zakonom

Pogosto je aktualno tudi vprašanje skladnosti mednarodne pogodbe in zakona. Praktično vprašanje, kako ravnati ob neskladju mednarodne pogodbe z notranjim pravom, ureja ZZZ-1 v 87. členu. Vlada mora v tem primeru začeti postopek za spremembo ali dopolnitev zakona oziroma podzakonskega akta ali odpovedati mednarodno pogodbo, do odločitve pristojnega organa pa se uporablja mednarodna pogodba. Kot piše Türk, je ta rešitev skladna z 8. členom ustave in utrjuje položaj norm mednarodnega prava v pravnem redu Slovenije.⁹¹ Ne moremo pa prezreti, da se zakonodajalec želi izogniti negotovim položajem, zato je po šesti alineji tretjega odstavka 70. člena ZZZ-1 predvideno, da pristojni upravni organ že ob začetku postopka sklepanja mednarodne pogodbe, ob pobudi za sklenitev mednarodne pogodbe, navede tudi, ali zahteva sklenitev mednarodne pogodbe, izdajo novih ali spremembo veljavnih predpisov.⁹² Na podlagi te informacije se v praksi zakonodajalec praviloma odloči, da bo pred ratifikacijo mednarodne pogodbe sprejel, dopolnil ali spremenil veljavno zakonodajo in druge predpise z namenom, da bo po njeni uveljavitvi zagotovljeno nemoteno izvajanje mednarodne pogodbe v dobri veri.

V praksi pa se neredko srečamo z vprašanjem, kaj storiti z določbo zakona, ki velja in se torej uporablja, če je v nasprotju z mednarodno pogodbo, ki obvezuje Slovenijo. Menimo, da sta v takem primeru nujni upoštevanje in sklicevanje na mednarodno pogodbo kot na hierarhično višji pravni akt v povezavi z 8. členom ustave, hkrati pa je treba predlagati čimprejšnjo spremembo neskladne določbe.

Zapleti lahko nastanejo tudi, ko Slovenija ratificira mednarodno pogodbo, ki potem velja, ne sprejme pa ustreznega predpisa oziroma zakona, ki bi omogočil njeno izvajanje. To je aktualno, kadar je mednarodna pogodba premalo določna in konkretna, da bi jo lahko neposredno uporabili oziroma izvajali, ne da bi sprejeli notranji predpis oziroma zakon. Npr. določbe konvencije proti mučenju ali kakšne od konvencij

89 Kadi, sodba (Ur. l. EU) OJ C 317 z dne 20. 11. 2010, str. 29; OJ C 285, 8. 11. 2008, str. 2; in <<http://curia.europa.eu/en/actu/communiqués/cp08/aff/cp080060en.pdf>>.

90 Glej, *inter alia*, G. De Burca, nav. delo, A. Posch, nav. delo, M. Zgonc - Rožej, nav. delo.

91 D. Türk, nav. delo, str. 76.

92 Posledično logično šesti odstavek 75. člena ZZZ-1 določa, da je vlada ob izpolnjevanju drugih pogojev iz petega odstavka istega člena pristojna za ratifikacijo mednarodnih pogodb samo, če ne zahtevajo izdaje novih ali spremembe veljavnih zakonov.

glede boja proti terorizmu je bilo treba prevesti v kazenski zakonik in določiti tudi višino kazni za kršenje konkretnih kaznivih dejanj. Vsekakor pa je to najboljše preprečiti vnaprej, in sicer kot že omenjeno, tako da se pred podpisom oziroma najpozneje pred ratifikacijo mednarodne pogodbe dobro proučijo vse določbe zakonodaje,⁹³ ki je kakor koli povezana z mednarodno pogodbo, in da predlagatelj že v obrazložitvi pobude ali v predlogu za sprejetje zakona o ratifikaciji navede, katere predpise je treba sprejeti ali spremeniti, da bo mogoče izvajati mednarodno pogodbo. Ob neposredno uporabljivi mednarodni pogodbi (angl. *self-executing treaty*) pa je taka dilema odveč. Iz obrazložitve ustavnega sodišča v primeru Pridružitenega sporazuma izhaja, da je izpolnitev obveznosti mednarodne pogodbe lahko dosežena že s tem, da njene določbe ob njeni uveljavitvi preidejo v notranji pravni red države, če so njene določbe po naravi stvari neposredno uporabljive.⁹⁴

2.2 Opredelitev mednarodne pogodbe

Ustava se na več mestih sklicuje na mednarodne pogodbe, ki zavezujejo Republiko Slovenijo, vendar jih sama ne opredeljuje. To prepušča drugim aktom. V notranji zakonodaji je to urejeno na zakonski ravni, konkretno opredelitev mednarodne pogodbe določa prvi odstavek 69. člena ZZZ-1. To je notranjepravna opredelitev mednarodne pogodbe, ki se glasi: »Mednarodna pogodba je sporazum, ki ga Republika Slovenija sklene pisno z eno ali več državami ali mednarodnimi organizacijami in za katerega velja mednarodno pravo, ne glede na število listin, iz katerih je sestavljen, in ne glede na njegovo posebno ime.« Iz te opredelitve izhajajo bistveni elementi mednarodne pogodbe, kot jo določa ZZZ-1, in sicer: sklene se pisno; z eno ali več državami ali mednarodnimi organizacijami; za te pogodbe velja mednarodno pravo; oblika ni pomembna, tudi ne število listin, iz katerih je sestavljena; tudi ime ni pomembno, kar je pomembno, sta vsebina in namen, da za pogodbo velja mednarodno pravo. Zakon na istem mestu opredeljuje mednarodne pogodbe med državami ter med državo in mednarodno organizacijo, kar je na mednarodno-pravni ravni urejeno v dveh ločenih konvencijah (dunajski konvenciji iz leta 1969 in iz leta 1986). Na mednarodne pogodbe so nanaša tudi celoten V. naslov petega dela *Pogodbe o delovanju Evropske unije* (216.–219. člen), vendar se te določbe ne nanašajo na opredelitev mednarodne pogodbe, ampak predvsem na pristojnost Unije in postopek njihovega sklepanja. Pomembna je določba drugega odstavka 216. člena PDEU, da so sporazumi, ki jih sklene Unija, zavezujoči za njene institucije in države članice.

93 Poudariti je treba pomen medresorskega usklajevanja zaradi pregleda veljavne zakonodaje, na katero se mednarodna pogodba nanaša.

94 Rm-1/97, 22. točka obrazložitve.

Sicer pa ZZZ-1 sledi mednarodni opredelitvi mednarodne pogodbe iz DKPMP, ki z 8. členom ustave velja tudi v pravnem redu Republike Slovenije. DKPMP, ki jo je Slovenija nasledila leta 1992,⁹⁵ v točki a prvega odstavka 2. člena opredeljuje »mednarodno pogodbo« kot:

– **»mednarodni sporazum, ki ga države sklenejo«**

Npr. sporazum med državo in (večnacionalno mednarodno) gospodarsko družbo ali korporacijo ni mednarodno pogodba, tudi če določa, da se bo zanjo uporabljalo mednarodno pravo. Kot že omenjeno, se DKPMP nanaša le na mednarodne pogodbe med državami (1. člen) in ne pokriva mednarodnih pogodb med državami in mednarodnimi organizacijami ali med mednarodnimi organizacijami (3. člen DKPMP), je pa to področje urejeno v Dunajski konvenciji o pravu mednarodnih pogodb med državami in mednarodnimi organizacijami ali med mednarodnimi organizacijami iz leta 1986,⁹⁶ ki tesno sledi določbam DKPMP. Naj ponovimo, da ima večina določb obeh omenjenih konvencij status običajnega mednarodnega prava, kar pomeni, da veljajo za vse (*erga omnes*), ne glede na to, ali je konkretna država ali mednarodna organizacija pogodbenica obeh dunajskih konvencij.

– **»pisno«**

Mednarodna pogodba po DKPMP ne more biti sklenjena ustno ali konkludentno. Običajno je pripravljena na posebnem pogodbenem papirju in zvezana v mapo, vendar pa pomanjkanja tovrstne prakse ni mogoče šteti kot pomanjkanje obličnosti. Lahko je torej sklenjena na različne pisne načine. Kljub temu so mogoči tudi ustni dogovori npr. enega od treh voditeljev (voditelja države, voditelja vlade ali ministra za zunanje zadeve), ki imajo prav tako lahko mednarodnopravno zavezujoče učinke, vendar DKPMP zanje ne velja.

– **»in ga ureja mednarodno pravo,«**

Vsebovan mora biti namen obeh strani, da ustvarita obveznosti po mednarodnem pravu.⁹⁷ Ta namen mora biti razviden iz besedila mednarodne pogodbe kot tudi iz okoliščin ob njeni sklenitvi in ne iz tega, kar stranki menita po sklenitvi mednarodne pogodbe. Kljub temu pa se je izoblikovala praksa, da se za tiste mednarodne akte, ki naj ne bi bili mednarodne pogodbe, uporablja zelo previden jezik, ki že na prvi pogled kaže, da ne gre za »mednarodno pogodbo«. V praksi je zdaj najpogostejše ime za tovrstne nepogodbene mednarodne akte »memorandum o soglasju« (angl. *Memorandum of Understanding*), lahko pa tudi »politični dogovor« ali »skupna deklaracija« ipd.

95 Glej opombo 8.

96 ILM (1986) 534.

97 *Aegean Sea Continental Shelf case*, ICJ Reports (1978), str. 3, 39–44. odstavek.

– **»sestavljjen v obliki ene same listine ali dveh ali več povezanih listin,«**

Prevladujoča oblika sklepanja dvostranskih in večstranskih mednarodnih pogodb je klasična oblika sklenitve pogodbe z enim dokumentom, ki je slovesen način sklepanja mednarodnih pogodb. Glede na dinamiko mednarodnih odnosov jo lahko zamenjujejo druge oblike, med katerimi pri dvostranskih pogodbah prevladuje sklenitev mednarodne pogodbe z izmenjavo diplomatskih not ali pisem: to pomeni (prvotno) noto ene države in odgovor nanjo druge države, da se s predlogom prve strinja, ter potrditev prejema druge note.

– **»ne glede na njegovo posebno poimenovanje.«**

Mednarodna pogodba ima lahko različna imena, saj ime ne vpliva na opredelitev pogodbe. Najpogosteje se za mednarodne pogodbe uporabljajo ta imena: pogodba, sporazum, pakt, protokol, lahko pa tudi memorandum o sodelovanju, deklaracija, kodeks, skupni zapisnik, konkordat ipd. – v vsakem primeru posebej je treba glede na zgornja merila presoditi, ali je mednarodna pogodba ali ne. Pri tem je predvsem pomemben namen države, da dokument je ali pa ni pravno zavezujoč, kar se izraža v sami vsebini.

DKPMP obravnava »mednarodno pogodbo« kot splošni izraz, ki vključuje mednarodne pogodbe, ki so univerzalne ali regionalne, medvladne, medministrske ali upravne. Mednarodne pogodbe lahko delimo tudi na dvostranske ali bilateralne, mnogostranske ali plurilateralne, večstranske ali multilateralne in na univerzalne mednarodne pogodbe.⁹⁸ Mnogostranska pogodba je sodobnejši izraz za tiste pogodbe, ki so sklenjene med omejenim številom pogodbenic, ki imajo poseben interes glede posamezne tematike (npr. tristranski Sporazum med vladami Slovenije, Avstrije in Madžarske o delovanju Centra za sodelovanje varnostnih organov Dolga vas, sklenjen leta 2007; Sporazum o vprašanih nasledstva, sklenjen na Dunaju leta 2001 med petimi državami naslednicami nekdanje SFRJ: Slovenijo, Hrvaško, Bosno in Hercegovino, Makedonijo in ZRJ), za večstranske pogodbe pa se praviloma razume, da so sklenjene v okviru mednarodnih organizacij (konvencije, protokoli) in število držav, ki tako pogodbo lahko podpišejo ali k njej pristopijo, načeloma ni omejeno. Od teh je treba ločevati t. i. ustanovitveno pogodbo, ki se sklepa zaradi ustanovitve nove mednarodne organizacije. Poznamo tudi t. i. univerzalne mednarodne pogodbe, katerih cilj je, da jih priznajo vse ali skoraj vse države (to so pogosto konvencije o človekovih pravicah ali razoroževanju). Po pravnem učinku med temi vrstami mednarodnih pogodb ni razlik.⁹⁹

98 A. Aust, nav. delo, str. 52–55.

99 Izjema so univerzalne mednarodne pogodbe, ki pozneje lahko dobijo naravo običajnega mednarodnega prava, oziroma njihove določbe, ki postanejo kogentne norme (*ius cogens*) in so posledično veljavne *erga omnes*. Državam v omenjenih primerih ni dovoljeno sklepati drugih mednarodnih pogodb, ki bi bile s temi normami v nasprotju. Država se mora v tem primeru vzdržati tudi vseh dejanj, ki ne bi bila skladna z običajnim mednarodnim pravom ali normami *ius cogens*.

V Sloveniji daje mnenje o tem, ali je konkreten mednarodni akt mednarodna pogodba ali ne, Ministrstvo za zunanje zadeve (v nadaljevanju MZZ) na podlagi drugega odstavka 69. člena ZZZ-1. Tako mnenje mora resorni upravni organ pridobiti pred začetkom formalnih pogajanj za sklenitev mednarodne pogodbe.¹⁰⁰ Resorni upravni organi torej nimajo pristojnosti, da sami presojujejo o naravi posameznega mednarodnega akta. Govorimo o obveznem mnenju o pravni naravi akta po 69. členu ZZZ-1. Iz prakse sledi, da MZZ pri presoji narave posameznega mednarodnega akta poleg že omenjenih elementov upošteva še tri dodatne:

- ali bo imel konkreten mednarodni akt po uveljavitvi večje finančne (proračunske) posledice;
- ali konkreten mednarodnopravni akt zahteva spremembo notranjega prava (predvsem zakonov in podzakonskih predpisov) in
- ali se z mednarodno pogodbo ustanovljajo kakšna nova ureditev, organ ali odbor (npr. mešana komisija ali skupni odbor), nove obveznosti države ali pa se izvajanje pogodbe zagotavlja z mednarodnopravnimi akti.

Praksa kaže, da je dejansko to v večini primerov mednarodna pogodba, čeprav poznamo tudi izjeme, če je odgovor na vsaj eno od omenjenih vprašanj pritrdilen.

Če konkreten akt ni mednarodna pogodba, to pomeni, da se zanj ne uporablja mednarodno pravo in da za državo ne nastanejo mednarodnopravne posledice, določbe takega akta pa tudi niso notranjepravno zavezujoče niti prenesene v notranjepravni red Republike Slovenije. Zato ni nepomembno vprašanje, ali obstaja pravno sredstvo zoper mnenje zunanjega ministrstva, danega na podlagi 69. člena ZZZ-1. Mirjam Škrk piše, da je narava te določbe instruktivna in da je ob sporu, ali je konkretni mednarodni akt mednarodna pogodba ali ne, odločanje o tem pridržano ustavnemu sodišču.¹⁰¹

S tem vprašanjem se je ustavno sodišče do zdaj ukvarjalo dvakrat:

- ob presoji Izraelskega sporazuma¹⁰² je ustavno sodišče pobudo za presojo ustavnosti zavrglo, ker je sodišče po drugem odstavku 160. člena ustave pristojno presojati samo tiste predpise, ki so sestavni del pravnega reda Republike Slovenije. Mednarodna pogodba to šele postane s sprejetjem zakona ali uredbe o ratifikaciji, kar se pri Izraelskem sporazumu ni zgodilo.¹⁰³

100 V praksi daje mnenje o tem Sektor za mednarodno pravo MZZ (v nadaljevanju ZMP).

101 M. Škrk, nav. delo (2007), str. 292–293.

102 Sporazum med Vlado Republike Slovenije – slovenskim Ministrstvom za obrambo in Vlado države Izrael – izraelskim Ministrstvom za obrambo (t. i. tajni slovensko-izraelski varnostni sporazum).

103 Sklep US št. U-I-128/98, 15. točka obrazložitve.

- Iz istih razlogov je ustavno sodišče zavrglo pobudo o presoji ustavnosti in zakonitosti Dogovora o varnostno obveščevalnem sodelovanju med Obveščevalno varnostno službo Ministrstva za obrambo Republike Slovenije in Sektorjem za varnostno in obveščevalno dejavnost v Ministrstvu za obrambo Republike Makedonije (Makedonski sporazum).¹⁰⁴

Kljub temu pa je v obeh primerih ustavno sodišče kot *obiter dictum* menilo, da je sporazum po vsebini treba šteti za mednarodno pogodbo.¹⁰⁵

Ne smemo pa prezreti, da pri odločanju, ali je mednarodna pogodba ali ne, v mednarodnih pogajanjih velja, da je nujno treba upoštevati voljo strank, saj je vsaka država svobodna pri sklepanju mednarodnih pogodb. Na predlog Ruske federacije je npr. Slovenija kot nepogodbeni mednarodni akt sklenila Sporazum o klirinškem dolgu, ki je bil nato s sklepom objavljen v Uradnem listu.¹⁰⁶ Sporazum torej ni bil pravno zavezujoč, sta ga pa obe državi izpolnili v dobri veri. Znan primer mednarodnega nepogodbenege akta je tudi Helsinška sklepna listina KVSE iz leta 1975, s katero je bila ustanovljena Konferenca za varnost in sodelovanje v Evropi, ki je bila pozneje prav tako z nepogodbenim aktom preimenovana v Organizacijo za varnost in sodelovanje v Evropi (OVSE). Tudi zato OVSE še danes nima mednarodnopravne subjektivitete. Ni neobičajno, da se med pogajanja predlog mednarodne pogodbe preoblikuje v mednarodni nepogodbeni akt (potrebne so tudi vsebinske prilagoditve) zaradi povsem praktičnih razlogov skrajšanja notranjepravnega postopka potrditve¹⁰⁷ ali celo želje ene ali več strani po izogitvi parlamentarnemu postopku. Sklepanje mednarodnih nepogodbenih aktov je z vidika notranjega in mednarodnega prava bistveno enostavnejše, saj ne vsebuje ratifikacijskega postopka in prevzemanja pravnih obveznosti držav.¹⁰⁸

104 Sklep US št. U-I-265/98, OdlUS X, 41.

105 Sklep US št. U-I-128/98 z dne 23. 9. 1998, Odl. US VII/2, 173.

106 Sporazum med Vlado Republike Slovenije in Vlado Ruske federacije o ureditvi obveznosti nekdanje ZSSR po obračunih, povezanih z blagovnim prometom med nekdanjo SFRJ in nekdanjo ZSSR, Ur. l. RS, št. 90/08 – Mednarodne pogodbe, št. 16/08.

107 Sklenitev mednarodne pogodbe zahteva številne postopkovne aktivnosti, glede na časovno stisko pa pogosto primanjkuje časa za pogajanja in dokončanje potrebnih notranjih postopkov. Zato se išče izhod s spremembo vsebine akta v nepogodbeni mednarodni akt. Pogosta je namreč želja ministrov in drugih funkcionarjev, da ob svojih uradnih obiskih v tujini podpišejo kakšen mednarodni akt, s tem pa si tudi zagotovijo »foto termin« in morda tudi snemanje ceremonije. Podobne želje je zaznati tudi ob uradnih obiskih tujih državnikov v Sloveniji. Za podpisnika pri tem ni toliko pomembno, ali se podpisuje mednarodna pogodba ali mednarodni nepogodbeni akt.

108 ZZZ-1 (Ur. l. RS, št. 76/08) v devetem odstavku 75. člena zgolj določa, da se z mednarodnimi nepogodbenimi akti vlada seznanja. To pomeni, da za sklenitev mednarodnega nepogodbenege akta po zakonu ni predviden postopek v državnem zboru.

V mednarodnih odnosih se morajo države pred sklenitvijo konkretnega mednarodnega akta jasno dogovoriti, ali sklepajo mednarodno pogodbo ali ne. Vendar pa so v praksi pri tem tudi razlike zaradi različnih ustavnih in zakonskih ureditev ter prakse držav ob upoštevanju različnih političnih interesov. Volja držav je posledično kljub vsebinski opredelitvi mednarodne pogodbe po DKPMP v mednarodnih odnosih ključna za njeno opredelitev, saj je med vsebinskimi merili tudi ta, da pogodba državi mednarodnopravno zavezuje in da to državi ustrezno izrazita.

2.3 Mednarodnopravna in notranjepravna ratifikacija mednarodne pogodbe

Po mednarodnem pravu lahko država izrazi privolitev, da jo mednarodna pogodba zavezuje (angl. *consent to be bound*) na različne načine: s podpisom,¹⁰⁹ izmenjavo listin, ki sestavljajo mednarodno pogodbo, ratifikacijo, sprejetjem, odobritvijo ali pristopom ali na kateri koli drug dogovorjeni način (11. člen DKPMP). »Ratifikacija«, »sprejetje«, »odobritev« in »pristop« pa pomenijo, odvisno od primera, mednarodno dejanje, s katerim država privoli, da jo mednarodna pogodba zavezuje na mednarodni ravni (točka b prvega odstavka 2. člena DKPMP).¹¹⁰ Ratifikacija je torej mednarodni akt države, s katero:

- izda dokument o ratifikaciji (listino o ratifikaciji, ratifikacijske note) in
- izmenja ratifikacijska dokumenta z drugo državo pri dvostranskih pogodbah ali deponira listine o ratifikaciji pri depozitarju, če je pogodba večstranska.

Razlog za zahtevano ratifikacijo je, da si po podpisu mednarodne pogodbe država vzame čas, preden izrazi svojo privolitev, da jo mednarodna pogodba zavezuje (angl. »*consent to be bound*«). Pogodba lahko namreč zahteva sprejetje nove ali spremembo veljavne zakonodaje pred uveljavitvijo mednarodne pogodbe. Države imajo pogosto predpisan postopek odobritve mednarodne pogodbe pred ratifikacijo, ki lahko vključuje odobritev pogodbe v parlamentu in/ali njeno objavo – slovenski ustavni red vsebuje oba pogoja. Tudi če ni nobenega tovrstnega razloga,

109 Iz 12. člena DKPMP izhaja, da ima podpis učinek privolitve, da državo mednarodna pogodba zavezuje samo, če je to v njej izrecno določeno. Toda slovenski pravni red ne dopušča, da bi že sam podpis zadoščal kot privolitev, da Slovenijo mednarodna pogodba zavezuje, zato mora v takem primeru Slovenija dati »podpis s pridržkom ratifikacije«, kar pomeni, da si država pridržuje pravico, da bo zanj mednarodna pogodba začela veljati šele po ratifikaciji.

110 Poleg ratifikacije so po mednarodnem pravu mogoče še te oblike privolitve na mednarodni ravni, da državo mednarodna pogodba zavezuje: sprejetje (angl. *acceptance*), potrditev (angl. *approval*), ki ju slovenski pravni red ne dopušča, in pristop (angl. *accession*), po konvenciji iz leta 1978 pa še nasledstvo (angl. *succession*).

si lahko država pred ratifikacijo vzame čas, da se odloči, ali bo postala država pogodbenica.¹¹¹

Glede razumevanja pojma ratifikacije mednarodne pogodbe pa je treba pozornost nameniti različnemu pojmovanju ratifikacije po mednarodnem pravu (mednarodnopravna ratifikacija ali samo ratifikacija) in po notranjem pravu (notranjepravna ratifikacija, ki vsebuje izključno notranji postopek in nima mednarodnopravnih učinkov).

Parlamentarni ali celo vladni postopek potrditve oziroma odobritve mednarodne pogodbe se pogosto imenuje ratifikacijski postopek, čeprav je tako poimenovanje zavajajoče. 86. in 153. člen Ustave RS omenjata »mednarodno pogodbo, ki jo ratificira državni zbor« oziroma da »Državni zbor [...] ratificira mednarodno pogodbo«. Tudi Zakon o zunanjih zadevah (ZZZ-1) notranji postopek odobritve imenuje ratifikacija (naslov 75. člena ZZZ-1 je »ratifikacija«). Po svojem bistvu pa je to notranji postopek potrditve oziroma odobritve mednarodne pogodbe, ki je potreben pred njeno ratifikacijo. Država lahko (mednarodnopravno) mednarodno pogodbo ratificira šele takrat, ko zakon ali uredba o ratifikaciji začne notranjepravno veljati, kar je šele po objavi akta v Uradnem listu Republike Slovenije in po poteku v njem določenega roka za začetek veljavnosti akta (*vacatio legis*).

V nadaljevanju bomo na kratko predstavili vse faze postopka sklepanja mednarodne pogodbe, kot izhaja iz pravne ureditve in prakse sklepanja mednarodnih pogodb v Sloveniji.¹¹² Nekoliko posebna pa je ureditev, ki je v tem prispevku ne obravnavamo, za mednarodne pogodbe, ki se sklepajo v okviru Evropske unije. Kot že omenjeno, tretji odstavek 88. člena ZZZ-1 določa, da se v zvezi z mednarodnimi pogodbami, ki se sklepajo v okviru članstva Republike Slovenije v Evropski uniji, smiselno uporabljajo določbe zakona, ki ureja sodelovanje med državnim zborom in vlado pri zadevah Evropske unije ter določbe V. poglavja ZZZ-1. V tem primeru dodatne določbe glede sklepanja mednarodnih pogodb med Evropsko unijo in eno ali več tretjimi državami ali mednarodnimi organizacijami ter glede sklepanja mednarodnih pogodb med Evropsko unijo in državami članicami EU na eni strani ter tretjimi državami ali mednarodnimi organizacijami na drugi strani vsebuje tudi Pogodba o delovanju Evropske unije (na splošno njen 218. člen, za konkretne primere pa tudi 207. in 219. člen).¹¹³

Prvi odstavek 75. člena ZZZ-1 določa, da »postopek za ratifikacijo mednarodne pogodbe začne ministrstvo za zunanje zadeve na predlog organa, ki je vodil pogajanja

111 A. Aust, nav. delo, str. 63.

112 Glej, *inter alia*, I. Jager Agius, nav. delo, str. 4–19, in S. Drenik, nav. delo (Praksa sklepanja mednarodnih pogodb v Republiki Sloveniji, 2009), str. 138–148.

113 Podrobneje glej A. Svetličič, nav. delo.

za sklenitev mednarodne pogodbe«. Ratifikacijski postopek se torej začne po podpisu mednarodne pogodbe. V nadaljevanju so navedene vse faze sklepanja mednarodnih pogodb v slovenski praksi, ki se razlikujejo najprej glede na to, ali je dvostranska ali večstranska mednarodna pogodba, nato pa še glede na način notranjepravne ratifikacije.¹¹⁴

Postopek sklepanja mednarodnih pogodb v Republiki Sloveniji je mogoče razdeliti v štiri faze, vsaka pa vsebuje več pravnih dejanj:

Preglednica 1: Postopek sklepanja dvostranske mednarodne pogodbe v Republiki Sloveniji

SKLEPANJE DVOSTRANSKIH MEDNARODNIH POGODB

z zakonom o ratifikaciji	z uredbo o ratifikaciji
1. faza: postopek do dokončanja pogajanj	1. faza: postopek do dokončanja pogajanj
– pobuda pristojnega ministrstva oziroma organa	– pobuda pristojnega ministrstva oziroma organa
– mnenje (soglasje) Sektorja za mednarodno pravo (v nadaljevanju ZMP)	– mnenje (soglasje) ZMP
– obravnava predloga pobude na Vladi RS (v nadaljevanju VRS)	– sprejetje pobude na VRS
– potrditev pobude na Odboru Državnega zbora za zunanjo politiko (v nadaljevanju OZP)	/
– dvostranska pogajanja**	– dvostranska pogajanja
– parafranje (v praksi ni obvezno)	– parafranje (v praksi ni obvezno)
2. faza: podpis	2. faza: podpis
– pogajalska delegacija VRS in OZP predloži v sprejetje poročilo o dokončanju pogajanj (samo če so večje spremembe v besedilu glede na mandat, vsebovan v pobudi)	– pogajalska delegacija VRS predloži v sprejetje poročilo o dokončanju pogajanj (samo če so večje spremembe v besedilu glede na mandat, vsebovan v pobudi)
– na podlagi sklepa VRS običajno minister za zunanje zadeve izda pooblastilo za podpis (angl. <i>Full Powers</i>),*** če ni bilo izdano že na podlagi pobude	– na podlagi sklepa VRS običajno minister za zunanje zadeve izda pooblastilo za podpis (angl. <i>Full Powers</i>)
– slovesen podpis ali izmenjava listin (not, pisma)	– slovesen podpis ali izmenjava listin (not, pisma)
3. faza: sprejem zakona o ratifikaciji	3. faza: sprejem uredbe o ratifikaciji
– predlog pristojnega organa za ratifikacijo	– predlog pristojnega organa za ratifikacijo

114 Za pripravo pregleda faz sklepanja mednarodnih pogodb se zahvaljujem Tadeji Marinič, ki na Sektorju za mednarodno pravo v MZZ vodi evidenco mednarodnih pogodb.

– MZZ pripravi predlog zakona o ratifikaciji in ga pošlje v mnenje Službi VRS za zakonodajo (v nadaljevanju SVZ); po pridobitvi mnenja SVZ, MZZ predlog besedila zakona pošlje v sprejem VRS	– MZZ pripravi predlog uredbe o ratifikaciji in jo pošlje v mnenje SVZ; po pridobitvi mnenja SVZ, MZZ predlog uredbe pošlje v sprejem VRS
– VRS določi besedilo predloga zakona o ratifikaciji in ga pošlje v obravnavo Državnemu zboru (v nadaljevanju DZ) RS	– VRS izda uredbo o ratifikaciji
– po odobritvi predloga zakona o ratifikaciji v OZP, DZ sprejme zakon o ratifikaciji	/
– Zakon o ratifikaciji je objavljen v Uradnem listu RS – Mednarodne pogodbe	– Uredba o ratifikaciji je objavljena v Uradnem listu RS – Mednarodne pogodbe
4. faza: ratifikacija in začetek veljavnosti	4. faza: ratifikacija in začetek veljavnosti
– če mednarodna pogodba to predvideva, predsednik republike izda listino o ratifikaciji ali pa ministrstvo za zunanje zadeve izda noto o ratifikaciji mednarodne pogodbe	– če mednarodna pogodba to predvideva, predsednik republike izda listino o ratifikaciji ali pa ministrstvo za zunanje zadeve izda noto o ratifikaciji mednarodne pogodbe
– MZZ objavi obvestilo o začetku veljavnosti mednarodne pogodbe v Uradnem listu RS – Mednarodne pogodbe	– MZZ objavi obvestilo o začetku veljavnosti mednarodne pogodbe v Uradnem listu RS – Mednarodne pogodbe
– registracija mednarodne pogodbe v skladu s 102. členom Ustanovne listine Organizacije združenih narodov	– registracija mednarodne pogodbe v skladu s 102. členom Ustanovne listine Organizacije združenih narodov

* Glej osmi odstavek 75. člena ZZZ-1 NPB4.

** Pogajanja lahko potekajo v več krogih, lahko pa tudi pisno po diplomatski poti.

*** Minister za zunanje zadeve, predsednik vlade in predsednik države na podlagi drugega odstavka 7. člena DKPMP pooblastila ne potrebujejo.

Preglednica 2: Postopek sklepanja in pristopa k večstranski mednarodni pogodbi v Republiki Sloveniji

SKLEPANJE VEČSTRANSKIH MEDNARODNIH POGODB

z zakonom o ratifikaciji	pristop k mednarodni pogodbi z zakonom o ratifikaciji
1. faza: postopek do dokončanja pogajanj	/
– pobuda pristojnega ministrstva oziroma organa	/
– mnenje (soglasje) ZMP	/
– obravnava predloga pobude na VRS	/
– sprejem pobude na OZP	/
– pogajanja v okviru mednarodne organizacije ali medvladne konference	/

2. faza: podpis ali sprejem na mednarodni ali medvladni konferenci	/
– na podlagi sklepa VRS (ob sprejemu pobude) običajno minister za zunanje zadeve izda pooblastilo za podpis (angl. <i>Full Powers</i>)*	/
– slovesen podpis ali sprejem (lahko tudi skupaj s sklepnim aktom mednarodne ali medvladne konference)	/
3. faza: sprejem zakona o ratifikaciji	3. faza: sprejem zakona o ratifikaciji
– predlog pristojnega organa za ratifikacijo	– predlog pristojnega organa za pristop k mednarodni pogodbi
– MZZ pripravi predlog zakona o ratifikaciji in ga pošlje v mnenje SVZ; po pridobitvi mnenja SVZ MZZ predlog besedila zakona pošlje v sprejem Vladi RS	MZZ pripravi predlog zakona o ratifikaciji in ga pošlje v mnenje SVZ; po pridobitvi mnenja SVZ MZZ predlog besedila zakona pošlje v sprejem vladi
– vlada določi besedilo predloga zakona o ratifikaciji in ga pošlje v obravnavo državnemu zboru	– vlada določi besedilo predloga zakona o ratifikaciji in ga pošlje v obravnavo državnemu zboru
– po odobritvi predloga zakona o ratifikaciji v OZP DZ sprejme zakon o ratifikaciji	– po odobritvi predloga zakona o ratifikaciji v OZP DZ sprejme zakon o ratifikaciji
– zakon o ratifikaciji je objavljen v Uradnem listu RS – Mednarodne pogodbe	– zakon o ratifikaciji je objavljen v Uradnem listu RS – Mednarodne pogodbe
4. faza: ratifikacija in začetek veljavnosti	4. faza: pristop in začetek veljavnosti
– predsednik republike izda listino o ratifikaciji	– predsednik republike izda listino o pristopu
– deponiranje listine o ratifikaciji pri depozitarju in začetek veljavnosti (ko so izpolnjeni pogoji za začetek veljavnosti)	– deponiranje listine o pristopu pri depozitarju in začetek veljavnosti (ko so izpolnjeni pogoji za začetek veljavnosti)
MZZ objavi obvestilo o začetku veljavnosti mednarodne pogodbe v Uradnem listu RS – Mednarodne pogodbe	MZZ objavi obvestilo o začetku veljavnosti mednarodne pogodbe v Uradnem listu RS – Mednarodne pogodbe

* Minister za zunanje zadeve, predsednik vlade in predsednik države na podlagi drugega odstavka 7. člena DKPMP pooblastila ne potrebujejo.

V Sloveniji imamo torej dva načina notranjepravne ratifikacije oziroma potrditve mednarodne pogodbe: praviloma jih ratificira državni zbor, v posebno utemeljenih primerih, ki jih določa peti odstavek 75. člena ZZZ-1,¹¹⁵ pa jih ratificira vlada.¹¹⁶

115 Peti odstavek 75. člena ZZZ-1 določa: »Vlada ratificira mednarodne pogodbe, ki:

- urejajo vprašanja, za katera je vlada pristojna po notranjem pravnem redu;
- se sklepajo zaradi izvajanja za Republiko Slovenijo obvezujočih aktov mednarodnih organizacij;
- se sklepajo zaradi uresničevanja sklenjenih mednarodnih pogodb;
- jih sklepajo ministristva o izmenjavi izkušenj in vzdrževanju stikov z ministrstvi drugih držav;
- urejajo vprašanja v zvezi z diplomatskimi in konzularnimi odnosi;
- na področju obrambe ali notranjih zadev pomenijo izvedbo prevzetih obveznosti ali sprejetih odločitev o mednarodnem sodelovanju Republike Slovenije.«

116 Tretji odstavek 75. člena ZZZ-1.

2.4 Vprašanje potrebne večine za sprejem zakona o ratifikaciji

Splošna določba, ki se nanaša na potrebno večino za sprejem zakonov in drugih odločitev ter ratifikacijo mednarodne pogodbe v državnem zboru, je 86. člen ustave. Ta določa, da državni zbor sprejme zakone in druge predpise ter ratificira mednarodne pogodbe z večino opredeljenih glasov poslancev, kadar ni z ustavo ali zakonom določeno drugače. Iz tega sledi, da državni zbor praviloma sprejema svoje odločitve z relativno navadno večino. Nedvoumno je, da ustava kot hierarhično najvišji pravni akt lahko določi tudi zahtevnejšo večino za sprejem zakona ali ratifikacijo mednarodne pogodbe v državnem zboru.¹¹⁷

Ob ratifikaciji Arbitražnega sporazuma med Vlado Republike Slovenije in Vlado Republike Hrvaške, podpisanega v Stockholmu 4. novembra 2009, je postalo aktualno vprašanje, kaj določa ustava glede predpisane večine za sprejem omenjenega zakona o ratifikaciji v državnem zboru. Decembra 2009 je skupina poslancev v postopek vložila Predlog zakona o potrebni večini za ratifikacijo arbitražnega sporazuma med Vlado Republike Slovenije in Vlado Republike Hrvaške, ki v državnem zboru ni dobil podpore. Negativno mnenje do njega sta imeli tudi Zakonodajnoppravna služba Državnega zbora RS¹¹⁸ in vlada.

Za razlago tega člena ustave je treba uporabiti več metod argumentacije v pravu (npr. jezikovno, zgodovinsko, namensko, sistematično in logično).¹¹⁹ Iz jezikovne razlage bi lahko sledilo, da lahko tudi zakon predpiše drugačno večino za sprejem drugega zakona ali za ratifikacijo mednarodne pogodbe. Iz gradiva Komisije za ustavna vprašanja¹²⁰ pa izhaja, da je bil namen dikcije »če ni z zakonom določena drugačna večina« v tem, da se zakonodajalcu omogoči, da zakon predpiše zahtevnejšo večino zlasti za volitve in imenovanja (pomembnejših) nosilcev javnih funkcij (npr. varuha človekovih pravic, nosilcev pomembnejših sodnih funkcij). To možnost je tudi zakonodajalec dejansko večkrat uporabil (npr. v zakonu o varuhu človekovih pravic, zakonu o ustavnem sodišču, zakonu o računskem sodišču, zakonu o banki Slovenije). Iz pripravljalnega gradiva izhaja, da je bil namen ustavodajalca določiti možnost, da zakon lahko predpiše zahtevnejšo večino za sprejetje »drugih odločitev« iz pristojnosti državnega zbora, med katere spadajo zlasti odločitve v zvezi z imenovanji in volitvami nosilcev javnih funkcij.¹²¹

117 Glej 3. a člen, četrti odstavek 98. člena, peti odstavek 90. člena, drugi odstavek 91. člena, prvi odstavek 98. člena, prvi odstavek 124. člena Ustave RS.

118 Dok. DZ RS št. 001-01/09-06/10 z dne 28. 12. 2009.

119 Za metode razlage med drugim glej odločbi Ustavnega sodišča U-I-158/94 z dne 9. 3. 1995 in U-I-282/94 z dne 18. 10. 1995; M. Pavčnik, nav. delo.

120 Nastajanje slovenske ustave, Izbor gradiva Komisije za ustavna vprašanja, nav. delo, str. 853–872.

121 Dok. DZ RS št. 001-01/09-06/10 z dne 28. 12. 2009, str. 2.

Da je predpisovanje zahtevnejše večine za sprejem zakona pridržano le ustavi kot najvišjemu pravnemu aktu, potrjuje tudi sistematična razlaga, v skladu s katero je treba na ustavo gledati kot na enotno, vsebinsko povezano enoto, ki ne dopušča izoliranega obravnavanja posameznih norm. 86. člen ustave je treba razlagati v povezavi z 91. členom ustave, ki ureja odločilni veto državnega sveta in določa, da mora za sprejem zakona pri ponovnem odločanju glasovati večina vseh poslancev, razen če ustava za sprejem obravnavanega zakona ne predvideva več glasov. Iz te določbe torej posredno izhaja, da zahtevnejše večine za sprejem zakona ne more predpisati akt, ki je hierarhično nižji od ustave.¹²² Enako splošno pravilo logično velja tudi za ratifikacijo mednarodnih pogodb, ki jih z zakonom o ratifikaciji ratificira državni zbor in so v Sloveniji hierarhično višji pravni akti od zakonov.

Škrk¹²³ ugotavlja, da tako stališče potrjuje tudi zgodovinska razlaga 86. člena ustave. Na začetku leta 1991, ko je tekla razprava o pripravi besedila ustave, je Komisiji za ustavna vprašanja dala obrazložen predlog, ki ga je podprlo tudi Društvo za mednarodno pravo za Slovenijo, naj v tedanji drugi odstavek 92. člena osnutka ustave, ki je urejal sprejem ustavnih zakonov z dvotretjinsko večino, vključi še ratifikacijo mednarodnih pogodb o političnem sodelovanju in o mejah Republike Slovenije. Ustavodajalec predloga ni sprejel, temveč je postopek ratifikacije mednarodnih pogodb uredil enotno v 86. členu ustave.¹²⁴ Ta enotna ureditev glede ratifikacije mednarodnih pogodb je veljala vse do leta 1997, ko se je spremenil 68. člen ustave, druga izjema od te splošne ureditve pa je bila sprejeta leta 2003 v 3. a členu ustave. Po veljavni ustavni ureditvi je slednja določba edina izjema glede kvalificirane večine za sprejem zakona o ratifikaciji v državnem zboru, saj je bila zahteva iz 68. člena leta 2003 odpravljena.

Vprašanje potrebe večine za ratifikacijo mednarodne pogodbe v državnem zboru je torej ustavna kategorija in ne zakonska, posledično tudi ZZZ-1, ki sicer ureja vsa postopkovna vprašanja sklepanja in ratifikacije mednarodne pogodbe, tega vprašanja ne ureja.

122 Prav tam, str. 3.

123 M. Škrk, nav. delo (Arbitražni sporazum in nekatera (mednarodno) pravna vprašanja v zvezi z njegovo ratifikacijo, 2009).

124 Prav tam.

2.4.1 Prva sprememba 68. člena ustave – lastninska pravica tujcev na nepremičninah

Leta 1997¹²⁵ je bil prvič spremenjen 68. člen ustave, ki je določil, da mora zakon ali mednarodno pogodbo o lastninski pravici tujcev na nepremičninah (ob pogoju vzajemnosti) sprejeti državni zbor z dvotretjinsko večino vseh poslancev. To se je spremenilo po mnenju ustavnega sodišča,¹²⁶ da je evropski pridružitveni sporazum v tem delu v nasprotju s takrat veljavno ustavo. Pred sprejemom »španskega kompromisa«, ki se je nanašal na odpiranje trga nepremičnin pri vključevanju Slovenije v Evropsko unijo, je bila jasno izražena politična volja zaščititi nepremičnine pred nenadzorovano prodajo, taka politična želja pa se je nato izrazila v zahtevi po sprejemu zakonov in mednarodnih pogodb s kvalificirano večino.

Na tej podlagi je 15. julija 1997 državni zbor z dvotretjinsko večino vseh poslancev sprejel Zakon o ratifikaciji Evropskega sporazuma o pridružitvi med Republiko Slovenijo na eni strani in evropskimi skupnostmi in njihovimi državami članicami, ki delujejo v okviru EU, na drugi strani s sklepno listino ter protokola (v nadaljevanju ESP). Španski kompromis je bil vsebovan v prilogi XIII ESP.¹²⁷ Sporazum je začel veljati 1. februarja 1999 in je veljal do vstopa Slovenije v EU 1. maja 2004. Po tej ureditvi so državljani držav članic EU na podlagi navedene priloge XIII lahko pridobivali lastninsko pravico na nepremičninah le z nakupom pod pogojem vzajemnosti ter na podlagi dedovanja pod pogojem vzajemnosti, kar je določal že 6. člen Zakona o dedovanju (v nadaljevanju ZD)¹²⁸ iz leta 1976. Toda Slovenija se je s 64. členom ESP zavezala, da bo v štirih letih po uveljavitvi EPS sprejela ukrepe, ki omogočajo nediskriminatorno obravnavo vseh državljanov EU tudi glede pravice do pridobitve lastninske pravice na nepremičninah v Sloveniji.

Marca 2003¹²⁹ je bil 68. člen ustave ponovo spremenjen in ta ureditev velja še danes. Tujci lahko zdaj pridobijo lastninsko pravico na nepremičninah pod pogoji, ki jih določa zakon ali mednarodna pogodba, ki jo ratificira državni zbor. Pogoj dvotretjinske večine je bil odpravljen, čeprav menimo, da te določbe zaradi članstva v Evropski uniji ne bi bilo treba spremeniti. Postopek ratifikacije je notranja stvar vsake

125 Ustavni zakon o spremembi 68. člena Ustave Republike Slovenije, Ur. l. RS, št. 42/97 z dne 17. 7. 1997.

126 Mnenje Ustavnega sodišča RS, št. Rm-1/97 z dne 5. 6. 1997.

127 Ur. l. RS – Mednarodne pogodbe, št. 13/97; v nadaljevanju pridružitveni sporazum.

128 Ur. l. SRS, št. 15/76.

129 Ustavni zakon o spremembah I. poglavja ter 47. in 68. člena Ustave Republike Slovenije je bil sprejet 7. 3. 2003 (Ur. l. RS, št. 24/03).

države, pa tudi sicer je bila Pristopna pogodba Slovenije k Evropski uniji sprejeta z dvotretjinsko večino po 3. a členu ustave. Ustavodajalec torej ni več priznal razlogov za ohranitev strožjega pogoja sprejemanja zakonov ali mednarodnih pogodb s tega področja. Državljeni EU so od včlanitve Slovenije v EU 1. maja 2004 glede pravnih temeljev in pogojev za pridobitev lastninske pravice na nepremičninah povsem izenačeni s slovenskimi državljani. Enaka ureditev velja v Sloveniji po pravnem redu Evropske unije tudi za države Evropskega gospodarskega prostora (Islandije, Lihtenštajna, Norveške) in Švice, za državljane ZDA pa na podlagi Pogodbe o trgovini in plovbi med Srbijo in Združenimi državami Amerike iz leta 1881,¹³⁰ ki jo je Slovenija nasledila, saj pogodba zagotavlja, da imajo državljani ZDA pravico do pridobitve nepremičnin po klavzuli največjih ugodnosti; torej pod enakimi pogoji, kot veljajo za tuje državljane, ki imajo v Republiki Sloveniji zagotovljeno najugodnejšo pravno ureditev. Leta 2006 je bil sprejet še Zakon o pogojih za pridobitev lastninske pravice fizičnih in pravnih oseb držav kandidatk za članstvo v Evropski uniji na nepremičninah leta 2006,¹³¹ ki ob pogoju vzajemnosti omogoča pridobivanje lastninske pravice državljanom držav kandidatk za članstvo v Evropski uniji.¹³²

2.4.2 Prenos uresničevanja dela suverenih pravic na mednarodno organizacijo in včlanitev v vojaško zvezo (3. a člen ustave)

Po zdaj veljavni ureditvi edino izjemo od pravila navadne večine vsebuje 3. a člen Ustave RS, sprejet leta 2003,¹³³ ki predvideva dvotretjinsko večino glasov vseh poslancev – tj. 60 glasov – kadar Slovenija z mednarodno pogodbo na mednarodno organizacijo prenese uresničevanje dela svojih suverenih pravic ali vstopi v obrambno zvezo z drugimi državami. Vasilka Sancin piše, da se v postopku ratifikacije mednarodnih pogodb v državnem zboru uporablja 86. člen ustave, dvotretjinska večina vseh poslancev pa le takrat, ko gre za pogodbe, ki ustrezajo pogojem iz 3. a člena.¹³⁴

Poudariti je treba, da niti ustava, niti zakon ali poslovnik državnega zbora ne vsebujejo določbe o tem, kdaj Slovenija z mednarodno pogodbo na mednarodno organizacijo prenaša uresničevanje dela svojih suverenih pravic. O katerih mednarodnih

130 Srbske novine, št. 268/1882.

131 Ur. l. RS, št. 61/06 z dne 13. 6. 2006.

132 Več informacij o pravni ureditvi, kadar nepremičnine kupujejo tuji državljani, je dostopnih na: http://www.mp.gov.si/si/delovna_podrocja/mednarodno_sodelovanje_in_mednarodna_pravna_pomoc/nakup_nepremicnin_s_strani_tujih_drzavljanov/.

133 Ustavni zakon o spremembah I. poglavja ter 47. in 68. člena Ustave Republike Slovenije, Ur. l. RS, št. 24/03, 7. 3. 2003.

134 V. Sancin, nav. delo (Ratifikacija pristopne pogodbe k EU in Nato z vidika mednarodnega prava, 2009), str. 112.

pogodbah je državni zbor glasoval na podlagi 3. a člena, je posledično razvidno šele iz magnetograma seje državnega zbora, saj se pred tem niti predlagatelju (praviloma vladi) niti kateremu koli drugemu organu ni treba opredeliti do tega vprašanja. Do danes je državni zbor na podlagi 3. a člena ratificiral te mednarodne pogodbe:

- Pogodbo o pristopu Slovenije k Evropski uniji;
- Protokol o pristopu Slovenije k Severnoatlantski pogodbi (zvezi NATO);
- Pogodbo o Ustavi za Evropo;¹³⁵
- Pristopno pogodbo Romunije za članstvo v Evropski uniji;
- Pristopno pogodbo Bolgarije za članstvo v Evropski uniji;
- Lizbonsko pogodbo, ki spreminja Pogodbo o Evropski uniji in Pogodbo o ustanovitvi Evropskih skupnosti, in
- Protokol o pristopu Republike Hrvaške k Severnoatlantski pogodbi (zvezi NATO).

Kljub neobstoječemu postopku določitve, kdaj je mednarodna pogodba po 3. a členu, lahko teoretično opredelimo dve mogoči razlagi uporabe tega člena. To sta vsebinska in formalistična.

Iz prakse državnega zbora sledi, da je državni zbor uveljavil formalističen pristop, ki izhaja iz temeljnega namena 3. a člena zagotoviti ustavno podlago za pristop Slovenije k Evropski uniji in zvezi NATO ter morebiti tudi drugim mednarodnim organizacijam, na katere bi Slovenija želela prenesti uresničevanje dela svojih suverenih pravic in obrambnim zvezam. Ta pristop ima za posledico, da se katere koli mednarodne pogodbe, ki se nanašajo na temeljne pogodbe Evropske unije ali na Severnoatlantsko pogodbo, v državnem zboru sprejemajo po 3. a členu z dvotretjinsko večino vseh poslancev. Vendar pa teorija hkrati opozarja, da bi bil ob analizi 3. a člena ustave in ob upoštevanju narave in učinkov mednarodnih pogodb pravilnejši vsebinski pristop. Sancinova piše, da je državni zbor (v treh primerih ratifikacij pristopnih pogodb tretjih držav, dvakrat k EU in enkrat NATU) ravnal tako, da se zdi ob analizi 3. a člena in upoštevanju narave in učinkov teh mednarodnih pogodb na že obstoječe države članice pravno neustrezen. Sancinova meni, da bi bilo v omenjenih primerih ustrežneje upoštevati postopek, ki ga za ratifikacijo mednarodnih pogodb, ki ustvarjajo podobne mednarodnopravne obveznosti in učinke, določa 86. člen ustave.¹³⁶ Kako bo državni zbor ravnal v prihodnje, ni povsem jasno, saj ne gre zanemariti konsistentnosti dosedanje prakse in nekaterih splošnejših argumentov, npr. da se s sprejemom nove države v članstvo mednarodne organizacije na novo določi razmerje volilnih glasov in veta v njej.

135 Pogodba o Ustavi za Evropo zaradi negativnih referendumov na Nizozemskem in v Franciji nikoli ni začela veljati. Vsebinsko je bila predlagana reforma EU nato sprejeta v Lizbonski pogodbi, ki je spremenila Pogodbo o Evropski uniji in Pogodbo o delovanju Evropske unije.

136 Več o tem glej V. Sancin, prav tam, str. 99–119.

Ločeno vprašanje je vprašanje potrebne večine za spreminjanje temeljnih pogodb Evropske unije ali Severnoatlantske pogodbe. Slovenija je Lizbonsko pogodbo o spremembah in dopolnitvah Pogodbe o Evropski uniji in Pogodbe o ustanovitvi Evropske unije ratificirala v državnem zboru na podlagi 3. a člena. Vendar pa je več držav v okviru medvladne konference zelo poudarilo potrebo po razlikovanju med Pogodbo o ustavi za Evropo, ki je bila zavrnjena na dveh referendumih, in Lizbonsko pogodbo. Ena pomembnejših razlik naj bi bila npr. po mnenju Velike Britanije in Nizozemske prav ta, da Lizbonska pogodba ne zahteva prenosa uresničevanja dela suverenih pravic z države na Unijo, kar pa naj bi zahtevala ustavna pogodba.¹³⁷ V Sloveniji se vlada do tega vprašanja (namenoma) ni opredelila, saj je ratifikacija Lizbonske pogodbe potekala med predsedovanjem Slovenije Svetu Evropske unije, ko so postopki ratifikacije v večini držav članic še tekli. Državni zbor je novembra 2010 ob odločanju o zakonu o ratifikaciji Protokola o spremembi Protokola o prehodni ureditvi, ki je priložen Pogodbi o Evropski uniji, Pogodbi o delovanju Evropske unije in Pogodbi o ustanovitvi Evropske skupnosti za atomsko energijo¹³⁸ odločil z navadno večino, torej na podlagi 86. člena in ne 3. a člena ustave. S to odločitvijo je državni zbor uveljavil vsebinski pristop in na nek način spremenil svojo dotedanjo prakso glede pristopnih pogodb.

Pogodba o Evropski uniji ureja ločeno postopek za spremembe temeljnih pogodb (48. člen PEU) in ločeno postopek za sprejem novih članic v Evropsko unijo (49. člen PEU). Slovenski pravni red pa edino izjemo glede potrebne večine za ratifikacijo mednarodne pogodbe določa v 3. a členu ustave, pri čemer je pri presoji temeljno vprašanje, ali gre za prenos uresničevanja dela suverenih pravic na mednarodno organizacijo. Nerešeno tako ostaja vprašanje, ali zadnja praksa glede sprejetja spremembe Lizbonske pogodbe pomeni, da bo državni zbor uporabil različni merili za spremembe temeljnih pogodb mednarodne organizacije, ko se ne nanašajo na prenos uresničevanja dela suverenih pravic, in za pristopne pogodbe, ali pa zadnji primer pomeni spremembo dosedanje prakse državnega zbora iz formalne v smer vsebinske presoje vsake mednarodne pogodbe posebej. Ob dvomu je mogoča tudi ustavnosodna presoja ustavnosti postopka sprejemanja zakona o ratifikaciji.

137 O različnih vidikih Lizbonske pogodbe in njeni skladnosti z ustavo ter postopku ratifikacije so odločala najvišja sodišča Velike Britanije, Nemčije in Češke.

138 Ur. l. RS – Mednarodne pogodbe, št. 20/10 z dne 7. 12. 2010. Protokol za preostanek obdobja parlamentarnega mandata 2009–2014 od začetka njegove veljavnosti dodaja 18 sedežev v evropskem parlamentu in določa ključ za dodelitev teh sedežev. Po opredeljenem ključu Slovenija dobi enega dodatnega poslanca.

2.5 Začetek veljavnosti zakona o ratifikaciji in začetek veljavnosti mednarodne pogodbe

Ustava v 8. členu določa, da v Sloveniji veljajo »ratificirane in objavljene mednarodne pogodbe«. Mednarodna pogodba državo mednarodnopravno zavezuje od datuma začetka veljavnosti mednarodne pogodbe, pogoji za začetek veljavnosti pa so določeni v končnih določbah same mednarodne pogodbe. Datum začetka veljavnosti mednarodne pogodbe je drugačen od datuma notranjepravne ratifikacije mednarodne pogodbe in datuma začetka veljavnosti zakona o ratifikaciji, praviloma ali vsaj najpogosteje pa tudi od datuma ratifikacije.

2.5.1 Objava v uradnem listu in začetek veljavnosti zakona/uredbe o ratifikaciji

V elektronski in tiskani izdaji uradnega lista se objavljajo med drugim, zakoni in uredbe o ratifikaciji mednarodnih pogodb ter obvestila o začetku in prenehanju veljavnosti mednarodnih pogodb. Mednarodne pogodbe in mednarodni akti se objavljajo v ločeni izdaji uradnega lista Mednarodne pogodbe, ki izhaja kot del rednega Uradnega lista.¹³⁹ Tako so v uradnem listu objavljene vse mednarodne pogodbe, ki veljajo v Sloveniji, izjema so mednarodne pogodbe, ki jih je Slovenija nasledila – te so (bile) objavljene v Uradnem listu SFRJ – Mednarodne pogodbe in drugi sporazumi. Po objavi v uradnem listu (kot splošno pravilo po 154. členu ustave) velja 15-dnevni *vacatio legis*, da predpis, torej tudi akt o ratifikaciji, začne veljati. Akt o ratifikaciji lahko določi tudi krajše ali daljše obdobje, najprej lahko zakon o ratifikaciji začne veljati naslednji dan po objavi v uradnem listu.¹⁴⁰ Tak primer je bil npr. začetek veljavnosti Zakona o ratifikaciji Protokola o pristopu Republike Hrvaške k Severnoatlantski pogodbi.

Mednarodna pogodba mora biti objavljena v uradnem listu pred njeno uveljavitvijo po mednarodnem pravu.¹⁴¹ Pomembno je poudariti, da začetek veljavnosti zakona ali uredbe o ratifikaciji po objavi v Uradnem listu RS pomeni sprejetje mednarodne pogodbe v notranjepravni red Republike Slovenije. To pomeni, da šele po poteku

139 7. člen Zakona o uradnem listu (Ur. l. RS, št. 112/05 – UPB, 102/07, 109/09 in 38/10-ZUKN).

140 Mednarodna pogodba se v objavi v uradnem listu v slovenščini in tujem jeziku (77. člen ZZZ-1). Če slovenščina ni eden od jezikov izvirnika pogodbe, se poleg enega tujega jezika objavi njen prevod v slovenščino. Pod črto kot opombo se na isti strani uradnega lista, če je izvirnik pogodbe v več jezikih, doda še informacija o tem, v katerih izvornikih je pogodba sklenjena in da so dostopni na Sektorju za mednarodno pravo Ministrstva za zunanje zadeve. Tako se zapišejo tudi druge opombe, npr. priloge mednarodne pogodbe na vpogled, ki niso del mednarodne pogodbe in zato niso ratificirane skupaj z njo.

141 Drugi odstavek 77. člena ZZZ-1.

vacatio legis Slovenija lahko mednarodno pogodbo ratificira, torej privoli, da jo mednarodna pogodba zavezuje.

2.5.2 Začetek veljavnosti mednarodne pogodbe po mednarodnem pravu

Kot je že bilo omenjeno, vsaka mednarodna pogodba v končnih določbah opredeljuje pogoje za svojo uveljavitev. Glede na različno število predvidenih pogodbenic in njihov namen se ti pogoji lahko razlikujejo.

- Uveljavitev dvostranskih pogodb: Medtem ko so se pred desetletji kot tipične navajale klavzule o izmenjavi listin o ratifikaciji tudi za dvostranske pogodbe, je v sodobnem pravu mednarodnih pogodb najpogostejša določba,¹⁴² da mednarodna pogodba začne veljati z izmenjavo (diplomatskih) not, s katerima se državi obvestita, da sta izpolnili notranjepravne zahteve za njeno uveljavitev (obvestilo oziroma notifikacija o izpolnjenih zahtevah za začetek veljavnosti pogodbe). To pomeni, da se po objavi v uradnem listu in po poteku *vacatio legis* drugi državi podpisnici ali skleniteljici pošlje diplomatska nota in se obvesti o dokončanju notranjepravnih postopkov. To naredi tudi druga država po dokončanju svojih postopkov. Država, ki prejme drugo noto, s tretjo noto potrди datum prejema note in s tem je določen datum začetka veljavnosti dvostranske mednarodne pogodbe (kadar tako določa mednarodna pogodba). V mednarodni pogodbi je lahko tudi določeno, da začne pogodba veljati, ko le ena stran drugi sporoči, da je končala notranje postopke, to je, ko eni podpisnici ni treba ratificirati pogodbe ali zadostuje samo podpis, kar je pogosto aktualno, kadar se sklepa pogodba med državami in mednarodnimi organizacijami.¹⁴³ Vsekakor je treba poudariti, da začetek veljavnosti mednarodne pogodbe vedno določa sama mednarodna pogodba.
- Uveljavitev večstranskih pogodb: večstranske pogodbe se ratificirajo z deponiranjem listine o ratifikaciji oziroma listine o pristopu ter morebitnih pridržkov oziroma izjav ob deponiranju ratifikacijskih oziroma drugih listin pri depozitarju. Depozitarja določa vsaka pogodba posebej v svojih določbah in ima po mednarodnem

142 Izmenjava listin o ratifikaciji se kljub določbam DKPMP uporablja danes vse redkeje, npr. pri sporazumih, ki urejajo sistemska vprašanja (kot so sporazumi o socialni varnosti; izročanju oseb in pravni pomoči; izogibanju dvojnega obdavčevanja), lahko pa tudi pri drugih sporazumih na predlog ene od držav v pogajalskem procesu, kot je npr. sporazum s Svetim sedežem.

143 Če (v izjemno redkih primerih) mednarodna pogodba ne bi bila jasna glede začetka veljavnosti, se je treba opreti na DKPMP. V nekaterih primerih takih pogodb med Italijo in Veliko Britanijo se je slednja obrnila na 31. člen DKPMP, ki se nanaša na razlago mednarodnih pogodb, konkretno na običajen pomen izrazov v določbi, ki naj bi pomenila, da sta stranki želeli izmenjavo diplomatskih not.

pravu točno opredeljene naloge.¹⁴⁴ Toda deponiranje listine o ratifikaciji še ne pomeni začetka veljavnosti mednarodne pogodbe. Končne določbe praviloma določajo, kdaj začne konkretna konvencija, protokol ali sporazum veljati. V osnovi ločujemo dve možnosti: da pogodba velja šele, ko jo npr. ratificirajo vse podpisnice (zaprte pogodbe oziroma mnogostranske pogodbe) ali pa da začne veljati določeno število dni po tem, ko je določeno število držav deponiralo listino o ratifikaciji (npr. 20 ali 30 držav, lahko je določena tudi npr. tretjina podpisnic).

Po začetku veljavnosti mednarodne pogodbe, katere pogodbenica je Slovenija, Ministrstvo za zunanje zadeve v Uradnem listu RS objavi obvestilo o začetku veljavnosti,¹⁴⁵ ki vsebuje datum začetka veljavnosti mednarodne pogodbe.¹⁴⁶ Uveljavitvi mednarodne pogodbe sledi registracija pogodbe v Sekretariatu Združenih narodov skladno s 102. členom Ustanovne listine Organizacije združenih narodov.¹⁴⁷ Prvotni namen registracije je bil preprečevati tajno diplomacijo in neobjavljene (torej zunaj redkega kroga neznane) mednarodne pogodbe, saj registrirane mednarodne pogodbe Sekretariat OZN objavi v svoji podatkovni zbirki mednarodnih pogodb.¹⁴⁸ Danes je namen registracije predvsem zagotavljanje transparentnosti (preglednosti), je pa res, da mnoge države registrirajo le redke oziroma najpomembnejše mednarodne pogodbe. Glede na to, da so po slovenskem pravnem redu vse ratificirane mednarodne pogodbe objavljene v uradnem listu, neregistracija mednarodne pogodbe nima za posledico, da te pogodbe niso objavljene in dostopne javnosti.

2.5.3 Začasna uporaba mednarodne pogodbe

Od začetka veljavnosti mednarodne pogodbe je treba razlikovati institutčasne uporabe. Mednarodna pogodba lahko vsebuje klavzulo očasni uporabi mednarodne pogodbe, običajno to pomeni, da se pogodbačasno uporablja od podpisa

144 Glej 76.–78. člen DKPMP.

145 Drugi odstavek 77. člena ZZZ-1.

146 ZZZ-1 izrecno določa, da se lahko v Uradnem listu RS po sklepu vlade objavijo tudi akti iz osmega odstavka 75. člena, ki jih s sklepom potrdi vlada, po sklepu vlade oziroma državnega zbora pa tudi mednarodni akti, ki niso mednarodne pogodbe. Tak primer je npr. t. i. sporazum o klirinškem dolgu – Sporazum med Vlado RS in Vlado RF o ureditvi obveznosti bivše ZSSR po obračunih, povezanih z blagovnim prometom med bivšo SFRJ in bivšo ZSSR (Ur. l. RS – Mednarodne pogodbe, št. 16/08 (Ur. l. RS, št. 90/08)).

147 Glej *United Nations Treaty Collection*, dostopno na <<http://untreaty.un.org/English/treaty.asp>>.

148 Kot sankcijo za neregistracijo Ustanovna listina OZN določa, da se nobena pogodbenica mednarodne pogodbe ali sporazuma, ki ni registriran, nanj ne more sklicevati pred organi Organizacije združenih narodov (vključno pred Meddržavnim sodiščem v Haagu), vendar iz prakse sodišča izhaja, da to tudi presoja in upošteva sklicevanje na neregistrirane mednarodne pogodbe.

dalje. V tem primeru oseba, pooblaščenca za podpis pogodbe, državo že s podpisom zaveže k začasni uporabi. To so izjemni položaji, ko je iz praktičnih, časovnih ali drugih razlogov za obe podpisnici ugodneje, da se pogodba začne uporabljati takoj. Države imajo to področje različno urejeno, nekatere so glede tega zelo odprte, druge imajo bolj omejevalno stališče. Ta različna stališča je treba upoštevati pri pogajanjih in na medvladnih konferencah. Za primer lahko damo predlog skupine držav, da se v Protokol št. 14 bis k Evropski konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin vključi klavzula o začasni uporabi in se s tem izogne zapletenemu ratifikacijskemu postopku, vendar predlog zaradi nestrinjanja nekaterih držav na koncu ni bil sprejet.¹⁴⁹ Temeljni argument proti sprejemu take klavzule je bila ustavnopravna oziroma notranjepravna ureditev v nekaterih državah, ki za ta primer onemogoča začasno uporabo (ugovor je dala tudi Slovenija).

Slovenija spada v skupino držav, ki le izjemoma dopušča začasno uporabo mednarodne pogodbe. ZZZ-1 v 72. členu opredeljuje možnost začasne uporabe pod temi pogoji: »Če je za ratifikacijo mednarodne pogodbe pristojna vlada, sme delegacija z njenim soglasjem sprejeti klavzulo, da se bo pogodba začasno uporabljala pred njeno uveljavitvijo.« Zakon torej zahteva izrecno predhodno soglasje vlade, da se mednarodna pogodba začasno uporablja, poleg tega pa je klavzula lahko vključena le v mednarodne pogodbe, katerih ratifikacija je v pristojnosti vlade. Razlog za tako ureditev verjetno izhaja iz 8. člena ustave, ki določa, da se v Sloveniji neposredno uporabljajo ratificirane in objavljene mednarodne pogodbe.

2.5.4 Obveznost države, ki nastopi s podpisom mednarodne pogodbe

Ne glede na začetek veljavnosti mednarodne pogodbe pa določene obveznosti za državo nastanejo že s podpisom mednarodne pogodbe, ki poleg parafiranja mednarodne pogodbe označuje konec pogajanj in hkrati začetek obstoja mednarodne pogodbe, zato mu mednarodno pravo pripisuje določene učinke.¹⁵⁰ To vprašanje je bilo npr. aktualno leta 2011 po podpisu t. i. sporazuma ACTA (trgovinski sporazum za boj proti ponarejanju med EU in njenimi državami članicami in še nekaterimi drugimi državami).¹⁵¹

149 Kot kompromis je opredeljena možnost začasne uporabe, če da država o tem posebno izjavo. To določa 7. člen protokola: »Do začetka veljavnosti protokola v skladu s pogoji iz 6. člena lahko vsaka pogodbenica konvencije, ki je podpisala ali ratificirala ta protokol, kadar koli izjavi, da se zanjo protokol začasno uporablja. Izjava začne veljati prvi dan meseca po dnevu, ko jo prejme generalni sekretar Sveta Evrope.« Ur. l. RS – Mednarodne pogodbe, št. 12/09.

150 S. Drenik, nav. delo (2009), str. 138.

151 A. Svetličič, nav. delo (2013), str. 227.

Obširnejši znanstveni članek z naslovom »Obveznost države, da med podpisom in uveljavitvijo mednarodne pogodbe ne izniči njenega predmeta in namena« je glede te tematike napisal Andrej Svetličič.¹⁵² V njem ugotavlja, da države pri mednarodni pogodbi načeloma ravnajo v dobri veri in zato večinoma ne prihaja do težav pri njihovi ratifikaciji in uveljavitvi.¹⁵³ To vprašanje ureja 18. člen DKPMP, ki določa, da se mora država vzdržati dejanj, zaradi katerih se izniči predmet in namen mednarodne pogodbe, če je a) podpisala mednarodno pogodbo s pridržkom ratifikacije, dokler jasno ne izrazi namena, da ne bo postala pogodbenica mednarodne pogodbe ali b) izrazila privolitev, da jo mednarodna pogodba zavezuje, že pred njeno uveljavitvijo in pod pogojem, da se uveljavitev ne odlašá neupravičeno. Svetličič ugotavlja, da država to obveznost krši, če s svojim ravnanjem izniči predmet in namen pogodbe – ki se razumeta kot celota –, kar pomeni, da s svojimi dejanji med podpisom in uveljavitvijo izniči temeljne dele pogodbe, potrebne za njeno celovitost, tako da poseže v samo bistvo pogodbe. Pri ravnanju države je treba pokazati neko raven subjektivnega odnosa do tega ravnanja.¹⁵⁴

2.6 Presoja mednarodnih pogodb pred Ustavnim sodiščem RS – pregled

Do zdaj je Ustavno sodišče RS petkrat predhodno presojalo ustavnost mednarodne pogodbe v postopku ratifikacije državnega zbora¹⁵⁵ na podlagi drugega odstavka 160. člena ustave. Ustavno sodišče je presojalo skladnost teh pogodb z ustavo:

- Evropskega sporazuma o pridružitvi med Republiko Slovenijo na eni strani in Evropskimi skupnostmi in njihovimi državami članicami, ki delujejo v okviru EU, na drugi strani (»primer ESP«, mnenje UstS št. Rm-1/97 z dne 5. 6. 1997);
- Sporazuma med Republiko Slovenijo in Republiko Hrvaško o obmejnem prometu in sodelovanju¹⁵⁶ (»primer SOPS«, mnenje UstS št. Rm-1/00 z dne 19. 4. 2001);
- Sporazuma med Republiko Slovenijo in Svetim sedežem o pravnih vprašanjih¹⁵⁷ (»primer Vatikanski sporazum«, mnenje UstS št. Rm-1/02 z dne 19. 11. 2003);
- Pogodbe med Vlado Republike Slovenije in Vlado Republike Hrvaške o Nuklearni

152 Prav tam.

153 Prav tam, str. 251.

154 Prav tam.

155 Ustavno sodišče še ni prejelo pobude/zahteve za predhodno presojlo ustavnosti mednarodne pogodbe v postopku ratifikacije vlade. Glede tega se postavlja vprašanje pristojnosti Ustavnega sodišča RS, o čemer bo moralo odločiti sodišče, če do takega primera pride.

156 Ur. l. RS, št. 43/01 – Mednarodne pogodbe št. 20/01, Odl. US: Rm-1/00–29, 46/05 Skl.US: U-I-376/02–21.

157 Ur. l. RS, št. 118/03 – Mednarodne pogodbe, št. 4/04.

- elektrarni Krško¹⁵⁸ (»primer NEK«, mnenje UstS št. Rm-2/02 z dne 5. 12. 2002) in
- Arbitražnega sporazuma med Vlado Republike Slovenije in Vlado Republike Hrvaške¹⁵⁹ (»primer Arbitražni sporazum«, mnenje US Rm-1/09 z dne 18. 3. 2010).

Predhodno ustavnosodno presojo je v primerih ESP, Vatikanskega sporazuma in Arbitražnega sporazuma predlagala vlada, v primerih SOPS in NEK pa tretjina poslancev državnega zbora.¹⁶⁰ Poudariti je treba, da je predmet predhodne presoje ustavnega sodišča mednarodna pogodba in ne zakon o ratifikaciji. V zvezi z arbitražnim sporazumom pa je skupina poslancev vložila tudi zahtevo za (naknadno) presojo ustavnosti zakona o njegovi ratifikaciji, ki je bila zavržena. Neustavnost je bila ugotovljena le v primeru ESP, in sicer glede določb, ki so se nanašale na lastninsko pravico na nepremičninah in zemljiščih v Republiki Sloveniji, ki jo pridobijo državljani članic EU. Mnenje ustavnega sodišča je za državni zbor zavezujoče, zato je ustavodajalec pred ratifikacijo neustavne mednarodne pogodbe spremenil ustavo (prva sprememba 68. člena ustave).

Ustava ne predvideva naknadne presoje ustavnosti mednarodne pogodbe, vendar je tovrstno presojo razvilo ustavno sodišče s svojo prakso. Pristojnost Ustavnega sodišča v tem primeru temelji na prvi in tretji alineji prvega odstavka 160. člena ustave (skladnost zakonov in podzakonskih predpisov z ustavo). Na tej podlagi je do zdaj odločalo o treh aktih o ratifikaciji mednarodne pogodbe:

- Uredba o ratifikaciji Sporazuma med Republiko Slovenijo in Republiko Hrvaško o vojaških pokojninah (Ur. l. RS – Mednarodne pogodbe, št. 13/92) – Odločba št. U-I-147/94 z dne 30. 11. 1995;
- Zakon o ratifikaciji Evropskega sporazuma o pridružitvi – Odločba št. U-I-197/97; Uredba o ratifikaciji Kodeksa ribiškega obnašanja med Vlado Republike Slovenije in Vlado Republike Hrvaške – Odločba št. U-I-376/02 in

158 Pogodba med Vlado Republike Slovenije in Vlado Republike Hrvaške o ureditvi statusnih in drugih pravnih razmerij, povezanih z vlaganjem v Nuklearno elektrarno Krško, njenim izkoriščanjem in razgradnjo, ter Skupna izjava ob podpisu Pogodbe med Vlado Republike Slovenije in Vlado Republike Hrvaške o ureditvi statusnih in drugih pravnih razmerij, povezanih z vlaganjem v Nuklearno elektrarno Krško, njenim izkoriščanjem in razgradnjo, Ur. l. RS, št. 117/02 – Mednarodne pogodbe, št. 5/03, Odl.US: Rm-2/02–24.

159 Ur. l. RS, št. 25/10 – Mednarodne pogodbe, št. 11/10, Ur. l. RS, št. 53/10, 73/10, Skl. US: U-I-180/10–7.

160 Predsednik republike, ki mu 107. člen ustave prav tako daje pravico vlagatelja predhodne presoje ustavnosti mednarodne pogodbe, do zdaj še ni nastopil kot predlagatelj.

- Zakon o ratifikaciji Arbitražnega sporazuma – Odločba št. U-I-180/10–13 z dne 7. 10. 2010.

Prakso ustavnega sodišča glede ustavnosodne presoje mednarodnih pogodb je leta 2009 podrobneje predstavila nekdanja ustavna sodnica Mirjam Škrk,¹⁶¹ zato tu ni potrebna podrobnejša predstavitev.

3. KONKRETNI PRIMERI

Temeljna ustavna listina o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije in Ustavni zakon za izvedbo TUL sta ključna dokumenta za vzpostavitev slovenske samostojnosti in neodvisnosti ter posledično državnosti. Glede mednarodnih pogodb in mednarodnega prava opredeljujeta naslednja tri vsebinska vprašanja: (1) državne meje Republike Slovenije, (2) standarde spoštovanja človekovih pravic v Sloveniji in (3) nasledstvo mednarodnih pogodb po nekdanji SFRJ. V nadaljevanju bomo na kratko z mednarodno-pravnega vidika pregledali vsa tri omenjena vprašanja, saj nazorno prikazujejo vlogo in pomen mednarodnih pogodb in mednarodnega prava v začetni fazi nastanka države.

3.1 Opredelitev državnih meja z mednarodno pogodbo (II. razdelek TUL)

Pri razlagi II. razdelka TUL ne moremo mimo mnenja ustavnega sodišča v zadevi Rm-1/09 z dne 18. marca 2010 pri presoji ustavnosti arbitražnega sporazuma. To mnenje je pomembno za dokončno določitev kopenske in morske meje s Hrvaško ter tudi razumevanje državne meje Slovenije s preostalimi tremi sosednjimi državami. Ustavno sodišče je v 36. odstavku obrazložitve zapisalo, da 4. člen ustave med drugim predpostavlja, da je ozemlje Slovenije znano in določeno z državnimi mejami, prav to pa je bil namen II. razdelka TUL. Vendar ustavno sodišče piše, da II. razdelek TUL ni določil mej, kot je običajno v mednarodnih pogodbah, saj njihovega poteka ne opisuje in jih ne določa z zemljepisnimi koordinatami. Ker pa se določba sklicuje na mednarodno priznane zunanje meje nekdanje SFRJ ter na mejo s Hrvaško, kakor je obstajala v nekdanji SFRJ, so meje postale določene tudi v notranjem ustavnem pravu. Določba II. razdelka TUL je tako po mnenju ustavnega sodišča konstitucionalizirala državne meje Republike Slovenije.¹⁶² Ustavno sodišče meni, da je zato treba glede državnih mej Republike Slovenije razlikovati med mednarodnopravnim in notranjepravnim položajem. To sta ločena pravna sistema, vendar je treba pri razlagi

161 Glej M. Škrk, nav. delo (Ustavnosodna presoja mednarodnih pogodb, 2009), str. 51–74.

162 Mnenje US RS v zadevi RM-1/09, 34. odstavek obrazložitve.

notranjega prava izhajati iz mednarodnega prava, kajti državne meje so po naravi stvari mednarodnopravno vprašanje.¹⁶³ V 38. odstavku obrazložitve ustavno sodišče dodaja, da v navedenem smislu ustavni določbi pomenita ustavnopravno oviro za spreminjanje državnih mej. Mednarodna pogodba, ki bi spremenila potek državne meje, bi po mnenju Ustavnega sodišča pomenila tudi spremembo tistega ozemlja, na katerem je TUL 25. 6. 1991 vzpostavila državno suverenost Republike Slovenije, in bi bila zato v neskladju z II. razdelkom TUL.

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

Mednarodnopravni namen II. razdelka TUL je bil predvsem ob osamosvajanju pokazati zavezanost mednarodnemu pravu. To jasno izhaja tudi iz Deklaracije ob samostojnosti z dne 25. 6. 1991, ki jo je takratna Skupščina Republike Slovenije sprejela hkrati s TUL; deklaracija v IV. razdelku med drugim določa, da »Republika Slovenija kot mednarodnopravni subjekt spoštuje vsa načela mednarodnega prava in v smislu pravnega nasledstva določbe vseh mednarodnih pogodb, ki jih je sklenila SFRJ in se nanašajo na ozemlje Republike Slovenije«.¹⁶⁴

V nadaljevanju bomo predstavili mednarodne pogodbe, ki opredeljujejo meddržavne meje (in posledično suvereno ozemlje) Republike Slovenije. Videli bomo, da meje

163 Prav tam, 18. odstavek obrazložitve.

164 Prav tam, 42. odstavek obrazložitve.

niso nekaj statičnega, ampak so dinamična materija, zato je prilagajanje mej novim naravnim pojavom ob pogoju, da gre za zamenjave ozemlja brez poseganja v obseg ozemlja posamezne države, prej pravilo kot izjema. Tako je mednarodne meje razumela tudi nekdanja SFRJ in Republika Slovenija kot njen del in posledično je bilo po drugi svetovni vojni, deloma pa tudi že po osamosvojitvi Slovenije, sklenjenih več mednarodnih pogodb o državni meji.¹⁶⁵

3.1.1 Državna meja med Slovenijo in Avstrijo

Današnja državno mejo med Slovenijo in Avstrijo opredeljuje šest mednarodnih pogodb, sklenjenih v različnih časovnih obdobjih. Ta meja je dolga 318 km¹⁶⁶ In razdeljena na 27 mejnih sektorjev. Slovenska stran opravlja vzdrževalna dela od VIII. do XXI. mejnega sektorja, avstrijska stran pa na preostalih mejnih sektorjih.¹⁶⁷ Meja je označena z več kot 7000 mejnimi znaki, vse oznake SFRJ pa so zamenjane z oznakami Republike Slovenije.

- Po prvi svetovni vojni je državno mejo med Kraljevino Srbov, Hrvatov in Slovencev (SHS) in Avstrijo določila Komisija za razmejitev v letih 1920–1923 na podlagi *senžermenske (mirovne) pogodbe*, sklenjene 10. septembra 1919.¹⁶⁸ Po drugi svetovni vojni severna meja FLRJ (pozneje: SFRJ) še več let ni bila določena. Že med vojno so zavezniške sile sklenile, da bo po vojni Avstrija obnovljena v mejah pred priključitvijo (anšlusem). Jugoslovanske/slovenske zahteve so sicer bile, da se severna meja popravi (revidira), vendar niso bile uspešne še posebej zato, ker je bila meja po prvi svetovni vojni določena tudi s plebiscitom.
- T. i. senžermenska meja je bila potrjena 15. maja 1955 s podpisom *Pogodbe o ponovni vzpostavitvi samostojne in demokratične Avstrije* (v nadaljevanju *avstrijska*

165 Za pregled poglavja 3.1 ter koristne komentarje, pripombe in predloge s tem v zvezi se zahvaljujem Dušanu Faturju, strokovnemu sodelavcu Ministrstva za zunanje zadeve.

166 Slovenija v številkah 2010, nav. delo, str. 5.

167 To pomeni, da Slovenija vzdržuje manjši del mejne črte kot Avstrija, razlika v korist slovenske strani pa je nastala zato, ker so sektorji, ki jih obnavlja slovenska stran, težji za delo. Merilo za razdelitev sektorjev je bil ocena stroškov, ki naj bi bili za obe državi približno enaki.

168 Pri tem je imel pomembno vlogo za določitev meje koroški plebiscit, ki je bil 10. oktobra 1920, in je pomembno vplival na določitev (opredelitev) zahodnega dela državne meje med Kraljevino SHS in Avstrijo po prvi svetovni vojni, ki velja še danes. Prebivalci Koroške so se na (meddržavnem) plebiscitu izrekli za Republiko Avstrijo in ne za Kraljevino Srbov, Hrvatov in Slovencev.

državna pogodba ali okrajšano: *ADP*) na Dunaju.¹⁶⁹ 5. člen ADP določa, da so meje Avstrije meje, kot so bile 1. januarja 1938.¹⁷⁰

- 8. aprila 1965 je bila v okviru nekdanje SFRJ sklenjena *Pogodba med SFRJ in Republiko Avstrijo o skupni državni meji*,¹⁷¹ ki se sklicuje na potek državne meje, kot jo je določila razmejitvena komisija v letih 1920–1923 na podlagi senžermenske mirovne pogodbe in pozneje ADP. Nova pogodba pa v 1. členu določa tudi odmik od ureditve v ADP, in sicer na vodnem toku Mure (premik mejne črte na sredinsko črto vodotoka po stanju na dan 25. novembra 1962), ne glede na siceršnje hkratno poudarjanje načela nespremenljivosti poteka meje ob (naravni) spremembi smeri vodotokov (4., 5. in 6. člen).
- Sprememba mejne črte po končani predvideni regulaciji mejnega potoka Kučnica v Prekmurju je bila uresničena s *Pogodbo o spremembi pogodbe o skupni državni meji*, ki je bila podpisana 29. oktobra 1975.¹⁷² Poleg tega je 5. člen te pogodbe določil še spremembo mejne črte zaradi regulacije Šentiljskega potoka, 8. člen pa spremembo mejne črte na cestnem mejnem prehodu Holmec – Grablach. S 15. členom je bila sprejeta tudi dopolnitev *Pogodbe o skupni državni meji* iz leta 1965, ki je stalno mešano komisijo za izvajanje pogodbe pooblastila, da predlaga pristojnim organom pogodbenic tudi spremembo poteka državne meje med SFRJ in Avstrijo.
- Po osamosvojitvi Republike Slovenije je bila meja oziroma mejna črta prilagojena reguliranim vodotokom še dvakrat. Prvič s *Pogodbo o poteku državne meje na mejnih sektorjih II, IV do VII in delih mejnih sektorjev IX in X (regulirana Glančnica) kakor tudi XIX (reguliran Riški potok)* z dne 24. oktobra 1995,¹⁷³ in sicer ponovno na reguliranem potoku Kučnica in na Muri (s posledično razveljavitvijo prejšnje ureditve, določene v pogodbah iz leta 1965 in 1975), na potoku Glančnica in Riškem potoku. 21. julija 2010 pa je bila v Ljubljani podpisana še *Pogodba med Republiko Slovenijo in Republiko Avstrijo o poteku državne meje na mejnih sektorjih VIII do XV in XXII do XXVII*.¹⁷⁴

169 Ta pogodba je mednarodna pogodba, ki so jo podpisale zavezniške zasedbene sile v Avstriji: ZDA, ZSSR, Francija in Združeno kraljestvo ter avstrijska vlada. Pogodba je začela veljati 27. julija 1955.

170 United Nations Treaty Series, Volume 217 (1955).

171 Ur. l. SFRJ – Mednarodne pogodbe in drugi sporazumi, št. 11/66.

172 Ur. l. SFRJ, št. 29/76.

173 Ur. l. RS – Mednarodne pogodbe, št. 16/96.

174 Ur. l. RS – Mednarodne pogodbe št. 9/11. Za mejni sektor XXVII je bil že 21. septembra 1995 na Dunaju sklenjen tudi Sporazum med Republiko Slovenijo in Republiko Avstrijo o uporabi dveh delov slovenskega državnega ozemlja na območju smučišča Tromeja. Glej Ur. l. RS, – Mednarodne pogodbe, št. 12/96.

3.1.2 Državna meja med Slovenijo in Italijo

Današnja državno mejo med Slovenijo in Italijo opredeljujeta dve mednarodni pogodbi. Ta meja je na kopnem dolga 280 km.¹⁷⁵ Razdeljena je na osem mejnih sektorjev.¹⁷⁶ Do leta 1998 je bila obnovljena celotna državna meja, kar pomeni, da so bile na vseh glavnih mejnikih (nekaj več kot 200) zamenjane državne oznake SFRJ z RS, celotna državna meja pa je označena z nekaj več kot 3500 mejniki, dopolnjena je bila tudi celotna mejna dokumentacija. Izmerjen je bil mejni potok Prvačina, kjer naj bi bila predvidoma v prihodnje sklenjena pogodba o zamenjavi zemljišč in torej spremembi meje. Državna meja med Republiko Slovenijo in Italijansko republiko poteka po črti, ki jo določata *Mirovna pogodba z Italijo*, podpisana v Parizu 10. februarja 1947 (v nadaljevanju *Pariška mirovna pogodba*),¹⁷⁷ in *Pogodba med Socialistično federativno republiko Jugoslavijo in Italijansko republiko*, podpisana v Osimu 10. novembra 1975 (v nadaljevanju *Osimska pogodba*).

- *Pariška mirovna pogodba* je določila mejo med takratno Jugoslavijo (FLRJ) in Italijo ter Svobodnim tržaškim ozemljem (v nadaljevanju STO).¹⁷⁸ Določila je, da so vse meje Italije ob upoštevanju sprememb, določenih v njenem 2., 3., 4., 11. in 22. členu, meje, kakršne so bile 1. januarja 1938. Te nove meje so zarisane na zemljevidih *v prilogi I k Mirovni pogodbi*.¹⁷⁹ Na spremenjeno mejo med Italijo in Jugoslavijo se nanaša 3. člen, na mejo med Italijo in STO 4. člen, na mejo med Jugoslavijo in STO pa 22. člen *Pariške mirovne pogodbe*.¹⁸⁰ Ta pogodba je še določila, da Italija Jugoslaviji odstopa polno suverenost nad ozemljem med novo mejo in italijansko-jugoslovansko mejo, kot je bila 1. januarja 1938, občino Zadar in izrecno navedena območja (ki vsebujejo otoke in otočke).¹⁸¹ Gre torej za odstop

175 Slovenija v številkah 2010, nav. delo, str. 5.

176 Slovenska stran je odgovorna za vzdrževanje sektorjev z lihimi številkami, italijanska pa za sektorje s sodimi številkami.

177 *Pariška mirovna pogodba* je začela veljati 15. septembra 1947.

178 Glej *Pariška mirovna pogodba*: integralno prevodno besedilo *Mirovne pogodbe z Italijo*, podpisane v Parizu 10. februarja 1947, in faksimilni kartografski prikaz pogodbeno določenih mej med Italijo, FLRJ in STO, nav. delo, str. 113; in *United Nations Treaty Series*, zvezek 49 in 50.

179 *United Nations Treaty Series*, zvezek 50.

180 Ta člen je vključen v IV. poglavje pogodbe, ki se nanaša na *Federativno ljudsko republiko Jugoslavijo* (Posebne določbe), ki poleg vprašanja meje vsebuje še določbe o tem, da mora Italija Jugoslaviji vrniti vse predmete umetniške, zgodovinske, znanstvene, izobraževalne ali verske narave kot tudi upravne arhive, ki so bili zaradi italijanske okupacije odstranjeni z ozemelj, odstopljenih Jugoslaviji po pogodbah (glej 12. člen) ter vprašanje oskrbe mesta Gorice z vodo (13. člen).

181 11. člen *Pariške mirovne pogodbe*.

od stare rapalske meje iz leta 1920 med Italijo in Kraljevino Srbov, Hrvatov in Slovencev (oziroma po letu 1929 Kraljevino Jugoslavijo) in določitev nove meje od tromeje z Avstrijo do stičišča meje Jugoslavije, Italije in (nekdanjega) STO.

- *S Pariško mirovno pogodbo* pa meja med Jugoslavijo in Italijo še ni bila v celoti načrtana, saj Trst (z okolico) kot največje mesto in najbolj sporna točka ni bil priključen ne Jugoslaviji ne Italiji. Ozemlje STO je opredelil prvi odstavek 21. člen *Mirovne pogodbe* kot območje, »ki leži med Jadranskim morjem in mejami, določenimi v 4. in 22. členu omenjene pogodbe«. Drugi odstavek 4. člena je določil, da z začetkom veljavnosti Mirovne pogodbe preneha italijanska suverenost nad območjem, ki sestavlja STO.¹⁸² STO se ni štel za odstopljeno ozemlje,¹⁸³ saj je bilo ustanovljeno na narodnostno najraznovrstnejšem območju kot poseben subjekt mednarodnega prava,¹⁸⁴ njegovo celovitost in neodvisnost pa naj bi po pogodbi zagotavljal Varnostni svet Organizacije združenih narodov,¹⁸⁵ vendar do tega dejansko ni prišlo.
- *Memorandum o razumevanju glede Svobodnega tržaškega ozemlja* (t. i. Londonski memorandum),¹⁸⁶ parafiran 5. oktobra 1954 med vladami Jugoslavije, Italije, Združenega kraljestva in ZDA, je pomemben mejnik za dokončno določitev italijansko-slovenske meje. Memorandum je uredil nerešeno vprašanje razmejitve med Italijo in Jugoslavijo (oziroma Slovenijo kot delom Jugoslavije) po koncu druge svetovne vojne. Z njim je prenehala vojaška uprava v STO, saj je opredelil civilno upravo. Jugoslovanska civilna uprava je dobila cono B STO in majhen del cone A STO (območje pod jugoslovansko upravo), italijanska pa večino cone A (območje pod italijansko upravo). Sloveniji kot republikli v Jugoslaviji je bil priključen okraj Koper (z Izolo in Piranom) cone B STO – komentatorji pišejo, da je Slovenija dobila izhod na morje,¹⁸⁷ Hrvaški pa okraj Buje cone B STO. Bohte in Škrk pišeta, da ima memorandum nesporno naravo mednarodne pogodbe o ozemeljski razmejitvi med dvema sosednjima

182 STO je obsegalo obalo Jadranskega morja od Devina do Novigrada z ozkim zaledjem in je merilo 738 km². STO je bil (tako kot prej Julijska krajina) razdeljeno na cono A (območje mesta Trst z bližnjo okolico) pod anglo-ameriško vojaško upravo in cono B pod jugoslovansko vojaško upravo. Cona B je obsegala okraja Koper in Buje.

183 Četrty odstavek 21. člena Mirovne pogodbe.

184 STO se upravlja v Skladu z Instrumentom začasni režim, ki ga odobri Varnostni svet.

185 Slovenija tako leta 1947 ni dobila izhoda na morje.

186 United Nations Treaty Series, zvezek 235 (1956).

187 Glej N. Terčon, nav. delo, str. 158–194. Glede na to, da je Slovenija izgubila Trst, je v Koprju začela graditi novo večje pristanišče.

državama.¹⁸⁸ Vendar je memorandum sprejela le Ljudska skupščina FLRJ (25. oktobra 1954), italijanska vlada pa ga (v parlamentu) ni ratificirala. Kljub temu je memorandum utrdil delitev ozemlja STO na jugoslovanski in italijanski del, saj drugi odstavek memoranduma navaja, da se določbe glede razmejitev in opredelitve civilne uprave uporabljajo od dne parafriranja.¹⁸⁹

- *De iure* je bil STO ukinjen šele leta 1975 s *Pogodbo med nekdanjo Socialistično federativno republiko Jugoslavijo in Italijansko republiko*, podpisano 10. novembra 1975 v Osimu pri Anconi (t. i. *Osimska pogodba*), ki je formalno potrdila t. i. memorandumsko mejo med Jugoslavijo in Italijo na kopnem. Osimska pogodba pa je med Jugoslavijo in Italijo določila tudi mejo na morju. Pogodbo sta ratificirala oba parlamenta. Z dnem začetka veljavnosti te pogodbe, 11. oktobra 1977, se je tudi prenehal uporabljati Londonski memorandum o soglasju s prilogami (vključno s posebnim statutom, ki je bil prvi dokument, ki je urejal zaščito slovenske etnične manjšine v Italiji, vendar samo za tržaško ozemlje).¹⁹⁰ Meja na kopnem in na morju med Italijo in Jugoslavijo je bila torej celovito določena šele z uveljavitvijo Osimske pogodbe.¹⁹¹ V 1. členu se nanaša na jugoslovansko-italijansko mejo na kopnem za območje, ki je sestavljalo STO, torej na območje, na katerem leta 1947 ni bila določena meja med državama.¹⁹² Mejo med državama v Tržaškem zalivu pa določa 2. člen Osimske pogodbe in je opisana v prilogi III ter vrisana na karto v prilogi IV k Osimski pogodbi. Opredeljen je potek meje v Tržaškem zalivu, ki je tudi ladjam z veliko tonažo zagotovil možnost vožnje izključno po italijanskem teritorialnem morju do odprtega morja.¹⁹³ Slovenija in Italija sta z

188 Pariška mirovna pogodba, nav. delo, str. vi.

189 Memorandum so pri Združenih narodih registrirale ZDA. V United Nations Treaty Series, zvezek 235, str. 100 pa je navedeno, da je memorandum začel veljati z dnem podpisa 5. oktobra 1954.

190 7. člen Osimske pogodbe. Glej tudi 8. člen glede notranjih ukrepov, že sprejetih za izvajanje posebnega statuta.

191 Glej Osimski sporazumi, nav. delo, str. 515. Treba je ločevati med Osimsko pogodbo in Osimskimi sporazumi, ki so širši pojem in poleg Pogodbe med SFR Jugoslavijo in Italijansko republiko vsebuje še Sporazum o pospeševanju gospodarskega sodelovanja med SFRJ in Italijansko republiko in druge s tema povezane dokumente. O pomenu Osimskih sporazumov glej tudi izjavo MZZ ob 35. obletnici njihovega podpisa: <http://www.mzz.gov.si/nc/si/medijsko_sredisce/novica/article/141/27783/>.

192 1. člen določa tisti del meje med SFRJ in Republiko Italijo, ki ni označen kot tak v Pariški mirovni pogodbi in je opisan v prilogi I in vrisan na karti v prilogi II k Osimski pogodbi. To je od Medje vasi do zaliva svetega Jerneja in meje v Tržaškem zalivu in severnem Jadranu.

193 Pri razmejitvi teritorialnega morja sta obe državi upoštevali Ženevski konvenciji iz 29. aprila 1958 o teritorialnem morju in o obrežnih conah.

izmenjavo not 31. julija 1992 potrdili nasledstvo (nadaljnjo veljavnost) Osimskih sporazumov.

- Po določitvi meje je nastala potreba po opravih glede obnove in vzdrževanja državne meje. Ta opravila so bila opredeljena v *Konvenciji med Zveznim izvršnim svetom Skupščine Socialistične federativne republike Jugoslavije in Vlado Italijanske republike o vzdrževanju državne meje*, podpisani 29. oktobra 1980 v Novi Gorici, ki jo je Republika Slovenija nasledila. 7. marca 2007 pa je bila v Rimu med državama podpisana (nova) *Konvencija med Republiko Slovenijo in Italijansko republiko o vzdrževanju državne meje*.¹⁹⁴ Ta konvencija v prvem odstavku 1. člena določa, da »Državna meja med Republiko Slovenijo in Italijansko republiko poteka po črti, ki jo določata Mirovna pogodba z Italijo, podpisana v Parizu 10. februarja 1947, in Pogodba med nekdanjo Socialistično federativno republiko Jugoslavijo in Italijansko republiko, podpisana v Osimu 10. novembra 1975.« Določa tudi, da ostane mejna črta nespremenjena, če sovпада z rečnimi tokovi, tudi če se tok reke spremeni, in da se potek mejne črte lahko uskladi s spremenjenim vodnim tokom le, če pogodbenici o tem skleneta dodaten sporazum.

3.1.3 Državna meja med Slovenijo in Madžarsko

Današnja državno mejo med Slovenijo in Italijo opredeljujeta dve mednarodni pogodbi. Ta meja je dolga 102 km.¹⁹⁵ Razdeljena je na dva mejna sektorja približno enake dolžine. Označena je z več kot 2700 mejnimi znaki, v prvem severnem sektorju opravlja dela madžarska stran, v drugem pa slovenska.¹⁹⁶

- Državna meja med Jugoslavijo in Madžarsko je bila določena na podlagi *Mirovnega sporazuma*, podpisanega 4. junija 1920 v Trianonu, in potrjena z Mirovno pogodbo z Madžarsko, sklenjeno 10. februarja 1947 v Parizu. Prvi odstavek 1. člena te pogodbe določa, da meje Madžarske z Avstrijo in Jugoslavijo ostanejo kot so bile 1. januarja 1938.¹⁹⁷

194 Glej Zakon o ratifikaciji Konvencije med Republiko Slovenijo in Italijansko republiko o vzdrževanju državne meje, Ur. l. RS – Mednarodne pogodbe, št. 13/08 (Ur. l. RS, št. 61/08). Konvencija še ne velja, saj še ni bilo izmenjave listin o ratifikaciji.

195 Slovenija v številkah 2010, nav. delo, str. 5.

196 V letih 1993–1994 je bila urejena celotna meja, zamenjane so bile državne oznake na vseh mejnikih. Izmerjena je bila regulirana Lendava, izdelani so načrti reguliranja potokov, posledično pa je v pripravi tudi pogodba za spremembo državne meje oziroma glede izmenjave zemljišč.

197 United Nations Treaty Series, zvezek 41 (1949).

- 20. oktobra 1983 je bila v Beogradu podpisana *Konvencija med Zveznim izvršnim svetom Skupščine Socialistične federativne republike Jugoslavije in Vlado Ljudske republike Madžarske o obnavljanju, zaznamovanju in vzdrževanju mejne črte in mejnih oznak na jugoslovansko-madžarski državni meji*.¹⁹⁸ Ta konvencija poudarja načelo nespremenljivosti meje med državama ter meddržavni komisiji izrecno ne daje take pristojnosti, kot jo ima slovensko-avstrijska komisija, vendar pa to ne pomeni, da pogodbe o premiku mejne črte državi zato ne moreta skleniti. Določba o stalnosti in nespremenljivosti velja do drugačnega dogovora med državama skladno z mednarodnim pravom, tj. do spremembe določbe oziroma do sklenitve nove mednarodne pogodbe, enako kot v primeru z Avstrijo.
- Na strokovno-tehnični ravni je po nam dostopnih podatkih že doseženo soglasje o smotrnosti spremembe 2. člena Konvencije o poteku državne meje na reguliranem potoku Ledava.¹⁹⁹ Tako spremembo bi lahko razumeli kot ukrep, ki ga narekujejo razmere v naravi, kot prilagoditev mejne črte terenskim pogojem. Taka sprememba ne bi posegala v obseg ozemlja držav, saj je predvidena zamenjava zemljišč med državama skladno s suvereno enakostjo obeh pogodbenic. S tem bi se potek meje spremenil brez škode za eno ali drugo pogodbenico.

3.1.4 Državna meja med Slovenijo in Hrvaško

Tudi dokončne določitve meje med Slovenijo in Hrvaško ni mogoče doseči drugače kot z mednarodno pogodbo. Za ta namen sta državi ustanovili več mešanih komisij. Julija 2001 so bila končana pogajanja glede Sporazuma o skupni državni meji (t. i. Sporazum Drnovšek-Račan), vendar ni bil nikoli podpisan niti ratificiran. Avgusta 2007 je bil na Bledu dosežen načelni dogovor o predložitvi mejnega spora Meddržavnemu sodišču v Haagu (ICJ) (t. i. dogovor Janša-Sanader ali blejski dogovor), posledično so se leta 2008 začela pogajanja o sklenitvi Posebnega sporazuma za predložitev mejnega spora ICJ. Ta dogovor je prinesel pomembno spremembo v slovenskem pristopu, saj pred tem Slovenija ni pristajala na pravno reševanje mejnega spora s pomočjo tretjega. Pogajanja so potekala več kot leto dni, prekinjena pa so bila marca 2009, saj je že konec januarja 2009 posredništvo ponudila Evropska komisija.

Ob posredništvu komisarja za širitev Ollija Rehna v prvi polovici leta 2009 in na podlagi dogovora med predsednikoma vlad Slovenije in Hrvaške z dne 31. julija 2009 na Trakoščanih (t. i. dogovor Pahor-Kosor) je bil 4. novembra 2009 v Stockholmu podpisan Arbitražni sporazum med Vlado Republike Slovenije in Vlado Republike

198 Ur. l. SFRJ – Mednarodne pogodbe, št. 10/85.

199 Glej sporočilo za javnost z 29. redne seje Vlade RS, 22. julij 2010: <www.vlada.si/fileadmin/dokumenti/si/.../sevl92.doc>.

Hrvaške.²⁰⁰ To je bila *ad hoc* arbitraža, rzsodba pa bo za državi obvezujoča in bo posledično pomenila rešitev mejnega spora. Po rzsodbi arbitražnega sodišča mora vsaka država z rzsodbo uskladiti svojo notranjo zakonodajo, na podlagi rzsodbe pa bo meddržavna komisija nato opravila še demarkacijo, torej postavitve mejnih kamnov in oznak, državi pa se bosta morali dogovoriti še o vzdrževanju državne meje, podobno kot ima npr. Slovenija to urejeno z drugimi sosednjimi državami.²⁰¹

O skladnosti arbitražnega sporazuma z ustavo je odločalo Ustavno sodišče RS v zadevi Rm-1/09 z dne 18. 3. 2010.²⁰² O uveljavitvi zakona o ratifikaciji arbitražnega sporazuma smo odločali na referendumu, ki je bil 6. junija 2010, večina je glasovala za uveljavitev zakona, zato se je nadaljeval postopek ratifikacije te mednarodne pogodbe.²⁰³ Sporazum je začel veljati 29. novembra 2010.

Treba je omeniti pritrdilno ločeno mnenje sodnika Jana Zobca, ki se mu pridružuje sodnica Marija Krisper Kramberger v zadevi Rm-1/09. To mnenje namreč zelo dobro opredeljuje odnos med TUL in konkretno določitvijo še nedoločene meje Slovenije s Hrvaško. Kljub nekoliko nejasnemu opozorilu ustavnega sodišča glede morebitne neskladnosti rzsodbe arbitražnega sodišča z ustavo, ki je v 62. in 63. točki obrazložitve mnenja ustavnega sodišča, omenjena ustavna sodnika menita, da je izključena možnost, da bi bila rzsodba arbitražnega sodišča v neskladju s 4. členom ustave v zvezi z II. razdelkom TUL, in sicer zato, ker se (1) merila, po katerih je v TUL določena meja s Hrvaško, v bistvenem ne razlikujejo od meril, po katerih bo mejo določilo arbitražno sodišče (pravila in načela mednarodnega prava). Še posebej ne ob tem, da je v sporazum vgrajena varovalka, ki arbitražnemu sodišču nalaga, da določi stik Slovenije z odprtim morjem, in zato (2) ker jo bo določilo vsega zaupanja vredno mednarodno sodno telo. Strinjamo se lahko tudi z njuno ugotovitvijo, da toliko, kot je glede opredelitve (določitve) meje ohlapen II. razdelek TUL, so (lahko), da bi bile še ustavno skladne, ohlapne tudi materialnopravne določbe sporazuma. Menita, da je na tej točki zato mogoče reči, da tudi z rzsodbo arbitražnega sodišča ne bo ustavnopravno nič narobe, dokler se bo gibala znotraj te ohlapnosti. Konkretizacija meje, ki je domnevno znana, nikoli

200 Več o tem glej, inter alia, F. Bučar, nav. delo, S. Drenik, nav. delo (Arbitražni sporazum: potek pogajanj in dosežene rešitve, 2009), V Sancin, nav. delo (Kompromis med Slovenijo in Hrvaško, 2009), M. Škrk, nav. delo (Nekatera (mednarodno) pravna vprašanja v zvezi z ratifikacijo Arbitražnega sporazuma, 2009).

201 Glej informacijo o meddržavnih komisijah za vzdrževanje državne meje: <http://www.mzz.gov.si/si/zunanja_politika_in_mednarodno_pravo/mednarodno_pravo/dejavnosti_sektorja_za_mednarodno_pravo_po_podrocjih/drzavne_meje/>.

202 Ur. l. RS, št. 25/10.

203 Ur. l. RS, št. 53/10.

ne more biti protiustavna, če se le giblje znotraj tega, se pravi znotraj tistega, kar je domnevno znano in zajamčeno z ustavnimi dokumenti (ter z njimi skladnimi materialnopravnimi določbami sporazuma).

Ne nazadnje pa je vendarle treba poudariti, da arbitražno sodišče kot mednarodno sodišče ni vezano na opredelitve domačih sodišč, ampak bo odločalo samo na podlagi pooblastil, opredeljenih v arbitražnem sporazumu. Po prvem odstavku 3. člena ima arbitražno sodišče nalogo določiti: a) potek meje med Republiko Slovenijo in Republiko Hrvaško na kopnem in morju; b) stik Slovenije z odprtim morjem; in c) režim za uporabo ustreznih morskih območij. Skladno s 4. členom sporazuma arbitražno sodišče uporablja: a) pravila in načela mednarodnega prava za odločanje po točki a) prvega odstavka 3. člena; in b) mednarodno pravo, pravičnost in načelo dobrososedskih odnosov za doseg poštene in pravične odločitve, upoštevajoč vse relevantne okoliščine, za odločanje po točkah b) in c) prvega odstavka 3. člena.

3.2 Mednarodne pogodbe o človekovih pravicah (III. razdelek TUL)

Iz III. razdelka TUL izhajajo jasna opredelitve, da varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin v Republiki Sloveniji temelji na ustavnih določbah in hkrati veljavnih mednarodnih pogodbah. S tem je tedanja skupščina posredno priznala »internacionalizirano« naravo varstva človekovih pravic in njihovo univerzalnost skladno z razvojem pravne misli in mednarodnega in evropskega varstva človekovih pravic od konca druge svetovne volje dalje, predvsem v Združenih narodih in Svetu Evrope.

Na univerzalni ravni je sprejetih veliko mednarodnih pogodb, ki se nanašajo na spoštovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Iz njih izhajajo konkretne obveznosti držav pogodbenic. Razen *Splošne deklaracije o človekovih pravicah*, ki je bila 10. decembra 1948 sprejeta kot politično zavezujoč dokument,²⁰⁴ so vsi drugi temeljni mednarodni akti o človekovih pravicah mednarodne pogodbe. Na univerzalni ravni sistem varstva človekovih pravic delimo na politične mehanizme, ki temeljijo na Ustanovni listini Organizacije združenih narodov, in na pogodbene mehanizme, ki temeljijo na mednarodnih pogodbah. Medtem ko sistem, ki temelji na *Ustanovni listini Organizacije združenih narodov*,²⁰⁵ pomeni predvsem političen mehanizem in

204 Na regionalni ravni so pomembni nepogodbeni akti s področja varstva človekovih pravic predvsem: Helsinška sklepna listina Konference za varnost in sodelovanje v Evropi iz leta 1975, Pariška listina za novo Evropo iz leta 1990 in Dokument Moskovskega sestanka Konference o človekovi dimenziji Konference za varnost in sodelovanje v Evropi iz leta 1991.

205 Sprejeta (podpisana) na konferenci v San Franciscu, 26. junija 1945, Sklep o objavi besedila Ustanovne listine Organizacije združenih narodov in njenih sprememb, Ur. l. RS - Mednarodne pogodbe, št. 1/14 (Ur. l. RS, št. 2/14).

forum dialoga med državami,²⁰⁶ pa je sistem, ki temelji na mednarodnih pogodbah, pravno obvezujoč sistem.

Slovenija je na podlagi Akta o notifikaciji nasledstva glede konvencij OZN in konvencij, sprejetih v mednarodni agenciji za atomsko energijo, ki ga je sprejela 1. julija 1992, nasledila te mednarodne pogodbe s področja človekovih pravic.²⁰⁷

- *Mednarodni pakt o državljanskih in političnih pravicah* (v nadaljevanju MPDPP) (1966);
- *Mednarodni pakt o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah* (v nadaljevanju MPESKP) (1966);
- *Mednarodno konvencijo o odpravi vseh oblik rasne diskriminacije* (1965);
- *Konvencijo o odpravi vseh oblik diskriminacije žensk* (1979);
- *Konvencijo o otrokovih pravicah* (1989).

206 Ustanovna listina OZN že v preambuli potrjuje »vero v temeljne človekove pravice, dostojanstvo in vrednost človeka ter v enakopravnost moških in žensk, velikih in malih narodov«, 68. člen Ustanovne listine OZN pa daje mandat Ekonomskemu in socialnemu svetu (ECOSOC), da ustanovi »komisije za gospodarsko in socialno področje, spodbujanje spoštovanja človekovih pravic«. Tako je ECOSOC leta 1946 ustanovil Komisijo za človekove pravice, ki jo je sestavljalo 53 držav izvoljenih in je delovala do leta 2006, ko jo je 19. junija 2006 nadomestil Svet za človekove pravice (v nadaljevanju SČP), pomožni organ Generalne skupščine OZN (resolucija GS OZN A/RES/60/251 z dne 3. 4. 2006), ki ga sestavlja 47 držav s triletnim mandatom in ima prav tako sedež v Ženevi. Slovenija je bila leta 2007 za obdobje 2007–2010 izvoljena za članico Sveta za človekove pravice. V okviru SČP deluje tudi institut univerzalnega periodičnega pregleda, katerega namen je v vseh državah članicah OZN redno pregledovati stanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin ne glede na članstvo posamezne države v konkretni mednarodni pogodbi. Prvi krog pregleda vseh držav je bil končan marca 2012, Slovenija pa je prvi univerzalni periodični pregled ustno zagovarjala februarja 2010. Glej <<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/PAGES/SISession7.aspx>> in <http://www.mzz.gov.si/si/zunanja_politika_in_mednarodno_pravo/zunanja_politika/clovekove_pravice/univerzalni_periodicni_pregled/>.

207 Ur. l. RS – Mednarodne pogodbe, št. 9/92 (Ur. l. RS, št. 35/92).

Od osamosvojitve do konca leta 2010 je Slovenija ratificirala in posledično postala pogodbenica še teh najpomembnejših univerzalnih mednarodnih pogodb s področja človekovih pravic:²⁰⁸

- *Fakultativnega protokola k MPDPP* (1966) in *D drugega fakultativnega protokola k MPDPP* (1989);
- *Izbirnega protokola k MPESKP* (2008);
- *Izbirnega protokola h Konvenciji o odpravi vseh oblik diskriminacije žensk* (1999);
- *Konvencije proti mučenju in drugim krutim, nečloveškim ali poniževalnim kaznim ali ravnanju* (1984);²⁰⁹
- *Izbirnega protokola h Konvenciji proti mučenju in drugim krutim, nečloveškim ali poniževalnim kaznim ali ravnanju* (2002);
- *Izbirnega protokola h Konvenciji o otrokovih pravicah o sodelovanju otrok v oboroženih spopadih* (2000);
- *Izbirnega protokola h Konvenciji o otrokovih pravicah o prodaji in prostituciji otrok in otroški pornografiji* (2000);
- *Konvencije o pravicah invalidov* (2006) in
- *Izbirnega protokola h Konvenciji o pravicah invalidov* (2006).

Slovenija kot pogodbenica omenjenih mednarodnih pogodb o izpolnjevanju svojih obveznosti redno poroča odborom, ustanovljenim na njihovi podlagi, konkretno Odboru za človekove pravice, Odboru za ekonomske in kulturne pravice, Odboru za odpravo rasne diskriminacije, Odboru za odpravo diskriminacije žensk, Odboru za otrokove pravice in Odboru za pravice invalidov.²¹⁰

Tudi na regionalni ravni imajo razen nekaterih mednarodnih nepogodbenih aktov, predvsem *Helsinške sklepne listine Konference za varnost in sodelovanje v Evropi* (v nadaljevanju KVSE) iz leta 1975, *Pariške listine za novo Evropo* iz leta 1990 in *Dokumenta Moskovskega sestanka Konference o človekovi dimenziji Konference za varnost in sodelovanje v Evropi* iz leta 1991, vsi pomembnejši regionalni dokumenti s področja varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin naravo mednarodne pogodbe.

208 Slovenija ni pogodbenica *Mednarodne konvencije o zaščiti vseh oseb pred prisilnimi izginotji*, pred ratifikacijo je treba spremeniti oziroma dopolniti Kazenski zakonik, niti *Mednarodne konvencije o varstvu pravic delavcev migrantov in članov njihovih družin*, katere ratifikacijo odklanjajo skoraj vse evropske države, bodisi iz razloga, da so države članice EU del svoje pristojnosti glede migracijske politike prenesle na Evropsko komisijo, bodisi ker ni politične volje.

209 To konvencijo je skupščina SFRJ ratificirala julija 1991, Republika Slovenija pa je ni nasledila, ampak je konvencijo ratificirala leta 1993 (Ur. l. RS – Mednarodne pogodbe, št. 7/93).

210 Glej S. Drenik in I. Jager Agius, nav. delo. Glej <http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/TreatyBodyExternal/Countries.aspx>.

Predvsem so to mednarodne pogodbe oziroma konvencije, sprejete v Svetu Evrope. Kot najpomembnejši regionalni mehanizem varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin je seveda na prvem mestu treba omeniti *Konvencijo o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (v nadaljevanju EKČP)* (1950), ki je za Republiko Slovenijo začela veljati 28. junija 1994,²¹¹ čeprav so pomembne tudi druge mednarodne pogodbe Sveta Evrope o človekovih pravicah.²¹² H konvenciji je bilo sprejetih tudi več protokolov, med njimi sta z vidika organiziranosti in učinkovitosti dela sodišča najpomembnejša *Protokol št. 11* (1994) in *Protokol št. 14* (2004),²¹³ ki je začel veljati 1. junija 2010.

Aktualno je vprašanje, ali imajo v slovenskem pravnem redu mednarodne pogodbe o človekovih pravicah naravo neposredno uporabljive mednarodne pogodbe (angl. *self-executing treaty*). V odklonilnem ločenem mnenju v zadevi v zvezi z Zakonom o odvetništvu (Odl. US št. U-II.1/9 z dne 5. 5. 2009) se sodniki Klampfer, Deisinger, Mozetič in Zobec sklicujejo na neposredno uporabnost obdolženčevih procesnih jamstev po EKČP in MPDPP ter na primat mednarodnih pogodb nad zakoni. Zanimivo je tudi, da je ustavno sodišče leta 1992 najprej zavrnilo sklicevanje na *Splošno deklaracijo o človekovih pravicah* (v nadaljevanju SDČP), ker ni mednarodna pogodba,²¹⁴ pozneje pa je svoje stališče spremenilo in sprejelo stališče, da izraža SDČP običajno mednarodno pravo, kar pomeni, da se stranke pred ustavnim sodiščem lahko neposredno sklicujejo nanjo pri uveljavljanju domnevnih kršitev človekovih pravic.²¹⁵ Od tega je treba ločevati dokumente, ki jih sprejemajo različni organi mednarodnih organizacij, npr. odbori Sveta Evrope ali celo Parlamentarna skupščina Sveta Evrope ali Generalna skupščina Združenih narodov, ki jim do zdaj Ustavno sodišče RS ni priznalo mednarodnopravne veljave.

Na človekove pravice se izrecno sklicuje tudi 3. a člen ustave. Da mednarodna organizacija, na katero Slovenija lahko prenese uresničevanje dela svojih suverenih pravic,

211 Slovenija je EKČP podpisala 14. maja 1993. SFRJ ni bila pogodbenica EKČP. Objavljeno v Ur. l. RS – Mednarodne pogodbe, št. 7/94. Za status ratifikacij EKČP po državah glej < <http://conventions.coe.int/treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=005&CM=&DF=&CL=ENG>>.

212 Npr. Evropska socialna listina, Evropska konvencija o preprečevanju mučenja, nečloveškega ali ponižujočega ravnanja ali kaznovanja, Okvirna konvencija za varstvo narodnih manjšin, Evropska listina o regionalnih ali manjšinskih jezikih, Konvencija Sveta Evrope o ukrepanju proti trgovini z ljudmi, Kazenskoppravna konvencija o korupciji, Civilnopravna konvencija o korupciji, Evropska konvencija o zatiranju terorizma. Glej tudi Pogačnik, M., Jazbec, M., Škerlavaj, A., nav. delo, str. 193.

213 Glej, *inter alia*, The Right to Trial within a reasonable time and short-term reform of the European Court of Human Rights, nav. delo.

214 Sklep US št. U-I-90/91 z dne 7. 5. 1992, OdlUS I, 30.

215 Sklep Up-97/02 in Up-114/05.

spoštuje mednarodne standarde človekovih pravic in temeljnih svoboščin, je eden bistvenih pogojev za ustavno dopustnost prenosa uresničevanja dela suverenih pravic Republike Slovenije na mednarodno organizacijo.

Da imajo v slovenskem pravnem/ustavnem redu mednarodne pogodbe o človekovih pravicah posebno mesto, se kaže tudi na zakonski ravni. ZZZ-1 v drugem odstavku 74. člena (pridržki in ugovori k pridržkom)²¹⁶ izrecno določa, da »[k] mednarodnim pogodbam o človekovih pravicah, ki ne vsebujejo določb o pridržkih, ti niso dopustni.«

3.3 Nasledstvo mednarodnih pogodb (Ustavni zakon za izvedbo TUL)

Vsaka novonastala država se spoprime z nasledstvom mednarodnih pogodb. Leta 1991, ko se je Slovenija osamosvajala, in tudi leta 1992, ko je 22. maja Republika Slovenija postala članica Organizacije združenih narodov, je bilo mednarodno pravo nasledstva mednarodnih pogodb še zelo nedorečeno. Dejstvo je, da je imela Dunajska konvencija o nasledstvu držav glede mednarodnih pogodb (DKNDMP)²¹⁷, sprejeta leta 1978, do leta 1990 le osem držav skleniteljic,²¹⁸ veljati pa je začela šele leta 1996.²¹⁹ Konvencija vsebuje določbe, ki pomenijo progresivni razvoj mednarodnega prava in je le v manjši meri kodificirala obstoječa načela mednarodnega običajnega prava, kar je tudi eden od razlogov, da ostaja med bolj kontroverznimi mednarodnimi pogodbami, ki ima konec leta 2010 samo 22 držav pogodbenic.

Skupščina Republike Slovenije se je z UZITUL zelo naslonila na načela in pravila mednarodnega prava, predvsem pa na DKNDMP, katere država skleniteljica je bila tudi SFRJ:

- Prvi odstavek 3. člena ustavnega zakona je za Republiko Slovenijo uvedel uporabo načela kontinuitete mednarodnih pogodb. To načelo izhaja iz prvega odstavka 34. člena DKNDMP, ki opredeljuje nasledstvo držav ob odcepitvi delov kakšne države.²²⁰ V skladu s točko a prvega odstavka 34. člena ostane pogodba, ki je ob nasledstvu držav že veljala za državo predhodnico, v veljavi še naprej tudi za njene

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

217 1946 UNTS 3 (No. 33356); ILM (1978) 1488.

218 Te države so bile: Dominika, Egipt, Etiopija, Irak, Maroko, Sejšli in Jugoslavija (SFRJ).

219 Zahvaljujoč predvsem novonastalim državam iz vzhodne Evrope, je konvencija začela veljati 6. 11. 1996, torej 18 let po sklenitvi. DKNDMP je Slovenija nasledila.

220 Glej celotno IV. poglavje DKNDMP (nasledstvo pogodb v državah, nastalih z združitvijo ali odcepitvijo držav) – v ta del smiselno spada tudi razpad ali sporazumna razdružitev države.

naslednice. Nasprotno načelo temu načelu je načelo »*clean slate*« ali »*tabulae rasae*«, ki pa ga DKNDMP kot vodilno načelo določa za države, nekdanje kolonije.²²¹

- Drugi odstavek 3. člena ustavnega zakona, ki določa obveznost pregleda mednarodnih pogodb in sprejetja akta o notifikaciji teh mednarodnih pogodb drugim pogodbenim strankam, sledi zahtevam iz prvega odstavka 9. člena in 38. člena DKNDMP.
- Za nastanek države je velikega pomena tudi 11. člen DKNDMP, ki določa, da nasledstvo držav kot tako ne vpliva na mejo, ustanovljeno z mednarodno pogodbo, ter na obveznosti in pravice, ustanovljene z mednarodno pogodbo, in ki se nanašajo na mejno ureditev, kar je upoštevano v II. razdelku TUL.

Slovenija je tako kot tudi BiH, Hrvaška in Makedonija generalnega sekretarja Združenih narodov obvestila, da se kot država naslednica šteje zavezano večstranskim mednarodnim pogodbam, ki so zavezovale SFRJ. Slovenija je tako kot druge tri omenjene države za večstranske mednarodne pogodbe predložila akt o nasledstvu (tj. notificirala nasledstvo) ustreznemu depozitarju konkretne mednarodne pogodbe. Združeni narodi so kot datum nasledstva konkretne pogodbe šteli datum deponiranja akta o nasledstvu.²²² Za nekatere pogodbe so Združeni narodi, tudi če je bila notifikacija pozneje, kot datum začetka veljavnosti šteli 25. junij 1991, torej datum, ko je Slovenija postala neodvisna država. Z mednarodno pogodbo ali memorandumom o razumevanju, sklenjenim z izmenjavo not med Slovenijo in tretjo državo, je Slovenija potrdila tudi seznam mednarodnih pogodb, ki so med državama ostale veljavne.

Po skoraj 20 letih od osamosvojitve Slovenije lahko ugotovimo, da je bila želja urediti nasledstvo mednarodnih pogodb v treh mesecih po osamosvojitvi, nerealna. Morda je bila posledica nezavedanja zapletenosti vprašanja nasledstva mednarodnih pogodb, saj nekatera vprašanja ostajajo še vedno nerešena. Slovenija npr. še ni izmenjala not glede potrditve veljavnosti dvostranskih pogodb z nekaterimi (npr. afriškimi) državami, z mnogimi od njih je šele v zadnjem času sklenila diplomatske odnose.

V javnosti je najodmevnejše »odprto« vprašanje nasledstva mednarodnih pogodb nasledstvo *Državne pogodbe o ponovni vzpostavitvi neodvisne in demokratične Avstrije*

221 Za splošno pravilo glede t. i. novih neodvisnih držav glej 16. člen DKNDMP, za posebnosti pa določbe celotnega III. dela DKNDMP (nove neodvisne države).

222 Aust piše, da je generalni sekretar Združenih narodov sprejel *mutatis mutandis* uporabo 23. člena DKNDMP najverjetneje zato, ker datumi neodvisnosti naslednic nekdanje SFRJ dolgo niso bili povsem jasni. A. Aust, nav. delo, str. 379.

(krajše: *Avstrijska državna pogodba* ali ADP) s strani Slovenije.²²³ SFRJ, ki ni bila med petimi podpisnicami pogodbe, je k ADP pristopila 28. novembra 1955 predvsem zaradi njenega 5. (priznanje meje), 7. (varstvo manjšin) in 27. (odškodnine v zvezi z zaplenjenim avstrijskim premoženjem) člena. Medtem ko sta Slovenija in Avstrija leta 1992 uredili nasledstvo dvostranskih mednarodnih pogodb, sklenjenih med SFRJ in Avstrijo, nasledstvo ADP v to izmenjavo ni bilo vključeno.²²⁴ Vendar je skladno z mednarodnim običajnim pravom nasledstvo mednarodnih pogodb, ki se nanašajo na status ozemlja, meje ali plovnost rek, samodejno (avtomatično). O tem piše tudi Aust,²²⁵ ki kot primer samodejnega nasledstva navaja prav nasledstvo ADP držav naslednic SFRJ.²²⁶ Slovenija je torej samodejno nasledila ADP, obveznost notifikacije po DKNDMP pa se nanaša le na večstranske pogodbe.²²⁷ Nasledstvo Republike Slovenije v ADP je tudi v skladu s sodobnim pristopom mednarodnega prava o samodejni kontinuiteti uporabe mednarodnih pogodb, ki se je še posebej uveljavilo v praksi držav ob razpadu nekdanje ZSSR, ČSSR in SFRJ; od načela »*tabulae rasee*« pa je odstopila tudi Avstrija pri urejanju pogodbenega stanja s Hrvaško, Ukrajino in drugimi državami. Tudi v odločbi v zadevi št. Up-547/02 z dne 8. 10. 2003 je slovensko ustavno sodišče izreklo stališče, da šteje Slovenijo za državo naslednico ADP.²²⁸ V pritrdilnem ločenem mnenju sodnica Škrk ugotavlja, da je imelo Ustavno sodišče RS pravno osnovo za tako stališče v prvem odstavku 3. člena UZITUL, ki določa: »Na ozemlju Republike Slovenije veljajo mednarodne pogodbe, ki jih je sklenila Jugoslavija in se nanašajo na

223 Podpisana 15. 5. 1955, začela veljati 27. 7. 1955.

224 Čeprav nekateri teoretiki ADP uvrščajo med večstranske mednarodne pogodbe, pa bi bilo pravilnejše, če bi jo uvrstili med t. i. mnogostranske mednarodne pogodbe, za katere se smiselno uporabljajo pravila za sklepanje in uveljavitev dvostranskih mednarodnih pogodb, saj imajo značilnosti dvostranskih pogodb, le da je pogodbenic več.

225 A. Aust, nav. delo, str. 370. Avstrija ni pogodbenica DKNDMP, zato jo zavezujejo le določbe običajnega mednarodnega prava.

226 Avstrija temu stališču že ves čas nasprotuje. Glej npr. G. Hafner, nav. delo, str. 65–83. Hkrati pa je treba povedati, da Avstrija ne zanika svojih mednarodnopravnih obveznosti, ki izhajajo iz ADP, vključno iz njenega 7. člena.

227 ADP je v okviru SFRJ kot države predhodnice za ozemlje Republike Slovenije veljala in se uporabljala 36 let in se je v okviru nekdanje SFRJ najbolj nanašala prav na Slovenijo. Slovenija šteje, da ADP še naprej velja za Republiko Slovenijo, od depozitarja, ki je vlada Ruske federacije, prejema tudi obvestila, ki se nanašajo na pogodbo, poleg tega pa Avstrija tudi ne zanika, da jo ADP mednarodnopravno zavezuje in da je država Slovenija pristojna sogovornica pri reševanju koroškega vprašanja, tj. vprašanja pravic slovenske manjšine na avstrijskem Koroškem, predvsem postavitve slovenskih topografskih tabel, pa tudi financiranja slovenskih vrtcev in šol ter kulturnih dejavnosti. To je nesporno mednarodnopravna obveznost Avstrije, ki jo mora Avstrija po mednarodnem pravu izvesti.

228 Glej 19. in 20. odstavek.

Republiko Slovenijo,« kot tudi v 34. členu DKNDMP, ki določa doktrino o kontinuiteti mednarodnih pogodb. Ustavno sodišče je torej imelo vse notranjepravne in mednarodnopravne razloge, da je v tej zadevi štelo Slovenijo za državo naslednico ADP.

Kljub povedanemu ostaja aktualno vprašanje notifikacije nasledstva ADP pri depozitarju pogodbe, ki je zdaj zunanje ministrstvo Ruske federacije. Pravno gledano za notifikacijo nasledstva ni nobenih zadržkov, zato ni razlogov, da Slovenija o tem ne bi z noto obvestila depozitarja. Tako stališče zagovarjajo npr. Danilo Türk, Borut Bohte, Mirjam Škrk in Lojze Ude. Toda hkrati glede na samodejno nasledstvo za to ni nujne potrebe, še posebej ker med Slovenijo in Avstrijo velja nekakšen *modus operandi*, in sicer da Avstrijo ADP mednarodnopravno zavezuje in da je Slovenija država, ki zagovarja pravice svoje manjšine v Avstriji. Tako stališče zagovarja npr. Ernest Petrič. Slovenija je v državnem zboru sprejela več aktov o nasledstvu dvostranskih in večstranskih mednarodnih pogodb, zato bi bilo primerno, da tak akt sprejme tudi glede nasledstva ADP, je pa hkrati tudi dejstvo, da Slovenija tega ni storila tudi za nekatere druge pomembne mednarodne pogodbe, ki jih je Slovenija nasledila samodejno (npr. Slovenija ni notificirala nasledstva mirovnih pogodb, ki so se sklepale po koncu druge svetovne vojne). Ali in kdaj bo Slovenija o nasledstvu ADP z diplomatsko noto obvestila depozitarja, ostaja v prvi vrsti politično in diplomatsko vprašanje, ki je povezano predvsem z ustrezno pravno ureditvijo položaja slovenske manjšine v Avstriji. Če bi Slovenija notificirala nasledstvo ADP, bi Avstrija najverjetneje podobno kot pri Češki depozitarju sporočila, da Sloveniji nasledstva ne priznava. So pa različne politične ocene, ali bi tako ravnanje poslabšalo odnose med državama, zato to vprašanje ostaja nerešeno politično vprašanje, ki postane (politično) aktualno vedno, kadar je aktualno vprašanje pravic slovenske manjšine v Avstriji.

Vprašanje nasledstva držav je zelo zapleteno in pogosto tudi dolgotrajno vprašanje. Poleg ureditve odnosov med novonastalo državo in tretjimi državami je ob razpadu države predhodnice pomembno tudi urediti medsebojne odnose med državami naslednicami. Leta 2001 je zato pet suverenih in enakopravnih držav naslednic nekdanje SFRJ (BIH, Hrvaška, Makedonija, ZRJ in Slovenija) 29. junija na Dunaju podpisalo *Sporazum o vprašanjih nasledstva*.²²⁹ Sporazum je pogosto razumljen kot nekakšna mala ustava regije, kljub temu, da pogajanja pogodbenic glede izvajanja različnih delov sporazuma počasi napredujejo. Sporazum ureja večino vprašanj nasledstva nekdanje SFRJ, ne ureja pa npr. reševanja mejnih sporov kot tudi ne nasledstva mednarodnih pogodb, saj je ureditev tega področja skladno z mednarodnim pravom v suvereni pristojnosti vsake novonastale države. Sporazum o nasledstvu ureja ta vsebinska vprašanja: delež razdelitve finančnih sredstev nekdanje SFRJ (zlato in druge rezerve ter delnice) v Banki za mednarodne poravnave (dodatek), premično in nepremično premoženje

229 Ur. l. RS – Mednarodne pogodbe, št. 20/02 (Ur. l. RS, št. 71/02).

(priloga A), premoženje diplomatskih in konzularnih predstavništev (priloga B), finančna sredstva in obveznosti (razen tistih, ki so obravnavana v dodatku tega sporazuma) (priloga C),²³⁰ arhive (priloga D), pokojnine (priloga E), druge pravice, pravne koristi in finančne obveznosti (priloga F), zasebno premoženje in pridobljene pravice (priloga G) in načine za reševanje nesoglasij iz sporazuma (5. člen). Številna vprašanja o izvajanju in razlagi sporazuma tudi po več kot desetih letih od njegovega podpisa ostajajo nerešena. Stalni skupni odbor visokih predstavnikov, ustanovljen s sporazumom, katerega glavna naloga je nadzor nad učinkovitim uresničevanjem sporazuma,²³¹ le težko sprejema ustrezna priporočila o vprašanjih, ki se pojavljajo med njegovim uresničevanjem, saj pri odločanju velja načelo soglasja.²³²

Sklep

Sklepanje mednarodnih pogodb, njihovo uveljavljanje in izvajanje na državni ravni, pa tudi njihova razlaga, so izjemno kompleksni procesi.²³³ V tem prispevku smo na kratko predstavili le nekatera aktualna vprašanja, ki opredeljujejo vlogo in pomen mednarodnih pogodb v pravnem redu Republike Slovenije. Ob tem se je treba zavedati, da so mednarodne pogodbe le eden od formalnih virov mednarodnega prava.²³⁴

Slovenija in tudi druge države pa mednarodne pogodbe z drugimi državami in mednarodnimi organizacijami sklepajo na številnih področjih. Mirjam Škrk piše,

230 Po prilogi C je za Slovenijo najaktualnejše vprašanje problematika nekdanjih deviznih varčevalcev in jamstev za te devizne vloge Narodne banke Jugoslavije. Glej S. Drenik, nav. delo (2012).

231 4. člen Sporazuma o vprašanjih nasledstva.

232 Med vidnejšimi nerešenimi vprašanji lahko omenimo npr. še ne dokončno razdeljeno premoženje diplomatskih in konzularnih predstavništev in prevzem jamstev SFRJ ali NBJ za devizne hranilne vloge v poslovni banki in kateri koli njeni podružnici v kateri koli državi naslednici pred dnem njene razglasitve neodvisnosti. Sporazum o vprašanjih nasledstva pa je sicer določil, da bodo ta pogajanja potekala v okviru Banke za mednarodne poravnave (BIS) v Baslu, vendar ta pogajanja leta 2002 niso bila uspešna, mediator pa je države naslednice obvestil, da je dokončal svoje delo.

233 Glede na zapleteno in raznovrstno vsebino mednarodnih pogodb je pri sklepanju vsake mednarodne pogodbe treba poznati vsaj tri različne pravne sklope: (1) mednarodnega pogodbenega prava; (2) notranjega prava države in notranjopravnih postopkov glede mednarodnih pogodb ter (3) posameznega vsebinskega področja, ki ga ureja mednarodna pogodba oziroma na katero se pogodba nanaša. Zato pogosto pogajalske delegacije držav pri sklepanju mednarodnih pogodb sestavljajo strokovnjaki z različnih strokovnih področij.

234 Glej prvi odstavek 38. člena Statuta Meddržavnega sodišča v Haagu.

da mednarodne pogodbe segajo praktično na vsa področja človekovih dejavnosti.²³⁵ Največkrat je seveda namen mednarodne pogodbe urediti nekatera vprašanja tako, da bo sprejemljivo in lažje od prej obstoječega stanja. Tako države na dvostranski ravni pogosto sklepajo pogodbe, s katerimi poenostavijo sodelovanje in določene postopke, posebno na pravosodnem področju in pri pravni pomoči, izročitvah, urejajo policijsko sodelovanje, vojaško in obrambno sodelovanje, sodelovanje v kulturi, znanosti in visokem šolstvu, okolju in čezmejnih vplivih, upravljanju rek in njihovem varovanju, varstvu morij, v delu, ki je pod njihovo suverenostjo ali jurisdikcijo, urejajo izmenjavo tajnih podatkov, izogibanje dvojnemu obdavčevanju, gospodarsko sodelovanje, poročstva države, investicije (dvostranske in večstranske investicijske pogodbe – angl. *Bilateral Investment Treaties* – BIT), energetiko ipd.

Na multilateralni (večstranski) ravni je Slovenija postala pogodbenica številnih mednarodnih pogodb v okviru več kot 60 mednarodnih organizacij, katerih članica je. Vsebinsko se te mednarodne pogodbe nanašajo na spoštovanje človekovih pravic, razorožitve, boja proti terorizmu, mednarodnega zasebnega prava, mednarodnega trgovinskega prava, prava varstva okolja, vključno z varstvom Sredozemlja, prava morja, privilegijev in imunitet, mednarodnega humanitarnega prava, mednarodnega kazenskega prava, prava mednarodnega civilnega letalstva, prava vesolja, mednarodnega gospodarskega prava, mirnega reševanja sporov in na druga področja. Med te pogodbe spadajo tudi pogodbe o ustanovitvi mednarodnih organizacij, npr. Ustanovna listina Organizacije združenih narodov, pa tudi temeljne pogodbe Evropske unije.

Vsako omenjeno področje se je v zadnjih 50 letih izjemno razvilo in razvejalo, zato ne preseneča, da se je med mednarodnimi pravniki razvila razprava o fragmentaciji mednarodnega prava, njegovih prednostih in slabostih. Ob upoštevanju osnovne opredelitve, da je mednarodno pravo sistem pravnih načel in norm, pa lahko le sklenemo, da širjenje obsega teh norm, vključno s tistimi, ki neposredno urejajo človekove pravice in odgovornost posameznika, vse bolj prispeva k širjenju in spoštovanju vladavine prava tudi v mednarodnih odnosih ter bolj kot kdaj koli prej odpira nova vprašanja odnosa in povezave med mednarodnim in notranjim pravom ter posledično med mednarodnimi in sodišči držav.

235 M. Škrk, nav. delo (2007), str. 292.

Literatura

Knjige in članki:

- Anthony Aust: *Handbook of International Law*, 2. izdaja, Cambridge University Press, Cambridge 2007.
- Borut Bohte in Mirjam Škrk (predgovor): *Pariška mirovna pogodba: integralno prevodno besedilo, predgovor, prevod Breda Negro Marinič in drugi*, Ministrstvo za zunanje zadeve Republike Slovenije, 1997.
- Ian Brownlie: *Principles of Public International Law*, 6. izdaja, Oxford University Press, Oxford 2003.
- Franc Bučar: Arbitražni postopek – kaj tvegamo in kaj smemo tvegati, v: *Pravna praksa*, št. 45, 19. 11. 2009, Priloga, str. II–XII.
- Miro Cerar: Ustava Republike Slovenije z uvodnimi pojasnili dr. Mira Cerarja k spremembam I. poglavja ter 47. in 68. člena ustave, *Uradni list Republike Slovenije*, Ljubljana 2003.
- James Crawford: *The Creation of States in International Law*, Oxford University Press, Oxford 2006.
- Gráinne De Burca: *The European Court of Justice and the International Legal Order After Kadi*, *Harvard International Law Journal*, zvezek 51, št. 1, Winter 2010.
- Simona Drenik: Prihodnost Evrope: od ustave do pogodbe o reformi EU, v: *Pravna praksa*, št. 29–30, 2007, priloga, str. II–VIII.
- Simona Drenik in Irena Jager Agius (ur.): *Poročila Slovenije po mednarodnih pogodbah Združenih narodov o človekovih pravicah*, Ministrstvo za zunanje zadeve Republike Slovenije, Ljubljana 2008.
- Simona Drenik: *Praksa sklepanja mednarodnih pogodb v Republiki Sloveniji*, v: *Javna uprava*, Ljubljana, 2009/1–2, str. 121–148.
- Simona Drenik: Arbitražni sporazum: potek pogajanj in dosežene rešitve, v: *Pravna praksa*, št. 45, 19. 11. 2009, priloga, str. II–XII.
- Simona Drenik: *Mednarodnopravni vidiki sodnega reševanja problematike nekdanjih deviznih varčevalcev, Dnevi slovenskih pravnikov 2012 od 11. do 12. oktobra, Portorož*, v: *Podjetje in delo, GV Založba*, Ljubljana, 2012, str. 1249–1260.
- Malgosia Fitzmaurice: *The Practical Working of the Law of Treaties*, M. Evans (ur.), *International Law*, Oxford, 2006, str. 187–213.
- Gerhard Hafner: *Austria and Slovenia: the Succession in the Bilateral Treaties and the State Treaty of 1955*, *Development and International Cooperation*, zvezek VII, l. 1996, št. 23, str. 65–83.
- International Law Commission: *Report on the work of its sixty-second session (3 May to 4 June and 5 July to 6 August 2010)*, United Nations, General Assembly, Official Records Sixty-fifth Session, Supplement No. 10 (A/65/10), IV. Reservations to Treaties, str. 10–271.
- Irena Jager Agius: *Postopek sklepanja mednarodnih pogodb in drugih mednarodnih aktov – priročnik (spremenjena in dopolnjena izdaja)*, Ministrstvo za zunanje zadeve RS, Ljubljana, september 2012, <http://www.mzz.gov.si/fileadmin/pageuploads/Mednarodno_pravo/Zbirka/PRIROCNIK_ZA_SKLEPANJE_MA_-_NOVI_-_KONCNI_01.pdf>.
- Igor Kaučič: *Referendum o mednarodnih pogodbah*, v: *Javna uprava*, letnik 45, številka 1–2, Ljubljana, 2009, str. 75–97.
- Jan Klabbers: *The Concept of Treaty in International Law*, Haag 1996.

- Matevž Krivic, Kritika odločitve Ustavnega sodišča o arbitražnem sporazumu s Hrvaško, v: Pravna praksa, št. 19, 13. 5. 2010, priloga, str. II–VI.
- Sebastjan Nerad: Arbitražni sporazum: opozorilo Ustavnega sodišča kot poziv k dekonstitucionalizaciji državnih mej, v: Pravna praksa, 15. 7. 2010, priloga, str. II–VI.
- Marjan Osolnik in drugi (ur.): Osimski sporazumi, Založba Lipa, Koper 1977.
- Marjan Pavčnik: Argumentacija v pravu, 2. spremenjena in dopolnjena izdaja, Pravna fakulteta in Cankarjeva založba, Ljubljana 2005.
- Ernest Petrič: Pravica do samoodločbe – mednarodni vidiki, Sociološka in politološka knjižnica – 16, Fakulteta za sociologijo, politične vede in novinarstvo, Obzorja, Maribor 1984.
- Marko Pogačnik, Milan Jazbec in Andrej Škerlavaj (ur.): Slovenija in Svet Evrope, Ministrstvo za zunanje zadeve Republike Slovenije, Ljubljana 2009.
- Albert Posch: The Kadi case: Rethinking the Relationship between EU Law and International Law?, zvezek 15, The Columbia Journal of European Law (1) 2009.
- David Raič: Statehood & the Law of Self-Determination, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, Boston 2002.
- Vasilka Sancin: Ratifikacija pristopne pogodbe k EU in Nato z vidika mednarodnega prava, v: Javna uprava, letnik 45, številka 1–2, Ljubljana, 2009, str. 99–119.
- Vasilka Sancin: Kompromis med Slovenijo in Hrvaško, v: Pravna praksa, št. 45, 19. 11. 2009, priloga, str. II–XII.
- Malcolm Shaw: International Law, 7. izdaja, Cambridge University Press, Cambridge 2010.
- Ian M. Sinclair: The Vienna Convention on the Law of Treaties, 2. izdaja, Manchester, 1984.
- Jadranka Sovdat, Lovro Šturm (ur.): Komentar Ustave Republike Slovenije, Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije, Ljubljana, 2002, str. 140–151.
- Andrej Svetličič: Postopek sklepanja mednarodnih pogodb v pogojih članstva Republike Slovenije v Evropski uniji – priložnik, Ministrstvo za zunanje zadeve RS, Ljubljana, september 2012, <http://www.mzz.gov.si/fileadmin/pageuploads/Zakonodaja_in_dokumenti/knjiznica/EU--postopek_sklepanja_pogodb-navodilo__seminar_.pdf>.
- Andrej Svetličič: Obveznost države, da med podpisom in uveljavitvijo mednarodne pogodbe ne izniči njenega predmeta in namena, Pravniki, letnik 68 (130), št. 3–4, Ljubljana, 2013, str. 227–254.
- Mirjam Škrk: Odnos med mednarodnim pravom in notranjim pravom v praksi Ustavnega sodišča, v: Pravniki, Ljubljana, let. 62 (2007), 6–8, str. 275–311.
- Mirjam Škrk: Nekatera (mednarodno) pravna vprašanja v zvezi z ratifikacijo Arbitražnega sporazuma, v: Pravna praksa, Pravna praksa št. 45/2009, priloga, str. X–XI.
- Mirjam Škrk: Ustavnosodna presoja mednarodnih pogodb, Javna uprava, letnik 45, št. 1–2, Ljubljana, 2009, str. 51–74.
- Lovro Šturm (ur.): Komentar Ustave Republike Slovenije, Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije, Ljubljana, 2002.
- Lovro Šturm (ur.): Komentar Ustave Republike Slovenije – dopolnitev A, Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije, Ljubljana 2011.
- Nadja Terčon: Razumeti pomen morja – zgodovinski pregled pomorstva in pomorskega prometa v severozahodnih istrskih mestih, str. 158–194, Izvestja Pomorskega muzeja Piran, Piran 2009.

The Right to Trial within a reasonable time and short-term reform of the European Court of Human Rights, Round table organised by the Slovenian chairmanship of the Committee of Ministers of the Council of Europe, Bled, Slovenia, 21.–22. september 2009, zbirka: Applying and Supervising the ECHR, Directorate General of Human Rights and Legal Affairs, Council of Europe, Ministry of Foreign Affairs and Ministry of Justice of the Republic of Slovenia, Strasbourg 2009.

Danilo Türk: Temelji mednarodnega prava, GV Založba, Obzorja, št. 33, Ljubljana 2007.

Mark E. Villiger: Commentary on the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties, Brill, 2009.

Miša Zgonc - Rožej, Kadi & Al Barakaat v. Council of the EU & EC Commission: European Court of Justice Quashes a Council of the EU Regulation Implementing UN Security Council Resolutions, ASIL Insights, zvezek 12, št. 22, 28. 10. 2008, dostopno na <<http://www.asil.org/insights081028.cfm>>.

Pravni viri:

Ustanovna listina Organizacije združenih narodov, Sklep o objavi besedila Ustanovne listine Organizacije združenih narodov in njenih sprememb, Ur. l. RS - Mednarodne pogodbe, št. 1/14 (Ur. l. RS, št. 2/14).

Dunajska konvencija o pravu mednarodnih pogodb, 1155 UNTS 331 (Reg. No. 18232); 8 ILM 679(1969); 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, nov prevod konvencije, objavljen v Ur. l. RS – Mednarodne pogodbe, št. 13/11 (Ur. l. RS, št. 87/11).

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

Zakon o ratifikaciji Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, Ur. l. RS – Mednarodne pogodbe, št. 7/94.

Zakon o ratifikaciji Sporazuma med Republiko Slovenijo in Republiko Avstrijo o uporabi dveh delov slovenskega državnega ozemlja na območju smučišča »Tromeja«, Ur. l. RS, – Mednarodne pogodbe, št. 12/96.

Zakon o ratifikaciji Evropskega sporazuma o pridružitvi med Republiko Slovenijo na eni strani in evropskimi skupnostmi in njihovimi državami članicami, ki delujejo v okviru EU na drugi strani s sklepno listino ter protokola, Ur. l. RS – Mednarodne pogodbe, št. 13/97.

Zakon o ratifikaciji Sporazuma med Republiko Slovenijo in Republiko Hrvaško o obmejnem prometu in sodelovanju, Ur. l. RS – Mednarodne pogodbe, št. 20/01 (Ur. l. RS, št. 43/01), Odl. US: Rm-1/00–29, 46/05 Skl. US: U-I-376/02–21.

Zakon o ratifikaciji Rimskega statuta Mednarodnega kazenskega sodišča, Ur. l. RS – Mednarodne pogodbe, št. 29/01.

Zakon o ratifikaciji Konvencije med Republiko Slovenijo in Italijansko republiko o vzdrževanju državne meje, Ur. l. RS – Mednarodne pogodbe, št. 13/08 (Ur. l. RS, št. 61/08).

- Zakon o ratifikaciji Pogodbe med Vlado Republike Slovenije in Vlado Republike Hrvaške o ureditvi statusnih in drugih pravnih razmerij, povezanih z vlaganjem v Nuklearno elektrarno Krško, njenim izkoriščanjem in razgradnjo in skupne izjave ob podpisu Pogodbe med Vlado Republike Slovenije in Vlado Republike Hrvaške o ureditvi statusnih in drugih pravnih razmerij, povezanih z vlaganjem v Nuklearno elektrarno Krško, njenim izkoriščanjem in razgradnjo, Ur. l. RS – Mednarodne pogodbe, št. 5/03 (Ur. l. RS – št. 117/02), Odl. US: Rm-2/02–24.
- Zakon o ratifikaciji Sporazuma o vprašanih nasledstva, Ur. l. RS – Mednarodne pogodbe, št. 20/02 (Ur. l. RS, št. 71/02).
- Zakon o ratifikaciji Protokola o spremembi Protokola o prehodni ureditvi, ki je priložen Pogodbi o Evropski uniji, Pogodbi o delovanju Evropske unije in Pogodbi o ustanovitvi Evropske skupnosti za atomsko energijo, Ur. l. RS – Mednarodne pogodbe, št. 20/10 z dne 7. 12. 2010.
- Zakon o ratifikaciji Arbitražnega sporazuma med Vlado Republike Slovenije in Vlado Republike Hrvaške (BHRAS), Ur. l. RS – Mednarodne pogodbe, št. 11/10 (Ur. l. RS, št. 25/10), Ur. l. RS, št. 53/10, 73/10, Skl. US: U-I-180/10–7.
- Zakon o ratifikaciji Pogodbe med Republiko Slovenijo in Republiko Avstrijo o poteku državne meje na mejnih sektorjih VIII do XV in XXII do XXVII (BATPDM), Ur. l. RS – Mednarodne pogodbe, št. 9/11.
- Zakon o ratifikaciji Pogodbe med Republiko Slovenijo in Republiko Avstrijo o poteku državne meje na mejnih sektorjih II, IV, do VII in delih mejnih sektorjev IX in X (regulirana Glančnica), Ur. l. RS – Mednarodne pogodbe, št. 16/96.
- Zakon o ratifikaciji sporazuma med Republiko Slovenijo in Svetim sedežem o pravnih vprašanih, Ur. l. RS – Mednarodne pogodbe, št. 4/04 (Ur. l. RS, št. 118/03).
- Uredba o ratifikaciji Pogodbe med SFRJ in Republiko Avstrijo o skupni državni meji, Ur. l. SFRJ – Mednarodne pogodbe in drugi sporazumi, št. 11/66.
- Uredba o ratifikaciji Kodeksa obnašanja ribičev med izvajanjem ribolova, Ur. l. RS – Mednarodne pogodbe, št. 28/02 (Ur. l. RS, št. 119/02).
- Uredba o ratifikaciji Pogodbe med SFRJ in Republiko Avstrijo o spremembi pogodbe o skupni državni meji, Ur. l. SFRJ, št. 29/76.
- Uredba o ratifikaciji Konvencije med Zveznim izvršnim svetom Skupščine SFRJ in Vlado Ljudske republike Madžarske o obnavljanju, zaznamovanju in vzdrževanju mejne črte in mejnih oznak na jugoslovansko-madžarski državni meji, Ur. l. SFRJ – Mednarodne pogodbe, št. 10/85.
- Sklep o objavi Sporazuma med Vlado Republike Slovenije in Vlado Ruske federacije o ureditvi obveznosti bivše ZSSR po obračunih, povezanih z blagovnim prometom med bivšo SFRJ in bivšo ZSSR, Ur. l. RS – Mednarodne pogodbe, št. 16/08 (Ur. l. RS, št. 90/08).
- Deklaracija načel mednarodnega prava o prijateljskih odnosih in sodelovanju med državami v skladu z Ustanovno listino Združenih narodov, resolucija Generalne skupščine OZN 2625 (XXV), 24. 10. 1970.
- Sklepna listina Medvladne konference, Ur. l. EU št. 2007/C 306/02 z dne 17. 12. 2007.
- Resolucija GS OZN A /RES/60/251 z dne 3. 4. 2006.
- Deklaracija o smernicah za priznanje novih držav v vzhodni Evropi in Sovjetski zvezi, 16. december 1991, 4 EJIL (1993), str. 72.

Temeljna ustavna listina o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije, Ur. l. RS, št. 1/91 z dne 25. 6. 1991.

Ustava Republike Slovenije, 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.

Ustavni zakon o spremembah I. poglavja ter 47. in 68. člena Ustave Republike Slovenije, Ur. l. RS, št. 24/03 z dne 7. 3. 2003.

Ustavni zakon o spremembi 68. člena Ustave Republike Slovenije, Ur. l. RS, št. 42/97 z dne 17. 7. 1997.

Ustavni zakon o spremembah 90., 97. in 99. člena Ustave Republike Slovenije (UZ90, 97, 99), Ur. l. RS, št. 47/13.

Zakon o zunanjih zadevah (ZZZ), Ur. l. RS, št. 1/91–I (19/91 popr.).

Zakon o zunanjih zadevah (ZZZ-1), Ur. l. RS, št. 113 UPB, 20/06 – ZNOMCMO, 76/08, 108/09 in 80/10 – ZUTD).

Zakon o dedovanju, Ur. l. SFRJ, št. 15/76.

Zakon o sodelovanju med državnim zborom in vlado v zadevah Evropske unije (ZSDZ-VZEU), Ur. l. RS, št. 34/04, 43/10, 107/10.

Zakon o uradnem listu (Ur. l. RS, št. 112/05 – UPB in 102/07, 109/09 in 38/10 – ZUKN).

Zakon o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju, Ur. l. RS, št. 72/06 – UPB3, 114/06 – ZUTPG, 91/07, 76/08, 62/10 – ZUPJS.

Zakon o pogojih za pridobitev lastninske pravice fizičnih in pravnih oseb držav kandidatk za članstvo v Evropski uniji na nepremičninah, Ur. l. RS, št. 61/06 z dne 13. 6. 2006.

Zakon o referendumu in ljudski iniciativi, Ur. l. RS, št. 26/07 – UPB2.

Zakon o davku na dodano vrednost, Ur. l. RS, št. 10/10 – UPB2, 85/10.

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

Dokument Državnega zbora RS št. 001–01/09–06/10 z dne 28. 12. 2009.

United Nations Treaty Series, zvezki 41, 49, 50, 217 in 235.

Primeri pred Ustavnim sodiščem Republike Slovenije:

Odločba US RS U-I-158/94 z dne 9. 3. 1995.

Odločba US RS U-I-282/94 z dne 18. 10. 1995.

Odločba US Up-547/02 z dne 8. 10. 2003.

Sklep US št. U-I-90/91 z dne 7. 5. 1992, OdlUS I, 30.

Sklep US št. U-I-265/98, OdlUS X, 41.

Sklep US št. U-I-128/98 z dne 23. 9. 1998, OdlUS VII/2.

Mnenje US RS, št. Rm-1/97 z dne 5. 6. 1997.

Mnenje US RS, št. Rm-1/00 z dne 19. 4. 2001.

Mnenje US RS, št. Rm-2/02 z dne 5. 12. 2002.

Mnenje US RS, št. Rm-1/02 z dne 19. 11. 2003.

Mnenje US RS, št. Rm-1/09 z dne 18. 3. 2011.

Primeri pred Evropskim sodiščem v Luksemburgu:

Flaminio Costa v. ENEL [1964] ECR 585 (6/64), C-106/77.

Frontini v. Ministero delle Finanze [1974] 2 CMLR 372, primer 26–62.

Kadi, Sodba (Ur.l. EU) OJ C 317 z dne 20. 11. 2010, str. 29; OJ C 285 z dne 8. 11. 2008.

Marleasing [1991] ECR I-7321.

Simmenthal II [1978] ECR 629; C-106/89.

Solange II (Re Wüensche Handelsgesellschaft, BVerfG decision of 22 October 1986 [1987] 3 CMLR 225, 265.

Primer pred Stalnim arbitražnim sodiščem:

Island of Palmas case (1928), 2 RIAA 829–838.

Primeri pred Meddržavnim sodiščem v Haagu:

Aegean Sea Continental Shelf case, ICJ Reports, 1978.

Svetovalno mnenje v zadevi Namibija, ICJ Reports, 1971.

Spletne strani:

<<http://www.mzz.gov.si/si/ministrstvo/organiziranost/>> (30. 8. 2012).

<<http://www.dvk.gov.si/referendum/eu-nato/>> (12. 7. 2012).

<<http://www.rtv slo.si/slovenija/sns-vztraja-pri-referendumu/82613>> (20. 1. 2011).

<<http://www.dnevnik.si/novice/slovenija/297699>> (2. 7. 2012).

<http://www.vlada.si/si/teme_in_projekti/arbitrazni_sporazum/referendum/> (31. 8. 2012).

<<http://odlocitve.us-rs.si/usrs/us-odl.nsf/o/8831873AF3D331F2C1257172002A2878>> (29. 6. 2012).

<<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:306:0231:0271:SL:P DF>> (3. 2. 2011).

<http://www.mp.gov.si/si/delovna_podrocja/mednarodno_sodelovanje_in_mednarodna_pravna_pomoc/nakup_nepremicnin_s_strani_tujih_drzavljanov/> (3. 2. 2011).

<<http://untreaty.un.org/English/treaty.asp>> (24. 8. 2012).

<<http://curia.europa.eu/en/actu/communiqués/cp08/aff/cp080060en.pdf>> (24. 8. 2012).

<http://www.mzz.gov.si/nc/si/medijsko_sredisce/novica/article/141/27783/> (30. 8. 2012).

<http://www.mzz.gov.si/si/zunanja_politika_in_mednarodno_pravo/zunanja_politika/clovekove_pravice/univerzalni_periodicni_pregled/> (22. 7. 2013).

<www.vlada.si/fileadmin/dokumenti/si/.../sevl92.doc> (25. 8. 2012).

<http://www.mzz.gov.si/si/zunanja_politika_in_mednarodno_pravo/mednarodno_pravo/dejavnosti_sektorja_za_mednarodno_pravo_po_podrocjih/drzavne_meje/> (30. 8. 2012).

<<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/PAGES/SISession7.aspx>> (20. 1. 2011).

<<http://conventions.coe.int/treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=005&CM=&DF=&CL=ENG>> (2. 7. 2012).

<http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/TreatyBodyExternal/Countries.aspx> (5.10.2013).

Tjaša Tanko*

RAZLIKE MED MEDNARODNIMI POGODBENIMI IN NEPOGODBENIMI AKTI

Uvod

Države sklepajo čedalje več mednarodnih nepogodbenih aktov. V nekaterih primerih so ti akti uporabljeni tudi za urejanje odnosov, ki presegajo izključno politične zaveze, in posegajo tudi v urejanje pravic in obveznosti med državami. Ker so pravno nezavezujoči, so ob morebitnih kršitvah neiztožljivi.

V slovenski praksi sklepanja mednarodnih aktov pogosto prihaja do zapletov, zato je namen članka predvsem osvetliti temeljne razlike med mednarodnimi pogodbenimi in nepogodbenimi akti ter opozoriti na elemente, na katere je treba paziti pri sklepanju predvsem mednarodnih nepogodbenih aktov, da se poudari njihova nezavezujoča narava.

1. MEDNARODNE POGODBE

1.1 Splošno

Dunajska konvencija o pravu mednarodnih pogodb iz leta 1969¹ (v nadaljevanju DKPMP) v 1. členu določa, da velja le za mednarodne pogodbe med državami. V 2. členu opredeljuje pojem mednarodne pogodbe:

* Univerzitetna diplomirana pravnica, LL.M., Sektor za izvajanje mednarodnega razvojnega sodelovanja in humanitarno pomoč Ministrstva za zunanje zadeve Republike Slovenije.

Za pregled prispevka, konstruktivne pripombe in predloge se avtorica zahvaljuje kolegici Ireni Jager Agius.

1 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).

»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«.

Iz preambule DKPMP izhajajo, da se za vsa vprašanja, ki v konvenciji niso urejena, še naprej uporabljajo pravila mednarodnega običajnega prava.² To so mednarodne pogodbe, ki niso sklenjene med državami, npr. različni sporazumi med državami in mednarodnimi organizacijami³ ter med samimi mednarodnimi organizacijami, in ustni dogovori. Problem opredelitve mednarodne pogodbe ni bila nikoli opredelitev sama, ampak predvsem vprašanje, ali akt spada v to opredelitev⁴.

Bistveni elementi mednarodne pogodbe so predstavljeni v nadaljevanju.

1.1.1 Mednarodna pogodba

Mednarodna pogodba, kot je opredeljena v DKPMP, je splošno ime⁵, saj je lahko sklenjena na več ravneh (meddržavni, medvladni, medministrski, upravni) in na več načinov (formalni in manj formalni – izmenjava not) ter za večje ali manjše področje (univerzalno, regionalno ...)⁶. Lahko je dvostranska (bilateralna) ali večstranska (multilateralna). Po pravnem učinku med različnimi vrstami mednarodnih pogodb ni razlik⁷.

2 Mednarodni običaji so v skladu z drugim odstavkom 38. člena Statuta Meddržavnega sodišča vir mednarodnega prava, ki so kot ustaljeni načini ravnanja priznani kot pravo. Za to, da norma dobi naravo mednarodnega običaja, je po mnenju Meddržavnega sodišča v primeru *North Sea Continental Shelf* potrebna obča praksa (konsistentna praksa relevantnih držav) in pravna zavest držav, da je taka praksa obvezna (*opinio iuris sive necessitatis*). Običajno pravo zavezuje vse države ne glede na to, ali so v pravilo izrecno privolile. Splošno je sprejeto, da določbe DKPMP izražajo mednarodno običajno pravo.

3 Osmi odstavek preambule DKPMP: »ob poudarjanju, da se bodo vprašanja, ki niso urejena z določbami te konvencije, tudi v prihodnje urejala po pravilih mednarodnega običajnega prava«.

4 H. Thirlway, nav. delo, str. 4–5.

5 A. Aust, nav. delo, str. 17.

6 Prav tam.

7 Prav tam.

1.1.2 Med državami

Mednarodne pogodbe se lahko sklenejo med različnimi subjekti mednarodnega prava – predvsem med državami ali med državami in mednarodnimi organizacijami ali mednarodnimi organizacijami med seboj⁸. Najosnovnejša oblika, ki jo ureja tudi DKPMP, je mednarodna pogodba ali sporazum med državami. Obstajajo tudi primeri pogodb med državami in mednarodnimi ali multinacionalnimi korporacijami, v katerih je določeno, da se zanje uporablja mednarodno pravo, vendar pa to niso mednarodne pogodbe⁹. Po navadi so to pogodbe o tujih naložbah.

Meddržavna narava pogodbe ni nujno izrecno izražena. Ker je država kot taka pravni konstrukt in ne deluje sama, v njenem imenu delujejo pooblaščen predstavniki¹⁰. Dejansko mednarodno pogodbo sklepa fizična oseba, npr. voditelj države, vodja vlade, minister ali vodja drugega državnega organa. Pogodba je tako lahko podpisana tudi med vladami, ministrstvi in drugimi organi¹¹, vendar pa mora njena vsebina jasno izražati, kdo je zavezan z njo, t. i. doseg (angl. *scope*) mednarodne pogodbe.

1.1.3 Pisna oblika

Čeprav so ustni dogovori mogoči in prav tako zavezujoči, DKPMP zanje ne velja¹², ampak le za akte, ki spadajo v opredelitev (glej zgoraj), ta pa je omejena na pisne akte. Prevladujoča praksa je, da so vse mednarodne pogodbe v pisni obliki, ki zagotavlja trajnost in berljivost.¹³ Možnost elektronskega sklepanja mednarodnih pogodb postaja resničnost, vendar je v tem primeru potreben t. i. zaščiteni elektronski podpis, ki ga je mogoče povezati z osebo, pooblaščen za sklenitev mednarodne pogodbe, in preveriti. Logična povezava med podpisnikom in podatki na elektronskem podpisu je bistvena.¹⁴

8 Prav tam, str. 18.

9 Prav tam.

10 Prav tam, str. 19, tudi 7. člen DKPMP.

11 Prav tam.

12 Prav tam, str. 19.

13 Upošteva se tudi elektronska oblika, npr. sklenitev mednarodnega akta po elektronski pošti, seveda če so pred tem izpeljani vsi zahtevani postopki.

14 A. Aust, nav. delo, str. 19.

1.1.4 Veljavnost mednarodnega prava

Ta element mednarodne pogodbe izraža namen oblikovanja obveznosti po mednarodnem pravu.¹⁵ Če tega namena ni, akt ne more biti mednarodna pogodba, ampak le mednarodni nepogodbени akt (memorandumi o razumevanju ali sodelovanju, pisma o nameri, programi sodelovanja, skupne izjave ...). Namen mora biti razviden iz terminologije in vsebine akta ter okoliščin, v katerih je bil sklenjen¹⁶, ne pa iz naknadnih izjav pogodbenic o tem, kakšen je bil njihov namen¹⁷. Prav tako je treba razlikovati akte, ki jih sklepa država, a zanje velja notranje pravo.

Za mednarodne pogodbe se, tako kot za nepogodbene akte, iz prav teh razlogov uporablja posebna terminologija¹⁸, na katero je treba biti pozoren pri pripravi osnutkov. Čeprav uporaba napačne terminologije ni samodejno sankcionirana, je zaradi konsistentnosti prakse in jasnosti zelo pomembno, da tudi uporabljeni izrazi nakazujejo namen podpisnic¹⁹. V skrajnih primerih, če je namen strank nejasen, bi sankcija lahko bila, da bi sodišče štelo določbo kot pravno zavezujočo, kar pomeni obveznost za državo.

1.1.5 Ena sama, dve ali več listin

Klasična oblika sklenitve mednarodne pogodbe je podpis mednarodne pogodbe v eni sami listini v enem ali več uradnih jezikih, v dveh ali več alternatih²⁰ (odvisno od števila pogodbenic). Velja za zelo formalno obliko sklepanja mednarodnih pogodb, saj mora podpisnik predložiti za podpis polno poimensko pooblastilo (angl. *Full*

15 ILC: Draft Articles on the Law of Treaties with commentaries, nav. delo, str. 189.

16 A. Aust, nav. delo, str. 20, *Qatar v. Bahrain*, odločitev o pristojnosti, ICJ reports (1994), str. 112, odst. 26–27.

17 *SGS Société Générale de Surveillance S. A. v. Islamic Republic of Pakistan*, ICSID Case No. ARB/01/13: po odločitvi sodišča, ki je zelo ozko razlagalo namen pogodbenic, je Švica poslala sekretariatu ICSID izjavo, v kateri je opozorila, da je bil namen pogodbenic točno v nasprotju z ugotovitvami sodišča.

18 A. Aust, nav. delo, str. 20.

19 Npr. če akt ni mednarodna pogodba, strani, ki ga podpišeta, ne moreta biti pogodbenici. Prav tako ne začne veljati v klasičnem smislu (angl. *enter into force*), saj ni zavezujoč, učinkuje pa (angl. *comes into effect*).

20 Alternat je izvod sporazuma podpisnice, v katerem je pri navajanju imen, podpisnikov, organov in jezikov dana prednost tej državi. Druga država podpisnica ima svoj izvod istega sporazuma, vendar je v njem dana prednost njenemu imenu, podpisniku, organom in jeziku.

Powers),²¹ ki ga razen za nekatere predstavnike²² na podlagi vladne pooblastitve za sklenitev mednarodne pogodbe²³ izda minister za zunanje zadeve, podpiše pa se s celim imenom.

Druga najpogostejša praksa sklenitve je manj formalna – z izmenjavo diplomatskih not²⁴. Pri tem načinu se potrebuje le pooblastitev vlade za sklenitev, ki ni nujno poimenska, izpis celega imena pa ni potreben, saj se note v skladu z diplomatsko prakso le parafirajo. Poleg tega DKPMP v opredelitvi mednarodne pogodbe ne zahteva, da je ta podpisana.²⁵ To je razlog, da države z ratifikacijo lahko pristopijo k pogodbi, tudi če jih ni mogoče več podpisati.

1.1.6 Poimenovanje

Poimenovanje mednarodnih pogodb je zelo nesistematično²⁶. Imena so uporabljena nekonsistentno in poimenovanje postaja čedalje bolj mešano in spremenljivo²⁷, po navadi bolj odvisno od prakse kakor od pravne narave akta. Vendar pa ime mednarodne pogodbe samo po sebi ne določa njenega statusa oz. pravne narave.²⁸ Pomembnejši je namen držav, ali akt je ali ni pravno zavezujoč, kar se izraža v njegovi vsebini²⁹. Še posebno je na to treba biti pozoren pri izmenjavi diplomatskih

21 Točka a prvega odstavka 7. člena DKPMP.

22 Za voditelje držav, vodje vlade in zunanje ministre se predpostavlja, da so pooblaščenici za zastopanje države. Podobno velja za vodjo diplomatskega predstavništva za državo akreditacije (7. člen DKPMP).

23 Potrebno je razlikovanje med pooblastitvijo, ki jo vlada s sklepom da določeni osebi, da s svojim podpisom zaveže državo, in jo mora imeti vsaka oseba, ki v imenu države podpisuje mednarodne akte, in pooblastilom (angl. *Full Powers*), ki ga na podlagi omenjenega sklepa izda minister za zunanje zadeve podpisniku. Ta vrsta pooblastila se pri nekaterih predstavnikih države predpostavlja.

24 A. Aust, nav. delo, str. 22.

25 Prav tam, str. 24. Nekatere pogodbe tako niso podpisane iz političnih razlogov, nekatere pa so sprejete drugače, npr. z resolucijami (Comprehensive Test Ban Treaty (CTBT) – Pogodba o celoviti prepovedi jedrskih poskusov), z odločitvami konferenc držav pogodbenic (okoljske konvencije), itd.

26 A. Aust, nav. delo, str. 23.

27 Prav tam.

28 Prav tam in točka a prvega odstavka 2. člena DKPMP.

29 A. Aust, nav. delo, str. 23.

not, saj se na ta način lahko sklene mednarodni pogodbeni in tudi mednarodni nepogodbeni akt³⁰.

To je eden glavnih razlogov za določbo 69. člena Zakona o zunanjih zadevah (v nadaljevanju ZZZ-1)³¹, v skladu s katero pred začetkom postopka za sklenitev mednarodne pogodbe Ministrstvo za zunanje zadeve (v nadaljevanju MZZ) da mnenje o tem, ali je akt mednarodna pogodba ali ne. Mnenje MZZ ima vpliv na morebitna nadaljnja pogajanja, če ugotovljeni status ni v skladu z namenom organa, ki se pogaja, pa tudi na nadaljnji potek postopka. Mednarodne pogodbe se sklepajo po bistveno drugačnem postopku kakor nepogodbeni akti, pa tudi postopki sklepanja mednarodnih pogodb so lahko različni, saj je od njihove vsebine odvisen organ, ki pogodbo po podpisu ratificira³².

1.2 Obseg mednarodnih pogodb

Mednarodna pravila se oblikujejo zelo različno in imajo zelo različne značilnosti. Lahko so rezultat namenskega refleksivnega procesa, npr. pogajanj, ali pa se oblikujejo bolj organsko in spontano (mednarodno običajno pravo³³)³⁴; pri njihovem nastajanju lahko sodelujejo različni subjekti, npr. države, mednarodne organizacije, nevladne organizacije, skupine strokovnjakov, ali pa se oblikujejo na konferencah³⁵. Zelo pomembno je tudi, ali zavezujoča narava pravila izhaja iz soglasja (angl. *consent*) držav.³⁶ Narava pravila je lahko konstitutivna ali regulatorna, torej je lahko dovolitev, prepoved ali zahteva (pogoj)³⁷. Pravilo je lahko izraženo v ukazovalnem ali opominjajočem jeziku, lahko je splošno ali posebno, natančno ali nedoločno³⁸. Lahko je povezano z izvedbenim mehanizmom ali pa ga je treba še določiti³⁹. Najpomembnejša

30 Prav tam, str. 27.

31 Zakon o zunanjih zadevah (ZZZ-1), Ur. l. RS, št. 113/03 – UPB1, 20/06 – ZNOMCMO, 76/08, 108/09 in 80/10 – ZUTD.

32 Po ZZZ-1 praviloma v skladu s tretjim odstavkom 75. člena ratificira Državni zbor RS (v nadaljevanju DZ) in izjemoma v skladu s petim odstavkom 75. člena Vlada RS (v nadaljevanju VRS).

33 Glej opombo 2; potrebna sta *opinio iuris* in praksa držav (pravila morajo imeti normativno naravo), podrobneje v North Sea Continental Shelf Cases, ICJ Reports (1969), str. 3.

34 D. Bodansky, nav. delo, str. 482.

35 Prav tam.

36 Prav tam.

37 Prav tam.

38 Prav tam.

39 Prav tam.

lastnost pravila pa je vprašanje njegove pravnosti ali nepravnosti.⁴⁰ Vse te mogoče lastnosti pravil oblikujejo multidimenzionalni prostor, v katerega se lahko uvrsti katera koli mednarodna pogodba ali drug akt⁴¹.

Od naštetih mogočih lastnosti so tri, ki oblikujejo mednarodno pogodbo in morajo biti izpolnjene kumulativno:

- mednarodne pogodbe se oblikujejo s **pogajanjem**,
- zavezujoča narava mednarodne pogodbe temelji na **soglasju držav**,
- mednarodne pogodbe so **pravne (pravno zavezujoče) narave**.⁴²

Vse druge našete razsežnosti pa pomenijo razlike med samimi mednarodnimi pogodbami⁴³.

1.3 Sklepanje in uveljavitev mednarodnih pogodb

Postopek sklepanja mednarodne pogodbe je precej abstraktno opisan v ZZZ-1⁴⁴ in pristojni organi pogosto ne vedo, kakšne so njihove obveznosti. Velikokrat se pred sklenitvijo ne pridobi mnenje MZZ po 69. členu, čeprav je od tega odvisen celoten nadaljnji postopek. Potrebna je pobuda za sklenitev mednarodne pogodbe na vladi, ki odloči, ali sploh obstaja interes za njeno sklenitev, določi pogajalska izhodišča, ki usmerjajo dokončno oblikovanje besedila mednarodne pogodbe, in pooblasti poimensko določeno osebo za podpis. Pobudo potrdi Odbor za zunanjo politiko, delovno telo DZ (v nadaljevanju OZP)⁴⁵. Sledijo pogajanja in dokončna uskladitev besedila, ki se lahko tudi parafira. Če se mednarodna pogodba podpisuje v več jezikovnih različicah, je treba uskladiti slovensko različico z izpogajanim besedilom, kar se naredi na redakcijski skupini,⁴⁶ ki jo sestavljajo prevajalec, lektor, predstavnik resornega ministrstva in predstavnik MZZ, ki skupino skliče in jo tudi vodi.

40 Prav tam.

41 Prav tam.

42 Prav tam, str. 483.

43 Prav tam.

44 ZZZ-1, 69. do 87. člen.

45 Odobritev OZP je potrebna le pri mednarodnih pogodbah, ki jih ratificira DZ, kar je sicer izhodiščni položaj po ZZZ-1. Ratifikacija z uredbo VRS je izjema.

46 Stalna koordinacijska skupina za redakcijo slovenskih besedil mednarodnih aktov, ki se objavljajo v Uradnem listu RS je bila ustanovljena s sklepom vlade z dne 27. 9. 2012. Skupina nadaljuje delo strokovne skupine, ustanovljene s sklepi VRS z dne 24. 11. 1994, 19. 1. 1995 in 17. 7. 2003.

Dokončna besedila se natisnejo na poseben pogodbeni papir in zvežejo v pogodbeno mapo, ki ima na naslovnici grb Republike Slovenije.

Podpisu sledi ratifikacija v DZ⁴⁷ ali na VRS⁴⁸. Po objavi v Uradnem list RS in preteku *vacatio legis* se lahko drugo stran po diplomatski poti obvesti o izpolnitvi notranjepravnih pogojev za uveljavitev pogodbe. Ko država prejme enako obvestilo druge strani, pogodba lahko začne veljati v skladu z določbami, ki jih o tem vsebuje. Po uveljavitvi se v Uradnem listu objavi še obvestilo o uveljavitvi mednarodne pogodbe.

Treba pa je razlikovati datum začetka veljavnosti od datuma začetka uporabe mednarodne pogodbe, saj je v nekaterih pogodbah določeno, da se začasno uporablja od dneva podpisa, pri nekaterih pa je uporaba odložena do določenega datuma, npr. pogodbe o izogibanju dvojnega obdavčevanja se uporabljajo od datuma, ki pomeni začetek fiskalnega leta.

1.4 Status mednarodnih pogodb v notranjem pravu: monizem in dualizem

Dualizem in monizem sta dva osnovna načina prenašanja mednarodnih aktov v notranje pravo. Monizem pomeni, da mednarodna pogodba s svojo uveljavitvijo za posamezno državo samodejno postane del njene notranje zakonodaje in se lahko uporablja neposredno⁴⁹. Monizem se pojavlja v različnih oblikah, ki imajo tri skupne značilnosti: prvič, čeprav ustava zahteva odobritev parlamenta, obstajajo izjeme za nekatere vrste mednarodnih pogodb ali v nekaterih okoliščinah⁵⁰, drugič, obstaja razlikovanje med mednarodnimi pogodbami glede na vsebino: nekatere so samoizvedljive (angl. *self-executing*), nekatere pa potrebujejo dopolnilno zakonodajo, preden jih je mogoče izvesti v celoti⁵¹, in tretjič, samoizvedljive mednarodne pogodbe, ki se uporabljajo neposredno, prevladajo ob neskladju z notranjo zakonodajo⁵². Nekatere od teh značilnosti zasledimo tudi v 8. členu Ustave RS⁵³ in nekaterih področnih zakonih, npr. 87. člen ZZZ-1, tretji odstavek 5. člena in 21. člen Zakona o VRS⁵⁴).

47 Tretji odstavek 75. člena ZZZ-1.

48 Peti odstavek 75. člena ZZZ-1.

49 A. Aust, nav. delo, str. 183.

50 Prav tam.

51 Prav tam.

52 Prav tam.

53 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.

54 Ur. l. RS, št. 24/05 – UPB, 109/08, 38/10 – ZUKN, 8/12, 21/13 in 47/13.

Dualizem pa pomeni ločenost mednarodnih pogodb od notranje zakonodaje, tako da pravice in obveznosti po mednarodni pogodbi ne učinkujejo, če ni zakonodaje, ki jim učinkovanje podeljuje⁵⁵ – »inkorporira« mednarodno pogodbo v notranje pravo.⁵⁶ Mednarodna pogodba dobi status notranjega prava, kar pomeni večjo jasnost glede tega statusa.⁵⁷ Prednost dualizma je večja natančnost in varnost,⁵⁸ vendar pa mora vlada zato pred ratifikacijo presoditi, ali bo potrebna dodatna zakonodaja za izvajanje mednarodne pogodbe, in jo pripraviti, če je potrebna.⁵⁹ To pomeni tudi natančno predhodno preučitev učinkov mednarodne pogodbe na notranjo zakonodajo.⁶⁰

2. NEPOGODBENI AKTI

2.1 Splošno

Kot že napisano, obstajajo tri konstitutivne značilnosti mednarodnih pogodb:

- mednarodne pogodbe se oblikujejo s **pogajanjem**,
- zavezujoča narava mednarodne pogodbe temelji na **soglasju držav**,
- mednarodne pogodbe so **pravne (pravno zavezujoče) narave**⁶¹.

S spreminjanjem posamezne od teh treh značilnosti po vrsti dobimo tri zelo različne akte, ki pa so vsi nepogodbeni (angl. *non-treaties*)⁶².

Če spremenimo element oblikovanja pravil s **pogajanjem**, kar pomeni, da so se pravila oblikovala spontano, govorimo o mednarodnih običajih in splošnih načelih mednarodnega prava⁶³. Mednarodne pogodbe so »mehkejšo pravo« kakor običajno mednarodno pravo in splošna načela, ki lahko zavezujejo močneje, čeprav so se lahko

55 A. Aust, nav. delo, str. 187.

56 Prav tam, str. 188.

57 Prav tam.

58 Prav tam, str. 195.

59 Prav tam.

60 Prav tam.

61 D. Bodansky, nav. delo, str. 483.

62 Prav tam.

63 Prav tam.

razvila tudi iz drugih nepogodbenih praks⁶⁴. Država namreč pogodbe lahko odpove, preneha uporabljati ali jih spremeni, ne more pa prenehati uporabljati običajnega prava. Gre namreč za upoštevanje načela obnašanja in ne le upoštevanje zapisanega pravila. Razvoj običajnega prava in načel je omejen na splošnejše teme, saj za urejanje kompleksnih vprašanj, ki potrebujejo podrobno ureditev, niso primerna⁶⁵.

Druga vrsta nepogodbenih aktov so pravila, ki so nastala s pogajanjem in pravno zavezujejo, in sicer ne glede na to, ali je država z njimi **soglašala** ali ne⁶⁶. V tem primeru je treba poiskati drug temelj za njihovo legitimnost⁶⁷. Najprimernejše so za nekatere vsebine, ki so tehnične narave in jih določajo strokovnjaki, npr. vsebina Codexa Alimentarius. Sem spadajo tudi odločitve Varnostnega sveta Organizacije združenih narodov (v nadaljevanju OZN), predvsem resolucije po VII. poglavju Ustanovne listine OZN (v nadaljevanju UL OZN), ki jih izda Varnostni svet in so zavezujoče za vse v skladu s 25. členom UL OZN ter celo prevladajo nad vsemi drugimi pogodbenimi obveznostmi v skladu z njenim 103. členom.

Zadnja in najbolj razširjena različica pa je sprememba **pravno zavezujoče narave** pravil oz. mednarodnega akta. Pravno nezavezujoči akti so se razvili iz več razlogov, predvsem pa pomenijo manjšo stopnjo zavezanosti države⁶⁸. Gre za bolj politične in ne pravne zaveze države. Največkrat se tak pravno nezavezujoči akt imenuje dogovor ali memorandum o soglasju (angl. *Memorandum of Understanding* – MOU), njegova uporaba pa je zelo razširjena, predvsem v dvostranskih odnosih.

2.2 Značilnosti pravno nezavezujočih (nepogodbenih) aktov

2.2.1 Terminologija

Pri pogodbenih aktih je prevladujoča praksa držav, da že s terminologijo nakažejo namen pravne zavezanosti⁶⁹. Uporabljajo se izrazi, kot npr. »soglašata«, »pravice«, »obveznosti«, »začne veljati«, »pogodbenici« ... Če ne nameravajo skleniti pravno zavezujočega dokumenta, se uporabljajo manj velelni termini (npr. »podpisniki«, »začetek uporabe«, nadomeščanje členov s točkami ipd.), nekaterih pa se nasploh ne

64 Prav tam, str. 485.

65 Prav tam.

66 Prav tam, str. 483.

67 Prav tam, str. 484.

68 Prav tam.

69 A. Aust, nav. delo, str. 33.

uporablja⁷⁰. Prav tako po navadi odpade večina končnih določb⁷¹. Velikokrat se tudi za nepogodbene akte uporablja terminologija iz mednarodnih pogodb, vendar to ne pomeni, da je dokument mednarodna pogodba⁷². Kot že omenjeno, pravna narava izhaja iz namena pogodbenic in vsebine dokumenta.

2.2.2 Vsebina

Področje, ki ga ureja neki akt, tudi ne daje podlage za določanje njegove pravne narave, saj lahko pogodba in nepogodbeni akt urejata ista področja⁷³. Edina izjema je, če akt vsebuje določbo, ki ob sporu odkazuje na reševanje v obveznem sodnem telesu, saj vključitev take klavzule ne more biti v skladu z namenom, da se sklene pravno nezavezujoči akt⁷⁴.

2.2.3 Izrecne določbe glede statusa

Določbe v smislu »te določbe pravno ne zavezujejo« ali »ukrepi iz tega dokumenta zavezujejo le politično« so v praksi držav čedalje pogostejše, vendar pa njihova uporaba še ni tako običajna, da bi njihova izključitev pomenila pravno zavezujočo naravo dokumenta⁷⁵.

2.2.4 Okoliščine sklenitve

Če oblike, terminologija ali izrecni izrazi ne pokažejo pravne narave akta, je treba ugotoviti namen njegovih sestavljavcev iz okoliščin sklenitve in njihovih dejanj, ki so sledila, kot npr. neregistracija akta⁷⁶.

2.2.5 Nesoglasja glede narave

Ko strani nista usklajeni glede narave akta, lahko nastane velik problem⁷⁷. Še posebno problematičen je položaj pri nepogodbenih aktih, ki so dopolnilo k mednarodni pogodbi in vsebujejo določbe, ki pogodbo spreminjajo ali so z njo neskladne kako

70 Prav tam.

71 Prav tam.

72 Prav tam.

73 Prav tam, str. 34.

74 H. Thirlway, nav. delo, str. 7–8.

75 A. Aust, nav. delo, str. 35.

76 Prav tam, str. 36.

77 Prav tam, str. 37.

drugače.⁷⁸ Pojavi se vprašanje pravne učinkovitosti teh določb, še posebno ker bi pogosto spreminjanje pogodb na tak način vodilo v negotovost in nepreglednost.⁷⁹ Nasploh je bolje, da se uporabi takih aktov izogibamo.

2.3 Prednosti in slabosti nepogodbenih aktov

Če se države odločijo za sklenitev nepogodbenega akta, je to ponavadi iz strateških razlogov⁸⁰: lahko da to zahteva narava dejavnosti, ki se ureja, ali pa želijo le zapi-sati dobro prakso v nezavezujoč dokument. Mogoče je tudi, da se področje, ki se ureja, hitro razvija, zaradi česar sta potrebna hitrost in fleksibilnost, saj je postopek sklepanja nepogodbenega akta hitrejši in enostavnejši⁸¹. Lahko pa preprosto manjka politična volja za sklenitev pravno zavezujočega akta ali obstaja strah, da ureditev s pravno zavezujočim aktom ne bo uspešna. Obstajajo nepogodbeni akti, ki so zelo znani, npr. Helsinška sklepna listina iz leta 1975⁸², vendar pa večina nepogodbenih aktov ureja zelo vsakdanje zadeve, pomembne le za tiste, ki jih morajo izvajati.

Prednosti:

- *zaupnost*:⁸³ ker nepogodbeni akt ni mednarodna pogodba, objava po večini ni potrebna, razen če obstaja poseben razlog, navadno politični. Prav tako nepogodbenih aktov ni treba registrirati pri generalnem sekretarju OZN⁸⁴. Zaradi zaupnosti se pogosto uporabljajo na obrambnem področju zaradi zagotovitve državne varnosti ali pa se varujejo poslovne skrivnosti⁸⁵. Po navadi so nepogodbeni akti dopolnila (angl. *supplement*) h krovni mednarodni pogodbi⁸⁶;
- *manj formalnosti*:⁸⁷ pri nepogodbenih aktih ni potrebe po končnih klavzulah in formalnostih, ki so del sklepanja mednarodnih pogodb. Nepogodbeni akti po navadi začnejo veljati z dnem podpisa, nadaljnji postopek odobritve pa ni potreben. Celoten postopek sklepanja je hitrejši, ti akti začnejo veljati hitreje in

78 Prav tam.

79 Prav tam.

80 Prav tam, str. 34.

81 Prav tam.

82 Prav tam.

83 Prav tam, str. 43.

84 Prav tam.

85 Prav tam, str. 44.

86 Prav tam.

87 Prav tam, str. 45.

- lažje se spreminjajo. Z njimi se po navadi urejajo področja, ki so bolj tehnična in ne tako pomembna;
- *dopolnitve in spremembe*:⁸⁸ ena od največjih prednosti je prav enostavnost spreminjanja in dopolnjevanja nepogodbenih aktov, saj se le podpiše nov akt. Tudi tu nadaljnji postopki, kakršna je ratifikacija ali odobritev, niso potrebni⁸⁹;
 - *odpoved*:⁹⁰ postopek odpovedi je podoben odpovedi mednarodne pogodbe, vendar pa so odpovedni roki navadno znatno krajši. Težave lahko nastanejo pri nepogodbenih aktih, ki so dodatek k mednarodni pogodbi in ne vsebujejo odpovedne klavzule, saj ni jasno, ali je mogoča odpoved brez odpovedi same pogodbe. Za rešitev tega vprašanja je treba ugotoviti namen sklenitve nepogodbenega akta;
 - *reševanje sporov*:⁹¹ nepogodbeni akti ponavadi vsebujejo določbe o reševanju sporov, ki zapovedujejo reševanje z diplomatskimi pogajanci in ne odkazujejo na tretjo stran. Take določbe so še nadaljnji dokaz, da akt ni pravno zavezujoč⁹²;
 - *razlaga določb*:⁹³ za razlago določb v nepogodbenih aktih se podobno uporabljajo pravila, ki veljajo za razlago pogodbenih določb, z upoštevanjem, da akt pravno ne zavezuje;
 - *mednarodno običajno pravo*:⁹⁴ sklenjeni nepogodbeni akti, sploh v večjem številu, lahko pripomorejo k dokazovanju, da so se oblikovala nekatera pravila mednarodnega običajnega prava.

Nevarnosti in slabosti:

- *spoštovanje nepogodbenih aktov se zdi manj pomembno od spoštovanja mednarodnih pogodb*:⁹⁵ ker nepogodbeni akti niso pravno zavezujoči, pogosto nastane skušnjava, da se obveznosti ne vzamejo resno. Čeprav pravnih posledic ni, to ne pomeni, da jih državi ni treba upoštevati, saj obstajajo nekatere politične obveznosti, ki temeljijo na načelu dobre vere. Zato so mogoče posledice lahko težke, vendar politične;
- *neprevidnost pri pripravi besedila*:⁹⁶ pri državnih uradnikih je mogoče, da snovanja besedila nepogodbenega akta ne spremljajo z enako pozornostjo, kakršno

88 Prav tam.

89 Prav tam, str. 46.

90 Prav tam.

91 Prav tam.

92 Prav tam, str. 47.

93 Prav tam.

94 Prav tam, str. 57; lahko so dokaz prakse, subsidiarnega ali poznejšega dogovora, predvsem če ureja diskrecijska pooblastila vlade.

95 Prav tam, str. 47.

96 Prav tam, str. 48.

zahteva priprava mednarodne pogodbe. Žal neprevidnost pri snovanju lahko pozneje povzroči enake težave kakor neprevidnost pri mednarodnih pogodbah. Zato je pri besedilih nepogodbenih aktov nujno sodelovanje MZZ tudi, ko jih sestavijo druga ministrstva (nujnost mnenja MZZ po 69. členu ZZZ-1; MZZ lahko glede mednarodnega prava daje tudi vsebinske predloge v skladu s svojimi pristojnostmi, ne more pa se opredeljevati do vsebine, ki je sicer v pristojnosti posameznih ministrstev);

- *pomanjkanje izvedbene zakonodaje*:⁹⁷ čeprav nepogodbeni akti niso zavezujoči, to ne pomeni, da jih ni treba izvajati;
- *težave s seznanjenostjo z nepogodbenimi akti*:⁹⁸ ena od prednosti objave mednarodne pogodbe je, da se je z njo lažje seznaniti, ker pa se nepogodbeni akti običajno ne objavljajo⁹⁹, so mogoče velike težave pri njihovem iskanju in pregledu nad njimi¹⁰⁰;
- *namen, s katerim so včasih uporabljeni*:¹⁰¹ ker nepogodbenih aktov običajno ni treba objavljati, so včasih uporabljeni za skrivno urejanje zadev, za katere bi bilo sicer priporočljivo, da bi jih javnost poznala (ne gre za državno varnost ali poslovno skrivnost), ali za ustvarjanje nekaterih novih pravil, za katera bi bila sicer potrebna mednarodna pogodba.

2.4 Pravne posledice nepogodbenih aktov

Posledice so navadno politične, saj se država ob neuresničevanju nepogodbenih aktov ne more zateči na sodišče ali sprejeti protiukrepov, do katerih bi bila upravičena ob kršitvi mednarodne pogodbe.¹⁰² Lahko pa svoje nezadovoljstvo pokaže z uveljavitvijo pravice do retorzije.¹⁰³

97 Prav tam.

98 Prav tam, str. 49.

99 Po sklepu VRS se lahko objavijo tudi mednarodni nepogodbeni akti (tretji odstavek 77. člena ZZZ-1).

100 Tako je MZZ že večkrat od ministrstev prejelo nepogodbene akte za nekaj let nazaj, za katere se niti ni vedelo, da so bili podpisani.

101 Primer bi bilo urejanje razmerij z entitetami, ki imajo mednarodnopravno nejasen status, javnost urejanja razmerij pa bi lahko postavila državo v nezavidljiv položaj, čeprav bi bilo za javnost priporočljivo vedeti, da so bila nekatera razmerja urejena in kako.

102 A. Aust, nav. delo, str. 54.

103 Retorzije so ukrepi države, sprejeti proti drugi državi, vendar niso v nasprotju z mednarodnimi obveznostmi, npr. prekinitev diplomatskih odnosov. Obstajajo tudi represalije, ki so odgovor na nelegalno dejanje druge države in so v nasprotju z mednarodnimi obveznostmi, vendar jih nelegalnost prvotnega dejanja opraviči.

Vendar pa v mednarodnih odnosih velja splošno načelo dobre vere, ki je podlaga za doktrino prekluzije (angl. *doctrine of estoppel*)¹⁰⁴. V mednarodnem pravu prekluzija ni pravnotehnični pojem kakor v domačem pravu, ampak bolj vsebinski¹⁰⁵. Temelji na načelu, da mora dobra vera v mednarodnem pravu prevladati, kar pomeni, da je država, ki da jasno izjavo ali ugovor proti drugi državi, ta pa se na to izjavo ali ugovor zanese v svojo škodo, prekludirana glede preklica izjave¹⁰⁶. Če se torej dve državi glede nečesa sporazumeta v nepogodbenem aktu namesto v mednarodni pogodbi, morda iz razloga zaupnosti, je jasno, da ne moreta zanikati zavezanosti s pogoji v nepogodbenem aktu.¹⁰⁷

Težava se pojavi, kjer določbe v nepogodbenem aktu, ki je subsidiaren krovni pogodbi, niso v skladu z določbami v krovni pogodbi¹⁰⁸. Takrat lahko v skladu s točko a tretjega odstavka 31. člena DKPMP (poznejše soglasje) pomeni, da določbe dejansko spreminjajo krovno pogodbo¹⁰⁹.

Pogosto bi bilo možno šteti nepogodbene akte, ki imajo pravne posledice (ustvarjajo pravne pravice in obveznosti), kot pogodbene, saj je razlika v realnosti komaj opazna. Razlika je pogosto le v formi (zaključek notranjih postopkov za sklenitev in ratifikacijo mednarodne pogodbe) in v volji strank, da skleneta mednarodno pogodbo oz. je ne skleneta.

V mednarodnih odnosih pa je včasih prav predlog ali dogovor o pogodbeni ali nepogodbeni naravi akta ključnega pomena, da se uredi neko vprašanje, saj države gledajo na raven zavez, ki jih sprejmejo. Prav zato se občutljiva področja pogosto urejajo z nepogodbenimi akti¹¹⁰.

104 A. Aust, nav. delo, str. 54.

105 Prav tam.

106 Prav tam, str. 55.

107 Kot npr. Sporazum med Vlado Republike Slovenije in Vlado Ruske federacije o ureditvi obveznosti bivše ZSSR po obračunih, povezanih z blagovnim prometom med bivšo SFRJ in bivšo ZSSR, podpisan 13. 11. 2007.

108 A. Aust, nav. delo, str. 37.

109 Prav tam, str. 239.

110 D. Bodansky, nav. delo, str. 484.

3. SLOVENSKA UREDITEV

V Sloveniji se uporaba pravno nezavezujočih (nepogodbenih) aktov za urejanje odnosov z drugimi državami zelo širi. Postopek je enostavnejši kakor pri sklepanju mednarodnih pogodb, večina formalnosti odpade. Je pa mnenje MZZ o pravni naravi akta temeljni pogoj za kakršne koli postopke.

3.1 Postopek sklepanja

Postopek sklenitve nepogodbenega akta se začne s predložitvijo osnutka v mnenje MZZ, kot to določa 69. člen ZZZ-1. Če MZZ meni, da gre za nepogodbeni akt, se po končni uskladitvi lahko podpiše, o podpisu pa se seznanj Vlada RS (deveti odstavek 75. ZZZ-1). Z informacijo se VRS v praksi običajno seznanj predhodno, čeprav ni formalnih ovir, da se obvesti tudi naknadno, a le izjemoma. Pooblastilo za podpis v obliki sklepa vlade namreč ni potrebno.

Nepogodbeni akti so tiskani na navaden (in ne pogodbeni) papir, se ne vežejo v pogodbeno mapo in nikjer ni odtisnjen grb Republike Slovenije. Po podpisu se izvornik hrani v arhivu mednarodnih aktov na MZZ. Tako se nepogodbeni akti ne izgubijo in so vedno dostopni, kar je bilo prej omenjeno kot ena od njihovih slabosti. Težava je seveda z nepogodbenimi akti, ki jih nekatera ministrstva podpišejo sama, ne da bi prej obvestila MZZ in poslala besedilo v mnenje.

3.2 Elementi, ki določajo naravo mednarodnega akta v slovenskem pravu

V praksi sta pri ocenjevanju pravne narave akta pomembni predvsem dve njegovi lastnosti, in sicer vpliv akta na pravice in dolžnosti posameznikov ali države ter finančne posledice.

Po ustavni ureditvi v Republiki Sloveniji se pravice in obveznosti posameznikov lahko določajo le z zakonom, s podzakonskimi akti pa se ureja njihovo uresničevanje. Enaka ureditev torej velja pri določanju pravic in obveznosti z mednarodnimi akti. Ti morajo biti pravno zavezujoči, sploh pa na področjih, na katerih bi bilo državi lahko v interesu neizpolnjevanje njenih obveznosti.

Prav tako so potrebni pravno zavezujoči akti, ko se urejajo pravice in dolžnosti države, saj je po navadi za njihovo uresničevanje potrebna zakonska podlaga ali mednarodna pogodba, ki se v skladu z monističnim sistemom, ki velja v Sloveniji, uporablja neposredno (8. člen Ustave Republike Slovenije).

Če ima izvajanje akta finančne posledice, mora biti pravno zavezujoč, torej mednarodna pogodba. Za porabo proračunskih sredstev je namreč vedno sprejet Zakon o proračunu, ki določa pravice in obveznosti glede črpanja teh sredstev. Tako se zagotavlja transparentnost javnih financ.

3.3 Zaupnost nepogodbenih aktov

V Sloveniji prevladuje načelo prostega dostopa do informacij javnega značaja, kar ureja Zakon o dostopu do informacij javnega značaja¹¹¹ (v nadaljevanju ZDIJZ). Nepogodbeni akti so informacije javnega značaja, kar pomeni, da sicer niso objavljeni kot mednarodne pogodbe, vendar pa mora biti na prošnjo kogar koli do njih zagotovljen dostop. ZDIJZ med drugim določa nekatere izjeme od načela prostega dostopa do informacij javnega značaja, vendar pa je po navadi težko najti izjemo, ki bi dala podlago za zavrnitev zahteve za dostop do nepogodbenega akta, razen če gre za državno varnost ali poslovno skrivnost ter nekatera druga področja, npr. zunanje zadeve, pri katerih je podatek lahko določen kot tajen, pod pogojem, da bi z razkritjem nepoklicani osebi nastale ali bi očitno lahko nastale škodljive posledice za varnost države ali za njene politične ali gospodarske koristi (5. člen Zakona o tajnih podatkih),¹¹² oz. če so v aktu vsebovani podatki, ki jih je kot tajne določila druga pogodbenica ali organizacija.

Ker morajo biti mednarodne pogodbe objavljene, nepogodbeni akti pa so na zahtevo dostopni, lahko pa so tudi objavljeni (tretji odstavek 77. člena ZZZ-1), je tajnost, ki je sicer omenjena med prednostmi nepogodbenih aktov v Republiki Sloveniji, zelo omejena. Ta način urejanja medsebojnih odnosov se zato večinoma uporablja le za manj pomembna vprašanja.

Literatura

Knjige in članki:

Anthony Aust: *Modern Treaty Law and Practice*, Cambridge University Press, 2007.

Daniel Bodansky: *Potential Subject-Matters and Areas of Non-Treaty (Non-Conventional) Lawmaking*, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, v: Wolfrum, Rüdiger, Röben, Volker: *Developments of International Law and Treaty Making*, Springer, 2005.

Hugh Thirlway: *The Law and Procedure of the International Court of Justice*, BYIL, 1991.

111 Ur. l. RS, št. 51/06 – UPB2 in 117/06 – ZDavP-2.

112 Ur. l. RS, št. 50/06 – UPB2 in 60/11.

Dokumenti in pravni viri:

Ustanovna listina Organizacije združenih narodov, Sklep o objavi besedila Ustanovne listine Organizacije združenih narodov in njenih sprememb, Ur. l. RS – Mednarodne pogodbe, št. 1/14 (Ur. l. RS, št. 2/14).

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).

Draft Articles on the Law of Treaties with Commentaries, Yearbook of the International Law Commission, 1966, Vol. II.

Ustava Republike Slovenije, 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.

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

Zakon o zunanjih zadevah (ZZZ-1), Ur. l. RS, št. 113/03 – UPB1, 20/06 – ZNOMCMO, 76/08, 108/09 in 80/10 – ZUTD.

Zakon o dostopu do informacij javnega značaja, Ur. l. RS, 51/06 – UPB2 in 117/06 – ZDavP-2.

Zakon o tajnih podatkih, Ur. l. RS št. 50/06 – UPB2 in 60/11.

Sodne odločbe:

North Sea Continental Shelf Cases, ICJ Reports (1969), str. 3.

Qatar v. Bahrain, odločitev o pristojnosti, ICJ reports (1994), str. 112.

SGS Société Générale de Surveillance S. A. v. Islamic Republic of Pakistan, ICSID Case No. ARB/01/13.

Mateja Grašek*

NASLEDSTVO REPUBLIKE SLOVENIJE GLEDE MEDNARODNIH POGODB NEKDANJE SFRJ**

1. INSTITUT NASLEDSTVA DRŽAV GLEDE MEDNARODNIH POGODB

V mednarodnih odnosih obstajata glede nasledstva dva instituta, to sta nasledstvo vlad in držav. O nasledstvu vlad govorimo, ko se v državi pravice in obveznosti neke vlade prenesejo na drugo vlado, kar je mogoče v revoluciji, ob spremembah oblike vladavine (kraljevina – republika) ali v kontekstu pravne kontinuitete.¹

Nasledstvo držav enako opredelujeta Dunajska konvencija o nasledstvu držav glede pogodb 1978² (v nadaljevanju DK iz leta 1978) in Dunajska konvencija o nasledstvu držav glede državnega premoženja, arhivov in dolgov iz leta 1983³ (v nadaljevanju DK iz leta 1983), in sicer kot nadomestitev ene države z drugo glede odgovornosti za mednarodne odnose nekega ozemlja. V literaturi mednarodnega prava zasledimo, da so se z opredelitvijo nasledstva ukvarjali ugledni tuji teoretiki mednarodnega prava, med njimi lahko omenimo predvsem Oppenheima,⁴ Brownlieja,⁵ Andrassyja,

* Univerzitetna diplomirana pravnica, magistrica pravnih znanosti, Sektor za mednarodno pravo Ministrstva za zunanje zadeve Republike Slovenije.

** Ta prispevek izhaja iz gradiva, zbranega v magistrski nalogi z istovrstnim naslovom, ki je bila izdelana pod mentorstvom prof. dr. Boruta Bohteta na Pravni fakulteti v Ljubljani leta 2002. Povzetek omenjene magistrske naloge je bil leta 2011 v New Yorku predan ministru za zunanje zadeve Južnega Sudana zaradi izmenjave izkušenj v zvezi z urejanjem nasledstvenih vprašanj.

1 Pravna enciklopedija 2, nav. delo, str. 1636.

2 Podpisana na Dunaju 23. 8. 1978, 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.

3 Podpisana na Dunaju 8. 4. 1983, objavljena v Ur. l. RS – Mednarodne pogodbe, št. 17/02 (Ur. l. RS, št. 60/02). Konvencija mednarodnopravno še ne velja.

4 R. Jennings, A. Watts, ur., Oppenheim's International Law, nav. delo, str. 208.

5 I. Brownlie, nav. delo, str. 654.

Bakotića, Vukasa,⁶ Degana⁷ in O'Connella.⁸ Na njihova dognanja se, poleg slovenske doktrine, opira tudi ta prispevek.

2. DUNAJSKA KONVENCIJA O NASLEDSTVU DRŽAV GLEDE POGODB IZ LETA 1978

Generalna skupščina OZN je z resolucijo št. 1686 (XVI) 18. 12. 1961 pozvala Komisijo OZN za mednarodno pravo, da prednostno prouči tematiki nasledstva držav in vlad. Komisija se je odločila, da se bo osredotočila na nasledstvo držav, pri čemer je tematiko razdelila na tri poglavja:⁹

- nasledstvo mednarodnih pogodb,
- nasledstvo glede drugih vprašanj,
- nasledstvo članstva v mednarodnih organizacijah.

Delo komisije v zvezi s prvim in drugim poglavjem se je izrazilo v dveh dunajskih konvencijah: DK iz leta 1978 in DK iz leta 1983. Vprašanje nasledstva članstva v mednarodnih organizacijah se je priključilo obravnavi odnosa med državami in mednarodnimi organizacijami.¹⁰

DK iz leta 1978 obravnava štiri vrste nasledstva držav:¹¹

- delno nasledstvo, ko del ozemlja ene države postane del ozemlja druge države (15. člen konvencije);
- država je postala samostojna (država naslednica, katere ozemlje je bilo pred datumom nasledstva držav odvisno ozemlje, za mednarodne odnose katerega je bila pristojna nekdanja država – 16. do 30. člen konvencije);
- dve ali več držav se združita (31. do 33. člen konvencije);
- ena država se loči na dva ali več delov ali pa se del države odcepi (34. do 38. člen konvencije).

6 J. Andrassy, B. Bakotić in B. Vukas, nav. delo, str. 261.

7 V. Đ. Degan, nav. delo, str. 254.

8 D. P. O'Connell, nav. delo, str. 4.

9 J. Andrassy, B. Bakotić in B. Vukas, nav. delo, str. 263.

10 Prav tam, str. 264.

11 Report of the Sixty-Seventh Conference, nav. delo, str. 659.

Namen članka je prikazati uresničevanje dveh temeljnih načel, iz katerih so v različnih zgodovinskih obdobjih izhajale države pri nasledstvu mednarodnih pogodb. To sta načelo *tabulae rasae* in načelo kontinuitete veljavnosti mednarodnih pogodb. Prvo načelo pomeni, da država naslednica ni avtomatično zavezana s pogodbami države predhodnice, drugo pa trdi nasprotno.

3. DEKOLONIZACIJA PO DRUGI SVETOVNI VOJNI

Novo neodvisne države, ki so po drugi svetovni vojni nastale z osvoboditvijo izpod kolonialnega gospodarja, so pri reševanju nasledstva mednarodnih pogodb, ki jih je ta sklenil, izhajale iz splošnega nasledstva ali načela *tabulae rasae*.¹²

3.1 Splošno nasledstvo

Doktrina splošnega nasledstva, po kateri so nove države nasledile vse pogodbene pravice in obveznosti predhodnice (prej metropole), se je ohranila do 60. let prejšnjega stoletja. Kazala se je v t. i. sporazumih o prenosu pogodbenih obveznosti ali pravic z države predhodnice na državo naslednico, ki sta jih sklenila nekdanji kolonialni gospodar in nova država (angl. *devolution agreement*).¹³

Pri devolucijskih sporazumih se pogodbene pravice in obveznosti predhodnice (prej metropole) prenesejo na novo neodvisno državo brez privolitve tretje države. Takega prenosa pogodbenih pravic in obveznosti mednarodno pravo ne pozna¹⁴, znan pa je v notranjem pravu nekaterih držav.¹⁵ Iz prakse izhaja, da so imeli devolucijski sporazumi omejen pomen, saj so izražali le pripravljenost nove neodvisne države, da ohrani v veljavi pogodbe predhodnice. Glede na tretje države so te sporazume šteli za *res inter alios acta*, ki tako tretjim državam niso ne škodovali ne koristili.¹⁶

Generalni sekretar OZN je menil, da devolucijski sporazum ni zadosten pravni temelj, na podlagi katerega bi lahko novo neodvisno državo štel za pogodbenico zadevne

12 A. Aust, nav delo, str. 309.

13 Prav tam, str. 309.

14 The Work of the ILC, nav. delo, str. 14.

15 Gre za t. i. *institut asignacije*, pri katerem se pogodbene pravice in obveznosti pod nekaterimi pogoji prenesejo brez soglasja druge pogodbenice.

16 The Work of the ILC, nav. delo, str. 17.

večstranske pogodbe. Potrebna je notifikacija nasledstva, s katerim nova neodvisna država izrazi voljo postati pogodbenica take pogodbe.¹⁷

3.2 Načelo *tabulae rasae*

Načelo *tabulae rasae* se je v praksi novih neodvisnih držav pokazalo pri Nyererovi doktrini in zambijskem modelu enostranske izjave glede pogodb nekdanjega kolonialnega gospodarja.

Tanganjika je generalnemu sekretarju ZN decembra leta 1961 poslala izjavo svojega predsednika vlade Nyerera s prošnjo, da jo kot mednarodni organ ZN (in ne kot depozitar) razpošlje vsem državam članicam ZN in njenim specializiranim agencijam. Drugače kakor pri devolucijskem sporazumu so bile tovrstne izjave naslovljene na tretje države. Izhodišče Nyererove (opcijske) doktrine o nasledstvu držav je, da imajo države po neodvisnosti status novega subjekta mednarodnega prava, ki v mednarodno skupnost vstopi brez avtomatičnega prevzema pogodbenih obveznosti in pravic predhodnice.¹⁸

V izjavi je Tanganjika tretjim državam predlagala, da pogodbe Velike Britanije začasno ostanejo v veljavi na podlagi vzajemnosti, dokler v dveletnem obdobju ne proučijo pravnega statusa vsake izmed njih.¹⁹ Tretje države so lahko predlog nove neodvisne države o začasni veljavnosti pogodb predhodnice, vsebovanih v izjavi, sprejele ali zavrnile. Enostranska izjava je lahko vodila v sklenitev dogovora ali pa je bilo iz vedenja tretje države mogoče sklepati, da se s tem strinja (molčeca privolitev).²⁰

V praksi pa afriškim državam, ki so dale enostransko izjavo, v predvidenem roku iz različnih vzrokov ni uspelo pravno proučiti vseh mednarodnih pogodb, ki jih je sklenil kolonialni gospodar. Tudi od tujih vlad niso pravočasno dobile odgovorov o potrditvi ali zavrnitvi predloga o začasni veljavnosti pogodb, zato so se roki podaljšali, kar je povzročilo nejasnosti v pogodbenih odnosih s tretjimi državami.²¹

Nyererova doktrina, ki sicer priznava mednarodno običajno pravo o nasledstvu držav, v praksi ni dosegla pozitivnih rezultatov, ker ni postavila pravnih pravil, da bi jih nove neodvisne države lahko uporabile pri nasledstvu mednarodnih pogodb, ki jih je

17 Prav tam, str. 15.

18 Prav tam, str. 22.

19 Prav tam, str. 18.

20 Prav tam, str. 23.

21 D. P. O'Connell, nav. delo, str. 120.

sklenila država predhodnica. Zato so države same oblikovale merila, kdaj te pogodbe naslediti in kdaj ne. Taka odločitev pa pogosto ni izpolnila pričakovanj tretjih držav, kar je vodilo do medsebojnih trenj in nasprotovanj v razlagi.²²

Tudi Zambija je po doseženi neodvisnosti septembra 1965 poslala izjavo generalnemu sekretarju ZN, vendar z drugačno vsebino kakor Tanganjika. V njej je med drugim zapisala, da je z dnem neodvisnosti nasledila pogodbe, ki jih je sklenila Velika Britanija in so bile razširjene na Severno Rodezijo. Pri tem se je zavedala, da so nekatere izmed njih tega dne na temelju mednarodnega običajnega prava prenehale veljati, zato je sklenila, da pravno prouči vsako izmed njih.²³

Drugače od Tanganjike pa Zambija v izjavi ni določila roka, v katerem bo proučitev opravila. Tako je do končane pravne proučitve pogodb izhajala s predpostavke kontinuitete njihove veljavnosti, ki pa ni tako kot pri Tanganjiki temeljila na enostranski izjavi, ampak na mednarodnem običajnem pravu.²⁴

V nadaljevanju je navedena analiza praks držav, ki je nastala po padcu berlinskega zidu z razpadom Češkoslovaške, Sovjetske zveze in SFRJ ter zadeva nasledstvo mednarodnih pogodb.

4. RAZPAD ČEŠKOSLOVAŠKE

4.1 Notranji akti Češke in Slovaške republike, ki urejajo nasledstvo mednarodnih pogodb

Notranji akti Češke (izjava češkega parlamenta z dne 17. 12. 1992²⁵ in ustavni zakon št. 4/1993²⁶) in Slovaške republike (izjava slovaškega parlamenta o suverenosti z dne 17. 7. 1992,²⁷ 153. člen ustave²⁸ in izjava slovaškega parlamenta z dne 3. 12. 1992²⁹),

22 Prav tam.

23 Prav tam, str. 115.

24 Prav tam.

25 J. Klabbers, M. Koskenniemi, O. Ribbelink in A. Zimmermann, nav. delo, str. 400.

26 Prav tam, str. 402.

27 Prav tam, str. 478.

28 Prav tam.

29 Prav tam, str. 480.

ki urejajo nasledstvo mednarodnih pogodb, katerih pogodbenica je bila nekdanja Češka in Slovaška zvezna republika, temeljijo na tem, da nasledstvo mednarodnih pogodb urejajo pravila mednarodnega prava, ki so, kar zadeva razpad države, enaka kakor pravila, ki jih vsebuje DK iz leta 1978. Osnovno pravilo, določeno v prvem odstavku 34. člena omenjene konvencije, govori o nasledstvu *ipso iure*, kar pomeni avtomatičen prenos mednarodnih pogodb države predhodnice na države naslednice.

4.2 Nasledstvo Češke in Slovaške republike glede večstranskih pogodb, katerih depozitar je:

Organizacija združenih narodov

Češka in Slovaška republika sta generalnega sekretarja ZN kot depozitarja večstranskih pogodb z notami obvestili³⁰, da se v skladu z veljavnimi načeli mednarodnega prava in v obsegu, ki ga to pravo določa, kot državi naslednici Češke in Slovaške zvezne republike s 1. 1. 1993 štejeta zavezani z večstranskimi pogodbami, katerih pogodbenica je bila do tega dne Češka in Slovaška zvezna republika, vključno z njenimi pridržki in izjavami.

Generalni sekretar ZN je kot depozitar poslal češke in slovaške note drugim državam pogodbenicam, ki tako kakor on niso nasprotovale njihovi vsebini in izvedenemu notifikacijskemu postopku glede nasledstva večstranskih pogodb. Zato je štel, da sta 1. 1. 1993 Češka republika in Slovaška republika postali pogodbenici (podpisnici) v notah navedenih večstranskih pogodb, katerih pogodbenica (podpisnica) je bila nekdanja Češka in Slovaška zvezna republika.³¹

Stališču generalnega sekretarja ZN so se pridružile Svetovna organizacija za intelektualno lastnino (v nadaljevanju WIPO), Mednarodna pomorska organizacija (v nadaljevanju IMO) in Mednarodna organizacija za civilno letalstvo (v nadaljevanju ICAO).³² Te specializirane agencije ZN so kot depozitarke odločile, da izjave o nasledstvu Češke in Slovaške republike glede večstranskih pogodb, katerih pogodbenica je bila nekdanja Češka in Slovaška zvezna republika, učinkujejo s 1. 1. 1993.³³ Drugače je bilo ravnanje Organizacije združenih narodov za izobraževanje, kulturo

30 Češka republika z notami št. 79.059/93 z dne 16. 2. 1993, št. 88.013/93 iz maja 1993, št. 102.144/93 iz septembra 1993, št. 86.583/93 iz aprila 1993 in št. 102.144/93 iz decembra 1993, Slovaška republika pa z noto št. 9675/93 z dne 19. 5. 1993.

31 J. Klabbers, M. Koskenniemi, O. Ribbelink in A. Zimmermann, nav. delo, str. 404.

32 Prav tam, str. 410.

33 Prav tam.

in znanost (v nadaljevanju UNESCO), ki je za učinek not o nasledstvu večstranskih pogodb, katerih pogodbenica je bila nekdanja Češka in Slovaška zvezna republika, postavila datum deponiranja not.³⁴

Svet Evrope

Češko zunanje ministrstvo je z noto 1. 1. 1993 notificiralo Svetu Evrope, da se Češka republika s 1. 1. 1993 šteje zavezana s konvencijami Sveta Evrope, vključno s pridržki in izjavami, ki jih je dala država predhodnica.³⁵

Direktor Sveta Evrope za pravne zadeve je Češko republiko z noto 19. 1. 1993 obvestil, da se je Odbor ministrov Sveta Evrope seznanil z noto češkega zunanjega ministrstva z dne 1. 1. 1993 o nasledstvu konvencij Sveta Evrope. Odbor ministrov je odločil, da je Češka republika retroaktivno z veljavnostjo od 1. 1. 1993 pogodbenica konvencij o izobraževanju, izročitvi in sodelovanju v pravnih zadevah, navedenih v omenjeni noti.³⁶

Češka republika je 30. 7. 1993 deponirala listino o pristopu k Statutu Sveta Evrope, zato je Odbor ministrov Sveta Evrope na 496. zasedanju namestnikov ministrov odločil, da jo kot članico Sveta Evrope s 1. 1. 1993 šteje za:³⁷

- podpisnico konvencij, navedenih v noti češkega zunanjega ministrstva z dne 1. 1. 1993, torej Evropske socialne listine in njenih dveh protokolov³⁸ ter Konvencije o preprečevanju mučenja in nečloveškega ali ponižujočega ravnanja ali kaznovanja³⁹;
- pogodbenico konvencij, navedenih v noti češkega zunanjega ministrstva z dne 1. 1. 1993, torej Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svobod s protokoli št. 1, 2, 4, 6, 7, 9 in 10⁴⁰ ter Evropske konvencije o zatiranju terorizma.⁴¹

34 Prav tam, str. 406.

35 Prav tam, str. 414.

36 Prav tam, str. 416.

37 Prav tam, str. 418.

38 Podpisana v Torinu, 18. 10. 1961.

39 Podpisana v Strasbourgu, 26. 11. 1987, objavljena v Ur. l. RS – Mednarodne pogodbe, št. 1/94 (Ur. l. RS, št. 2/94).

40 Podpisana v Rimu, 4. 11. 1950, objavljena v Ur. l. RS – Mednarodne pogodbe, št. 7/94 (Ur. l. RS, št. 33/94).

41 Podpisana v Strasbourgu, 27. 1. 1977, objavljena v Ur. l. RS – Mednarodne pogodbe, št. 27/00 (Ur. l. RS, št. 96/00).

Analogni notifikacijski postopek glede nasledstva istovrstnih konvencij Sveta Evrope, katerih pogodbenica (podpisnica) je bila država predhodnica, zasledimo tudi pri Slovaški republiki.⁴²

Mednarodnopravno zaščito človekovih pravic Češka in Slovaška nista dosegli le z nasledstvom konvencij Sveta Evrope, ampak tudi ZN. Po razpadu države predhodnice sta generalnemu sekretarju ZN kot depozitarju najprej notificirali nasledstvo pogodb glede človekovih pravic.⁴³

4.3 Nasledstvo Češke in Slovaške republike glede dvostranskih pogodb države predhodnice

Obe državi naslednici Češkoslovaške sta pri nasledstvu dvostranskih pogodb države predhodnice izhajali iz načela *ipso iure* kontinuitete veljavnosti mednarodnih pogodb, ki ga določa 34. člen DK iz leta 1978.⁴⁴

Iz protokolov o nasledstvu⁴⁵, ki sta jih Češka in Slovaška sklenili z drugimi državami, je razvidno, da so nekatere pogodbe prenehale veljati z začetkom veljavnosti protokola o nasledstvu pogodb (*ex nunc*). Za državi naslednici Češkoslovaške je značilno, da sta načelo kontinuitete veljavnosti mednarodnih pogodb uporabili tudi pri političnih pogodbah svoje predhodnice. Izjemoma so te pogodbe prenehale veljati (*ex nunc*), kadar so k izgubi *ratia legis* prispevale ne samo spremenjene politične razmere po letu 1990, ampak so obstajali še drugi vzroki.

5. RAZPAD SOVJETSKE ZVEZE

Razpad Sovjetske zveze se med drugim izraža v različnih stališčih držav, ki so nastale na njenem ozemlju, do nasledstva pogodb države predhodnice. Razvrščamo jih v tri skupine:

- baltske države,
- Ruska federacija in
- države naslednice Sovjetske zveze.

42 J. Klabbers, M. Koskenniemi, O. Ribbelink in A. Zimmermann, nav. delo, str. 492.

43 M. Kamminga, nav. delo, str. 475.

44 V. Mikulka, nav. delo, str. 58.

45 Protokol med Češko republiko in Madžarsko/Romunijo o nasledstvu pogodb nekdanje Češkoslovaške, Protokol med Slovaško in Poljsko/Norveško o nasledstvu pogodb nekdanje Češkoslovaške. Prav tam, str. 61.

5.1 Baltske države

Stališče baltskih držav do razpada Sovjetske zveze in njegovih posledic v mednarodnih odnosih je, da nadaljujejo državno kontinuiteto, ki je bila pretrgana leta 1940 z nelegalno sovjetsko zasedbo. To pomeni, da se ne štejejo za države naslednice Sovjetske zveze glede mednarodnih pogodb, katerih pogodbenica je bila ta država. Prav tako menijo, da nimajo pravnega statusa novih držav, ampak da so svojo suverenost ponovno vzpostavile.⁴⁶

Ugotovimo lahko, da so baltske države iz pragmatičnih vzrokov dvostranske pogodbe nekdanje Sovjetske zveze s sosednjima državama Poljsko in Finsko le začasno uporabljale do sklenitve novih istovrstnih pogodb.⁴⁷ Pogodbe, ki jih je Sovjetska zveza sklenila s Finsko, so se v odnosih z baltskimi državami začasno uporabljale največ tri leta.⁴⁸

Republika Slovenija je z baltskimi državami sklenila mnogo novih dvostranskih pogodb.⁴⁹

5.1.1 Pridobitev statusa pogodbenice v večstranskih pogodbah, katerih pogodbenica je bila nekdanja Sovjetska zveza, glede na prakso baltskih držav

Organizacija združenih narodov

Estonija (8. 10. 1991), Latvija (26. 2. 1993) in Litva (22. 6. 1995) so generalnega sekretarja ZN pisno obvestile, da se na podlagi doktrine o nasledstvu mednarodnih pogodb ne štejejo za pogodbenice dvostranskih in večstranskih mednarodnih pogodb, ki jih je sklenila nekdanja Sovjetska zveza.⁵⁰

Te države dosledno uresničujejo tako stališče do večstranskih pogodb, katerih pogodbenica je bila Sovjetska zveza, saj v praksi ne zasledimo izjav o nasledstvu, ampak listine o pristopu (angl. *accession*) k tem pogodbam. Dokaz za takšno trditev sta 24. 8. 1994 pristop Estonije in 22. 5. 1994 Latvije k Pariški konvenciji za varstvo industrijske lastnine, katere depozitar je WIPO in ki je bila podpisana v Stockholmu 14.

⁴⁶ Report of the Sixty-Seventh Conference, nav. delo, str. 668.

⁴⁷ Prav tam, str. 683.

⁴⁸ Prav tam, str. 682.

⁴⁹ Z Litvo in Estonijo 12 pogodb, z Latvijo osem.

⁵⁰ Multilateral Treaties Deposited with the Secretary-General, nav. delo, str. 9.

7. 1967.⁵¹ Tudi pri Unescovih konvencijah, katerih pogodbenica je bila Sovjetska zveza, je za baltske države značilen pristop ali sprejetje. H Konvenciji o varstvu kulturnih dobrin v primeru oboroženih spopadov, podpisani v Haagu 14. 5. 1954, sta pristopili Estonija 4. 4.1995 in Litva 27. 7. 1998. K protokolu k tej konvenciji, ki je bil podpisan v Haagu istega dne kakor konvencija, je 27. 7. 1998 pristopila le Litva.⁵²

Svet Evrope

Pristop baltskih držav je značilen tudi za konvencije Sveta Evrope, katerih pogodbenica je bila kot nečlanica Sveta Evrope Sovjetska zveza (npr. Evropska kulturna konvencija, podpisana v Parizu 19. 12. 1954, h kateri so 7. 5. 1992 pristopile vse tri baltske države).⁵³

Baltske države so pristopile tudi k večstranskim pogodbam ZN o človekovih pravicah, katerih pogodbenica je bila Sovjetska zveza.⁵⁴

5.2 Ruska federacija

5.2.1 Status Ruske federacije v večstranskih pogodbah, katerih depozitar je:

Organizacija združenih narodov

Ruski predsednik Jelcin je s pismom 24. 12. 1991 generalnega sekretarja ZN obvestil, da Ruska federacija v ZN nadaljuje članstvo ZSSR. Posledično je tudi Vlada Ruske federacije generalnega sekretarja ZN obvestila, da Ruska federacija ostaja odgovorna za pravice in obveznosti Sovjetske zveze po Ustanovni listini ZN in večstranskih pogodbah, katerih depozitar je, in prosila, da se v ZN namesto imena ZSSR uporablja ime Ruska federacija.⁵⁵

Stališče Ruske federacije se je uveljavilo v ZN in drugih mednarodnih organizacijah, katerih članica je bila Sovjetska zveza, saj je bila Ruska federacija avtomatično in brez postopka včlanjevanja navedena kot članica ne samo svetovne mednarodne

51 Arhiv MZZ RS.

52 <www.portal.unesco.org/la/convention.asp?KO=15391&language=E&order=alpha>.

53 <www.conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=018&CM=8&DF=17/02/2011&CL=ENG>.

54 M. Kamminga, nav. delo, str. 479.

55 Multilateral Treaties Deposited with the Secretary-General, nav. delo, str. 9.

organizacije, ampak tudi v drugih mednarodnih organizacijah. Hkrati je nadaljevala stalno članstvo v Varnostnem svetu ZN.

Ministrstvo za zunanje zadeve Ruske federacije je 13. 1. 1992 obvestilo šefe diplomatskih misij v Moskvi in depozitarje večstranskih mednarodnih pogodb, razen generalnega sekretarja ZN, da Ruska federacija še naprej uresničuje pravice in izpolnjuje obveznosti po mednarodnih pogodbah, ki jih je sklenila Sovjetska zveza. Vlada Ruske federacije prevzema vlogo depozitarke večstranskih pogodb namesto Vlade Sovjetske zveze. Ministrstvo za zunanje zadeve še prosi, da se šteje Ruska federacija namesto Sovjetske zveze za pogodbenico vseh veljavnih mednarodnih pogodb, ki jih je sklenila Sovjetska zveza.⁵⁶

Tudi specializirane agencije ZN (npr. WIPO, ICAO, UNESCO) so priznale Ruski federaciji nadaljevanje članstva Sovjetske zveze v večstranskih pogodbah, katerih depozitarke so. Rusko federacijo so uvrstili na sezname držav pogodbenic večstranskih pogodb, v opombi pa zapisali, da je listino o ratifikaciji ali pristopu deponirala Sovjetska zveza.

Svet Evrope

Na temelju odločitve ZN glede statusa Ruske federacije je Odbor ministrov Sveta Evrope na 472. sestanku odločil, da je Ruska federacija pogodbenica tistih konvencij Sveta Evrope, h katerim je pristopila Sovjetska zveza, ki ni bila članica te organizacije.⁵⁷ V praksi so to: Konvencija o varstvu evropskega arhitektonskega bogastva, podpisana v Granadi 3. 10. 1985, Evropska kulturna konvencija, podpisana v Parizu 19. 12. 1954, in Evropska konvencija o varstvu arheološke dediščine, podpisana v Londonu 6. 5. 1969.

Ruska federacija je bila sprejeta med članice Sveta Evrope 28. 2. 1996 na podlagi listine o pristopu k Statutu Sveta Evrope ter je tega dne podpisala tudi Konvencijo o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, ki je bila podpisana v Rimu 4. 11. 1950.⁵⁸

56 J. M. Kolosov in E. S. Krivčikova, nav. delo, str. 5.

57 A. Zimmermann, nav. delo, str. 98.

58 Vsi podatki so dostopni na spletni strani: <www.conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=005&CM=8&DF=17/02/2011&CL=ENG>.

Vlada Ruske federacije je 27. 2. 1992 generalnega sekretarja ZN kot depozitarja obvestila, da še naprej ostaja zavezana s pogodbami, katerih pogodbenica je bila Sovjetska zveza, med katere so bile vključene tudi pogodbe o človekovih pravicah.⁵⁹

5.2.2 Nasledstvo Ruske federacije glede dvostranskih pogodb nekdanje Sovjetske zveze

Ruska federacija je kot država, ki nadaljuje mednarodnopravno subjektiviteto Sovjetske zveze, pri inventarizaciji dvostranskih pogodb Sovjetske zveze izhajala iz načela o kontinuiteti pogodbenih obveznosti. Načelo iz 35. člena DK iz leta 1978 je Ruska federacija v praksi uveljavila pri inventarizaciji pogodb Sovjetske zveze z: Belgijo, Nemčijo, Finsko, Francijo, Norveško, Švedsko, Švico, Veliko Britanijo in Slovenijo⁶⁰.

5.3 Države naslednice Sovjetske zveze

Iz Sporazuma o ustanovitvi Skupnosti neodvisnih držav (v nadaljevanju SND), ki je bil podpisan v Minsku 8. 12. 1991, izhaja, da se nekdanje sovjetske republike, razen baltskih držav in Gruzije, zavezujejo izpolnjevati mednarodne obveznosti po mednarodnih pogodbah, ki jih je sklenila nekdanja Sovjetska zveza.⁶¹

Sledil je dogovor članic SND v Minsku, 6. 7. 1992, da se nasledstvo večstranskih pogodb rešuje v skladu s pravili mednarodnega prava, nasledstvo dvostranskih pogodb pa na podlagi posvetovanj z drugimi državami.⁶²

5.3.1 Uveljavljanje statusa pogodbenice držav naslednic Sovjetske zveze v večstranskih pogodbah, za katere depozitar je:

Organizacija združenih narodov

Ugotovimo lahko, da so pri Pariški konvenciji za varstvo industrijske lastnine z dne 14. 7. 1967 in Madridskem aranžmaju o mednarodnem registriranju znamk z dne 14. 7. 1967, katerih pogodbenica je bila Sovjetska zveza, Armenija, Belorusija, Kazahstan, Kirgizistan, Ukrajina in Tadžikistan pri depozitarju WIPU deponirale izjave o

59 M. Kamminga, nav. delo, str. 479.

60 A. Zimmermann, nav. delo, str. 100.

61 ILM (No. 1), nav. delo, str. 149.

62 A. Zimmermann, nav. delo, str. 94.

nadaljnji veljavnosti obeh mednarodnih dokumentov. Depozitar je štel, da so izjave teh držav učinkovale s 25. 12. 1991.⁶³

Nasprotno pa o enotni praksi držav naslednic Sovjetske zveze ne moremo govoriti pri Nicejskem aranžmaju o mednarodni klasifikaciji proizvodov in storitev zaradi registracije znamk z dne 14. 7. 1967, saj je Tadžikistan pri depozitarju WIPU (14. 2. 1994) deponiral izjavo o njegovi nadaljnji veljavnosti, za katero je depozitar štel, da učinkuje od 25. 12. 1991. Belorusija (12. 3. 1998), Kirgizistan (10. 9. 1998) in Ukrajina (29. 9. 2000) pa so pri depozitarju deponirale listino o pristopu k omenjenemu aranžmaju. Slednja je po mnenju depozitarja za Belorusijo učinkovala od 12. 6. 1998, za Kirgizistan od 10. 12. 1998 in za Ukrajino od 29. 12. 2000.⁶⁴

Pri Unescovih konvencijah, katerih pogodbenica je bila Sovjetska zveza, je za njene države naslednice značilna raznovrstnost članstva. Izjavo o nasledstvu Konvencije o varstvu svetovne kulturne in naravne dediščine, ki je bila podpisana v Parizu 16. 11. 1972, so pri Unescu kot depozitarju deponirale: 5. 9. 1993 Armenija, 4. 11. 1992 Gruzija, 30. 9. 1994 Turkmenistan in 13. 1. 1993 Uzbekistan. Nasprotno pa se Azerbajdžan in Kazahstan nista odločila za notifikacijo nasledstva konvencije, ampak je prvi 16. 12. 1993 deponiral listino o ratifikaciji in drugi 29. 4. 1994 listino o sprejetju.⁶⁵

Svet Evrope

Nekatere države naslednice Sovjetske zveze niso nasledile konvencij Sveta Evrope, katerih pogodbenica je bila Sovjetska zveza, sicer nečlanica te organizacije. To potrjuje Evropska kulturna konvencija, ki je bila podpisana v Parizu 19. 12. 1954 in jo je Ukrajina nasledila, 25. 4. 1997 pa sta Armenija in Azerbajdžan k njej pristopila.⁶⁶

Države naslednice Sovjetske zveze so pristopile tudi k večstranskim pogodbam ZN o človekovih pravicah, katerih pogodbenica je bila Sovjetska zveza.⁶⁷

63 Arhiv MZZ RS.

64 Prav tam.

65 Vsi podatki so dostopni na spletni strani: <www.portal.unesco.org/la/convention.asp?KO=13055&language=E&order=alpha>.

66 Vsi podatki so dostopni na spletni strani: <www.conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=018&CM=8&DF=17/02/2011&CL=ENG>.

67 M. Kamminga, nav. delo, str. 479.

5.3.2 Države naslednice Sovjetske zveze in nasledstvo dvostranskih mednarodnih pogodb, ki jih je Sovjetska zveza sklenila z ZDA in Nemčijo

Ob razpadu Sovjetske zveze so ZDA sprejele stališče, da so države naslednice Sovjetske zveze po mednarodnem pravu zavezane izpolniti pogodbene obveznosti slednje, kar je bil tudi pogoj ZDA za vzpostavitev diplomatskih odnosov s temi državami.⁶⁸ Vsaka izmed njih je z ZDA z izmenjavo not potrdila nadaljnjo veljavnost pogodb, sklenjenih med Sovjetsko zvezo in ZDA. Prenehale so veljati pogodbe, katerih vsebina je izvršena ali za katere je bilo ugotovljeno, da so zastarele.⁶⁹ Iz izmenjanih not izhaja, da so države naslednice Sovjetske zveze uporabile načelo kontinuitete veljavnosti mednarodnih pogodb, ki ga predvideva 34. člen DK iz leta 1978.

Mednarodni odbor za nasledstvo držav pri ILA (Mednarodno združenje za mednarodno pravo) meni, da je Nemčija pri urejanju pogodbenih odnosov z državami naslednicami Sovjetske zveze izhajala iz načela kontinuitete na dva načina:⁷⁰

- pred posvetovanji je bila sprejeta skupna izjava ali so bile izmenjane note o načelu kontinuitete dvostranskih pogodb (skupna izjava z Ukrajino 9. 6. 1993, Belorusijo 25. 8. 1994 in Kazahstanom 22. 9. 1992 ter izmenjava not 9. 5. 1992 in 9. 9. 1992 z Gruzijo);
- izmenjava not je predvidela začasno uporabo pogodb, in to z državami, ki zagovarjajo načelo *tabulae rasae*, npr. Uzbekistanom (izmenjava not 6. 7. in 15. 7. 1993).

V praksi je večina pogodb, ki jih je sklenila ZSSR z Nemčijo, ostala v veljavi tudi za države naslednice SND. Tako sta 9. 6. 1993 kancler Kohl in ukrajinski predsednik Kravčuk v Kijevu podpisala skupno izjavo, v kateri je Ukrajini priznan status države naslednice in nadaljnja veljavnost pogodb, ki jih je ZSSR sklenila z Nemčijo. Ta sporazum je predvidel tudi številna dvostranska posvetovanja.

Nemška vlada poskuša prevzeti načelo splošnega nasledstva za vse države naslednice ZSSR glede pogodb, ki jih je ta sklenila, navaja Oeter⁷¹ in ugotavlja, da to načelo ne velja za baltske države.

68 A. Aust, nav. delo, str. 312.

69 Prav tam, str. 312.

70 Report of the Sixty Seventh Conference, nav. delo, str. 684.

71 Prav tam, str. 684.

Načelo splošnega nasledstva je bilo vedno znova potrjeno v skupnih izjavah ali izmenjanih notah (čeprav Nemčija trdi, da so diplomatski dokumenti deklarativni in niso potrebni za nastanek pravnih učinkov splošnega nasledstva).

Samo Moldova, Azerbajdžan in Turkmenistan so se sklicevali na načelo *tabulae rasae*, zato formalno niso izrazili svojega soglasja, da bi jih zavezovale pogodbe, ki jih je ZSSR sklenila z Nemčijo.

6. RAZPAD SFRJ

Do razpada SFRJ sta vse do notranjepolitičnih sprememb v Zvezni republiki Jugoslaviji (ZRJ) leta 2000 obstajali dve stališči:

- Republika Slovenija, Republika Hrvaška, BiH in Makedonija so trdile, da je skupna država SFRJ razpadla.⁷² To stališče so potrdila tudi mnenja arbitražne komisije. Že v svojem prvem mnenju je ugotovila, da je SFRJ v procesu razpada,⁷³ v mnenju št. 8 pa, da je ta proces končan in da država ne obstaja več.⁷⁴
- ZRJ je edina zagovarjala tezo o protipravni odcepitvi nekdanjih jugoslovanskih republik od SFRJ, zato je od mednarodne skupnosti zahtevala, da ji prizna pravno kontinuiteto nekdanje federacije.⁷⁵ Nasprotno je arbitražna komisija v mnenju št. 9⁷⁶ ugotovila, da so na ozemlju nekdanje SFRJ nastale nove države – njene naslednice, v mnenju št. 10⁷⁷ pa poudarila, da ZRJ ni mogoče šteti za edino naslednico SFRJ.

Varnostni svet ZN je v resoluciji št. 757⁷⁸ z dne 30. 5. 1992 ugotovil, da zahteva ZRJ glede avtomatičnega nadaljevanja članstva nekdanje SFRJ v ZN ni bila splošno sprejeta. V resoluciji št. 777⁷⁹ z dne 19. 9. 1992 je podobno kakor arbitražna komisija ugotovil, da je SFRJ prenehala obstajati in da ZRJ (Srbija in Črna gora) ne

72 G. Bohte, nav. delo, str. 34.

73 ILM (No. 6), nav. delo, str. 1520.

74 Prav tam, str. 1521.

75 G. Bohte, nav. delo, str. 34.

76 ILM, nav. delo, str. 1523.

77 Prav tam, str. 1525.

78 ILM, nav. delo, str. 1453.

79 Prav tam, str. 1473.

more avtomatično nadaljevati njenega članstva v OZN. Generalni skupščini ZN je priporočil sprejetje odločitve, da ZRJ zaprosi za članstvo v OZN. To je z resolucijama št. 47/1⁸⁰ in št. 47/229⁸¹ tudi storila ter odločila, da ZRJ ne more sodelovati pri delu Generalne skupščine ter Ekonomskega in socialnega sveta ZN.

V praksi se navedene odločitve Varnostnega sveta in Generalne skupščine ZN niso uresničevale dosledno. Tako je Sekretariat OZN v uradnih publikacijah še vedno uvrščal Jugoslavijo na seznam članic ZN, naložil pa ji je tudi plačevanje članarine. Prav tako pred stavbo OZN ni bila spuščena zastava SFRJ, iz sejnih dvoran OZN pa ne odstranjene tablice z imenom Jugoslavija. Vzrok takega anahronizma gre med drugim iskati v pravnem mnenju tedanjega pravnega svetovalca ZN Fleischauerja z dne 30. 9. 1992 o praktičnih posledicah resolucije Generalne skupščine ZN št. 47/1. Po njegovem mnenju iz te resolucije izhaja, da predstavniki ZRJ ne smejo sodelovati pri delu Generalne skupščine ZN in njenih pomožnih organov. Sekretariat pa je menil, da resolucija ne suspendira niti ne ukinja članstva Jugoslavije v svetovni organizaciji. To stanje se je po mnenju Fleischauerja izrazilo tako, da se položaj glede sedeža in tablice z imenom Jugoslavija ni spremenil, le predstavniki ZRJ niso smeli sedeti za znakom Jugoslavija.⁸²

Ker mnenje pravnega svetovalca ZN, navkljub številnim protestom štirih držav naslednic (BiH, Republike Hrvaške, Makedonije in Republike Slovenije), ni pripomoglo k dosledni in celoviti ureditvi vprašanja statusa ZRJ v OZN, so te države za dokončno in praktično rešitev tega vprašanja na 54. zasedanju Generalne skupščine ZN na podlagi resolucije Varnostnega sveta ZN št. 777, resolucije Generalne skupščine ZN št. 47/1 in drugih ustreznih resolucij Varnostnega sveta pripravile osnutek resolucije (L. 62).

Resolucija ugotavlja, da je nekdanjo SFRJ nadomestilo pet enakopravnih držav naslednic, vendar nobena izmed njih ne nadaljuje mednarodnopravne osebnosti države predhodnice. Ugotavlja še, da je SFRJ zaradi razpada države prenehalo članstvo v OZN, v tej organizaciji pa je nobena od njenih držav naslednic ni nadomestila. Nazadnje ugotavlja, da so zdaj štiri od petih držav naslednic SFRJ članice OZN.

Osnutek resolucije v izvedbenem delu potrjuje mnenja arbitražne komisije, zahteva od generalnega sekretarja ZN zagotovitev odstranitve tablice z imenom Jugoslavija

80 Resolutions and Decisions adopted by the General Assembly during its Forty-Seventh Session, nav. delo (Vol. I), str. 12.

81 Resolutions and Decisions adopted by the General Assembly during its Forty-Seventh Session, nav. delo (Vol. II), str. 6.

82 B. Bohte, nav. delo, str. 803.

in njene zastave iz prostorov ZN ter spodbuja ZRJ, da mora – če želi postati članica ZN, – zaprositi za to članstvo skladno z določbami Ustanovne listine ZN.⁸³

Za preložitev glasovanja o tej resoluciji je zaprosila delegacija EU. Razlog za takšno odločitev je bila bojazen nekaterih držav članic EU, da bi sprejetje resolucije utegnulo oslabiti pomen resolucije Varnostnega sveta ZN št. 777 in resolucije Generalne skupščine ZN št. 47/1. Tako lahko ugotovimo, da je EU s tem potrdila svoj nenačelni odnos do ZRJ.⁸⁴

Dileme o statusu ZRJ v OZN so bile končane po volitvah v Srbiji, saj je bila ena prvih zunanjepolitičnih potez novega vodstva prošnja za članstvo v OZN. ZRJ je postala članica te organizacije 1. 11. 2000 skladno s postopkom iz Ustanovne listine OZN, tako kakor pred njo druge države naslednice SFRJ.⁸⁵ S tem je bil potrjen tudi načelni pristop na podlagi mednarodnega prava, ki so ga uporabile štiri države naslednice v zgoraj navedeni resoluciji.

6.1 Praksa nasledstva Republike Slovenije

6.1.1 Dvostranske mednarodne pogodbe

Pravna podlaga

Temeljna notranjepravna akta, ki se nanašata na reševanje nasledstvenih vprašanj, sta Resolucija o predlogu za sporazumno združitvev SFRJ⁸⁶ in Ustavni zakon za izvedbo Temeljne ustavne listine o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije.⁸⁷ Pri resoluciji je med drugim pomembna določba o reševanju nasledstvenih in drugih vprašanj, ki so povezana z združitvijo, na temelju pravil mednarodnega prava, zlasti tistih, ki so zajeta v DK iz leta 1978 in DK iz leta 1983.

Za reševanje nasledstva mednarodnih pogodb je bistvena določba 3. člena Ustavnega zakona za izvedbo Temeljne ustavne listine o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije, ki določa, da mednarodne pogodbe, ki jih je sklenila SFRJ, še naprej veljajo, če se nanašajo na ozemlje Republike Slovenije.

83 Prav tam, str. 804.

84 Prav tam, str. 805.

85 Prav tam, str. 820.

86 Ur. l. RS, št. 7/91.

87 Ur. l. RS, št. 1/91–I.

Tudi Zakon o zunanjih zadevah⁸⁸ je nasledstvu mednarodnih pogodb namenil tri člene. Tako 80. člen določa, da se pri tem nasledstvu uporabljajo pravila mednarodnega prava, Zakon o zunanjih zadevah in drugi predpisi Republike Slovenije. V nadaljevanju zakon poudari posvetovanja o nasledstvu dvostranskih pogodb, ki jih z drugo pogodbenico opravi Ministrstvo za zunanje zadeve. Po sprejetju akta o notifikaciji nasledstva v Državnem zboru Ministrstvo za zunanje zadeve z drugo pogodbenico sklene dogovor o nasledstvu dvostranskih mednarodnih pogodb.⁸⁹ Glede večstranskih mednarodnih pogodb pa vlada Državnemu zboru predloži v sprejetje predlog akta o notifikaciji nasledstva večstranskih pogodb, po njegovem sprejetju pa Ministrstvo za zunanje zadeve depozitarju notificira nasledstvo.⁹⁰

34. člen DK iz leta 1978 ne omenja izrecno razpada držav, temveč le dva primera odcepitve, za katera se uporablja načelo kontinuitete, in sicer:

- iz države predhodnice se odcepi več držav naslednic in država predhodnica preneha obstajati. Mednarodni odbor za nasledstvo držav ILA je poudaril,⁹¹ da v tem primeru lahko govorimo tudi o razpadu države;⁹²
- država predhodnica še naprej obstaja na zmanjšanem ozemlju, država naslednica pa je nastala na odcepljenem delu države predhodnice (odcepitev enega dela).

Ameriška pravnikin Williamson in Osborn sta podprla stališče ameriške administracije, da je SFRJ razpadla, in zanimala tezo, da sta se Slovenija in Hrvaška od nje ločili. Pri tem je igralo pomembno vlogo, da je SFRJ razpadla na svoje nekdanje konstitutivne dele, kar se je ujemalo z ameriški pogledi, zato so ZDA podprle mnenji arbitražne komisije (iz novembra 1991 in junija 1992).⁹³

Razpad SFRJ je za ameriške pravnike pomenil, da nobena izmed nekdanjih jugoslovanskih republik ne more predstavljati njenega nadaljevanja oz. biti edina nosilka pogodbenih pravic in obveznosti SFRJ, temveč jih morajo prevzeti vse novonastale države na tem ozemlju. ZDA so šteje vse države naslednice SFRJ za enakopravne.⁹⁴

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

89 81. člen.

90 82. člen.

91 Report of the Sixty-Seventh Conference, nav. delo, str. 663.

92 Instituta razpada države DK iz leta 1978 izrecno ne omenja, je pa vsebovan v DK iz leta 1983.

93 M. Drčar Murko, nav. delo, str. 39.

94 Prav tam.

Taka pravna odločitev se je oprla med drugim na izrecno pripravljenost Republike Slovenije, da prevzame pravne obveznosti iz večstranskih mednarodnih pogodb nekdanje Jugoslavije, z drugimi državami pa uredi nasledstvo dvostranskih pogodb.⁹⁵ Slovenskemu pristopu so sledile tudi Hrvaška, BiH in Makedonija, nasprotno pa je ZRJ do zamenjave politične oblasti v letu 2000 mednarodni skupnosti pogojevala prevzem pogodbenih obveznosti SFRJ s priznanjem države kontinuitete SFRJ.

Drugi pomembni dejavnik, ki so ga pri oblikovanju ocene razpada SFRJ in njegovih posledic na mednarodne pogodbe države predhodnice upoštevali ameriški pravniki, je bil status Slovenije, ki je bila od leta 1944 konstitutivni del jugoslovanskega pravnega sistema, in njeno sodelovanje pri sklepanju mednarodnih pogodb.⁹⁶ Te so morale biti potrjene v republiški skupščini, kar je bil pogoj za ratifikacijo na zvezni ravni.

Že leta 1993 je ameriška revija za mednarodno pravo *Virginia Journal of International Law* poudarila pravico držav, da se v medsebojnih odnosih zanesejo na obveze, ki so jih dale druga drugi.⁹⁷ Neupoštevanje načela kontinuitete veljavnosti mednarodnih pogodb bi pomenilo, da se nova država odpove obveznostim države predhodnice, tako pa bi povzročila škodo tretjim državam, ki so z razpadlo državo v dobri veri sklepale pogodbe.

Ureditev nasledstva pogodb SFRJ

Uvodoma je treba opozoriti, da se urejanje nasledstva dvostranskih mednarodnih pogodb razlikuje od večstranskih. Osnovna razlika izhaja že iz narave pogodbe, saj mora država naslednica glede nasledstva dvostranskih pogodb ali prenehanja njihove veljavnosti pridobiti soglasje druge države.

Praksa Ministrstva za zunanje zadeve Republike Slovenija na tem področju kaže, da se vprašanje nasledstva dvostranskih pogodb rešuje v teh fazah:

- Ministrstvo za zunanje zadeve si z drugo državo najprej izmenja seznam pogodb, ki jih je SFRJ sklenila z njo.
- O nadaljnji veljavnosti oz. prenehanju veljavnosti pogodb se Ministrstvo za zunanje zadeve posvetuje s pristojnimi ministrstvi in na podlagi njihovih stališč razvršča pogodbe v te skupine:
 - pogodbe, ki med Republiko Slovenijo in drugo državo ostanejo v veljavi;

95 Prav tam.

96 Prav tam.

97 Prav tam.

- pogodbe, ki začasno ostanejo v veljavi do njihove nadomestitve z novimi pogodbami;
- pogodbe, ki prenehajo veljati zaradi zastarelosti ali izvršenosti.

Pristojna ministrstva pri oblikovanju mnenj, ali pogodbe SFRJ z drugo državo ostanejo v veljavi, upoštevajo tudi vsebinsko skladnost s predpisi EU.

- Posvetovanja o nasledstvu pogodb se vodijo na ravni vodij sektorjev za mednarodno pravo zunanjih ministrstev, kjer se opravi razvrstitev pogodb in pripravi osnutek not med zunanjima ministrstvom, s katerima se potrdi nasledstvo pogodb. Morebitna nerešena vprašanja o razvrstitvi pogodb se urejajo bodisi v naslednjem krogu posvetovanj ali po diplomatski poti, odvisno od njihovega števila.
- Po dokončni razvrstitvi vseh pogodb v navedene skupine in usklajenem osnutku not, ki sestavlja dogovor o nasledstvu pogodb, Ministrstvo za zunanje zadeve pripravi predlog akta o nasledstvu pogodb in ga vloži v notranjepравни postopek.
- Akt o nasledstvu se objavi v Uradnem listu Republike Slovenije, Ministrstvo za zunanje zadeve pa o vsebini akta obvesti ministrstva, ki so pristojna za izvajanje pogodb, navedenih v tem aktu.
- O končanem notranjepravnem postopku Ministrstvo za zunanje zadeve Republike Slovenije po diplomatski poti obvesti zunanje ministrstvo druge države in predlaga izmenjavo not o nasledstvu.

V obravnavani tematiki je s praktičnega vidika opisana ureditev dvostranskih pogodb nekdanje SFRJ z nekaterimi državami, in to z: Rusko federacijo, Češko republiko in Slovaško republiko, ki so nastale zaradi razpada države; Nemčijo – nastala je z združitvijo dveh subjektov mednarodnega prava; Kanado – ta je nekoč imela status britanskega dominiona; Romunijo kot eno od nekdanjih socialističnih držav; ZDA kot svetovno velesilo; Ciprom kot nekdanjo britansko kolonijo in Švico – v dosedanji nasledstveni praksi je Republika Slovenija nasledila najstarejšo pogodbo prav s to državo.⁹⁸

6.1.2 Večstranske mednarodne pogodbe

6.1.2.1 Splošno o pridobitvi statusa pogodbenice Republike Slovenije v večstranskih mednarodnih pogodbah

Po mednarodnem priznanju je Republika Slovenija pridobila status pogodbenice v večstranskih mednarodnih pogodbah bodisi z nasledstvom mednarodnih pogodb, katerih pogodbenica je bila SFRJ, bodisi z listino o ratifikaciji oz. pristopu.

98 Navedena tematika je podrobneje obdelana v magistrski nalogi avtorice z naslovom Nasledstvo Republike Slovenije glede mednarodnih pogodb nekdanje SFRJ.

Članstvo v večstranskih pogodbah je za Republiko Slovenijo izrednega pomena, saj je tako potrdila status države naslednice SFRJ, se vključila v mednarodne pogodbene odnose in kot prva izmed novonastalih držav na ozemlju slednje tudi formalno začela ta postopek.

V končnih določbah večstranskih pogodb so navedeni načini (listina o ratifikaciji, listina o pristopu, listina o sprejetju, listina o odobritvi in podpis pogodbe), kako države lahko postanejo pogodbenice. Izjema je institut nasledstva, saj ni mogoče vnaprej predvideti njegovih različnih vrst (cesije, združitve držav, razpada države).

6.1.2.2 Večstranske pogodbe, deponirane pri mednarodnih organizacijah

Organizacija združenih narodov

Republika Slovenija je pri generalnem sekretarju ZN 6. 7. 1992 deponirala prvo notifikacijo nasledstva konvencij ZN,⁹⁹ katerih pogodbenica je bila SFRJ. V izjavi o nasledstvu 55 konvencij so med drugim navedene pogodbe o človekovih pravicah in diplomatsko-konzularnih odnosih.¹⁰⁰ Te pogodbe¹⁰¹ so splošno sprejete in izražajo

99 Arhiv MZZ RS.

100 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 (Ur. l. RS, št. 35/92), 3/93, 9/93, 5/99, 9/08, 13/11 in 9/13.

101 - Konvencija o otrokovih pravicah, New York, 20. 11. 1989, objavljena v Ur. l. SFRJ – Mednarodne pogodbe, št. 15/90.

- Konvencija o preprečevanju in kaznovanju zločina genocida, New York, 9. 12. 1948, objavljena v Uradnem vestniku Prezidija Ljudske skupščine FLRJ, št. 2/50.

- Mednarodna konvencija o odpravi vseh oblik rasne diskriminacije, New York, 7. 3. 1966, objavljena v Ur. l. SFRJ – Mednarodne pogodbe, št. 6/67.

- Mednarodni pakt o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah, New York, 16. 12. 1966, objavljen v Ur. l. SFRJ – Mednarodne pogodbe, št. 7/71.

- Mednarodni pakt o političnih in državljskih pravicah, New York, 16. 12. 1966, objavljen v Ur. l. SFRJ – Mednarodne pogodbe, št. 7/71.

- Mednarodna konvencija o zatiranju in kaznovanju zločina apartheida, New York, 30. 11. 1973, objavljena v Ur. l. SFRJ – Mednarodne pogodbe, št. 14/75.

- Konvencija o odpravi vseh oblik diskriminacije proti ženskam, New York, 18. 12. 1979, objavljena v Ur. l. SFRJ – Mednarodne pogodbe, št. 11/81.

- Dunajska konvencija o diplomatskih odnosih, Dunaj, 18. 4. 1961, objavljena v Ur. l. SFRJ – Mednarodne pogodbe, št. 2/64.

- Fakultativni protokol k Dunajski konvenciji o diplomatskih odnosih, ki se nanaša na obvezno reševanje sporov, Dunaj, 18. 4. 1961, objavljen v Ur. l. SFRJ – Mednarodne pogodbe, št. 2/64.

- Dunajska konvencija o konzularnih odnosih, Dunaj, 24. 4. 1963, objavljena v Ur. l. SFRJ – Mednarodne pogodbe, št. 5/66.

mednarodno običajno pravo.¹⁰² Generalni sekretar ZN je kot depozitar v noti 22. 10. 1992 navedel, da notifikacija nasledstva Republike Slovenije učinkuje od 25. 6. 1991.¹⁰³

Specializirane agencije OZN

Specializirane agencije (WIPO, ICAO, IMO) in IAEA kot posebna agencija ZN so v vlogi depozitarke na temelju prvega odstavka 23. člena konvencije DK iz leta 1978 šteje, da je Republika Slovenija z notifikacijo nasledstva retroaktivno postala članica večstranskih pogodb s 25. 6. 1991. Drugače je ravnal UNESCO, ki jo je štel za pogodbenico konvencij od datuma prejema notifikacije nasledstva.¹⁰⁴

Svet Evrope

Še kot nečlanica Sveta Evrope je Republika Slovenija po notranjepravnem postopku z notami notificirala Svetu Evrope kot depozitarju, da želi postati pogodbenica štirinajstih konvencij, enega dodatnega protokola in enega sporazuma.¹⁰⁵

Po predhodnih posvetovanjih z depozitarjem Republika Slovenija v notah, ki jih je poslala Svetu Evrope, nasledstva po SFRJ kot pravnega temelja za članstvo v konvencijah ni navedla, temveč da želi postati pogodbenica slednjih. Depozitar je štel Republiko Slovenijo za pogodbenico naštetih konvencij, dodatnega protokola in enega sporazuma z dnem deponiranja not.¹⁰⁶

6.2 Članstvo Republike Slovenije v mednarodnih organizacijah

Republika Slovenije je postala članica mednarodnih organizacij (OZN, ICAO, IMO, IAEA, UNESCO in Sveta Evrope) z izpolnitvijo pogojev, ki jih za članstvo narokujejo ustanovni akt in pravila posamezne organizacije. Glede večstranskih pogodb – ustanovnih aktov mednarodnih organizacij – Republika Slovenija ni notificirala

102 I. Brownlie, nav. delo, str. 670.

103 Arhiv MZZ RS.

104 Prav tam.

105 Akt o notifikaciji nasledstva glede konvencij Sveta Evrope, Ženevskih konvencij in dodatnih protokolov o zaščiti žrtev vojne in mednarodnih sporazumov s področja kontrole oborožitve, za katere so depozitarji tri glavne jedrske sile, objavljen v Ur. l. RS, št. 14/92.

106 Arhiv MZZ RS.

nasledstva, ampak je z listino o sprejetju ali z listino o pristopu postala pogodbenica in hkrati članica mednarodne organizacije.¹⁰⁷

Sklep

Med dekolonizacijo praksa novih neodvisnih držav glede nasledstva mednarodnih pogodb, ki jih je sklenila država predhodnica, ni bila enotna. Odsevala je v načelu splošnega nasledstva in načelu *tabulae rase*, vendar se niti eno niti drugo načelo iz različnih razlogov ni v celoti uresničevalo. Pri načelu *tabulae rasae* bi v nasprotnem primeru vse pogodbe države predhodnice ob neodvisnosti prenehale veljati. Tega nove neodvisne države zaradi ekonomskih in finančnih posledic niso upale tvegati, zato so se do oblikovanja dokončnega sklepa o pridobitvi statusa pogodbenice zatekle k institutučasne veljavnosti pogodb. Tudi depozitarji večstranskih pogodb niso nasprotovali notifikaciji nasledstva, čeprav bi bila po strogem uresničevanju načela *tabula rasae* ustrezna le lista o pristopu.

V praksi se je pravica novih neodvisnih držav do izbire (opcije) pogodb države predhodnice, katerih pogodbenica je želela (p)ostati, bolj izrazila pri splošnih večstranskih pogodbah, saj je bila pri dvostranskih pogodbah vezana na privolitev druge države.

Med osamosvajanjem novih neodvisnih držav po drugi svetovni vojni je na podlagi prakse držav glede nasledstva pogodb nastalo pravilo mednarodnega običajnega prava, ki ga je kodificirala tudi DK iz leta 1978 in po katerem nova neodvisna država lahko izbere, da z enostranskim uradnim obvestilom o nasledstvu ohrani veljavnost splošnih večstranskih pogodb, katerih pogodbenica je bila država predhodnica in ki so se na njenem ozemlju uporabljale pred neodvisnostjo. Prav tako iz enostranskih izjav novih neodvisnih držav izhaja, da so ob upoštevanju načela *tabulae rasae* šteli, da dispozitivne pogodbe na podlagi pravil mednarodnega običajnega prava ostanejo v veljavi.

Republika Slovenija je pri urejanju nasledstva dvostranskih pogodb, ki jih je SFRJ sklenila z drugimi državami, dosledno izhajala iz načela kontinuitete veljavnosti mednarodnih pogodb, ki je vsebovano v 34. členu DK iz leta 1978. To načelo je notranjeppravno prenesla v 3. člen Ustavnega zakona za izvedbo Temeljne listine o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije, kar je razvidno iz mnogih izmenjanih not, s katerimi je potrdila nasledstvo dvostranskih pogodb.

107 Prav tam.

Pri tem lahko po desetletni praksi ugotovimo, da Republika Slovenija, drugače od Češke in Slovaške, samodejnega nasledstva ni zastopala, saj je s pristojnimi ministri vsako pogodbo vedno najprej proučila in jo nato ustrezno razvrstila. Že iz obravnave nasledstva pa so ob upoštevanju omenjenega 3. člena izpadle vse tiste pogodbe, ki se niso nanašale na ozemlje Republike Slovenije. Za slovensko prakso so glede nasledstva mednarodnih pogodb značilne štiri vrste pogodb, o katerih sta se posvetovali pravni službi zunanjih ministrstev ali so se usklajevale po diplomatski poti:

- pogodbe, sklenjene med Republiko Slovenijo in državo, s katero je pogodbo sklenila SFRJ, ki ostanejo v veljavi;
- pogodbe, ki med državama ostanejo v veljavi začasno, vse dokler se njihove določbe ustrezno ne spremenijo ali nadomestijo z novimi istovrstnimi pogodbami;
- pogodbe, ki so izvršene¹⁰⁸ ali so bile sklenjene za določen čas¹⁰⁹ ali so zastarele;
- pogodbe, ki prenehajo veljati zaradi nezmožnosti izvajanja ali izpolnitve, npr. Sporazum o brezplačnem nudenju zdravstvenih storitev diplomatskemu osebju in ostalim uslužbencem veleposlaništva Federativne ljudske republike Jugoslavije (FLRJ) v Sofiji in veleposlaništva Ljudske republike Bolgarije v Beogradu¹¹⁰ in Sporazum med Vlado SFRJ in Vlado Socialistične republike Romunije o priznavanju enakopravnosti dokumentov o izobrazbi, izdanih v obeh državah.¹¹¹

Drugače kakor pri Češki in Slovaški Republika Slovenija ni nasledila t. i. političnih pogodb (npr. z ZSSR, Turčijo), kar dokazuje, da v teh primerih ni uveljavila *ipso iure* kontinuitete veljavnosti mednarodnih pogodb.

Pri formalizaciji nasledstva dvostranskih mednarodnih pogodb države predhodnice je naša država prispevala k obogatitvi raznovrstne prakse ohranjanja pogodb v veljavi med novonastalim subjektom mednarodnega prava in drugimi državami. Pogodbe ostanejo v veljavi bodisi z izmenjavo not ali pisem med zunanjima ministrstvom in raznimi protokoli o nasledstvu pogodb, npr. tistimi, sklenjenimi z Romunijo, Madžarsko, Ukrajino in Rusko federacijo.

Češka in Slovaška sta glede ohranjanja v veljavi dvostranskih mednarodnih pogodb potrdili načelo *ipso iure* kontinuitete veljavnosti, ki ga predvideva 34. člen DK iz leta 1978. Odstop od tega načela so pri Češki republikli le lokalizirane pogodbe, ki so se

108 Anglosaksonska doktrina za izvršenost uporablja izraz »*expired*«.

109 Tak primer je Sporazum med ZIS Skupščine SFRJ in Vlado LR Bolgarije o menjavi blaga in storitev za obdobje 1986–1990, objavljen v Ur. l. SFRJ – Mednarodne pogodbe, št. 9/85.

110 Izmenjava not 15. 11. 1955, objavljen v Ur. l. FLRJ – Mednarodne pogodbe, št. 3/57.

111 Podpisan v Beogradu, 19. 10. 1978, objavljen v Ur. l. SFRJ – Mednarodne pogodbe, št. 3/80.

ozemeljsko nanašale na Slovaško, in primeri, pri katerih bi bila uporaba pogodbe za Češko republiko nezdržljiva s predmetom in namenom pogodbe ali bi bistveno spremenila pogoje njene izvedbe.

Podobno kakor Republika Slovenija sta tudi Češka republika in Slovaška republika opravili posvetovanja o nasledstvu dvostranskih pogodb z drugimi državami ali pa so usklajevanja potekala po diplomatski poti. Državi naslednici sta potrdili nasledstvo omenjenih pogodb z izmenjavo not ali pisem med zunanjima ministrstvom ali s protokolom o nasledstvu pogodb.

Pri Češki in Slovaški je razvidno, da glede nasledstva mednarodnih pogodb nista uveljavili pogodb, ki prenehajo veljati z dnem nasledstva držav, ampak le z dnem izmenjave not, pisem oz. začetka veljavnosti protokola o nasledstvu pogodb.

Praksa omenjenih držav naslednic se glede nasledstva dvostranskih mednarodnih pogodb ne razlikuje od prakse Ruske federacije, ki nadaljuje mednarodnopravno subjektiviteto Sovjetske zveze. Tudi Ruska federacija je na podlagi posvetovanj opravila t. i. inventarizacijo pogodb in jih na temelju soglasja z drugo državo različno razvrstila. Pri tem je izhajala iz načela kontinuitete veljavnosti mednarodnih pogodb, kot je to določeno v 35. členu DK iz leta 1978. Tega načela pa v skladu z drugim odstavkom b omenjenega člena v praksi ni uporabila pri tistih pogodbah, sklenjenih med Sovjetsko zvezo in drugimi državami, ki se ne nanašajo na ozemlje Ruske federacije.

Države naslednice Sovjetske zveze so pri nasledstvu pogodb, ki jih je Sovjetska zveza sklenila z ZDA, uporabile načelo kontinuitete veljavnosti mednarodnih pogodb, kot je določeno v 34. členu DK iz leta 1978. Tega načela pri reševanju nasledstva pogodb, ki jih je Sovjetska zveza sklenila z Nemčijo, niso uporabile vse države naslednice Sovjetske zveze, ampak so Uzbekistan, Moldavija, Azerbajdžan in Turkmenistan zastopale načelo *tabulae rasee*.

Baltske države iz političnih razlogov ne priznavajo nasledstva pogodb, ki jih je Sovjetska zveza sklenila z drugimi državami. Le s sosednjimi državami so pragmatično za določeno obdobje ohranile v veljavi nekatere pogodbe. Zaradi upoštevanja zgodovinskih dejstev, da so bile nekoč suverene države, pa je bila potrjena veljavnost pogodb, ki so jih baltske države sklenile z drugimi državami pred letom 1940, ko jih je zasedla Sovjetska zveza.

Republika Slovenija je pri večstranskih pogodbah, katerih pogodbenica je bila SFRJ, izhajala iz načela kontinuitete veljavnosti mednarodnih pogodb, kot ga določa 34. člen DK iz leta 1978. Upoštevala je, da le enostranska izjava o prevzemu pogodb SFRJ, ki jo v 9. členu predvideva DK iz leta 1978, ne zadostuje. Zato da pridobi

članstvo v večstranskih pogodbah, je pri depozitarjih deponirala notifikacije nasledstva pogodb in tako v praksi potrdila 22. člen omenjene konvencije.

Svet Evrope je za notifikacije članstva v konvencijah, ki jih je predložila Republika Slovenija (odprtih tudi za nečlanice te organizacije), določil, da učinkujejo z dnem deponiranja not Republike Slovenije. Slednja je postala pogodbenica teh konvencij še pred pridobitvijo članstva v Svetu Evrope.

Drugače je bilo pri Konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin z dne 4. 11. 1950, katere pogodbenice so lahko le članice Sveta Evrope. To je veljalo tudi za Republiko Slovenijo, ki jo je podpisala istega dne (14. 5. 1993), ko je postala članica Sveta Evrope.

Pri nasledstvu večstranskih pogodb sta Češka republika in Slovaška republika potrdili načelo kontinuitete veljavnosti mednarodnih pogodb, določeno v 34. členu DK iz leta 1978. Hkrati sta nasledili pridržke in izjave države predhodnice. Drugače od Republike Slovenije sta v praksi uveljavili določbo prvega odstavka 37. člena omenjene konvencije, po kateri sta nasledili večstranske pogodbe, ki jih je država predhodnica podpisala, ne pa tudi do razpada države ratificirala. Ugotovimo lahko, da so odgovori depozitarjev (OZN, WIPO, ICAO, IMO in Sveta Evrope) na njune notifikacije nasledstva enotni, saj slednji učinkujeta s 1. 1. 1993. Izjema je le UNESCO, ki je določil, da učinkujeta z dnem deponiranja not. Tudi pri zaprtih konvencijah Sveta Evrope sta Češka in Slovaška uveljavili načelo kontinuitete veljavnosti mednarodnih pogodb, vendar je depozitar počakal z nasledstvenim postopkom, dokler nista bili sprejeti v članstvo te organizacije.

Baltske države se, zaradi političnih dogodkov iz leta 1940 (nasilna priključitev k Sovjetski zvezi), ne štejejo za države naslednice Sovjetske zveze. Zato izhajajo iz načela *tabulae rasae* in posledično pri depozitarjih večstranskih pogodb, katerih pogodbenica je bila Sovjetska zveza, deponirajo listine o pristopu ali sprejetju. V praksi se je pokazalo, da depozitarji (WIPO, UNESCO in Svet Evrope) tovrstnemu ravnanju ne nasprotujejo. Včlanjevanje vseh novonastalih držav na ozemlju države predhodnice v mednarodne organizacije (OZN, specializirane agencije ZN, Svet Evrope) je potekalo podobno kakor pri Republici Sloveniji, ko so bili izpolnjeni pogoji, ki jih za članstvo določajo ustanovni akti organizacije.

Ob razpadu Sovjetske zveze je Ruska federacija sprejela stališče, da nadaljuje mednarodnopravno subjektiviteto Sovjetske zveze, kar ji je mednarodna skupnost tudi priznala. To se je v praksi izrazilo tako, da Ruski federaciji ni bilo treba zaprositi za članstvo v OZN, njenih specializiranih agencijah in drugih mednarodnih organizacijah, saj je le nadaljevala članstvo Sovjetske zveze. Depozitarji večstranskih pogodb, katerih pogodbenica je bila Sovjetska zveza, pa so v registre pogodb kot državo pogodbenico vpisali Rusko federacijo.

Države naslednice Sovjetske zveze so glede članstva v večstranskih pogodbah, katerih pogodbenica je bila Sovjetska zveza, oblikovale neenotno prakso. Razvidno je, da so nekatere države naslednice te pogodbe nasledile, druge so k istovrstnim pogodbam pristopile. Tej različnosti depozitarji niso ugovarjali, zato so v obeh primerih šteli državo za pogodbenico. Članice OZN, specializiranih agencij ZN, Sveta Evrope in drugih mednarodnih organizacij so te države postale z izpolnitvijo pogojev, navedenih v ustanovnih aktih mednarodnih organizacij. Izjema od navedenega sta zaradi zgodovinskih okoliščin Belorusija in Ukrajina, ki sta članici OZN že od leta 1945, prav tako pa sta bili kot konstitutivni republiki Sovjetske zveze tudi članici specializiranih agencij OZN in nekaterih drugih mednarodnih organizacij.

V praksi držav po letu 1990 se je glede pogodb ZN o človekovih pravicah uveljavilo načelo *ipso iure* kontinuitete. Razvidno je, da so države upoštevale posebno naravo pogodb o človekovih pravicah, saj so depozitarju najprej notificirale nasledstvo teh pogodb. Pri tem je imela pomembno vlogo tudi Komisija OZN za človekove pravice. Nasledstva pogodb o človekovih pravicah ne zasledimo pri baltskih državah in nekaterih državah naslednicah Sovjetske zveze, ki so na temelju načela *tabulae rasae* k pogodbam raje pristopile.

Iz navedenega izhaja, da razpad treh federativnih držav (ČSSR, SZ in SFRJ) na kontinuirano izpolnjevanje pogodbenih obveznosti glede človekovih pravic ni vplival, kar kaže na podobnost z dispozitivnimi pogodbami.

Ugotovimo lahko, da je nastajanje novih držav v obdobju po hladni vojni, vsaj kar zadeva Evropo, pretežno končano. Glede instituta nasledstva držav in s tem povezanih mednarodnih odnosov, ki zadevajo usodo nadaljnje veljavnosti dvostranskih mednarodnih pogodb, smo opazili, da je ta institut uporabljan v duhu določil DK iz leta 1978, kar kaže, da so določbe te konvencije po dolgem času zaživele v praksi.

V zvezi z nasledstvom večstranskih pogodb, deponiranih pri mednarodnih organizacijah, pa se kot pogoj za pridobitev članstva v organizaciji in posledično pri pogodbi dosledno uporablja postopek, določen v ustanovnih aktih teh mednarodnih organizacij. Ta ne dopušča nikakršnih izjem ali možnosti političnega laviranja. Morda je delna izjema retroaktivni učinek notifikacije nasledstva pogodb na področju, ki zadeva človekove pravice, kar kaže na občutljivost mednarodnopravnega varstva človekovih pravic glede na varovanje posameznikove integritete.

Svet Evrope kot združevalni dejavnik evropskega prostora v odnosih povezovanja držav članic na področju varstva človekovih pravic upošteva pri pristopanju k članstvu doslednost spoštovanja načel, na katerih počiva združena Evropa, pri pridobitvi članstva v konvencijah pa pragmatizem, ki ga narekuje globalizacija.

Padec berlinskega zidu je sprožil nastajanje novih držav brez nasilnega spreminjanja meja v Evropi ter obogatil mednarodnopravno znanost in prakso v nasledstvenem poglavju. Predvsem zato, ker politični odnosi med novonastalimi državami z različnim načinom reševanja medsebojnih sporov o vprašanih nasledstva in članstva v mednarodnih organizacijah često vodijo v položaje, iz katerih mednarodnopravna stroka lahko postane talka lastnih dogem. Naj v tem smislu spomnimo samo na tezo, da je ZRJ edina naslednica SFRJ, pri drugih štirih republikah pa, da gre za odcepitev.

Razvoj prakse držav, nastalih po razpadu prejšnjih subjektov mednarodnega prava, je pokazal, da se konvenciji¹¹², ki urejata tematiko nasledstva, bodisi preširoko razlagata bodisi ne dajeta odgovorov na konkretna vprašanja. Da bi mednarodnopravna stroka presešla nastali položaj, se je 7. komisija Inštituta za mednarodno pravo večkrat sestala, nazadnje v Vancouvru avgusta leta 2001. To pa po mnenju prof. Bohteta potrjuje, da se je ob razpadu Češkoslovaške, Sovjetske zveze in SFRJ ter združitvi Nemčij v mednarodni skupnosti povečalo zanimanje za mednarodnopravno ureditev nasledstva držav. Komisija je pripravila načrt resolucije, ki predstavlja vodilo pri iskanju odgovorov na zastavljena nasledstvena vprašanja in ravnanja v mogočih prihodnjih primerih nasledstva držav.¹¹³

Kljub primerom, obdelanim v tem prispevku, in poskusu prikaza mednarodne prakse na tem področju je mogoče ugotoviti, da poenotenje pristopa k nasledstvenim vprašanjem ne glede na težnje poenotenja »evropskega prava« (in prostora) še dandanes ni končano, kar po eni strani bogati stroko, po drugi pa praksa nikoli ne ponudi že vnaprej izdelanih rešitev.

Literatura

Učbeniki in monografije:

Juraj Andrassy, Božidar Bakotić in Budislav Vukas: Međunarodno pravo, 1. del, Školska knjiga, Zagreb 1995.

Anthony Aust: Modern Treaty Law and Practice, Cambridge University Press, 2000.

Ian Brownlie: Principles of Public International Law, 4. izdaja, Clarendon Press, Oxford 1990.

Vladimir Đuro Degan: Međunarodno pravo, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, Rijeka 2000.

J. M. Kolosov in E. S. Krivčikova: Dejstvujuščee međunarodnoe pravo v treh tomah, Moskva, Izdatel'stvo Moskovskogo nezavisimogo instituta međunarodnogo prava, 1996.

Daniel Patrick O'Connell: The Law of State Succession, Cambridge University Press, 1956.

112 DK iz leta 1978 in DK iz leta 1983.

113 Zasebni arhiv prof. dr. Boruta Bohteta.

Daniel Patrick O'Connell: *State Succession in Municipal Law and International Law*, Vol. II, International Relations, Cambridge University Press 1967.

Sir Robert Jennings in sir Arthur Watts, (ur.): *Oppenheim's International Law*, 9. izdaja, Vol. 1, Longman 1992.

Pravna enciklopedija 2, Savremena administracija, Beograd 1985.

Razprave, članki in znanstvena srečanja:

Borut Bohte: Status ZRJ v OZN, v: *Pravnik*, Ljubljana 2000, letnik 55, št. 11–12, str. 801–821.

Gorazd Bohte: Nasledstvo buri duhove, v: *Sobotna priloga Dela*, 25. 11. 1995, str. 34.

Mojca Drčar Murko: Pravni red zahteva kontinuiteto, v: *Sobotna priloga Dela*, 6. 4. 1996, str. 39.

Menno Kamminga: *State Succession in Respect of Human Rights Treaties*, *European Journal of International Law*, 1996, str. 469–484.

Vaclav Mikulka: *The Dissolution of Czechoslovakia and Succession in Respect of Treaties*, *Development & International Cooperation*, Vol. XII, No. 23, december 1996, Ljubljana, str. 45–64.

Report of the Sixty-Seventh Conference, held at Helsinki, Finland, 12 to 17 August 1996, *International Law Association, Aspects of the Law of State Succession*, str. 655–709.

Andreas Zimmermann: *State Succession in Respect of Treaties, State Practice Regarding State Succession and Issues of Recognition: The Pilot Project of the Council of Europe*, *Kluwer Law International* 1999, str. 80–116.

Pravni viri in dokumenti:

Dunajska konvencija o nasledstvu držav glede 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. 1/80.

Dunajska konvencija o nasledstvu držav glede premoženja, arhivov in dolgov, objavljena je v Ur. l. RS – Mednarodne pogodbe, št. 17/02 (Ur. l. RS, št. 60/02).

Akt o notifikaciji nasledstva glede konvencij Sveta Evrope, Ženevskih konvencij in dodatnih protokolov o zaščiti žrtev vojne in mednarodnih sporazumov s področja kontrole oborožitve, za katere so depozitarji tri glavne jedrske sile, Ur. l. RS, št. 14/92.

Resolucija o predlogu za sporazumno razdružitev SFRJ, Ur. l. RS, št. 7/91.

Resolutions and Decisions adopted by the General Assembly during its Forty-Seventh Session, Vol. I, 15. september–23. december 1992, A/47/49 (Vol. I).

Resolutions and Decisions adopted by the General Assembly during its Forty-Seventh Session, Vol. II, 24. december 1992–20. september 1993, A/47/49 (Vol. II).

Ustanovna listina Organizacije združenih narodov, Sklep o objavi besedila Ustanovne listine Organizacije združenih narodov in njenih sprememb, Ur. l. RS - Mednarodne pogodbe, št. 1/14 (Ur. l. RS, št. 2/14).

Ustavni zakon za izvedbo Temeljne ustavne listine o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije, Ur. l. RS, št. 1/91.

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

The Work of ILC, Documents of the Conference, Draft Articles on Succession of States in Respect of Treaties, with Commentaries Adopted by the ILC at its Twenty-Sixth Session, Doc.A/Conf. 80/4, 1978.

Draft Articles on the Law of Treaties with Commentaries Adopted by the International Law Commission at its Eighteenth Session, Yearbook of the International Law Commission, 1966, Vol. II.

Multilateral Treaties Deposited with the Secretary-General, Status as at 31 December 1995, United Nations Publications, 1996.

ILM, Vol. XXXI, Number 1, 1992.

ILM, Vol. XXXI, Number 6, 1992.

Spletne strani:

<www.portal.unesco.org/la/convention.asp?KO=15391&language=E&order=alpha> (17. 2. 2011).

<www.conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=018&CM=8&DF=17/02/2011&CL=ENG> (17. 2. 2011).

2. POGLAVJE:

AKTUALNI VIDIKI SKLEPANJA MEDNARODNIH AKTOV

Ana Polak Petrič***PRIDRŽKI K MEDNARODNIM POGODBAM****Uvod**

Pridržki in ugovori zoper pridržke predstavljajo pomemben in zahteven del teorije in prakse mednarodnih pogodb. Če poenostavimo, pridržki omogočajo, da država, ki je načeloma zadovoljna z vsebino mednarodne pogodbe, a ne z vsemi njenimi določbami, lahko postane njena pogodbenica, ob tem pa izjavi, da posamične »problematične« določbe zanjo ne bodo veljale oziroma bodo imele drugačen pravni učinek. To pomeni, da določbe pogodbe, glede katerih je država izrazila pridržek, med njo in drugimi pogodbenicami ne bodo veljale, vsaj ne na način, kot je bilo prvotno predvideno v pogodbi. Zaradi naraščajočega števila univerzalnih mednarodnih konvencij¹ ter njihovih pogodbenic, posledično pa tudi izraženih pridržkov, so pogodbeni odnosi med državami, ki sicer temeljijo na načelu avtonomnosti, vedno bolj kompleksni. Kot bomo videli v nadaljevanju, lahko druge države zoper pridržke izrazijo tudi ugovore, s čimer se pogodbeni odnosi in sklepanje večstranskih mednarodnih konvencij še dodatno zapletejo; pogosti so tudi spori med pogodbenicami o naravi in pravnih učinkih pridržkov in ugovorov zoper njih.

* Univerzitetna diplomirana pravnica, magistrica znanosti, visoka predstavnica Republike Slovenije za nasledstvo, asistentka za predmet mednarodno pravo na Evropski pravni fakulteti v Novi Gorici.

1 Za ta prispevek se izrazi mednarodna pogodba, pogodba, sporazum in konvencija uporabljajo kot sinonim za »mednarodno pogodbo«, kot je opredeljena v točki a prvega odstavka 2. člena Dunajske konvencije o pravu mednarodnih pogodb (DKPMP). 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). V prispevku je govor o večstranskih (multilateralnih) mednarodnih pogodbah, saj pridržki k dvostranskim (bilateralnim) mednarodnim pogodbam niso mogoči, saj pogodbenici ne moreta skleniti pogodbe, če ne soglašata z vsemi njenimi določbami. Glej spodaj, poglavje o definiciji pridržkov.

Lahko bi rekli, da mednarodnopravna ureditev pridrzkov koleba med dvema skrajnostma, na eni strani željo po zagotovitvi univerzalnosti večstranskih konvencij in čim večjega števila njihovih pogodbenic, na drugi strani pa nevarnostjo, da bi se s številnimi pridrži zmanjšali avtoriteta in celovitost pogodb. Medtem ko pridrži omogočajo večjo fleksibilnost in dopuščajo, da se k pogodbi zaveže tudi država, ki bi jo brez te možnosti sicer v celoti zavrgla, lahko hkrati vodijo k odmiku od namena in cilja pogodbe. Izražanje pridrzkov je nedvomno izraz suverenosti in avtonomnosti pogodbenic, ki pa lahko povzroči precej zapletene medsebojne pogodbene odnose med državami. V praksi je zaradi številnih pridrzkov in ugovorov zoper njih namreč težko natančno določiti pravice in obveznosti pogodbenic.² Ne glede na to sodobna mednarodnopravna ureditev, teorija, praksa ter jurisprudenca mednarodnih sodišč in tribunalov izražajo naklonjenost pridržkom ter »dajejo prednost« univerzalnosti večstranskih konvencij.³

Ker so pridrži del prava mednarodnih pogodb, jih obravnavajo in urejajo vse tri dunajske konvencije s tega področja, t. i. »dunajski režim« – Dunajska konvencija o pravu mednarodnih pogodb (v nadaljevanju DKPMP)⁴, Dunajska konvencija o pravu mednarodnih pogodb med državami in mednarodnimi organizacijami ali med mednarodnimi organizacijami (v nadaljevanju DKPMPMO)⁵ ter Dunajska konvencija o nasledstvu držav glede mednarodnih pogodb (v nadaljevanju DKNDMP)⁶. Omenjene konvencije opredeljujejo predvsem temeljna pravila in načela glede pridrzkov ter na splošni ravni urejajo njihove ključne vidike. DKPMP med uvodnimi določbami najprej opredeli pojem pridrška, nato pa v svojem 2. razdelku (19.–23. člen) med drugim določa pravila glede dopustnosti in postopka izražanja pridrzkov, njihovega sprejetja, ugovorov zoper pridrške ter pravnih učinkov in možnosti umika tako pridrzkov kot tudi ugovorov zoper njih.⁷

2 Shaw med pozitivnimi lastnostmi pridrzkov omenja spodbujanje skladnosti med državami z različno socialno, ekonomsko in politično ureditvijo. Pridrži omogočajo, da se države strinjajo o ključnih elementih pogodbe, sprejmejo pa tudi medsebojna nesoglasja pri posameznih zadevah. M. Shaw, nav. delo, str. 822.

3 Obsežna bibliografija o pridrzkih je objavljena v prilogi Drugega poročila posebnega poročevalca, nav. delo.

4 *Angl. Vienna Convention on the Law of Treaties*. Konvencija je bila sprejeta leta 1969, začela pa je veljati leta 1980.

5 Konvencija je bila sprejeta leta 1986, a še ne velja.

6 Ur. l. SFRJ – Mednarodne pogodbe, št. 1/80. Konvencija je bila sprejeta leta 1978 in velja od leta 1996.

7 V prispevku se bomo osredotočili na obravnavo DKPMP, ob razlikah v ureditvi med konvencijami pa bomo nanje posebej opozorili. Poznejša DKPMPMO namreč povsem sledi ureditvi DKPMP iz leta 1969, razen posledic dejstva, da za pogodbenico poleg države predvideva tudi mednarodno

Izjemno pomemben prispevek k razvoju, uporabi in razlagi instituta pridrška predstavlja delo Komisije OZN za mednarodno pravo (v nadaljevanju KMP)⁸, ki se je s tematiko pridržkov kot samostojno vsebino ukvarjala vse od leta 1993 do 2011.⁹ KMP je namreč menila, da so določbe »dunajskega režima«, kljub temu da predstavljajo temeljna pravila in načela glede pridržkov k mednarodnim pogodbam, preprosta, pomanjkljiva in nejasna. To velja predvsem glede razlikovanja med pridrški in interpretativnimi (razlagalnimi) izjavami, veljavnostjo pridržkov, režima ugovorov zoper pridrške, učinkov pridržkov na začetek veljavnosti pogodb ter težav, povezanih s posebnimi mednarodnimi pogodbami (statuti mednarodnih organizacij, pogodbe o človekovih pravicah, kodifikacijske mednarodne pogodbe).¹⁰ Zaradi razjasnitve omenjenih problemov je KMP obravnavala kar 17 poročil posebnega poročevalca, sprejela številne smernice v obliki osnutkov členov s komentarji ter vzorčne klavzule, ki bi lahko državam in mednarodnim organizacijam pomagale pri njihovi pogodbni praksi.¹¹ Ob tem KMP ni posegala v veljavno mednarodnopravno ureditev pridržkov, temveč je sistematično uporabila načela in pravila »dunajskega režima«, upošteva praksi držav in mednarodno jurisprudenco ter možnosti progresivnega razvoja mednarodnega prava. Omejeno delo KMP je zbrano v Priročniku za prakso glede pridržkov k mednarodnim pogodbam (v nadaljevanju priročnik za prakso).¹²

organizacijo, medtem ko iz DKNDMP dodatno izhaja »zgolj« ureditev pridržkov v povezavi z nasledstvom držav (20. člen).

Glede na razvoj mednarodnega prava je jasno, da tudi mednarodne organizacije v določenih primerih lahko sklepajo mednarodne pogodbe. Kljub temu da bomo v nadaljevanju prispevka kot pogodbenice mednarodnih pogodb v povezavi s pridrški navajali le države, velja enaka ureditev tudi za mednarodne organizacije, čeprav to ne bo izrecno navedeno.

- 8 *Angl. International Law Commission.*
- 9 KMP je omenjeno tematiko sprva obravnavala pod naslovom *The law and practice relating to reservations to treaties*, kasneje pa kot *Reservations to treaties*. Odločitev KMP leta 1993 o obravnavi pridržkov so v Generalni skupščini OZN podprle tudi države članice; glej resolucijo GS OZN št. 48/31 (9. december 1993).
- 10 *The Work of the International Law Commission*, nav. delo, str. 233. Za podrobno obravnavo praznin in nejasnosti »dunajskega režima« ter načrt dela KMP za pridrške, glej Prvo poročilo posebnega poročevalca, nav. delo.
- 11 Kot posebni poročevalci za temo pridržkov je v KMP deloval imenovani ugledni francoski pravnik Alain Pellet. Vse gradivo in dokumenti, sprejeti v KMP, so dostopni na njeni spletni strani <www.un.org/law/ilc>. Za delo KMP, povezano s pridrški, glej tudi *The Work of the International Law Commission*, nav. delo, str. 232–236; E. Swaine, nav. delo; V. Sancin, nav. delo.
- 12 *Angl. Guide to Practice on Reservations to Treaties*. Končna različica priročnika za prakso, kot jo je sprejela KMP, je objavljena v Poročilu Komisije ZN za mednarodno pravo o delu njenega 63. zasedanja, nav. delo, str. 19–49. V prilogi dokumenta (Add. 1) so tudi komentarji k posameznim členom.

Namen priročnika za prakso je čim bolj sistematična obdelava in razlaga vseh pravnih vidikov in vprašanj, povezanih s pridržki, pa tudi relevantnimi enostranskimi deklaracijami, posebej interpretativnimi izjavami. Ta cilj je KMP tudi dosegla, saj je pripravila resnično celovito shemo smernic (angl. *guidelines*) na tem področju. Priročnik za prakso namreč vsebuje: opredelitev pojmov (1. del), pravila o veljavnosti, natančneje postopka izražanja, sprejetja, ugovaranja ter umika pridržkov in interpretativnih izjav (2. del), pravila o dopustnosti pridržkov in interpretativnih izjav (3. del), pravne učinke pridržkov in interpretativnih izjav (4. del) ter pravila o pridržkih v povezavi z nasledstvom držav (5. del), poleg navedenih vsebin pa je KMP sprejela še priporočila glede dialoga o pridržkih ter mehanizma pomoči glede pridržkov. Priročnik za prakso je KMP, po tem ko je ponovno skrbno proučila stališča in pripombe držav članic OZN¹³ ter relevantnih mednarodnih organizacij, dokončno potrdila leta 2011 na svojem 63. zasedanju. Skladno s 23. členom svojega Statuta je KMP priročnik za prakso predložila v obravnavo (angl. *to take note*) Generalni skupščini OZN z zaprosilom za čim širšo distribucijo in uporabo.¹⁴ Glede na dosedanja stališča držav in KMP se torej ne predvideva, da bi bil priročnik za prakso v prihodnosti potrjen kot obvezujoč mednarodnopravni akt ali konvencija. Kljub temu ne gre pozabiti, da imajo sprejeta določila KMP veliko strokovno avtoriteto, saj so smernice, pa tudi komentarje k njim, sprejeli soglasno člani komisije, ki so vsi ugledni pravniki z različnih pravnih področij in svetovnih pravnih sistemov. Glede na to da je KMP, sicer v drugi zasedbi, pripravljala tudi osnutek temeljnega dokumenta s področja prava mednarodnih pogodb – DKPMP, gre pri projektu priprave smernic na področju pridržkov za neke vrste avtentično razlago določb te konvencije. Priročnik za prakso je na razpolago državam in mednarodnim organizacijam v njihovi pogodbeni praksi, pa tudi doktrini, pravni javnosti in mednarodnim tribunalom za lažje razumevanje pridržkov in z njimi povezanimi pravnimi vprašanji.

V nadaljevanju bomo predstavili vse glavne sestavine ureditve instituta pridržka. Ta prispevek obravnava tako pravno zavezujočo ureditev »dunajskega režima« kot tudi predlagane načeloma nezavezujoče rešitve KMP v obliki priročnika za prakso.

13 Glej Comments and observations received from Governments, nav. delo. Tudi Slovenija je vrsto let v okviru razprave na 6. odboru Generalne skupščine OZN aktivno sodelovala s predlogi in stališči pri pripravi priročnika za prakso. Glej M. Škrk, nav. delo; A. Zidar in D. Horvat, nav. delo.

14 Poročilo Komisije ZN za mednarodno pravo o delu njenega 63. zasedanja, nav. delo, str. 17. Generalna skupščina OZN je z resolucijo št. 68/11 (16. december 2013) pozdravila uspešno zaključeno delo KMP na tem področju, sprejela na znanje vsebino priročnika za prakso ter spodbudila k njegovi čim širši uporabi.

1. MOŽNOSTI IZRAŽANJA PRIDRŽKOV

1.1 Definicija

Pridržek¹⁵ po točki d prvega odstavka 2. člena DKPMP pomeni »enostransko izjavo, ne glede na to, kako je sestavljena ali poimenovana, ki jo da država ob podpisu, ratifikaciji, sprejetju ali odobritvi mednarodne pogodbe ali ob pristopu k njej in s katero želi izključiti ali spremeniti pravni učinek posameznih določb mednarodne pogodbe pri njihovi uporabi zanjo«. Ta opredelitev pojma je nekoliko dopolnjena v priročniku za prakso KMP, saj poleg države kot subjekta, ki lahko izrazi pridržek, navaja še mednarodno organizacijo, kot to določa tudi DKPMPMO, med možnostmi, kdaj se lahko izrazi pridržek, pa zaradi celovitosti opredelitve dodaja še »ob uradni potrditvi pogodbe« ter »ob notifikaciji nasledstva pogodbe«.¹⁶

Ob tem je treba poudariti, da se pridržki uporabljajo zgolj pri večstranskih (multilateralnih) pogodbah in konvencijah, kljub temu da DKPMP tega jasno ne poudarja. Te namreč zaradi večjega števila pogodbenic dopuščajo možnost, da posamezna izmed njih pri izvajanju pogodbe izključi ali spremeni pravni učinek nekaterih določb. Pri dvostranskih (bilateralnih) pogodbah in sporazumih take možnosti ni; pogodbenici namreč ne moreta skleniti sporazuma, če ne soglašata z vsemi njegovimi določbami. Izjava z učinkom pridržka bi v tem primeru v praksi po vsej verjetnosti povzročila obnovitev pogajanj glede besedila dvostranskega sporazuma.¹⁷

15 Angl. *Reservations to Treaties*. Tudi v slovenščini se včasih napačno in pogovorno uporablja izraz »rezerva k mednarodni pogodbi«.

16 Opredelitev pojma pridržek po smernici 1.1 priročnika za prakso vključuje elemente vseh treh dunajskih konvencij (točka d prvega odstavka 2. člena DKPMP, točka d prvega odstavka 2. člena DKPMPMO, točka j prvega odstavka 2. člena DKNDMP) in se glasi: »Reservation means a unilateral statement, however phrased or named, made by a State or an international organization when signing, ratifying, formally confirming, accepting, approving or acceding to a treaty or by a State when making a notification of succession to a treaty, whereby the State or organization purports to exclude or to modify the legal effect of certain provisions of the treaty in their application to that State or to that international organization.« (»Pridržek pomeni enostransko izjavo, ne glede na to, kako je sestavljena ali poimenovana, ki jo da država ali mednarodna organizacija ob podpisu, ratifikaciji, sprejetju, odobritvi in uradni potrditvi mednarodne pogodbe ali ob pristopu k njej ali ob notifikaciji nasledstva pogodbe, s katero želi država ali organizacija izključiti ali spremeniti pravni učinek posameznih določb mednarodne pogodbe pri njihovi uporabi za to državo ali mednarodno organizacijo.«) (prevod A. P. P.). Za komentar glej Poročilo Komisije OZN za mednarodno pravo o delu njenega 50. zasedanja, nav. delo, str. 196–199.

17 Tudi smernica 1.5.1 priročnika za prakso potrjuje tako stališče, saj določa, da enostranska izjava, kakor koli sestavljena ali imenovana, ki jo da država ali mednarodna organizacija po parafiranju

1.2 Narava enostranske izjave

Naslednje izredno pomembno vprašanje, ki povzroča v praksi številne težave in nejasnosti, se nanaša na naravo enostranske izjave, ki jo država izrazi v fazi sklepanja mednarodne pogodbe. Četudi DKPMP določa, da pridržek pomeni enostransko izjavo ne glede na to, kako je sestavljena ali poimenovana, pa vsaka enostranska izjava države ne pomeni pridržka. Države lahko namreč dajo tudi politične izjave ali izjave o razlagi pogodbe (interpretativne/razlagalne izjave), ki pa nimajo pravno zavezujočega učinka glede mednarodne pogodbe in za druge pogodbenice. Iz tega izhaja, da zgolj naziv enostranske izjave ne odloča o njenem pravnem učinku. Tudi če se izjava ne imenuje »pridržek«, ima lahko glede na svojo vsebino in če jo druge pogodbenice sprejmejo, učinek pridržka.¹⁸

Zaradi nekonsistentne prakse držav glede poimenovanja, oblikovanja in uporabe različnih enostranskih izjav pri sklepanju mednarodnih pogodb, se je KMP temeljito posvetila tej problematiki, tudi določitvi razmejitve med pridržkom in interpretativno izjavo. Slednjo je opredelila kot »enostransko, kakor koli sestavljeno ali poimenovano izjavo, ki jo da država ali mednarodna organizacija, s katero želi podrobneje določiti ali razjasniti pomen ali domet, ki ga pripisuje mednarodni pogodbi ali njenim posameznim določbam.«¹⁹ (prevod A. P. P.) Poleg te t. i. »enostavne« (angl. *simple*) interpretativne izjave, ki nima pravnega učinka na uporabo mednarodne pogodbe, poznamo tudi t. i. »pogojno« (angl. *conditional*) interpretativno izjavo, ki se uporabi, ko želi država privolitev, da jo pogodba zavezuje, pogojevati s posebno razlago pogodbe ali njenih določb. Ker so želene posledice take izjave zelo podobne pridržku,

ali podpisu, a pred začetkom veljavnosti dvostranske mednarodne pogodbe, s katero želi država ali mednarodna organizacija doseči od druge pogodbenice spremembo določb pogodbe, ne pomeni pridržka v smislu priročnika. Glej Poročilo Komisije ZN za mednarodno pravo o delu njenega 51. zasedanja, nav. delo, str. 290–302.

- 18 Države lahko take izjave imenujejo dogovor, razlaga, stališče, izjava, ugotovitev. Glej tudi D. Türk, nav. delo, str. 254; odločitev Evropske komisije za človekove pravice, zadeva *Temeltasch v. Switzerland*, 88 ILR 619 (1983).
- 19 Angl. *Interpretative declaration*. Smernica 1.2 priročnika za prakso. Zaradi omejenega obsega tega prispevka se ne bomo podrobno ukvarjali s pravili, ki jih predlaga priročnik za prakso za interpretativne izjave, čeprav je ureditev celovita in sistematična ter dopolnjuje ureditev o pridržkih. Za podrobnejšo obravnavo interpretativnih izjav ter drugih enostranskih izjav glej smernice v poglavjih 1.2–1.6, 2.4, 2.5.12, 2.9, 3.5, 3.6, 4.7 in 5.5 priročnika za prakso ter Poročilo Komisije ZN za mednarodno pravo o delu njenega 62. zasedanja, nav. delo, str. 103–106 in 216–231; Poročilo Komisije ZN za mednarodno pravo o delu njenega 51. zasedanja, nav. delo, str. 223–289. Glej tudi M. Shaw, nav. delo, str. 823–825 ter zadeva *Belilos*, ECHR Pubs. Series A, št. 132 (1998).

se zanjo uporabljajo pravila o pridržkih.²⁰ Sicer pa je KMP v svoji temeljiti analizi ugotovila, da se narava enostranske izjave, torej ali gre za pridržek ali interpretativno izjavo, določi glede na pravni učinek, ki ga ima izjava namen doseči. Izjavo je zato treba razlagati v dobri veri in v skladu z običajnim pomenom uporabljenih izrazov ter v kontekstu zadevne mednarodne pogodbe, ob čemer je treba upoštevati tudi namen države v času, ko je izjavo dala.²¹

1.3 Veljavnost pridržkov

Da je pridržek formalno veljaven (angl. *valid*), mora biti oblikovan v skladu s predpisano obliko in postopkom. Pridržek lahko torej izrazi vsaka država, ki želi postati pogodbenica mednarodne pogodbe, a hkrati zase izključiti ali spremeniti pravni učinek posameznih določb pogodbe ali pogodbe kot celote. Država lahko izrazi pridržek sama ali pa skupaj z drugimi pogodbenicami. Glede oseb, ki se štejejo za zastopnice države v postopku izražanja pridržka, pa veljajo enaka pravila kot za pooblaščenec pri sklepanju mednarodnih pogodb.²² Sicer pa je določitev pristojnosti organov in postopka za izražanje pridržka notranja zadeva države, zaradi česar se država na mednarodni ravni ob prerekanju veljavnosti pridržka ne more sklicevati na kršitve notranjega prava in postopka.²³

Kot izhaja iz same definicije, lahko država izrazi pridržek v vseh fazah sklepanja mednarodne pogodbe, torej že ob podpisu²⁴, ali pa nato ob ratifikaciji, sprejetju, odobritvi pogodbe ali pristopu k njej, pri nasledstvu držav pa tudi ob notifikaciji nasledstva.²⁵ Če je pogodbenica mednarodna organizacija, lahko izrazi pridržek tudi

20 Smernica 1.4 priročnika za prakso.

21 Glej smernici 1.3 in 1.3.1 priročnika za prakso.

22 Po 7. členu DKPMP se za predstavnika države, ki lahko veljavno sklene mednarodno pogodbo, šteje 1) oseba, ki predloži ustrezno pooblastilo; 2) oseba brez pooblastila, za katero se na podlagi prakse ali okoliščin šteje, da je bil tak namen držav; 3) določeni najvišji funkcionarji države. Glej smernico 2.1.3 priročnika za prakso.

23 Smernica 2.1.4 priročnika za prakso in Poročilo Komisije ZN za mednarodno pravo o delu njenega 54. zasedanja, nav. delo, str. 75–79.

24 Če je država izrazila pridržek ob podpisu mednarodne pogodbe, ki mora biti še ratificirana, sprejeta ali odobrena, mora država tak pridržek še uradno potrditi (angl. *confirmation of reservation*) takrat, ko izrazi svojo privolitev, da jo mednarodna pogodba zavezuje. Predvideni sta sicer dve izjemi – če sama pogodba omogoča izražanje pridržka ob podpisu ali pa če sam podpis pomeni privolitev k zavezanosti s pogodbo. Glej drugi odst. 23. člena DKPMP; smernice 2.2.1–2.2.3 priročnika za prakso in Poročilo Komisije OZN za mednarodno pravo o delu njenega 53. zasedanja, str. 465–477.

25 Točka d prvega odstavka 2. člena DKPMP, točka j drugega odstavka 2. člena DKNDMP.

ob uradni potrditvi.²⁶ Kljub temu da načeloma država ne more podati pridrška po tem, ko je izrazila privolitev, da jo mednarodna pogodba zavezuje, pa je to izjemoma dopustno (angl. *late formulation of reservation*), če to omogoča sama pogodba ali če nobena druga pogodbenica temu ne nasprotuje.²⁷ Smiselno enaka pravila se uporabljajo tudi ob poznejši razširitvi dometa pridrška.²⁸

Nadalje mora biti pridržek izražen v obliki pisne izjave, ki mora v čim večji meri navajati razloge zanj ter se mora poslati ne samo vsem skleniteljicam mednarodne pogodbe, temveč tudi državam, ki imajo pravico postati njene pogodbenice, če gre za pogodbo, ki je statut neke mednarodne organizacije, pa tudi njenim pristojnim organom.²⁹ Postopek posredovanja pridrška drugim pogodbenicam je v praksi večinoma v pristojnosti depozitarja mednarodne pogodbe, ki ima poleg naloge obveščanja tudi dolžnost, da pregleda, ali je pridržek izražen v pravilni obliki (angl. *in due and proper form*).³⁰

26 Točka s prvega odstavka 2. člena DKPMPMO. Ratifikacija, sprejetje, odobritev in uradna potrditev pogodbe ter pristop k njej imajo vsi enako vlogo, saj država z vsakim od teh dejanj izrazi privolitev, da jo pogodba zavezuje.

27 Šteje se, da druge pogodbenice ne nasprotujejo zapoznelemu oblikovanju pridrška, če mu ne ugovarjajo v 12 mesecih po prejemu obvestila o zapoznelem pridršku. V nasprotnem primeru začne mednarodna pogodba veljati oziroma ostane veljavna v razmerju do države, ki je izrazila pridržek, kot da pridržek ni bil dan. Smernice 2.3, 2.3.1–2.3.3 priročnika za prakso. Glej tudi Poročilo Komisije ZN za mednarodno pravo o delu njenega 53. zasedanja, nav. delo, str. 477–495.

28 Glej smernico 2.3.4 priročnika za prakso in Poročilo Komisije ZN za mednarodno pravo o delu njenega 56. zasedanja, nav. delo, str. 269–274.

29 Prvi odstavek 23. člena DKPMP; smernici 2.1.1 in 2.1.5 priročnika za prakso. Posredovanje pridrška drugim pogodbenicam je izrednega pomena za določitev preostalih rokov (sprejetje pridrška/ugovor zoper pridržek), saj se kot ključni trenutek šteje, ko obvestilo o pridršku prejme druga pogodbenica (prejemna teorija). Smernica 2.1.6 priročnika za prakso.

30 Prvotno je osnutek smernice 2.1.7 priročnika za prakso predvideval, da v primeru, če depozitar ugotovi, da je pridržek očitno nedopusten (angl. *manifestly invalid*), o tem obvesti državo, ki je izrazila pridržek. Če slednja vztraja pri izraženem pridršku, ga depozitar vseeno pošlje pogodbenicam, a ob tem opozori na naravo pravnih problemov, ki jih ta povzroča. Ta predlog so države članice OZN kritizirale, saj so menile, da se presegajo pristojnosti depozitarja, če se ta lahko spušča v presojo o pravni naravi pridrška. Glej M. Škrk, nav. delo, str. 183–190. Zato končna različica smernice 2.1.7 predvideva, da depozitar v postopku izražanja pridrškov »po potrebi« (angl. *if need be*) opozori države in mednarodne organizacije. Priloga poročilu Komisije ZN za mednarodno pravo o delu njenega 63. zasedanja, nav. delo, str. 160–165.

2. DOPUSTNOST PRIDRŽKOV

2.1 Razvoj doktrine kompatibilnosti

Tudi če je država pridržek izrazila v pravilni obliki in skladno s predpisanim postopkom, še ni nujno, da bo imel želeni pravni učinek. Najbolj protislovno in sporno vprašanje v zvezi s pridržki se vselej nanaša na njihovo dopustnost (angl. *permissibility*), torej h katerim mednarodnim pogodbam lahko država sploh izrazi pridržek in kdo odloča o tem. Pred uveljavitvijo sedanje prakse glede dopustnosti pridržkov k mednarodnim konvencijam je kot splošno pravilo veljalo t. i. »načelo absolutne celovitosti pogodbe« (angl. *principle of absolute integrity*), na podlagi katerega je bil pridržek veljaven le, če ga je pogodba izrecno dovoljevala ali pa so se z njim strinjale vse preostale pogodbenice. S tem so se zaščitili enotnost, celovitost in uspeh mednarodne pogodbe ter moč sprejetih mednarodnih obveznosti. Tako prakso je bolj ali manj ohranilo tudi Društvo narodov, medtem ko je predhodnica Organizacije ameriških držav, Panameriška unija, uvedla prožnejši sistem, v katerem je država, ki je izrazila pridržek, lahko postala pogodbenica mednarodne pogodbe nasproti državam, ki pridržku niso ugovarjale.³¹

Zaradi takih različnih stališč in prakse držav o dopustnosti in učinku pridržkov je o tem leta 1951 Meddržavno sodišče v Haagu podalo svetovalno mnenje, in sicer je presojalo o pridržkih h Konvenciji o preprečevanju in kaznovanju zločina genocida. Kljub temu da konvencija ne vsebuje izrecnih določb glede pridržkov, je sodišče ugotovilo, da so pridržki dovoljeni in da za njihovo veljavnost ni potrebno soglasje vseh pogodbenic, s čimer je potrdilo namen čim večje univerzalnosti te konvencije.³² Sodišče je nadalje utemeljilo t. i. »doktrino kompatibilnosti«, saj je zapisalo, da država, ki je izrazila pridržek, lahko postane pogodbenica konvencije, če je pridržek združljiv s predmetom in namenom konvencije.³³ Slednje lahko presodi vsaka druga pogodbenica sama in če meni, da pridržek ni združljiv s predmetom in namenom pogodbe, lahko temu ugovarja. Država, ki pridržku ugovarja, lahko tudi določi, da države, ki je izrazila pridržek, ne prišteva med pogodbenice te mednarodne pogodbe.³⁴

31 I. Brownlie, nav. delo, str. 612.

32 Sodišče je sicer poudarilo pomen celovitosti te konvencije, a je dalo prednost bolj fleksibilnemu pristopu, kar je utemeljilo z univerzalnostjo delovanja OZN, predvideno široko udeležbo držav h konvenciji, večinskim glasovanjem o sprejetju besedila konvencije ter univerzalnostjo namena konvencije, kot so humanitarnost in skupni interesi držav, temelječi na načelih mednarodnega prava.

33 *Reservations to Genocide Convention*, ICJ Reports (1951), str. 15.

34 Prav tam, str. 29–30.

Presoja kompatibilnosti oziroma združljivosti ali dopustnosti pridržka je tako v pristojnosti vsake druge pogodbenice. Svetovalno mnenje je močno vplivalo na nadaljnji razvoj instituta pridržka, saj je Generalna skupščina OZN generalnemu sekretarju kot depozitarju številnih večstranskih konvencij naložila, naj prakso prilagodi omenjenemu mnenju sodišča, torej naj bo posamezni pogodbenici konvencije prepuščeno, da odloči o pravnem učinku pridržka druge države.³⁵

Tudi KMP je ob pripravi besedila »dunajskega režima« sprejela doktrino kompatibilnosti, čeprav je na začetku svojega delovanja menila, da je ta preveč subjektivna. Pozneje je namreč ugotovila, da zaradi naraščajočega števila morebitnih pogodbenic večstranskih konvencij pravilo soglasja ni več praktično.³⁶ Tako je doktrina kompatibilnosti, zapisana v 19. členu DKPMP, postala temelj ureditve pridržkov k mednarodnim pogodbam. Ker so mnenja pogodbenic o dopustnosti pridržka velikokrat različna in nejasno izražena, se v praksi pojavljajo številne težave. Posebej je za mednarodna sodišča in tribunale, ki odločajo v konkretnih sporih, težko določiti točne pravne posledice in učinke pridržkov in ugovorov zoper njih. Značilni problemi glede dopustnosti se pojavijo tudi pri pridržkih k mednarodnim pogodbam o človekovih pravicah, o čemer bo govor pozneje.

2.2 Obstoječa ureditev

Kot smo že zapisali, je sodobna mednarodnopravna ureditev naklonjena čim večji univerzalnosti večstranskih konvencij in posledično izražanju pridržkov. 19. člen DKPMP zato načeloma dopušča svobodo, da lahko države ob sklepanju mednarodnih pogodb vedno izrazijo pridržke, razen v treh primerih, ki jih izrecno našteva. Prvi dve izjemi sta odvisni od konkretnih pogodbenih določb mednarodne pogodbe, saj država ne more izraziti pridržka 1) če je s pogodbo izrecno prepovedan ali 2) če pogodba dovoljuje samo določene pridržke, a ne tega.³⁷ Praksa je na tem področju raznolika: nekatere konvencije prepovedujejo vse pridržke (na primer Konvencija o pomorskem mednarodnem pravu iz leta 1982, ki dopušča le interpretativne izjave); druge konvencije dovoljujejo pridržke le k posameznim pogodbenim določbam (t. i. »izključitvene klavzule«) ali pa prepovedujejo določene vrste pridržkov (na primer Evropska konvencija o človekovih pravicah in temeljnih svoboščinah prepoveduje pridržke splošne narave). V naštetih primerih je za ugotovitev dopustnosti pridržka treba natančno proučiti vsebino zadevne konvencije.

35 M. Shaw, nav. delo, str. 826.

36 I. Brownlie, nav. delo, str. 613.

37 19. a in 19. b člen DKPMP; smernice 3.1, 3.1.1–3.1.3 priročnika za prakso. Za komentar glej Poročilo Komisije ZN za mednarodno pravo o delu njenega 58. zasedanja, nav. delo, str. 333–350.

Tretja izjema nedopustnosti pridrzkov pa se nanaša na že omenjeno merilo kompatibilnosti. Država namreč ne more izraziti pridrška, če ta ni združljiv s predmetom in namenom mednarodne pogodbe.³⁸ Ugotavljanje dopustnosti pridrzkov je v tem primeru veliko bolj zapleteno in problematično, saj je presoja o tem, ali je pridržek združljiv s predmetom in namenom mednarodne pogodbe, načeloma prepuščena oceni drugih pogodbenic individualno. Glede na to, da je prav v tem pogledu besedilo DKPMP precej skopo, je prispevek KMP na tem področju izrednega pomena. Priročnik za prakso namreč ureja pravila, na podlagi katerih naj se ugotovi dopustnost pridrška. Pridržek je tako nezdružljiv s predmetom in namenom mednarodne pogodbe, če vpliva na bistveni element pogodbe (angl. *essential element of the treaty*), ki je nujen za njeno splošno naravo (angl. *general tenour*), na način da se prizadene razlog za njen obstoj (fr. *raison d'être*).³⁹ Ob tem je treba predmet in namen pogodbe ugotavljati v dobri veri ob upoštevanju pojmov pogodbe v njihovem kontekstu, še posebej naslova in preambule mednarodne pogodbe, lahko pa tudi pripravljajno delo, okoliščine ob sklenitvi pogodbe, in kadar je primerno, tudi poznejšo prakso, dogovorjeno med pogodbenicami.⁴⁰

Dodatno k pravilom DKPMP o dopustnosti pridrzkov je KMP v okviru svojega mandata za progresivni razvoj mednarodnega prava (*de lege ferenda*) obravnavala tudi pridrške, izražene k specifičnim pogodbenim določbam. Če gre za pogodbeno določbo, ki pomeni pravilo običajnega prava (angl. *customary norm*), to samo po sebi ne predstavlja ovire za oblikovanje pridrška k tej določbi, vendar pa izraženi pridržek ne vpliva na pravice in obveznosti po tej določbi, ki še naprej velja med državami, zavezanimi s tem pravilom.⁴¹ Priročnik za prakso se ukvarja tudi s pridržkom glede kogentne norme mednarodnega prava (*ius cogens*). Pridržek tudi v tem primeru ne vpliva na zavezujočo naravo take norme, saj ta še naprej velja med državami. Pridržek prav tako ne more izključiti ali spremeniti pravnih učinkov mednarodne pogodbe tako, da bi nasprotovala peremptorni normi mednarodnega

38 19. c člen DKPMP; smernica 3.1 priročnika za prakso.

39 Konkretno se smernica 3.1.5 Priročnika za prakso glasi: »A reservation is incompatible with the object and purpose of the treaty if it affects an essential element of the treaty that is necessary to its general tenour, in such a way that the reservation impairs the *raison d'être* of the treaty.« Priloga poročilu Komisije ZN za mednarodno pravo o delu njenega 63. zasedanja, nav. delo, str. 351–359.

40 Smernica 3.1.5.1 priročnika za prakso. Za komentar glej Poročilo Komisije ZN za mednarodno pravo o delu njenega 59. zasedanja, nav. delo, str. 77–82. Ob tem mora biti pridržek vedno oblikovan tako, da omogoča njegovo razumevanje, da se ugotovi njegova združljivost s predmetom in namenom pogodbe. Smernica 3.1.5.2 priročnika za prakso.

41 Smernici 3.1.5.3 in 4.4.2 priročnika za prakso. Priloga poročilu Komisije ZN za mednarodno pravo o delu njenega 63. zasedanja, nav. delo, str. 368–376.

prava.⁴² Specifična kategorija, posebej v pravu človekovih pravic, so tudi pravice, ki se jim ni mogoče odpovedati (angl. *non-derogable rights*), in glede katerih načeloma tudi ni mogoče izraziti pridržkov.⁴³ Države mnogokrat pridržke »opravičujejo« tudi z ohranitvijo celovitosti notranjega prava. Tu velja splošno pravilo kompatibilnosti, torej je pridržek dovoljen le, če ne prizadene bistvenega elementa pogodbe ali njene splošne narave.⁴⁴ Priročnik za prakso nadalje vsebuje pomembne razjasnitve glede dopustnosti pridržkov h konvencijam, ki vsebujejo številne soodvisne pravice in obveznosti, kot so na primer konvencije o človekovih pravicah,⁴⁵ pa tudi k pogodbenim določbam, ki urejajo reševanje sporov ali nadzornega mehanizma nad izvajanjem pogodbe.⁴⁶

Kot smo že omenili, je ocena dopustnosti pridržka prepuščena v prvi vrsti drugim pogodbenicam.⁴⁷ Ne glede na to pa so v praksi sklepanja sodobnih mednarodnih konvencij številne pomembne pristojnosti podeljene posebnim telesom ali odborom. Ti so ustanovljeni s samo pogodbo in skrbijo za nadzor nad njenim uresničevanjem (angl. *treaty monitoring bodies*) ali pa so namenjeni za reševanje sporov med pogodbenicami (angl. *dispute settlement bodies*). Zaradi tega priročnik za prakso predvideva,

42 Smernica 4.4.3 priročnika za prakso. Priloga poročilu Komisije ZN za mednarodno pravo o delu njenega 63. zasedanja, nav. delo, str. 501–502.

43 Država ne more izraziti pridržka k pogodbeni določbi, ki se nanaša na neodpovedljive pravice, razen če je pridržek združljiv s temeljnimi pravicami in obveznostmi, ki izhajajo iz pogodbe. Pri ocenjevanju take združljivosti je potrebno upoštevati pomen, ki ga pogodbenice pripisujejo pravicam, ki so jih razglasile za neodpovedljive. Smernica 3.1.5.4 priročnika za prakso. Za komentar glej Poročilo Komisije ZN za mednarodno pravo o delu njenega 59. zasedanja, nav. delo, str. 104–109.

44 Smernica 3.1.5.5 priročnika za prakso.

45 Tu se ob presoji združljivosti pridržka s predmetom in namenom mednarodne pogodbe upoštevata soodvisnost številnih pravic in obveznosti kot tudi pomen pogodbene določbe, h kateri se izraža pridržek, za splošno naravo pogodbe ter domet vpliva, ki ga ima pridržek na pogodbo. Smernica 3.1.5.6 priročnika za prakso. Glej poglavje z naslovom Pridržki k mednarodnim pogodbam o človekovih pravicah.

46 Slednja vrsta pridržkov ni sama po sebi nezdružljiva s predmetom in namenom mednarodne pogodbe, razen če želi izključiti ali spremeniti pravni učinek določbe, ki je bistvena za *raison d'être* te pogodbe, ali pa se želi država izključiti iz predvidenega mehanizma za reševanja sporov ali za nadzor nad izvajanjem pogodbe, ki ga je pred tem že sprejela in predstavlja temeljni namen te pogodbe. Smernica 3.1.5.7 priročnika za prakso.

47 Mnenja držav o tem so lahko različna. Zato določene mednarodne pogodbe vsebujejo določbo, da je pridržek nezdružljiv s predmetom in namenom pogodbe, če mu ugovarja večina pogodbenic. Na primer Mednarodna konvencija o odpravi vseh oblik rasne diskriminacije govori o vsaj dvotretjinski večini pogodbenic.

da imajo ti odbori določene naloge tudi glede ocene dopustnosti pridržkov.⁴⁸ Ker so pridržki k mednarodnim pogodbam o človekovih pravicah podrobno obravnavani pozneje, naj na tem mestu samo poudarimo, da dodatno ob drugih pogodbenicah lahko tudi nadzorna telesa skladno s podeljenimi pristojnostmi dajo oceno o dopustnosti pridržkov.⁴⁹ Enako velja tudi za organ, ki je s pogodbo predviden za reševanje sporov med pogodbenicami; ocena o dopustnosti pridržka takega organa je lahko celo pravno zavezujoča za stranke v sporu.⁵⁰

3. REAKCIJE DRUGIH POGODBENIC

3.1 Sprejetje pridržka

Ko je država enkrat izrazila pridržek k mednarodni pogodbi, je na strani drugih pogodbenic, da se opredelijo do njegove vsebine. Če se druga pogodbenica strinja s pridržkom (angl. *acceptance of reservation*) in se odloči za njegovo sprejetje, lahko to vedno izrecno izrazi ali pa pridržku določen čas ne ugovarja. DKPMP namreč poleg izrecnega, pisnega sprejetja dopušča tudi molčeče sprejetje pridržka, in sicer če država pridržku ne ugovarja do poteka 12 mesecev od prejema uradnega obvestila o pridržku ali do dneva, ko je izrazila privolitve, da jo pogodba zavezuje, če je to pozneje.⁵¹ Sprejetje pridržka je dokončno, saj ga pozneje ni mogoče umakniti ali spremeniti.⁵²

Poznamo tudi tri »izjeme« tega splošnega pravila. Če mednarodna pogodba sama izrecno dovoljuje pridržek, po navadi v praksi ni težav, saj takega pridržka druge skleniteljice načeloma niso dolžne naknadno sprejeti.⁵³ Strožje pravilo velja, če iz

48 Glej razdelek 3.2 priročnika za prakso ter Poročilo Komisije ZN za mednarodno pravo o delu njenega 61. zasedanja, nav. delo, str. 284–302.

49 Glej poglavje z naslovom Pridržki k mednarodnim pogodbam o človekovih pravicah in smernice 3.2.1–3.2.4

50 To se zgodi, če je ocena o dopustnosti pridržka del pravno zavezujoče odločitve takšnega organa. Glej smernico 3.2.5 priročnika za prakso.

51 Peti odstavek 20. člena DKPMP. Enako tudi smernice 2.6.12, 2.8.1–2.8.3 priročnika za prakso. Za izrecno sprejetje pridržka se smiselno uporabljajo pravila glede izražanja pridržkov (pisna oblika, posredovanje drugim pogodbenicam, zastopanje, kršitev notranjih pravil, naloge depozitarja); glej prvi odstavek 23. člena DKPMP, pa tudi smernici 2.8.4 in 2.8.5. Ob tem naj opomnimo, da v praksi države le redko izrecno izrazijo sprejetje posameznega pridržka.

52 Smernica 2.8.13 priročnika za prakso.

53 Prvi odstavek 20. člena DKPMP.

omejenega števila pogajalk ter predmeta in namena pogodbe izhaja, da je uporaba pogodbe v celoti med vsemi pogodbenicami bistveni pogoj za privolitev vsake od njih, da jo pogodba zavezuje – takrat morajo pridržek sprejeti vse pogodbenice.⁵⁴ In kot zadnje, če je mednarodna pogodba ustanovni akt mednarodne organizacije, mora načeloma pridržek sprejeti njen pristojni organ.⁵⁵ Glede na notranja pravila mednarodne organizacije je to lahko organ, ki je pristojen za odločanje o sprejemu v članstvo, ali organ, ki je pristojen za spremembo ustanovnega akta, ali pa organ, ki je pristojen za razlago tega akta.⁵⁶ Države članice mednarodne organizacije sicer imajo pravico izraziti stališče glede dopustnosti in veljavnosti pridržka, a je to brez pravnih učinkov.⁵⁷

3.2 Ugovor zoper pridržek

Na podlagi načela suverene enakosti držav in načela soglasja strank v pogodbenem pravu je jasno, da država ne more biti zavezana s pogodbenimi obveznostmi proti svoji volji. Ker država, ki izrazi pridržek, pravzaprav predlaga spremembo pogodbenih odnosov, tega drugim pogodbenicam ni treba sprejeti. Zato je logično, da lahko vsaka druga pogodbenica izrazi ugovor zoper pridržek, če se z njim ne strinja. To bo običajno takrat, ko bo menila, da je pridržek nezdržljiv s predmetom in namenom pogodbe, ni pa nujno. Ustaljena praksa namreč pogodbenicam zagotavlja svobodo izražanja ugovorov zoper pridržke iz katerih koli razlogov.⁵⁸ Prav tako lahko druga pogodbenica, ki pridržku ugovarja, hkrati nasprotuje tudi uveljavitvi mednarodne pogodbe med njo in državo, ki je izrazila pridržek, če tak namen jasno izrazi. O tem bo govor pozneje.

»Dunajski režim« ne vsebuje definicije in posebnih pravil glede izražanja ugovorov zoper pridržke, temveč se s temo podrobno ukvarja priročnik za prakso. Ugovor zoper pridržek (angl. *objection to reservation*) je v priročniku za prakso opredeljen kot »enostranska izjava, ne glede na to, kako je sestavljena ali poimenovana, ki jo da država ali mednarodna organizacija kot odgovor na pridržek k mednarodni pogodbi

54 Drugi odstavek 20. člena DKPMP.

55 Tretji odstavek 20. člena DKPMP; smernica 2.8.8.

56 Smernica 2.8.9 priročnika za prakso. V splošnem se zahteva, da je soglasje pristojnega organa izrecno, a sta predvideni tudi dve izjemi. Ob sprejetju države, ki je izrazila pridržek, v mednarodno organizacijo se namreč šteje, da je bil pridržek sprejet. Nadalje se šteje, da je bil molče sprejet pridržek k ustanovnemu aktu, ki še ni začel veljati, če mu ne ugovarja nobena država podpisnica v 12 mesecih od prejema obvestila o pridržku. Glej smernici 2.8.10 in 2.8.11 priročnika za prakso.

57 Smernica 2.8.12 priročnika za prakso.

58 Smernica 2.6.2 priročnika za prakso.

druge države ali mednarodne organizacije in s katero želi izključiti ali spremeniti pravni učinek pridržka ali uporabo pogodbe kot celote v odnosih z državo ali mednarodno organizacijo, ki je izrazila pridržek«. ⁵⁹ (prevod A. P. P.) Kot smo že omenili, se ugovor zoper pridržek lahko izrazi v 12 mesecih od prejema obvestila o pridržku. ⁶⁰

Priročnik za prakso glede postopka oblikovanja in izražanja ugovorov predvideva smiselno uporabo (*mutatis mutandis*) pravil glede pridržkov, kot na primer glede pisne oblike ugovora ter jasno izraženih razlogov zanj, skupnega oblikovanja ugovora več pogodbenic, zastopanja države, kršitve notranjih pravil, posredovanja ugovora drugim pogodbenicam itd. ⁶¹ Država, ki je izrazila pridržek, je lahko vsaka pogodbenica zadevne mednarodne konvencije, pa tudi vsaka država, ki ima pravico postati pogodbenica, pri čemer ugovor nima pravnih učinkov, dokler država ne privoli, da jo pogodba zavezuje. ⁶² Ugovor zoper pridržek ima učinek zgolj na tiste pogodbene določbe, na katere se nanaša pridržek. Izjemoma je ugovor lahko dopusten tudi v odnosu do drugih določb pogodbe, če so te dovolj povezane s tistimi, na katere se pridržek nanaša, in če ugovor ne prizadene predmeta in namena pogodbe v odnosu med državo, ki je izrazila pridržek, in državo, ki mu je ugovarjala. ⁶³

4. PRAVNI UČINKI PRIDRŽKOV

Sama opredelitev pojma pridržka kaže na to, da je njegov obstoj vezan na pravni učinek, ki ga država, ki je izrazila pridržek, želi prenesti na mednarodno pogodbo. Ta subjektivni element pridržka, torej nameravani pravni učinek, pa ni vedno enak dejanskemu pravnemu učinku pridržka, saj je ta odvisen od treh kumulativno izpolnjenih dejavnikov: formalne veljavnosti pridržka, dopustnosti pridržka ter reakcije (sprejema) drugih pogodbenic. Zaradi zelo splošne in nejasne ureditve v

59 Smernica 2.6.1 priročnika za prakso. Za komentar glej Poročilo Komisije ZN za mednarodno pravo o delu njenega 57. zasedanja, nav. delo, str. 186–202.

60 Peti odstavek 20. člena DKPMP; smernica 2.6.12 priročnika za prakso.

61 Glej prvi odstavek 23. člena DKPMP ter smernice 2.6.4, 2.6.5, 2.6.8 in 2.6.9 priročnika za prakso. Ne glede na to je treba opozoriti, da ureditev ugovorov zoper pridržke vendarle v nekaterih delih odstopa od pravil, ki veljajo za pridržke, na primer »zapozneli ugovori« nimajo pravnega učinka, poleg tega ugovora, ki ga je država izrazila ob podpisu pogodbe, pozneje ni treba uradno potrditi, kot to velja za pridržke. Smernice 2.6.10, 2.6.11 in 2.6.13 priročnika za prakso.

62 Smernica 2.6.3 priročnika za prakso.

63 Smernica 3.4.2 priročnika za prakso.

DKPMP, pa tudi zaradi neuskrajene prakse držav, ostaja to področje prava mednarodnih pogodb eno najspornejših.⁶⁴ Vrzeli je poskušala celovito pojasniti KMP, zato je priložnik za prakso glede teh vprašanj še posebej pomemben, pa tudi inovativen. Medtem ko se zdi, da ureditev glede pravnega učinka pridržka po DKPMP temelji »zgolj« na razlikovanju med dvema ključnima situacijama, ki se nanašata na sprejetje pridržka oziroma ugovor zoper pridržek, se je KMP odločila za oblikovanje t. i. »vzpostavljenega pridržka« (angl. *established reservation*) – konstrukta, na podlagi katerega so potem logično in celovito izpeljane vse druge rešitve. Pridržek je tako »vzpostavljen« nasproti druge pogodbenice, 1) če je dovoljen, 2) če je bil oblikovan v skladu z zahtevano obliko in postopkom (formalno veljaven) ter 3) če ga je ta druga pogodbenica sprejela.⁶⁵

Kljub temu da je na prvi pogled videti, da je KMP s konstruktom »vzpostavljenega pridržka« uvedla neki nov koncept ter da je zahtevam za učinkovanje pridržka dodala nove pogoje, gre pravzaprav le za natančno izpeljavo, tudi implicitne, obstoječe ureditve po DKPMP. Ob natančnem branju in analizi prvega odstavka 21. člena DKPMP je namreč razvidno, da ta v svojem uvodu (fr. *chapeau*) govori o pridržku, ki je vzpostavljen skladno s tremi kumulativno naštetimi določbami DKPMP: dopustnost pridržka (19. člen DKPMP), soglasje drugih pogodbenic (20. člen DKPMP) ter formalna veljavnost pridržka (23. člen DKPMP).⁶⁶ V nadaljevanju bomo poskušali sistematično obdelati vse tri položaje in posledično njihove pravne učinke tako na podlagi obstoječe ureditve *de lege lata* po DKPMP kot tudi smernic priložnika za prakso. Kot bo razvidno, ima pridržek v različnih položajih različne učinke ne samo glede medsebojnega pogodbenega razmerja med državo, ki je izrazila pridržek, in drugimi pogodbenicami, ampak tudi glede statusa države, ki je izrazila pridržek, kot pogodbenice mednarodne pogodbe ter samega začetka veljavnosti mednarodne pogodbe.

64 Poročilo Komisije ZN za mednarodno pravo o delu njenega 62. zasedanja, nav. delo, str. 107–108.

65 Smernica 4.1 priložnika za prakso. Iz navedenega je KMP logično izpeljala tudi pravila za vzpostavitev pridržka glede treh »posebnih kategorij« pridržkov iz 20. člena DKPMP. 1) Ko je pridržek izrecno dovoljen z mednarodno pogodbo, ni treba, da ga druge skleniteljice naknadno sprejmejo, zato je tak pridržek vzpostavljen že, če izpolnjuje zahtevano obliko in postopek (formalna veljavnost). 2) Če iz omejenega števila pogajalk ter predmeta in namena pogodbe izhaja, da je uporaba pogodbe v celoti med vsemi pogodbenicami bistveni pogoj za privolitev vsake od njih, da jo pogodba zavezuje, morajo pridržek sprejeti vse pogodbenice. Šele takrat in če izpolnjuje tudi formalno veljavnost, je pridržek vzpostavljen. 3) Če je mednarodna pogodba ustanovni akt mednarodne organizacije, je pridržek vzpostavljen, če izpolnjuje formalno veljavnost ter ko ga je sprejel pristojni organ te mednarodne organizacije. Glej smernice 4.1.1–4.1.3 priložnika za prakso.

66 Poročilo Komisije ZN za mednarodno pravo o delu njenega 62. zasedanja, nav. delo, str. 112–116.

4.1 Pravni učinek sprejetega pridržka

Najjasnejši je položaj, ko je druga pogodbenica izrecno ali molče sprejela dopusten in formalno veljaven pridržek, saj ima v tem primeru pridržek dejansko tak pravni učinek, kot ga je nameravala doseči država, ki ga je izrazila. Prvič, sprejetje pridržka ima učinek na status države, ki ga je izrazila, kar ima lahko za posledico celo začetek veljavnosti pogodbe za vse države. Ob vzpostavitvi pridržka namreč država, ki je izrazila pridržek, postane pogodbenica mednarodne pogodbe, saj njena privolitev, da jo pogodba zavezuje, učinkuje takoj, ko je pridržek sprejela vsaj ena druga skleniteljica.⁶⁷ To pomeni, da se s tem trenutkom država, ki je izrazila pridržek, uvrsti na seznam skleniteljic, ki se štejejo za potrebno kvoto za začetek veljavnosti pogodbe.

Država, ki je izrazila pridržek, nadalje postane pogodbenica mednarodne pogodbe v razmerju do druge pogodbenice, ki je pridržek sprejela (oziroma glede katere je bil pridržek vzpostavljen), če je pogodba veljavna ali ko začne veljati.⁶⁸ Pogodbeno razmerje med tema dvema državama se vzajemno spremeni glede na vsebino in obseg pridržka; pravni učinek pogodbenih določb, na katere se nanaša pridržek, je lahko izključen ali spremenjen, odvisno od izraženega pridržka.⁶⁹ Čeprav je ta vzajemnost spremembe pogodbenega razmerja med državama bistveni element pridržka, pa priročnik za prakso govori o dveh izjemah: če gre obveznosti, ki zaradi njihove narave ali

67 Točka c četrtega odstavka 20. člena DKPMP; smernica 4.2.1 priročnika za prakso. Ne glede na jasno določbo DKPMP, da postane država, ki je izrazila pridržek, pogodbenica šele, ko pridržek sprejme vsaj ena druga pogodbenica, pa je praksa depozitarjev glede tega nekonistentna. Generalni sekretar OZN kot depozitar večine večstranskih konvencij obravnava deponiranje akta o ratifikaciji ali pristopu, ki ga spremlja pridržek, enako kot vsak drug tovrsten akt. Kar pomeni, da depozitar ne čaka na to, da pridržek sprejme kakšna druga pogodbenica. Glej tudi smernico 4.2.2 priročnika za prakso.

68 Točka a četrtega odstavka 20. člena DKPMP določa: »s tem ko druga država skleniteljica sprejme pridržek, država, ki izrazi pridržek, postane pogodbenica mednarodne pogodbe v odnosu do te države, če ali ko mednarodna pogodba začne veljati za državo, ki pridržek izrazi, in državo, ki ga sprejme«. Glej tudi smernico 4.2.3 priročnika za prakso.

69 Prvi odstavek 21. člena DKPMP je zgolj podrobno opredeljen v smernici 4.2.4 priročnika za prakso in se glasi: »Pridržek ... a) spreminja določbe mednarodne pogodbe, na katere se nanaša, v odnosih med državo, ki izrazi pridržek, in drugo pogodbenico v taki meri, kot je to predvideno v pridržku, in b) spreminja te določbe v enaki meri za drugo pogodbenico v njenih odnosih do države, ki izrazi pridržek.« Torej če pridržek izključuje pravni učinek pogodbenih določb mednarodne pogodbe, država, ki je izrazila pridržek, nima niti pravic niti obveznosti glede teh določb nasproti držav, ki so pridržek sprejele; *vice versa* tudi slednje nimajo pravic in obveznosti glede teh določb nasproti državi, ki je izrazila pridržek. Smiselno enako velja tudi, če pridržek spreminja pravni učinek pogodbenih določb; medsebojne pravice in obveznosti so spremenjene, kot določa pridržek.

predmeta in namena pogodbe niso predmet vzajemnega učinkovanja med državami ali pa če vzajemno učinkovanje ni mogoče zaradi vsebine pridrška.⁷⁰ Takrat ima pridržek učinek le glede obveznosti za državo, ki je izrazila pridržek, ne pa tudi za druge pogodbenice, tudi če so pridržek sprejele.

Sicer pa v medsebojnih razmerjih (*inter se*) med drugimi pogodbenicami, ki niso izrazile ali sprejele pridrška, ostaja mednarodna pogodba nespremenjena, torej pridržek zanje ne izključuje ali spreminja pogodbenih določb.⁷¹

4.2 Pravni učinek pridrška, zoper katerega se ugovarja

Glede na to, da pravo mednarodnih pogodb in ureditev pridržkov temelji na načelu soglasja strank, je povsem pričakovano, da pridržek ne more imeti učinka za državo, ki se z njim ne strinja. Zato ugovor zoper veljaven pridržek vedno izniči njegov nameravani učinek nasproti državi, ki je ta ugovor izrazila.⁷² Na drugi strani pa tudi država, ki je izrazila veljaven in dopusten pridržek, ne more biti prisiljena k zavezanosti z določbami pogodbe brez ugodnosti izraženega pridrška.⁷³

Posebna situacija nastane, če želi država, ki je izrazila ugovor, celo preprečiti uveljavitev mednarodne pogodbe med njo in državo, ki je izrazila pridržek (angl. *reservation with maximum effect*); v tem primeru mora jasno in dokončno izraziti tak namen, kar pa se v praksi ne uporablja pogosto.⁷⁴ V večini primerov namreč ugovor nima tovrstnih pravnih posledic, saj začne mednarodna pogodba med državo, ki je izrazila ugovor, in državo, ki je izrazila pridržek, veljati takoj, slednja postane pogodbenica

70 Smernica 4.2.5 priročnika za prakso. Najznačilnejši primer pogodb, v katerih pravice in obveznosti ne učinkujejo vzajemno med državami, so pogodbe o človekovih pravicah, saj so vezane na odnos država posameznik in ne država država. Drugi primeri takih pogodb so tudi konvencije o zaščiti okolja, razorožitvi ali s področja mednarodnega zasebnega prava. Poročilo Komisije ZN za mednarodno pravo o delu njenega 62. zasedanja, nav. delo, str. 144–147.

71 Drugi odstavek 21. člena DKPMP; smernica 4.6 priročnika za prakso.

72 Smernica 4.3 priročnika za prakso. Tudi Meddržavno sodišče je v svojem svetovalnem mnenju zapisalo, da »nobena država ne more biti zavezana s pridržkom, glede katerega ni soglašala«. *Reservations to Genocide Convention*, ICJ Reports (1951), str. 26.

73 Smernica 4.3.8 priročnika za prakso.

74 Tak namen mora biti jasno izražen, še preden začne pogodba veljati med državama. Točka b četrtega odstavka 20. člena DKPMP; smernici 2.6.7 in 4.3.5 priročnika za prakso. Za komentar glej Poročilo Komisije ZN za mednarodno pravo o delu njenega 60. zasedanja, nav. delo, str. 197–200; Poročilo Komisije ZN za mednarodno pravo o delu njenega 62. zasedanja, nav. delo, str. 151–154.

mednarodne pogodbe (angl. *reservation with simple, minimum effect*).⁷⁵ Posledično ima ugovor učinek na medsebojna pogodbeni razmerja med tema dvema državama, in sicer tako, da določbe, na katere se nanaša pridržek, med njima ne veljajo v obsegu pridržka. Konkretnije: če pridržek izključuje ali spreminja pravni učinek posameznih pogodbenih določb, tako država, ki je izrazila pridržek, kot država, ki je izrazila ugovor, nista zavezani v medsebojnih pogodbenih razmerjih s temi določbami v obsegu kot ga določa pridržek. Torej pogodbeni določba, na katero se nanaša pridržek, se med njima ne uporablja v taki meri, kot je predvideno s pridržkom.⁷⁶ Vse preostale pogodbene določbe mednarodne pogodbe, na katere se pridržek ne nanaša, pa med državama načeloma ostanejo veljavne v nespremenjeni obliki. Priročnik za prakso glede tega sicer priznava možnost, ko ima ugovor zoper pridržek učinek tudi na druge pogodbene določbe. Gre za take določbe, ki so dovolj povezane (angl. *sufficient link*) s tistimi določbami, na katere se pridržek nanaša in se v tem primeru v pogodbenih odnosih med državo, ki je izrazila pridržek, in državo, ki mu je ugovarjala, ne uporabljajo.⁷⁷ Naj opomnimo, da je v vseh tem primerih govor o pravnih učinkih ugovora zoper pridržek, ki je veljaven in dopusten.

4.3 Učinek neveljavnega pridržka

Ena izmed ključnih dilem v zvezi s pridržki se brez dvoma nanaša na vprašanje, kakšen je pravni učinek pridržkov, ki so nedopustni ali pa formalno neveljavni, še posebej ker »dunajski režim« o tem molči, pa tudi praksa in doktrina sta neenotni.

Ko je ugotovljeno, da je pridržek neveljaven oziroma nedopusten, je možnih več variant. Prvič, država, ki je izrazila pridržek, lahko ostane v celoti zavezana z mednarodno pogodbo, kar pomeni, da se pridržek ne upošteva (angl. *severability doctrine*). Ta rešitev ni priljubljena med tistimi, ki na podlagi načela soglasja pogodbenic zagovarjajo stališče, da se mora država, ki je izrazila nedopusten pridržek, odločiti in izjasniti, ali ostaja pogodbenica konvencije tudi brez tega pridržka.⁷⁸ Drugi možni pravni učinek nedopustnega pridržka je, da njegova avtorica sicer ostane zavezana z

75 Smernici 4.3.1 in 4.3.3 priročnika za prakso. Ob pripravi in sprejetju besedila DKPMP se je taka vrsta ugovora štela kot redka; danes so taki ugovori najpogostejši v praksi.

76 Tretji odstavek 21. člena DKPMP; smernica 4.3.6 priročnika za prakso. Za komentar glej Poročilo Komisije ZN za mednarodno pravo o delu njenega 62. zasedanja, nav. delo, str. 155–166. Priloga poročilu Komisije ZN za mednarodno pravo o delu njenega 63. zasedanja, nav. delo, str. 472–492. Več o pravnih učinkih ugovorov zoper pridržke, glej A. Pellet in D. Müller, nav. delo.

77 Smernica 4.3.7. priročnika za prakso.

78 Glej M. Shaw, nav. delo, str. 828–829; V. Sancin, nav. delo, str. 156. Pa tudi sodbi Evropskega sodišča za človekove pravice, zadeva *Belilos*, ECHR Pubs. Series A, št. 132 (1998) ter zadeva *Loizidou*, ECHR Pubs. Series A, št. 310 (1995).

mednarodno pogodbo, razen z določbo, na katero se nanaša pridržek. Tretja, najradikalnejša rešitev (angl. *pure consensualism*) pa predvideva, da je nedopusten pridržek brez učinka, kar ima za posledico izničenje učinka akta o ratifikaciji in ničnost sklenitve pogodbe. Zadnja možnost pa pravi, da sta učinek in veljavnost pridržka vedno odvisna od sprejema drugih pogodbenic.⁷⁹

Glede na to, da je pomanjkanje ureditve pravnega učinka neveljavnega pridržka ključna praznina »dunajskega režima«, je KMP opravila izjemno delo, saj priročnik za prakso ponuja nekaj sistematičnih rešitev tudi v smislu progresivnega razvoja mednarodnega prava. Priročnik za prakso kot nedopustni pridržek opredeljuje pridržek, ki je dan kljub prepovedi izražanja takega pridržka v mednarodni pogodbi ali ki je v nasprotju s predmetom in namenom mednarodne pogodbe.⁸⁰ Posledice nedopustnega pridržka se določijo skladno s pravom mednarodnih pogodb, sam po sebi pa ne terjata mednarodne odgovornosti države, ki ga je izrazila.⁸¹ Morebitna konsolidacija nedopustnosti pridržka ni mogoča, saj je določeno, da sprejetje pridržka s strani druge pogodbenice nima učinka na njegovo nedopustnost.⁸²

Pridržek, ki ne izpolnjuje pogojev ali formalne veljavnosti (2. del priročnika za prakso) ali dopustnosti (3. del priročnika za prakso) je ničen in brez pravnih učinkov (t. i. neveljavni pridržek – angl. *invalid reservation*).⁸³ Glede posledice takega pridržka za državo, ki ga je izrazila, je KMP, upoštevaje prakso držav in progresivni razvoj mednarodnega prava, sprejela rešitev, s katero je dala prednost načelu soglasja pogodbenih strank kot temeljnemu načelu prava mednarodnih pogodb.⁸⁴ Tako je

79 M. Shaw, nav. delo, str. 828.

80 Razlikovanje med tema dvema vzrokoma za nedopustnost pridržka ni ključna za določanje posledic nedopustnosti. Smernica 3.3.1 priročnika za prakso.

81 Smernica 3.3.2 priročnika za prakso. Za komentar glej Poročilo Komisije ZN za mednarodno pravo o delu njenega 61. zasedanja, nav. delo, str. 302–311.

82 Smernica 3.3.3 priročnika za prakso.

83 Smernica 4.5.1 priročnika za prakso. Za komentar glej Poročilo Komisije ZN za mednarodno pravo o delu njenega 62. zasedanja, nav. delo, str. 181–192.

84 Ob analiziranju nastajanja smernice 4.5.3 je zaznati velik vpliv stališč držav članic OZN, izraženih v 6. odboru Generalne skupščine OZN, ki pričakovano zagovarjajo polno upoštevanje volje držav, torej da je država tista, ki se odloči, ali bo ob neveljavnosti izražene pridržka (po)ostala pogodbenica konvencije tudi brez njegovega nameravnega pravnega učinka. Osnutek smernice s to vsebino, ki je bil prvenstveno sprejet na KMP, je namreč uveljavljal kompromisno, srednjo rešitev, po kateri je država, ki je izrazila neveljavni pridržek, ostala v celoti zavezana z mednarodno pogodbo, razen v primeru, če bi izrazila nasproten namen. A. Zidar in D. Horvat, nav. delo, str. 26. Priloga poročilu Komisije ZN za mednarodno pravo o delu njenega 63. zasedanja, nav. delo, str. 524–542.

določeno, da je status države, ki je izrazila neveljaven pridržek, glede mednarodne pogodbe odvisen od njene izražene volje, in sicer ali je pripravljena privoliti, da jo ta pogodba zavezuje, tudi brez učinka pridržka oziroma ali šteje, da jo pogodba brez učinka pridržka ne zavezuje.⁸⁵ Če država, ki je izrazila neveljaven pridržek, tega ne izrazi ali takega njenega namena ni mogoče drugače ugotoviti, se šteje za pogodbenico mednarodne pogodbe, a brez ugodnosti pridržka.⁸⁶

Poleg tega priročnik za prakso jasno določa, da ničnost neveljavnega pridržka ni odvisna od ugovora ali sprejema drugih pogodbenic, torej nastopi *ipso iure*. Ob formalni neveljavnosti ali nedopustnosti pridržka je ničnost njegovega pravnega učinka posledica objektivnih dejavnikov in ne odzivov drugih pogodbenic. Torej, če na primer pridržek ni bil poslan v pisni obliki ali pa je prepovedan z mednarodno pogodbo, sam po sebi nima pravnega učinka. Ne glede na to ustaljena praksa držav kaže, da pogodbenice v veliki večini ugovorov zoper pridržke opozorijo prav na njihovo nedopustnost in posledično neveljavnost. Ob odsotnosti drugega objektivnega nadzora ali mehanizma, ki bi preverjal dopustnost pridržkov (z izjemo nekaterih nadzornih teles v primeru mednarodnih pogodb o človekovih pravicah), so takšni ugovori izjemnega pomena za presojo nedopustnosti. Tako za državo, ki je izrazila pridržek, druge pogodbenice, pristojna telesa za mirno reševanje sporov ali nadzorne organe, kot za domača in tuja sodišča, ki sodijo v sporih glede pogodbenih razmerij. Zato priročnik za prakso dopušča ali celo svetuje, da država, ki meni, da je pridržek neveljaven, temu čim prej ugovarja.⁸⁷

4.4 Dialog o pridržkih in mehanizem pomoči glede pridržkov

V praksi je običajno, da so mnenja pogodbenic glede pravnih učinkov pridržkov različna predvsem zato, ker države izražajo številne neveljavne in nedopustne pridržke, številne so tudi težave pri presoji narave pridržka, kar lahko povzroči spore med pogodbenicami. Da bi preprečili tovrstne zapletene situacije ter nejasne pogodbene odnose med državami, ki so posledica nestrinjanj o pravnih učinkih pridržkov in ugovorov zoper njih, je KMP uvedla dve inovativni novosti, in sicer t. i. »dialog

85 Dodatno lahko država, ki je izrazila neveljaven pridržek, kadar koli izrazi, da jo pogodba brez učinka pridržka ne zavezuje. Edina izjema je predvidena, ko nadzorno telo nad uresničevanjem pogodbe (običajno gre za pogodbe o človekovih pravicah) ugotovi neveljavnost pridržka, takrat se mora država, ki je tak pridržek izrazila, do zavezanosti s to pogodbo brez učinka pridržka opredeliti v 12 mesecih od ugotovitve nadzornega telesa. Smernica 4.5.3 priročnika za prakso.

86 Prav tam.

87 Smernica 4.5.2 priročnika za prakso. Za komentar glej Poročilo Komisije ZN za mednarodno pravo o delu njenega 62. zasedanja, nav. delo, str. 209–214.

o pridržkih« (angl. *reservations dialogue*) ter »mehanizem pomoči glede pridržkov« (angl. *reservations assistance mechanism*).

Dialog o pridržkih predstavlja prilogo smernicam priročnika za prakso ter ob sporu o dopustnosti pridržka neke vrste vmesni postopek med možnostjo umika pridržka in oblikovanjem ugovora.⁸⁸ KMP je zato Generalni skupščini OZN predlagala, da pozove države, mednarodne organizacije in nadzorna telesa, da uporabijo dialog o pridržkih na pregleden in pragmatičen način. Priporočila glede dialoga o pridržkih določajo:

- Država, ki izraža pridržek, naj to stori čim natančneje ter z omejitvijo njegovega dometa tako, da ne bo nezdržljiv s predmetom ali namenom pogodbe.
- Ob dajanju enostranskih izjav naj države pojasnijo, ali gre za izraženi pridržek, zakaj je nujen, ter njegov učinek na pogodbene obveznosti države, ki ga je izrazila. Ta pojasnila so namreč pomembna ob presoji veljavnosti pridržka.
- Države naj občasno pregledujejo izražene pridržke z namenom, po potrebi njihovega umika ali omejitve njihovega učinka.
- Pomisleki glede pridržka, na katere redno opozarjajo druge pogodbenice ali nadzorna telesa, so uporabni pri presoji veljavnosti pridržka. Razlogi za pomisleke glede veljavnosti pridržka se sporočijo in pojasnijo državi, ki ga je izrazila. Države in nadzorna telesa lahko spodbujajo k umiku ali delnemu umiku pridržka.
- Država, ki namerava izraziti ali je izrazila pridržek, naj naslovi in čim bolj upošteva pomisleke in odzive drugih pogodbenic in nadzornih teles glede pridržka, s ciljem, da ga ne izrazi, ga umakne ali spremeni.
- Države in nadzorna telesa naj po možnosti tesno sodelujejo pri izmenjavi mnenj o pridržkih in medsebojno usklajujejo načrtovane ukrepe.⁸⁹

Zaradi številnih težav, s katerimi se soočajo države pri oblikovanju, razlagi, presoji dopustnosti in izražanju pridržkov ter ugovorov zoper njih, je KMP sprejela priporočilo Generalni skupščini OZN, da ustanovi mehanizem pomoči glede pridržkov, ki bi ga sestavljali strokovnjaki za mednarodno pravo, posebej pravo mednarodnih pogodb, in bi presojali vprašanja o pridržkih in njihovem sprejemanju ter ugovorih zoper pridržke, ki bi jih posredovale zainteresirane države. Strokovnjaki bi državam, ki bi to zahtevale, svetovali z namenom iskanja rešitev glede nasprotujočih si mnenj o izraženih pridržkih. Države bi tak nasvet lahko sprejele kot zavezujoč.⁹⁰ Dodatno bi Generalna skupščina OZN lahko imenovala drugo skupino strokovnjakov, ki bi

88 Več o namenu in vsebini dialoga o pridržkih glej Sedemnajsto poročilo posebnega poročevalca, nav. delo, odst. 2–68.

89 Poročilo Komisije ZN za mednarodno pravo o delu njenega 63. zasedanja, nav. delo, str. 47–49.

90 Poročilo Komisije ZN za mednarodno pravo o delu njenega 63. zasedanja, nav. delo, str. 18.

državi na njeno zahtevo lahko nudila tehnično pomoč pri izražanju pridržkov ali ugovorov zoper pridrške.⁹¹

4.5 Umik pridržkov in ugovorov zoper pridrške

Ob koncu predstavitve mednarodnopravne ureditve instituta pridrška je treba omeniti, da je mogoče pridršek načeloma vedno umakniti, saj niti ni potrebna privolitve države, ki je pridršek sprejela.⁹² Umik pridrška mora biti izražen v pisni obliki, učinkuje pa od dneva, ko je druga pogodbenica prejela uradno obvestilo o tem.⁹³ Po umiku pridrška se mednarodna pogodba med državo, ki je izrazila pridršek, in vsemi drugimi pogodbenicami uporablja v celoti, tudi določbe, h katerim je bil izražen pridršek, ne glede na to, ali so druge pogodbenice pridršku pred tem ugovarjale ali pa so ga sprejele. Mednarodna pogodba začne veljati tudi med državo, ki je pridršek umaknila, in pogodbenico, ki je pridršku prej ugovarjala in hkrati nasprotovala uveljavitvi mednarodne pogodbe med njima.⁹⁴ Sicer pa priročnik za prakso državam, ki izražajo pridrške k mednarodnim pogodbam, svetuje, naj te redno pregledujejo in razmislijo o umiku tistih, ki več ne služijo svojemu namenu. Ob tem naj posebej pazijo na cilj ohranjanja celovitosti pogodbe, po potrebi naj proučijo koristnost ohranjanja pridrška, še posebej ob upoštevanju razvoja notranjega prava.⁹⁵

Kljub temu da DKPMP ne vsebuje določb o t. i. »delnem umiku« pridrška, pa lahko država, ki je izrazila pridršek, z njim omeji pravni učinek pridrška in doseže širšo, popolnejšo uporabo mednarodne pogodbe. Z delnim umikom pridrška se spremeni njegov pravni učinek v smislu nove, ožje formulacije pridrška.⁹⁶

91 Prav tam. Več o ozadju in ciljnih predlaganega mehanizma pomoči glej Sedemnajsto poročilo posebnega poročevalca, nav. delo, odst. 69–101.

92 Prvi odstavek 22. člena DKPMP; smernica 2.5.1 priročnika za prakso.

93 Tretji odstavek 22. člena in četrti odstavek 23. člena DKPMP; smernici 2.5.2 in 2.5.8 priročnika za prakso. Sicer pa za postopek izražanja umika pridrška veljajo enaka pravila kot za izražanje pridrška (glede zastopanja države, kršitve notranjih pravil, posredovanje umika drugim pogodbenicam); glej smernice 2.5.4–2.5.6 priročnika za prakso.

94 Glej poglavje z naslovom Pravni učinek pridrška, zoper katerega se ugovarja (angl. *reservations with maximum effect*). Smernica 2.5.7 priročnika za prakso, za komentar glej Poročilo Komisije ZN za mednarodno pravo o delu njenega 55. zasedanja, nav. delo, str. 227–231.

95 Smernica 2.5.3 priročnika za prakso.

96 Smernici 2.5.10 in 2.5.11 priročnika za prakso. Države k delnemu umiku pridrška načeloma ne morejo izraziti novih ugovorov.

Države lahko načeloma vedno umaknejo tudi ugovor zoper pridržek; tudi to mora biti v pisni obliki.⁹⁷ Tak umik ugovora učinkuje, ko država, ki je izrazila pridržek, prejme uradno obvestilo o tem, ter se šteje, da je država, ki je ugovor umaknila, pravzaprav pridržek sprejela.⁹⁸ Mogoč je tudi delni umik ugovora, ki spremeni njegov pravni učinek glede pogodbenega razmerja med državo, ki je izrazila ugovor, in državo, ki je izrazila pridržek, v smislu nove, ožje formulacije ugovora.⁹⁹

5. POSEBNI PRIMERI PRIDRŽKOV

5.1 Pridržki k mednarodnim pogodbam o človekovih pravicah

Ob tem, da »dunajski režim« ne loči med ureditvijo pridržkov glede različnih vrst mednarodnih pogodb, je treba vendarle opozoriti na mednarodne pogodbe o človekovih pravicah (angl. *human rights treaties*), katerih posebnost so med drugim prepletene in soodvisnost številnih pravic in dolžnosti, pa tudi dejstvo, da je največ pridržkov izraženih prav k tem vrstam pogodb.¹⁰⁰ V številnih primerih so ti splošni in nezdružljivi s samim temeljem in smislom konvencije.¹⁰¹ Zato je dilema med

97 Drugi odstavek 22. člena in četrti odstavek 23. člena DKPMP; smernica 2.7.1 priročnika za prakso.

98 Smernici 2.7.4 in 2.7.5 priročnika za prakso. Za oblikovanje umika ugovora zoper pridržek veljajo smiselno enaka pravila postopka kot za umik pridržka. Tretji odstavek 22. člena DKPMP; smernica 2.7.3 priročnika za prakso.

99 Smernici 2.7.7. in 2.7.8. priročnika za prakso. Dopusča se tudi, da država, ki je izrazila ugovor, razširi njegov obseg, in sicer v 12 mesecih od prejema obvestila o pridržku. Smernica 2.7.9 priročnika za prakso.

100 Vzroki za tako številčne pridržke k pogodbam o človekovih pravicah so različni: pomanjkanje politične volje držav, da se v celoti zavežejo k spoštovanju človekovih pravic, želja po zaščiti notranje zakonodaje in tradicij, strah pred nadzornimi mehanizmi in posegom v notranje zadeve države. B. Simma, nav. delo, str. 660–661. Glej tudi J. P. Gardner, nav. delo. Kot bo pojasnjeno, Slovenija na podlagi Zakona o zunanjih zadevah ne more izraziti pridržka k pogodbi o človekovih pravicah, če ta nima posebnih določb o pridržkih. Glej poglavje z naslovom Ureditev v Sloveniji.

101 Kot na primer pridržek Maldivov h Konvenciji o odpravi vseh oblik diskriminacije žensk (CEDAW): »The Government of the Republic of Maldives will comply with the provisions of the Convention, except those which the Government may consider contradictory to the principles of the Islamic Sharia upon which the laws and traditions of the Maldives is founded. Furthermore, the Republic of Maldives does not see itself bound by any provisions of the Convention which obliges to change its Constitution and laws in any manner.« (»Vlada Republike Maldivov bo spoštovala določbe konvencije, razen tistih, ki jih bo vlada štela za nasprotujoče z načeli

zagotovitevijo univerzalnosti in zaščito celovitosti mednarodne pogodbe pri pridržkih k mednarodnim pogodbam o človekovih pravicah še posebej pereča. V želji po zaščiti celovitosti teh pogodb se poudarja soodvisnost njihovih obveznosti, kar pomeni, da izbira le posameznih obveznosti (angl. *pick-and-choose*) spodkopava njihovo avtoriteto in vodi k zmanjšanju standarda in slabši kakovosti zaščite posameznikov. Na drugi strani je z vidika univerzalnosti treba poudariti pomen svetovne zaščite človekovih pravic, kar pomeni tudi upoštevanje razlik med državami.¹⁰² Dodatna posebnost mednarodnih pogodb o človekovih pravicah je obstoj nadzornih teles, ki skrbijo in pregledujejo, ali pogodbenice uresničujejo obveznosti.¹⁰³ Ta imajo pomembno vlogo in priznana prakso tudi pri presoji dopustnosti pridržka k pogodbam, ki spadajo v njihovo pristojnost.

Sodobna razlaga se usmerja k temu, da se nedopusten pridržek v primeru pogodb o človekovih pravicah ne upošteva (t. i. *severability doctrine*) ter da določba, na katero se je pridržek nanašal, polno zavezuje državo, ki ga je izrazila.¹⁰⁴ Dve sodbi Evropskega sodišča za človekove pravice sta potrdili tako razlago, saj je sodišče v obeh primerih ob ugotovitvi neveljavnosti in nedopustnosti pridržka zatrdilo, da je država, ki je tak pridržek izrazila, v celoti zavezana z določbo Evropske konvencije o človekovih pravicah, na katerega se je pridržek nanašal.¹⁰⁵ Sodišče se je sklicevalo na posebno naravo konvencij o človekovih pravicah.

islamskega šeriata, ki je temelj zakonodaje in tradicije Maldivov. Nadalje se Republika Maldivi ne šteje zavezana določbam konvencije, ki zahtevajo kakršno koli spremembo njene ustave ali zakonodaje.» (prevod A. P. P.) <www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/reservations-country.htm#N43>. Tak pridržek ne omogoča, da bi druge pogodbenice ali nadzorno telo lahko določili praktični učinek pridržka na obveznosti države, ki ga je izrazila, ter posledično ugotovili, ali je ta združljiv s predmetom in namenom konvencije. B. Simma, nav. delo, str. 661. Prav tovrstni pridržki h Konvenciji o odpravi vseh oblik diskriminacije žensk številnih držav so privedli do resne okrnjenosti zastavljenega cilja konvencije ter do kontroverznih razprav o dopustnosti pridržkov k pogodbam o človekovih pravicah. Glej tudi Working Paper on reservations in the context of individual communications, nav. delo; in B. Simma in G. Hernandez, nav. delo.

102 L. Lijnzaad, nav. delo, str. 398.

103 Za »tradicionalne« pogodbene odnose je značilno, da je vzajemno uresničevanje obveznosti v interesu sopogodbenic, saj gre za pravice in obveznosti med državami. Preverjanje uresničevanja obveznosti je torej odvisno od pogodbenic samih. Ker pa so obveznosti na področju človekovih pravic vezane na odnos država-posameznik, je interes drugih pogodbenic za preverjanje njihovega uresničevanja manjši in je zato vzpostavljen mehanizem nadzornih teles. Prav tam, str. 400–401.

104 Glej M. Shaw, nav. delo, str. 829–830; A. Aust, nav. delo, str. 119; Drugo poročilo posebnega poročevalca, nav. delo.

105 Zadeva *Belilos*, ECHR Pubs. Series A, št. 132 (1998) ter zadeva *Loizidou*, ECHR Pubs. Series A, št. 310 (1995). Glej tudi L. Lijnzaad, nav. delo, str. 118–123.

Enako utemeljitev in ugotovitev je sprejel tudi Odbor ZN za človekove pravice, ki predstavlja nadzorno telo za pregled uresničevanja Mednarodnega pakta o državljanskih in političnih pravicah. Ta je leta 1994 podal znano in hkrati kontroverzno mnenje, da določbe DKPMP niso primerne za ureditev pridržkov k mednarodnim pogodbam o človekovih pravicah ter da je odbor edini organ, ki lahko presodi, ali je pridržek združljiv s predmetom in namenom Mednarodnega pakta o državljanskih in političnih pravicah. Pri nedopustnem pridržku je država, ki ga je izrazila, načeloma v celoti zavezana z določbo, na katero se je tak pridržek nanašal.¹⁰⁶

Ne glede na to, da so bile omenjene odločitve in jurisprudenca deležne številnih kritik zaradi neupoštevanja načela soglasja strank v pravu mednarodnih pogodb, pa je vendarle treba upoštevati, da se države v primeru pogodb o človekovih pravicah velikokrat poslužujejo številnih, večkrat tudi nedopustnih pridržkov, zaradi česar je težko zaščititi celovitost in cilj omenjenih pogodb. KMP se je s tem vprašanjem intenzivno ukvarjala. Že leta 1997 je na predlog posebnega poročevalca v okviru teme o pridržkih sprejela Preliminarne zaključke o pridržkih glede normativnih večstranskih pogodb, vključno s konvencijami o človekovih pravicah, v katerih je potrdila veljavnosti »dunajskega režima« za vse vrste mednarodnih pogodb. Ob tem je tudi priznala pomembno vlogo nadzornih teles pri presoji dopustnosti pridržkov, ki pa ne izključuje ključne vloge drugih pogodbenic.¹⁰⁷

Kljub temu da tudi priročnik za prakso načeloma ne loči med različnimi vrstami mednarodnih pogodb, je KMP vendarle sprejela nekatere pomembne rešitve, značilne za pridržke k pogodbam o človekovih pravicah. Ob presoji dopustnosti pridržka k pogodbi, ki vsebuje številne soodvisne pravice in obveznosti, je treba namreč upoštevati: a) neločljivost, soodvisnost in medsebojno povezanost pravic, določenih v tej pogodbi; b) pomen konkretne določbe, h kateri se izraža pridržek, na splošno

106 Odbor ZN za človekove pravice je dodatno odločil, da določbe Mednarodnega pakta o državljanskih in političnih pravicah, ki predstavljajo običajno mednarodno pravo, sploh ne morejo biti predmet pridržka, medtem ko glede določb, ki se nanašajo na neodpovedljive pravice, pa imajo države veliko breme, da opravičijo njegovo dopustnost. Mnenje Odbora ZN za človekove pravice (General Comment 24/52), dokument ZN CCPR/C/21/Rev.1/Add.6. Nekatere države so zelo kritično sprejele omenjena stališča odbora. ZDA so na primer zatrjevale, da je pridržek sestavni del akta o ratifikaciji – torej, če je pridržek ničen, potem je posledično ničen tudi akt o ratifikaciji, in država, ki je izrazila pridržek, ni pogodbena Mednarodnega pakta o državljanskih in političnih pravicah. Glej tudi D. Türk, nav. delo, str. 256–257; M. Shaw, nav. delo, str. 830; I. Brownlie, nav. delo, str. 615; B. Simma, nav. delo, str. 670–675.

107 Glej Drugo poročilo posebnega poročevalca, nav. delo; Poročilo Komisije ZN za mednarodno pravo o delu njenega 49. zasedanja, nav. delo, str. 95–108; M. Shaw, nav. delo, str. 830; B. Simma, nav. delo, str. 676–679.

naravo pogodbe; pa tudi c) domet vpliva, ki ga ima pridržek na pogodbo.¹⁰⁸ Posebna ureditev velja tudi za najpomembnejše človekove pravice, ki se jim v nobeni situaciji ni mogoče odpovedati (angl. *non-derogable rights*) in glede katerih ni mogoče izraziti pridržka, razen če je ta združljiv s temeljnimi pravicami in obveznostmi, ki izhajajo iz pogodbe.¹⁰⁹ Nadalje imajo poleg drugih pogodbenic določene pristojnosti glede presoje o dopustnosti pridržka tudi nadzorna telesa, ki skrbijo za nadzor nad ureničevanjem pogodbe. Nadzorno telo lahko namreč zaradi izvajanja dodeljenih pristojnosti oceni tudi dopustnost pridržka k mednarodni pogodbi. A dejstvo je, da se KMP po vsej verjetnosti zaradi nasprotovanja držav v 6. odboru Generalne skupščine OZN, ni odločila, da bi bila presoja nadzornega telesa glede nedopustnosti pridržka za pogodbenice zavezujoča oziroma odločujoča. Priročnik za prakso namreč določa, da odločitev nadzornega telesa glede nedopustnosti pridržka nima večjega pravnega učinka, kot je priznan dokumentu, v katerem je taka odločitev zajeta.¹¹⁰ Nadalje je država, ki je izrazila pridržek, dolžna »zgolj« proučiti (angl. *shall give consideration*) presojo dopustnosti pridržka, nadzornega telesa, saj pristojnosti slednjega v tem kontekstu nimajo vpliva na pristojnosti drugih pogodbenic glede presoje o združljivosti pridržka s predmetom in namenom pogodbe.¹¹¹

5.2 Pridržki v kontekstu nasledstva držav

Nasledstvo držav (angl. *State succession*) nastopi, ko ena država (država naslednica) zamenja drugo državo (državo predhodnico) v smislu suverenosti na določenem ozemlju. Ob tem ko en subjekt mednarodnega prava zamenja drugega, se posledično zastavijo številna pomembna pravna vprašanja tudi glede nadaljevanja veljavnosti mednarodnih pogodb. Ta problematika je urejena v že omenjeni Dunajski konvenciji o nasledstvu držav glede mednarodnih pogodb (DKNDMP) iz leta 1978, ki v svojem 20. členu sicer dokaj bežno omenja tudi pridržke. Ta določba predstavlja edino univerzalno pravilo na tem področju, zato je tudi izhodišče celovite ureditve 5. poglavja priročnika za prakso KMP. Ta predlaga sistematične rešitve glede vprašanj pridržkov in njihovega sprejetja, ugovorov zoper pridržke in interpretativnih izjav v povezavi z nasledstvom držav.¹¹²

108 Smernica 3.1.5.6 priročnika za prakso. Priloga poročilu Komisije ZN za mednarodno pravo o delu njenega 63. zasedanja, nav. delo, str. 383–387.

109 Smernica 3.1.5.4 priročnika za prakso.

110 Smernica 3.2.1 priročnika za prakso.

111 Smernici 3.2.3 in 3.2.4 priročnika za prakso.

112 Ker podrobna obravnava pravil presega okvir tega prispevka, se bomo osredotočili zgolj na ključne rešitve in predloge KMP. Za podrobno obravnavo problematike glej Memorandum Sekretariata, nav. delo; Šestnajsto poročilo posebnega poročevalca, nav. delo; Poročilo Komisije ZN za mednarodno pravo o delu njenega 62. zasedanja, nav. delo, str. 26–35.

Temeljno izhodišče ureditve pridrzkov ob nasledstvu držav glede mednarodnih pogodb je hipoteza, da ima država naslednica status pogodbenice mednarodne pogodbe zaradi nasledstva in ne zaradi njene »klasične« privolitve, da jo pogodba zavezuje po 11. členu DKPMP. Tako kot je sama ureditev nasledstva glede mednarodnih pogodb neke vrste kompromis med na eni strani željo po ohranitvi in nadaljevanju pogodbenih odnosov, da bi se preprečila pravna praznina, ter na drugi strani upoštevanjem načela soglasja strank v pogodbenem pravu, se ta dilema kaže tudi v ureditvi pridrzkov v kontekstu nasledstva. Poleg tega predlagana ureditev KMP loči med različnimi oblikami nasledstva. Kot bomo videli v nadaljevanju, 20. člen DKNDMP ureja pridrške samo v enem primeru nasledstva, in sicer ob nastanku novih neodvisnih držav (angl. *newly independent States*), čeprav se konvencija v splošnem nanaša še na združitve (angl. *unification*) in odcepitve (angl. *separation*) držav.¹¹³ Posledično je glede na razlikovanje med temi tremi primeri nasledstva držav drugačna tudi narava nasledstva mednarodnih pogodb po DKNDMP – za novonastale države se predvideva načelo »prostovoljnega nasledstva«, medtem ko se za druge primere predvideva *ipso iure* nasledstvo po državi predhodnici.¹¹⁴ In temu razlikovanju logično sledi tudi predlagana ureditev priročnika za prakso pridrzkov v kontekstu nasledstva.

20. člen DKNDMP uvaja domnevo v prid ohranitve že obstoječih pridrzkov, saj se šteje, da novonastala država (država naslednica), ko notificira nasledstvo mednarodne pogodbe in s tem nasledi oziroma prevzame obseg pogodbenih obveznosti države predhodnice, ohrani tudi vse izražene pridrške države predhodnice, ki so veljali v trenutku nasledstva. Ta domneva se lahko izpodbija, če država naslednica jasno izrazi drugačen namen ali pa izrazi nov pridržek, ki se nanaša na isto vsebino kot prejšnji.¹¹⁵ Poleg pridrzkov, ki jih je že prej izrazila država prehodnica, lahko novonastala država zaradi uporabe načela »prostovoljnega nasledstva« ob notifikaciji nasledstva mednarodne pogodbe k njej izrazi še dodatne pridrške, a seveda skladno s pravili o veljavnosti in dopustnosti pridrzkov.¹¹⁶

Tudi za primer nastanka države naslednice z združitvijo ali odcepitvijo velja domneva ohranitve obstoječih pridrzkov, še toliko bolj, ker država naslednica *ipso iure* postane

113 Sicer poznamo še druge primere nastanka novih držav, kot na primer prenos dela državnega premoženja in razpad države. Glej ureditev Dunajske konvencije o nasledstvu držav glede državnega premoženja, arhivov in dolgov, Ur. l. RS – Mednarodne pogodbe, št. 17/02.

114 Poročilo Komisije ZN za mednarodno pravo o delu njenega 62. zasedanja, nav. delo, str. 34.

115 20. člen DKNDMP. Če država naslednica izrecno zavrne ohranitev pridrška države predhodnice, se šteje, da zavrnitev učinkuje za druge pogodbenice, ko prejmejo obvestilo o zavrnitvi. Smernica 5.1.7 priročnika za prakso.

116 Smernica 5.1 priročnika za prakso.

pogodbenica mednarodnih pogodb, ki so veljale za državo predhodnico.¹¹⁷ Država naslednica torej ohrani vse izražene pridrške države predhodnice, razen če ne izrazi jasno drugačnega namena. Posledično država naslednica, ki postane pogodbenica zaradi združitve ali odcepitve, ne more prostovoljno spreminjati pogodbениh obveznosti, ki jih je nasledila, saj ne more izražati novih pridrškov ali širiti dometa obstoječih.¹¹⁸

Glede ugovorov zoper pridrške v kontekstu nasledstva držav se je KMP zaradi popolne praznine v DKNDMP poslužila progresivnega (ali celo »logičnega«) razvoja mednarodnega prava.¹¹⁹ Izpodbojno domnevo v prid ohranitve pridrškov je uvedla tudi glede ugovorov. Za vse vrste nasledstva se namreč šteje, da država naslednica ohrani vse ugovore zoper pridrške, ki jih je izrazila že država predhodnica, razen če ne izrazi nasprotnega namena.¹²⁰ Tudi glede morebitnih novih ugovorov so rešitve primerljive s tistimi, ki veljajo za pridrške. Tako lahko novo nastala država ob notifikaciji nasledstva mednarodne pogodbe vedno izrazi nove ugovore zoper pridrške drugih pogodbениc, tudi če tega ni storila država predhodnica. Pri drugih oblikah nasledstva pa to ni mogoče, razen če v trenutku nasledstva mednarodna pogodba še ni veljala za državo predhodnico, ki pa je bila skleniteljica pogodbe, oziroma če še ni potekel rok, v katerem države lahko izrazijo pridrške.¹²¹

Nadalje priročnik za prakso ureja položaj, ko je država naslednica ohranila pridrške k mednarodni pogodbi, ki jih že izrazila država predhodnica. V tem primeru se šteje, da druge pogodbениce, ki so podale ugovor zoper tak pridršek, tega ohranijo tudi v razmerju do države naslednice.¹²² Če pa druge pogodbениce ugovora niso podale že prej, potem v razmerju do države naslednice ne morejo izraziti novega ugovora.¹²³ In kot zadnje, priročnik za prakso ponuja tudi rešitve glede izrecnega sprejetja pridrška

117 Prvi odstavek 31. člena in prvi odstavek 34. člena DKNDMP.

118 Smernica 5.1.2 priročnika za prakso. Izjema, ko država naslednica tudi ob združitvi ali odcepitvi lahko izrazi nov pridršek ali spremeni obstoječega, je, ko pogodba za državo predhodnico ob dnevu nasledstva še ni veljala, je pa država predhodnica že bila skleniteljica pogodbe. Priročnik za prakso dodatno ureja tudi teritorialni učinek pridrškov ob združitvi držav, glej smernici 5.1.5 in 5.1.6 priročnika za prakso.

119 Poročilo Komisije ZN za mednarodno pravo o delu njenega 62. zasedanja, nav. delo, str. 31.

120 Smernica 5.2.1 priročnika za prakso.

121 Smernici 5.2.5 in 5.2.6 priročnika za prakso.

122 Smernica 5.2.3 priročnika za prakso.

123 Ostajata dve izjemi od tega pravila, in sicer 1) če še ni potekel rok, v katerem se lahko izrazi ugovor k pridršku ali 2) če razširitev ozemeljske veljavnosti pogodbe zaradi nasledstva bistveno spreminja pogoje učinka pridrška. Smernica 5.2.4 priročnika za prakso.

v kontekstu nasledstva, saj se šteje, da država naslednica obdrži izrecno sprejetje pridržka, ki ga je izrazila država predhodnica.¹²⁴

6. UREDITEV V SLOVENIJI

Področje pridržkov je kot sestavni del sklepanja mednarodnih pogodb urejeno v Zakonu o zunanjih zadevah (v nadaljevanju ZZZ-1)¹²⁵, in sicer v njegovem 74. členu. Najprej je v ZZZ-1 določen postopek glede izražanja in umika pridržka. Za sprejetje take odločitve je pristojen organ, ki je pristojen za ratifikacijo zadevne mednarodne pogodbe, ob čemer se smiselno uporabljajo določbe ZZZ-1 glede postopka za sklenitev pogodbe, natančneje 70. in 75. člena ZZZ-1. Izjava o pridržku je namreč del akta o ratifikaciji in se sprejema v okviru rednega postopka ratifikacije mednarodne pogodbe. To pomeni, da pristojni organ, ki predlaga začetek postopka ratifikacije pogodbe, lahko predlaga, da Slovenija k tej pogodbi izrazi pridržek. Odločitev o pobudi, ki vsebuje predlog pridržka, sprejme vlada, kadar je za ratifikacijo mednarodne pogodbe pristojen državni zbor, pa je pobudo treba predložiti v potrditev delovnemu telesu državnega zbora, pristojnemu za zunanjo politiko.¹²⁶ Postopek za ratifikacijo potem začne ministrstvo za zunanje zadeve na predlog pristojnega organa, za samo ratifikacijo pa je v večini primerov pristojen državni zbor.¹²⁷ Pomembna in napredna je slovenska ureditev pridržkov k mednarodnim pogodbam o človekovih pravicah, saj ti niso dopustni k pogodbam, ki ne vsebujejo izrecnih določb o pridržkih. S tem odpadejo težave glede presoje dopustnosti pridržka oziroma njegove združljivosti s predmetom in namenom pogodbe, kar je pri pogodbah o človekovih pravicah, kot smo že zapisali, velikokrat sporno.

Slovenija lahko izražen pridržek kasneje, po že opravljeni ratifikaciji mednarodne pogodbe, vselej spremeni ali umakne, za kar mora vsebinsko pristojni organ začeti postopek spremembe akta o ratifikaciji zadevne pogodbe, ki se ga dopolni z besedilom spremembe pridržka (ob spremembi pridržka) oziroma se v njem črta besedilo,

124 Novonastala država lahko sicer v 12 mesecih od datuma notifikacije nasledstva izrazi nasprotni namen. Država naslednica ima v drugih primerih nasledstva to pravico le, če pogodba ob dnevu nasledstva za državo predhodnico še ni veljala, je pa država predhodnica bila skleniteljica pogodbe. Smernici 5.3.1 in 5.3.2 priručnika za prakso.

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

126 70. člen ZZZ-1.

127 75. člen ZZZ-1.

ki se nanaša na pridržek (ob umiku pridržka). Postopek spremembe akta o ratifikaciji se opravi po enakem postopku kot postopek prvotne ratifikacije.

Nadalje ZZZ-1 ureja tudi postopek za izražanje ugovora zoper pridržek in njegovega umika. Tu je ureditev nekoliko drugačna od postopka za izražanje pridržka, in sicer zakon predvideva smiselno uporabo »zgolj« 70. člena ZZZ-1, kar pomeni, da se odločitev o ugovoru in njegovem umiku sprejme po postopku, določenem za sprejetje pobude za sklenitev mednarodne pogodbe.¹²⁸ Če izhajamo iz tega, da se večina večstranskih mednarodnih pogodb ratificira v državnem zboru, potem sledi, da odločitev o izražanju pridržka ali njegovem umiku k taki mednarodni pogodbi sprejme državni zbor, medtem ko o ugovoru zoper pridržek ali njegovem umiku odloča vlada ob potrditvi delovnega telesa državnega zbora, pristojnega za zunanjo politiko. Tako razlikovanje je nekoliko dvomljivo in presenetljivo, saj tudi ugovor zoper pridržek ali njegov umik lahko vplivata na obseg pogodbenih odnosov med Slovenijo in pogodbenico, ki je izrazila pridržek.¹²⁹ Po vsej verjetnosti je zakonodajalec ob taki ureditvi imel v mislih dejstvo, da je namen ugovora zoper veljaven in dopusten pridržek prav izničiti njegov nameravani učinek in zato ni želel, da bi bil postopek za izražanje ugovora zoper pridržek enakovreden postopku, ki se nanaša na sprejemanje ali spreminjanje neposrednih pogodbenih obveznosti Slovenije, kot je izražanje pridržka ali njegov umik.

V zaključku je treba poudariti, da v Evropski uniji še ni enotne politike glede izražanja pridržkov ali odzivov nanje. V okviru Sveta EU sicer deluje delovna skupina za mednarodno javno pravo (COJUR), ki jo sestavljajo pravni svetovalci zunanjih ministrstev držav članic in ponuja neke vrste neformalni nadzor nad pridržki k univerzalnim večstranskim pogodbam. Države članice lahko namreč na zasedanjih delovne skupine izmenjajo mnenja o »problematičnih« pridržkih in izjavah, s čimer se poskušajo usklajevati odzivi držav članic nanje tudi v smislu oblikovanja ugovorov.¹³⁰

Sklep

S predstavitvijo instituta pridržka ter pravnih vprašanj, povezanih s tem področjem, smo v prispevku obdelali vse ključne elemente obstoječe mednarodnopravne ureditve, ki temelji na »dunajskem režimu«, pa tudi predlagane rešitve priločnika za

128 Tretji odstavek 74. člena ZZZ-1.

129 Glej tudi V. Sancin, nav. delo, str. 162. ZZZ-1 tudi ne ureja izrecnega sprejetja pridržka.

130 V okviru Sveta Evrope podoben nadzor opravlja odbor mednarodnopravnih strokovnjakov (CAHDI).

prakso, ki ga je oblikovala KMP. Kot smo že omenili, so pridržki k mednarodnim pogodbam posebej zahtevno in nedorečeno področje mednarodnega prava. To dejstvo je namreč posledica pomanjkljive in nejasne ureditve »dunajskega režima«, pa tudi neenotne prakse držav, mednarodnih organizacij in depozitarjev mednarodnih pogodb. Prav zaradi tega je priročnik za prakso izjemnega pomena, saj je v smernicah, še posebej pa v komentarjih, razrešil številna zapletena, včasih izjemno tehnična vprašanja, ki pa imajo pomembne praktične posledice za pogodbeno prakso držav. Ne glede na to, da priročnik za prakso ni pravno zavezujoč dokument, so države in mednarodne organizacije pridobile pomemben vir. Brez dvoma bo priročnik za prakso olajšal delo pristojnih državnih organov, predvsem ministrstev za zunanje zadeve, pri sklepanju mednarodnih pogodb, pa tudi vseh drugih, ki se srečujejo s problematiko pridržkov.

Kot je razvidno iz prispevka, je glavna značilnost pridržka, da omogoča čim večjo univerzalnost večstranskih mednarodnih konvencij. Tudi če se država ne strinja z vsemi določbami konvencije, lahko postane njena pogodbenica, a hkrati spremeni pravni učinek teh zanjo »problematičnih« določb. Vendarle so države pri tem omejene. Pridržek mora biti namreč dopusten in ne sme biti v nasprotju s samim smislom oziroma bistvom pogodbe, s čimer se štiti njena celovitost in avtoriteta. To pomeni, da država kljub vsemu ne more postati pogodbenica neke konvencije, če ob tem izključi ali spremeni pravni učinek njenih ključnih določb. Da bi pridržek imel želeni pravni učinek, mora biti poleg navedenega izražen še v pravilni obliki in skladno s predpisanim postopkom, kot zadnje pa ga morajo sprejeti tudi druge pogodbenice. Tem namreč, enako kot državi, ki je izrazila pridržek, ni treba sprejeti pogodbenih obveznosti brez njihovega soglasja. In ker pridržek pravzaprav predlaga spremembo medsebojnih pravic in obveznosti, lahko ta učinkuje le, če z njim soglaša tudi druga pogodbenica.

Vse navedeno nakazuje, da so postopki sklepanja mednarodnih pogodb zapleteni, še posebej če države ob tem izražajo pridržke in ugovore zoper njih. Le ob njihovem natančnem upoštevanju je namreč mogoče določiti točen obseg pravic in obveznosti posameznih pogodbenic mednarodne konvencije. Zato je poznavanje ureditve in postopkov glede izražanja pridržkov in ugovorov zoper njih izrednega pomena za razumevanje medsebojnih pogodbenih odnosov držav. Praksa Slovenije na tem področju ni razvejana, še posebej je vidna pomanjkljivost sistematičnega in urejenega spremljanja pridržkov drugih pogodbenic, katerim bi Slovenija po potrebi lahko ugovarjala. Vzpostavitev takega učinkovitega postopka in sistema je naloga, ki Slovenijo in njene pristojne organe še čaka v prihodnosti.

Literatura

Knjige in članki:

- Anthony Aust: *Modern Treaty Law and Practice*. 2. izdaja, Cambridge University Press, Cambridge 2007.
- Ian Brownlie: *Principles of Public International Law*. 7. izdaja, Oxford University Press, New York 2008.
- J. P. Gardner (ur.): *Human Rights and General Norms and a State's Right to Opt Out: Reservations and Objections to Human Rights Conventions*. British Institute of International and Comparative Law, London 1997.
- Liesbeth Lijnzaad: *Reservations to UN Human Rights Treaties, Ratify and Ruin?* *International Studies in Human Rights*, št. 38, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht 1995.
- Alain Pellet in Daniel Müller: *Reservations to Treaties: An Objection to a Reservation is Definitely not an Acceptance*, v: Cannizzaro, Enzo (ur.): *The Law of Treaties Beyond the Vienna Convention*. Oxford University Press 2011, str. 37–59.
- Vasilka Sancin: *Pridrški k mednarodnim pogodbam*, v: *Zbornik znanstvenih razprav ob 60. obletnici Komisije ZN za mednarodno pravo*. Ministrstvo za zunanje zadeve Republike Slovenije, Ljubljana 2008, str. 147–164.
- Malcolm N. Shaw: *International Law*. 5. izdaja, Cambridge University Press, Cambridge 2003.
- Bruno Simma in Gleider I. Hernandez: *Legal Consequences of an Impermissible Reservation to a Human Rights Treaty: Where Do We Stand?*, v: Cannizzaro, Enzo (ur.): *The Law of Treaties Beyond the Vienna Convention*, Oxford University Press 2011, str. 60–85.
- Bruno Simma: *Reservations to Human Rights Treaties- Some Recent Developments*, v: Hafner, Gerhard, in drugi (ur.): *Liber Amicorum*, Professor Ignaz Seidl-Hohenveldern. Kluwer Law International, Haag 1998.
- Edward T. Swaine: *Treaty Reservations*, v: Hollis, Duncan (ur.): *The Oxford Guide to Treaties*. Oxford University Press 2012, str. 277–304.
- Mirjam Škrk: *Poročilo Komisije za mednarodno pravo o delu njenega 54. zasedanja*, v: *Pravnik*, 58 (2003) 1–3, str. 183–190.
- Danilo Türk: *Temelji mednarodnega prava*, GV Založba, Ljubljana 2007.
- The Work of the International Law Commission*. 7. izdaja, št. I, Združeni narodi, New York 2007.
- Andraž Zidar in Danijela Horvat: *V središču pridrški k mednarodnim pogodbam: razprava na šestem odboru Generalne skupščine OZN*, v: *Pravna praksa*, 30 (2011) 3, str. 26–27.

Dokumenti:

- Comments and observations received from Governments, *Reservations to Treaties*, Komisija ZN za mednarodno pravo, dokument ZN A/CN.4/639, 2011.
- Drugo poročilo posebnega poročevalca (Second report on reservations to treaties, by Alain Pellet, Special Rapporteur), Komisija ZN za mednarodno pravo, dokument ZN A/CN.4/477 in Add.1, 1996.
- Memorandum Sekretariata (Reservations to treaties in the context of succession of States, Memorandum by the Secretariat), Komisija ZN za mednarodno pravo, dokument ZN A/CN.4/616, 2009.

- Mnenje Odbora ZN za človekove pravice, General Comment 24/52, dokument ZN CCPR/C/21/Rev.1/Add.6, 1994.
- Poročilo Komisije ZN za mednarodno pravo o delu njenega 49. zasedanja (Report of the International Law Commission on the work of its forty-ninth session), dokument ZN A/52/10, 1997.
- Poročilo Komisije ZN za mednarodno pravo o delu njenega 50. zasedanja (Report of the International Law Commission on the work of its fiftieth session), dokument ZN A/53/10, 1998.
- Poročilo Komisije ZN za mednarodno pravo o delu njenega 51. zasedanja (Report of the International Law Commission on the work of its fifty-first session), dokument ZN A/54/10, 1999.
- Poročilo Komisije ZN za mednarodno pravo o delu njenega 53. zasedanja (International Law Commission, Report on the work of its fifty-third session), dokument ZN A/56/10, 2001.
- Poročilo Komisije ZN za mednarodno pravo o delu njenega 54. zasedanja (International Law Commission, Report on the work of its fifty-fourth session), dokument ZN A/57/10, 2002.
- Poročilo Komisije ZN za mednarodno pravo o delu njenega 55. zasedanja (International Law Commission, Report on the work of its fifty-fifth session), dokument ZN A/58/10, 2003.
- Poročilo Komisije ZN za mednarodno pravo o delu njenega 56. zasedanja (International Law Commission, Report on the work of its fifty-sixth session), dokument ZN A/59/10, 2004.
- Poročilo Komisije ZN za mednarodno pravo o delu njenega 57. zasedanja (International Law Commission, Report on the work of its fifty-seventh session), dokument ZN A/60/10, 2005.
- Poročilo Komisije ZN za mednarodno pravo o delu njenega 58. zasedanja (International Law Commission, Report on the work of its fifty-eighth session), dokument ZN A/61/10, 2006.
- Poročilo Komisije ZN za mednarodno pravo o delu njenega 59. zasedanja (International Law Commission, Report on the work of its fifty-ninth session), dokument ZN A/62/10, 2007.
- Poročilo Komisije ZN za mednarodno pravo o delu njenega 60. zasedanja (International Law Commission, Report on the work of its sixtieth session), dokument ZN A/63/10, 2008.
- Poročilo Komisije ZN za mednarodno pravo o delu njenega 61. zasedanja (International Law Commission, Report on the work of its sixty-first session), dokument ZN A/64/10, 2009.
- Poročilo Komisije ZN za mednarodno pravo o delu njenega 62. zasedanja (International Law Commission, Report on the work of its sixty-second session), dokument ZN A/65/10, 2010.
- Poročilo Komisije ZN za mednarodno pravo o delu njenega 63. zasedanja (International Law Commission, Report on the work of its sixty-third session), dokument ZN A/66/10, 2011.
- Priloga poročilu Komisije ZN za mednarodno pravo o delu njenega 63. zasedanja (International Law Commission, Report on the work of its sixty-third session), dokument ZN A/66/10 Add.1, 2011.

Prvo poročilo posebnega poročevalca (First report on the law and practice relating to reservations to treaties, by Alain Pellet, Special Rapporteur), Komisija ZN za mednarodno pravo, dokument ZN A/CN.4/470, 1995.

Resolucija Generalne skupščine OZN št. 48/31 (9. december 1993).

Resolucija Generalne skupščine OZN št. 68/11 (16. december 2013).

Sedemnajsto poročilo posebnega poročevalca (Seventeenth report on reservations to treaties, by Alain Pellet, Special Rapporteur), Komisija ZN za mednarodno pravo, dokument ZN A/CN.4/647 and Add.1.

Šestnajsto poročilo posebnega poročevalca (Sixteenth report on reservations to treaties, by Alain Pellet, Special Rapporteur), Komisija ZN za mednarodno pravo, dokument ZN A/CN.4/626 in Add.1, 2010.

Topical summary of the discussion held in the Sixth Committee of the General Assembly during its sixty-fifth session, Komisija ZN za mednarodno pravo, dokument ZN A/CN.4/638, 2011.

Working Paper on reservations in the context of individual communications, Odbor za odpravo vseh oblik diskriminacije žensk, dokument CEDAW/C/2008/II/W.2, 2008.

Pravni akti:

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, novi prevod konvencije objavljen v Ur. l. RS - Mednarodne pogodbe, št. 13/11 (Ur. l. RS, št. 87/11).

Dunajska konvencija o nasledstvu držav glede državnega premoženja, arhivov in dolgov, Ur. l. RS - Mednarodne pogodbe, št. 17/02.

Dunajska konvencija o nasledstvu držav glede 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. 1/80. Zakon o zunanjih zadevah, Ur. l. RS, št. 113/03 – UPB, 20/06 – ZNOMCMO, 76/08, 108/09 in 80/10 – ZUTD.

Sodbe:

Odločitev Evropske komisije za človekove pravice, zadeva *Temeltasch v. Switzerland*, 88 ILR 619 (1983).

Sodba Evropskega sodišča za človekove pravice, zadeva *Belilos*, ECHR Pubs. Series A, št. 132 (1998).

Sodba Evropskega sodišča za človekove pravice, zadeva *Loizidou*, ECHR Pubs. Series A, št. 310 (1995).

Svetovalno mnenje Meddržavnega sodišča, zadeva *Reservations to Genocide Convention*, ICJ Reports (1951).

Spletne strani:

<www.un.org/law/ilc> (1. 3. 2013).

<www.un.org/womenwatch/daw/ceaw/reservations-country.htm#N43> (1. 10. 2013).

Mateja Grašek*

MEDNARODNE ORGANIZACIJE IN NJIHOVI USTANOVNI AKTI

Uvod

Namen tega članka je predstaviti bistvene elemente in skupne značilnosti ustanovnih aktov izbranih mednarodnih organizacij, pri čemer je poudarek na analizi Ustanovne listine OZN,¹ Statuta Sveta Evrope,² Statuta Mednarodne agencije za obnovljivo energijo (IRENA),³ Konvencije o Centru jugovzhodne Evrope za odkrivanje in pregon kaznivih dejanj⁴ in Konvencije o Organizaciji za gospodarsko sodelovanje in razvoj (v nadaljevanju Konvencija o OECD).⁵ Pri izbiri mednarodnih organizacij je bilo upoštevano merilo širine njihovega članstva (OZN – univerzalna mednarodna organizacija, Svet Evrope – regionalna mednarodna organizacija, in OECD – mednarodna organizacija na svetovni ravni, ki ni del sistema OZN). Pri drugih

* Univerzitetna diplomirana pravnica, magistrica pravnih znanosti, Sektor za mednarodno pravo Ministrstva za zunanje zadeve Republike Slovenije.

1 Ustanovna listina OZN, Sklep o objavi besedila Ustanovne listine OZN in njenih sprememb, Ur. l. RS - Mednarodne pogodbe, št. 1/14 (Ur. l. RS, št. 2/14).

2 Statut je bil podpisan v Londonu, 5. 5. 1949, Ur. l. RS – Mednarodne pogodbe, št. 6/93 (Ur. l. RS, št. 23/93).

3 Statut je bil podpisan v Bonnu, 26. 1. 2009, veljati je začel 8. 7. 2010, Ur. l. RS – Mednarodne pogodbe, št. 1/10 (Ur. l. RS, št. 11/10).

4 Konvencija je bila podpisana v Bukarešti 9. 12. 2009, veljati je začela 7. 10. 2010, Ur. l. RS – Mednarodne pogodbe, št. 12/10 (Ur. l. RS, št. 63/10). Vlada Republike Slovenije je 27. 6. 2012 sprejela sklep, da Republika Slovenija zlasti zaradi finančnih razlogov in racionalizacije mednarodnih obveznosti izstopa iz nekaterih mednarodnih organizacij, med njimi tudi iz Centra jugovzhodne Evrope za odkrivanje in pregon kaznivih dejanj. Republika Slovenija je po zaključenem notranjepravnem postopku in notifikaciji depozitarju 21. 2. 2013 iz te mednarodne organizacije izstopila. Obvestilo o prenehanju veljavnosti omenjene konvencije in Protokola o privilegijih in imunitetah Centra jugovzhodne Evrope za odkrivanje in pregon kaznivih dejanj, ki je bilo podpisano v Bukarešti 24. 11. 2010, je objavljeno v Ur. l. RS - Mednarodne pogodbe, št. 4/13 (Ur. l. RS, št. 22/13).

5 Konvencija je bila skupaj z dopolnilnima protokola št. 1 in 2 sklenjena v Parizu 14. 12. 1960, Ur. l. RS – Mednarodne pogodbe, št. 10/10 (Ur. l. RS, št. 55/10).

mednarodnih organizacijah, razen OECD, pa tudi z vidika praktika, saj je avtorica sodelovala pri oblikovanju njihovih ustanovnih aktov (Statuta Mednarodne agencije za obnovljivo energijo (IRENA), Konvencije o Centru jugovzhodne Evrope za odkrivanje in pregon kaznivih dejanj, Osnutka konvencije Organizacije za varnost in sodelovanje v Evropi o mednarodnopravni osebnosti, pravni sposobnosti ter privilegijih in imunitetah).

Danes so v mednarodni skupnosti številne in sodeč po načinu nastanka, strukturi ter članstvu zelo raznovrstne medvladne mednarodne organizacije.⁶ Prav zaradi tega pri mednarodnih teoretikih ni mogoče zaslediti enotne opredelitve medvladne mednarodne organizacije.⁷ Tudi Dunajska konvencija o pravu mednarodnih pogodb med državami in mednarodnimi organizacijami ter med mednarodnimi organizacijami⁸ je pri institutu mednarodne organizacije skromna, saj navaja le, da mednarodna organizacija pomeni medvladno organizacijo, s čimer izključuje nevladne organizacije.

1. INSTITUT MEDNARODNE ORGANIZACIJE

Po Račiću in Dimitrijeviću⁹ so mednarodne organizacije z večstranskimi mednarodnimi pogodbami ustanovljene stalne oblike institucionaliziranega sodelovanja treh ali več držav s posebnim položajem in stalnimi organi, v okviru katerih na način, kot ga določajo statut in drugi osnovni akti organizacij, potekajo večstranska pogajanja in skupno odločanje držav članic na ustreznih področjih mednarodnega sodelovanja. Avramova¹⁰ meni, da so mednarodne organizacije v najširšem pomenu formalne in institucionalne oblike mednarodnih odnosov, ki so prostovoljne, pri čemer sta postopek nastanka in stopnja organiziranosti mednarodnih organizacij v celoti pragmatična. Morawiecki¹¹ mednarodne organizacije opredeli kot obliko sodelovanja suverenih držav, ki temelji na večstranski mednarodni pogodbi, za katero so značilni stalni organi, ki imajo za uresničitev ciljev organizacij določena pooblastila in naloge. Po Klabbersovi opredelitvi¹² so države ustanoviteljice mednarodnih organizacij, ki

6 Mednarodne organizacije se v glavnem razlikujejo po različnih merilih: širini članstva, odprtosti, trajnosti, delovnem področju in naravi pooblastil.

7 To so organizacije, katerih ustanoviteljice so države, ki so subjekt mednarodnega prava.

8 Konvencija je bila podpisana na Dunaju 21. 3. 1986, mednarodnopravno še ne velja.

9 O. Račić, V. Dimitrijević, nav. delo, str. 17.

10 Prav tam, str. 16.

11 Prav tam, str. 17.

12 J. Klabbers, nav. delo, str. 10.

običajno nastanejo na podlagi mednarodnih pogodb, v katerih so med drugim našte- ti cilji in naloge organizacij. Mednarodne organizacije so kolektivni organi, na katere so države članice prenesle nekatere pristojnosti. Za države članice ima tak prenos pravne posledice, kaže pa se v tem, da mednarodne organizacije izražajo lastno voljo (fr. *volonté distincte*), ki se razlikuje od volje njenih držav članic.

Ne glede na to, da so v doktrini mednarodnega prava različne opredelitve mednarodnih organizacij, pa je iz njih mogoče razbrati, kaj je bistvenega pomena za njihov nastanek:

- mednarodno organizacijo ustanovijo države¹³ (najmanj tri), ki so subjekt medna- rodnega prava, na temelju njihove soglasne volje;
- ustanovni akt mednarodnih organizacij je mednarodna pogodba,¹⁴ ki se lahko imenuje statut, ustanovna listina ali konvencija. Mednarodne organizacije delu- jejo na podlagi mednarodnega prava;
- v ustanovnem aktu so med drugim navedeni cilji in naloge organizacije ter njeni stalni organi.

2. USTANOVNI AKTI MEDNARODNIH ORGANIZACIJ

V doktrini in praksi mednarodnega prava zasledimo, da je ustanovni akt mednaro- dnih organizacij poleg mednarodne pogodbe lahko tudi resolucija.¹⁵ Slednjo mo- žnost omenja osnutek členov o odgovornosti mednarodnih organizacij s komentarjem

13 Izjemi sta bili Belorusija in Ukrajina, ki sta kot nekdanji sovjetski republiki imeli status ustanovitvene članice OZN. To sta bila politični kompromis in upoštevanje zgodovinskih dogodkov, da sta bili med največjimi žrtvami nacistične zasedbe v Sovjetski zvezi.

14 Po Dunajski konvenciji o pravu mednarodnih pogodb, ki je bila podpisana 23. 5. 1969 na Dunaju (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, nov prevod konvencije objavljen v Ur. l. RS – Mednarodne pogodbe, št. 13/11 (Ur. l. RS, št. 87/11)), mednarodna pogodba pomeni 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.

15 J. Klabbers, nav. delo, str. 10. Primer ustanovitve mednarodne organizacije z resolucijo je Organizacija držav izvoznic nafte, ki so jo predstavniki Iraka, Irana, Kuvajta, Savdske Arabije in Venezuele sprejeli na konferenci v Bagdadu leta 1960 (Agreement concerning the Creation of the Organization of Petroleum Exporting Countries, done at Baghdad, on 14 September 1960, United Nations-Treaty Series, 1962, No. 6363).

iz leta 2011, ki ga je sprejela Komisija OZN za mednarodno pravo.¹⁶ V članku predstavljene mednarodne organizacije OZN, Svet Evrope, Mednarodna agencija za obnovljivo energijo (IRENA), Center jugovzhodne Evrope za odkrivanje in pregon kaznivih dejanj ter Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj so bile ustanovljene z mednarodno pogodbo.

Med obema aktoma – mednarodno pogodbo in resolucijo – so pomembne razlike. Ustanovni akt mednarodne organizacije – mednarodno pogodbo predstavniki držav podpišejo običajno na ustanovni konferenci. Države nato pri depozitarju deponirajo listino o ratifikaciji take mednarodne pogodbe ali o pristopu k njej. Mednarodna pogodba začne veljati po deponiranju v ustanovnem aktu določenega števila listin o ratifikaciji in/ali pristopu.¹⁷ Po določbi Ustanovne listine OZN se tovrstne mednarodne pogodbe tako kot vse mednarodne pogodbe registrirajo pri OZN.

Za resolucijo, s katero je ustanovljena mednarodna organizacija, je značilno, da jo države sprejmejo. Predstavniki držav je torej ne podpišejo, države je ne ratificirajo in ne registrirajo pri ZN.

Poleg ustanovnega akta mednarodna organizacija za svoje nemoteno delovanje potrebuje še v mednarodni pogodbi opredeljene privilegije in imunitete (mednarodne organizacije in njenega osebja) ter mednarodno pogodbo o sedežu, ki jo mednarodna organizacija sklene z državo, v kateri je njen sedež. Omenjenih mednarodnih pogodb članek ne obravnava. Vsak organ mednarodne organizacije za opravljanje svojih nalog sprejme tudi poslovnik, ki je notranji akt organizacije.

Iz ustanovnih aktov OZN, Sveta Evrope, Mednarodne agencije za obnovljivo energijo (IRENA), Centra jugovzhodne Evrope za odkrivanje in pregon kaznivih dejanj ter OECD izhaja, da so v njih opredeljeni skupni elementi, ki so predstavljeni:¹⁸

16 Iz točke a 2. člena Osnutka členov o odgovornosti mednarodnih organizacij (Draft articles on the responsibility of international organizations, with commentaries) izhaja, da je mednarodna organizacija ustanovljena z mednarodno pogodbo ali drugim aktom (podčrtala M. G.). Ureja jo mednarodno pravo, poleg tega ima mednarodna organizacija tudi mednarodnopravno subjektiviteto. Glej Report of the International Law Commission, nav. delo, str. 74–75.

17 Konvencija o Centru jugovzhodne Evrope za odkrivanje in pregon kaznivih dejanj po prvem odstavku 46. člena začne veljati šestdeseti dan po dnevu, ko je devet pogodbenic Sporazuma o sodelovanju za preprečevanje čezmejnega kriminala in boj proti njemu deponiralo svoje listine o ratifikaciji, sprejetju ali odobritvi. Po drugem odstavku 46. člena te konvencije začne za vsako državo, ki ratificira, sprejme ali odobri konvencijo ali k njej pristopi po dnevu začetka njene veljavnosti, kot to določa prvi odstavek, konvencija veljati z dnem deponiranja listine.

18 V ustanovnih aktih so običajno še določbe o: odnosih z drugimi mednarodnimi organizacijami, reševanju sporov, spremembah teh aktov, opredeljen je tudi status opazovalcev. Določbe

- dejavnosti mednarodnih organizacij,
- pravna osebnost,
- članstvo v mednarodnih organizacijah,
- organi in
- financiranje.

3. DEJAVNOSTI MEDNARODNIH ORGANIZACIJ

V ustanovnih aktih so dejavnosti mednarodnih organizacij opredeljene splošno, zato sta v doktrini mednarodnega prava dve teoriji o pristojnosti mednarodnih organizacij. Po *teoriji delegiranih pristojnosti* mednarodne organizacije opravljajo le tiste dejavnosti, ki so izrecno navedene v ustanovnih aktih. To pomeni, da organi mednarodnih organizacij dejavnosti zunaj ustanovitvenega akta ne morejo opravljati. Omenjena teorija, ki je najbolj konservativna, današnjemu razvoju mednarodnih organizacij ne ustreza več.¹⁹

Zato pa se uporabljata *teleološka razlaga* ustanovnih aktov mednarodnih organizacij, ki v ospredje postavlja namen ustanovitve posamezne mednarodne organizacije, in na njeni podlagi izvirajoča *teorija izvedenih pristojnosti* mednarodnih organizacij (to so pristojnosti, ki v ustanovnem aktu niso izrecno navedene, so pa izpeljane iz namena organizacije).²⁰

4. PRAVNA OSEBNOST MEDNARODNIH ORGANIZACIJ

Doktrina mednarodnega prava opozarja na razlikovanje med pravno osebnostjo mednarodne organizacije po pravnih sistemih držav članic in pravno osebnostjo po mednarodnem pravu. Prva, ki je v ustanovne akte mednarodnih organizacij vedno vključena, pomeni, da mednarodna organizacija lahko sklepa pogodbe,²¹ pridobiva

ustanovnega akta o njegovem podpisu, ratifikaciji in začetku veljavnosti so obrazložene že v članku z naslovom »ustanovni akti mednarodnih organizacij.«

19 D. Türk, nav. delo, str. 135.

20 Prav tam.

21 Pogodbe zasebnopravne narave (angl. *contracts*).

premično in nepremično premoženje ter z njim razpolaga, prav tako pa tudi sodeluje v sodnih postopkih.²²

Osnutek konvencije Organizacije za varnost in sodelovanje v Evropi o mednarodno-pravni osebnosti, pravni sposobnosti ter privilegijih in imunitetah zaradi nasprotno-protujočih stališč ZDA in Ruske federacije še ni sprejet, zato je status Organizacije za varnost in sodelovanje v Evropi (v nadaljevanju OVSE) še danes neopredeljen. Klabbers OVSE opredeli kot mehko organizacijo (angl. *soft organization*).²³ Ne glede na to, da OVSE po mednarodnem pravu nima opredeljenega statusa, vsebuje institute, ki so značilni za mednarodne organizacije (npr. ima stalne organe in stalno osebje, opredeljene redne vire financiranja in določen sedež).

Kakšne so težave v praksi, če organizacija nima pravne osebnosti po pravnih sistemih držav članic, je razvidno prav pri OVSE:²⁴

- pri delovnopravnih sporih lahko član misije OVSE, ki ima status lokalnega osebja, pravni postopek sproži proti uslužbencu OVSE, ki je podpisal pismo o imenovanju in ima status delodajalca, ne pa proti OVSE;
- ker OVSE ne uživa privilegijev, pri nakupu premičnega in nepremičnega premoženja, ni oproščena davkov;
- OVSE se srečuje z mnogimi finančnimi ovirami, ko želi v sodelujoči državi odpreti bančni račun;
- ker predstavniki predsedujoče države OVSE in njeno osebje, vodje misij, osebje misij, uslužbenci institucij OVSE v večini sodelujočih držav ne uživajo privilegijev in imunitet, so lahko toženi za dejanja, ki so jih storili pri opravljanju svojih nalog;
- OVSE svojih pravic ne more uveljavljati na sodišču, ker ji nasprotna stranka ne priznava aktivne legitimacije.

Določba v ustanovnih aktih mednarodnih organizacij, da je mednarodna organizacija subjekt mednarodnega prava, pomeni:²⁵

- da ima po mednarodnem pravu pravice in obveznosti, ki izvirajo iz njenega ustanovitvenega akta, kar je pri mednarodnih organizacijah najpomembnejše;
- da ima sposobnost sklepanja mednarodnih pogodb ter
- da uživa privilegije in imunitete.

22 C. F. Amerasinghe, nav. delo, str. 70.

23 J. Klabbers, nav. delo (2001), str. 409.

24 Arhiv MZZ RS.

25 C. F. Amerasinghe, nav. delo, str. 78.

Z vprašanjem, ali je mednarodna organizacija, konkretno OZN, subjekt mednarodnega prava, čeprav te izrecne določbe ustanovni akt (Ustanovna listina OZN) ne vsebuje, se je Meddržavno sodišče v Haagu spoprijelo v zadevi *Reparations*.²⁶ Na sodišče je bilo v tej zadevi naslovljeno vprašanje, ali OZN proti posamezni državi (v konkretnem primeru proti Izraelu) lahko sproži sodni postopek za izplačilo odškodnine. Grofa Bernadotta, glavnega mirovnega pogajalca OZN na Bližnjem vzhodu, je namreč septembra 1948 ubila skupina izraelskih teroristov. Sodišče je ob proučitvi Ustanovne listine OZN odločilo, da je OZN subjekt mednarodnega prava, čeprav izrecne določbe o tem listina ne vsebuje (teorija izvedenih pristojnosti mednarodnih organizacij), kar med drugim pomeni, da proti Izraelu lahko uveljavijo mednarodni zahtevek za izplačilo odškodnine. Mednarodnopravna subjektiviteta OZN je po mnenju sodišča za opravljanje nalog organizacije ključna.

Do leta 1990 v ustanovnih aktih mednarodnih organizacij ni izrecne določbe o tem, da je mednarodna organizacija subjekt mednarodnega prava. Dosedanji razvoj prava mednarodnih organizacij kaže, da je taka določba že sestavni del ustanovnih aktov mednarodnih organizacij. Nasprotno pa Evropska unija (v nadaljevanju EU) do uveljavitve Lizbonske pogodbe, ki spreminja Pogodbo o Evropski uniji in Pogodbo o ustanovitvi Evropske skupnosti²⁷, tovrstne določbe v ustanovni pogodbi ni imela. Ne glede na to je EU s tretjimi državami sklenila številne mednarodne pogodbe in s tem prevzela iz njih izvirajoče pravice ter obveznosti, kar pomeni, da so ji pogodbenice implicitno priznale status subjekta mednarodnega prava.

Če mednarodna organizacija po mednarodnem pravu nima pravne osebnosti, se v praksi OVSE sooča s temi praktičnimi problemi:²⁸

- Republika Avstrija z OVSE ne more skleniti sporazuma o sedežu;
- OVSE z drugimi mednarodnimi organizacijami ne more sklepati sporazumov o sodelovanju. Nekatere mednarodne organizacije to sodelovanje sicer lahko uredijo z izmenjavo pisem, vendar pa nekatere vztrajajo pri zelo formalnem načinu, to je sklenitvi mednarodnega sporazuma;
- s povečanjem članstva v mednarodnih organizacijah po padcu berlinskega zidu (npr. NATO, EU, Svet Evrope) se je povečala tudi medsebojna tekmovalnost mednarodnih organizacij za izvajanje posameznih projektov. OVSE je v primerjavi s temi mednarodnimi organizacijami zaradi svojega nejasnega statusa

26 Svetovalno mnenje *Reparations for Injuries Suffered in the Service of the United Nations* (1949), ICJ Reports 174.

27 Pogodba je bila podpisana v Lizboni 13. 12. 2007, Ur. l. RS – Mednarodne pogodbe, št. 4/08 (Ur. l. RS, št. 20/08).

28 Arhiv MZZ RS.

v mnogo slabšem položaju, ki se kaže tudi v tem, da pri nekaterih projektih ne more sodelovati.

5. ČLANSTVO V MEDNARODNIH ORGANIZACIJAH

Država lahko postane članica mednarodne organizacije na različne načine, kar pomeni, da ima vsaka mednarodna organizacija lastna pravila o včlanjevanju²⁹. Iz ustanovnih aktov mednarodnih organizacij izhaja, da države lahko postanejo članice mednarodnih organizacij:

- s podpisom in deponiranjem listine o ratifikaciji ustanovnega akta. To so države – ustanovne članice mednarodne organizacije, ki so sodelovale pri oblikovanju besedila ustanovnega akta, ga podpisale in ratificirale;
- z odobritvijo prošnje za članstvo in pristopom k ustanovnemu aktu. Gre za države, ki ustanovnega akta niso podpisale in ki vložijo prošnjo za članstvo po tem, ko je ta akt že začel veljati. Odločitev o sprejemu v večini mednarodnih organizacij sprejme organ, v katerem so zastopane vse države članice, s kvalificirano večino. Po odobritvi prošnje za članstvo država lahko k ustanovnemu aktu pristopi;
- s povabilom, ki ji ga pošlje mednarodna organizacija, čemu sledi pristop k ustanovnemu aktu.

Položaj držav, ki so pozneje postale članice organizacije, se pri večini mednarodnih organizacij ne razlikuje od ustanovnih članic.

V nadaljevanju je opisano včlanjevanje Republike Slovenije v OZN, Svet Evrope in OECD, ki je potekal po postopku, določenem v ustanovnem aktu posamezne mednarodne organizacije.

5.1 Organizacija združenih narodov

OZN je bila po razpadu nekdanje SFRJ postavljena pred zahtevno nalogo, kako ravnati pri včlanjevanju držav, nastalih na ozemlju nekdanje SFRJ, v organizacijo.

Stališče BiH, Hrvaške, Makedonije in Slovenije je v devetdesetih letih prejšnjega stoletja bilo, da je država predhodnica razpadla in prenehala obstajati, zato morajo vse njene enakopravne naslednice zaprositi za članstvo v tej organizaciji kot nove države. Zvezna republika Jugoslavija (ZRJ) je v tem obdobju vztrajala, da nadaljuje

29 O. Račić, V. Dimitrijević, nav. delo, str. 93.

subjektiviteto SFRJ, ki je bila ustanovna članica OZN, zato ji za članstvo v tej organizaciji ni treba zaprositi. Ravnanje organov OZN je bilo ob razpadu nekdanje SFRJ nekonsistentno in dvoumno.³⁰

Varnostni svet OZN je sprva ugotovil, da je SFRJ prenehala obstajati in da ZRJ ne more samodejno nadaljevati članstva nekdanje SFRJ, zato mora za članstvo zaprositi. Hkrati je v isti resoluciji predlagal, da generalna skupščina odloči, da ZRJ pri delu generalne skupščine ne more sodelovati, kar se lahko razume kot začasna ukinitiv pravic države, ki je še naprej članica OZN.³¹

Slovenija, BiH, Hrvaška in Makedonija so bile v OZN sprejete v skladu s postopkom iz 4. člena Ustanovne listine OZN,³² po katerem morajo kandidatke za članstvo izpolniti te pogoje:

- imeti status države,
- so miroljubne,
- prevzeti obveznosti iz Ustanovne listine OZN in
- so po presoji organizacije sposobne in voljne izpolnjevati obveznosti iz Ustanovne listine OZN.

O sprejemu novih članic odloči Generalna skupščina OZN z resolucijo na predlog Varnostnega sveta OZN. Slovenija je bila kot ena izmed enakopravnih držav naslednic nekdanje Jugoslavije sprejeta v OZN 22. 5. 1992. Tega dne sta postali članici OZN tudi BiH in Hrvaška, Makedonija pa 8. 4. 1993.

Po padcu Miloševićevega režima v letu 2000 in političnih spremembah je ZRJ opustila svojo dolgoletno tezo, da nadaljuje pravno subjektiviteto nekdanje SFRJ. Tako kot druge države, nastale na ozemlju nekdanje SFRJ, je tudi ZRJ 27. 10. 2000 vložila prošnjo za sprejem v članstvo OZN v skladu s 4. členom Ustanovne listine OZN. S tem je prvič po razpadu države predhodnice priznala načelo enakosti vseh držav naslednic nekdanje SFRJ. Varnostni svet OZN je 31. 10. 2000 z resolucijo št. 1326/2000 generalni skupščini priporočil, da sprejme ZRJ za članico organizacije. To je generalna skupščina 1. 11. 2000 s soglasjem tudi storila.

30 D. Türk, nav. delo, str. 334.

31 Prav tam.

32 Ustanoviteljice te organizacije so bile države udeleženske konference v San Franciscu ali podpisnice Deklaracije ZN, ki so ratificirale Ustanovno listino OZN. Pozneje so države postale članice te organizacije na podlagi 4. člena Ustanovne listine OZN.

S sprejeto ustavo leta 2003 se je ZRJ preoblikovala v Državno skupnost Srbije in Črne gore. Črna gora je možnost osamosvojitve na podlagi referendumu po ustavi izkoristila in svojo neodvisnost razglasila 3. 6. 2006. V OZN je bila kot nova država sprejeta 28. 6. 2006.³³

5.2 Svet Evrope

Politične okoliščine konec osemdesetih let prejšnjega stoletja so povzročile, da se je spremenila vloga Sveta Evrope, saj so države vzhodne in srednje Evrope potrebovale pomoč pri oblikovanju novih temeljev za gradnjo pravne države, parlamentarne demokracije in zaščito človekovih pravic. Svet Evrope se je na te izzive odzval, ob izpolnjevanju pogojev pa države povabil, da postanejo redne članice.

Ustanovni akt te organizacije Statut Sveta Evrope v 4. členu določa pogoje za članstvo novih držav članic. Šele po izpolnitvi teh pogojev evropsko državo, ki je sposobna in voljna spoštovati človekove pravice, načela pravne države in demokratične vrednote, na katerih temelji Svet Evrope, Odbor ministrov Sveta Evrope povabi³⁴, da postane članica Sveta Evrope.

Za članstvo je prav tako pomembno, da država kandidatka deloma ali v celoti geografsko pripada evropskemu prostoru. To merilo³⁵ je pozneje Parlamentarna skupščina Sveta Evrope dopolnila s tem, da država kandidatka izrazi željo, da se šteje za del Evrope, pri kandidaturi pa se upoštevajo njene kulturne vezi z Evropo.³⁶ Država postane članica Sveta Evrope z dnem, ko pri generalnem sekretarju deponira listino o pristopu k Statutu Sveta Evrope.

Poleg tega Parlamentarna skupščina od leta 1989 vztraja, da država kandidatka ob deponiranju listine o pristopu k Statutu Sveta Evrope hkrati podpiše Konvencijo o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin in jo v enem letu tudi ratificira.³⁷

Slovenija je pred sprejemom v članstvo Sveta Evrope opravila vse stopnje, predvidene z uveljavljenim postopkom sprejemanja novih članic: od pridobitve statusa posebnega gosta v Parlamentarni skupščini do uradno vložene kandidature za sprejem in

33 Arhiv MZZ RS.

34 V vabilu sta opredeljena število sedežev, ki jih bo država imela v skupščini, in njen finančni prispevek organizaciji.

35 H. Klebes, F. B. Rohmer, nav. delo, str. 48.

36 To zasledimo pri včlanjevanju Armenije, Azerbajdžana in Gruzije.

37 H. Klebes, F. B. Rohmer, nav. delo, str. 40.

14. 5. 1993 postala članica. Izpolnila je pogoje iz 4. člena statuta, deponirala listino o pristopu k Statutu Sveta Evrope in hkrati podpisala tudi Evropsko konvencijo o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin z njenimi tedaj enajstimi protokoli.³⁸

5.3 Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj

Za vstop v OECD je značilna postopnost.

Slovenija je za članstvo v tej organizaciji zaprosila že leta 1996 in enajst let pozneje na Ministrskem svetu OECD prejela povabilo za začetek pogajanj o članstvu v tej organizaciji.

Še istega leta je Svet OECD sprejel *Program pristopa Slovenije k ustanovnemu aktu te organizacije – Konvenciji o OECD*.³⁹ Ta program, ki vsebinsko in postopkovno določa pristop Slovenije k OECD, vsebuje tudi: obveznosti v zvezi s sprejetjem ciljev, obveznosti in zaveze organizacije iz Konvencije o OECD, vsebinska področja, ki so pomembna za pristop k OECD, ter določa odbore in druge organe, ki presojujejo pripravljenost Slovenije za vstop. Omenjeni program je bil za Slovenijo podlaga za pripravo *Izhodiščnega memoranduma za vstop Slovenije v OECD*, ki ga je vlada poslala OECD.⁴⁰

V okviru Programa pristopa Slovenije k ustanovnemu aktu OECD so od jeseni leta 2008 odbori in drugi delovni organi OECD presojali *pripravljenost Slovenije za vstop v OECD*. Preverjanje v odboru je končano, ko države članice OECD na zaprti seji odbora dosežejo soglasje o ustreznosti kandidatke za članstvo.⁴¹

Za Slovenijo je bilo *preverjanje* končano aprila leta 2010. Slovenija je 14. 4. 2010 generalnemu sekretarju OECD poslala *zaključno izjavo*. Svet OECD je 10. 5. 2010 na podlagi te izjave in *pozitivnih stališč* organov OECD o pripravljenosti Slovenije za vstop v OECD sprejel sklep, da Slovenijo *povabi*,⁴² da pristopi h Konvenciji o OECD.⁴³

38 Arhiv MZZ RS.

39 Prav tam.

40 Slovenija je zaradi novih in dopoljenih aktov ter dokumentov OECD pripravila še štiri dopolnitve Izhodiščnega memoranduma, zadnjo v letu 2010.

41 Arhiv MZZ RS.

42 Prav tam.

43 Svet se lahko odloči povabiti katero koli vlado, ki je pripravljena prevzeti obveznosti članstva, da pristopi h Konvenciji o OECD. Pristop začne veljati z deponiranjem listine o pristopu h Konvenciji o OECD pri depozitarju – vladi francoske republike (16. člen Konvencije o OECD).

Slovenija in OECD sta na podlagi povabila 1. 6. 2010 podpisali *Sporazum o pogojih pristopa* Republike Slovenije h Konvenciji o OECD.⁴⁴ Slovenija je 21. 7. 2010 postala dvaintrideseta članica OECD, ko je pri depozitarju deponirala *listino o pristopu* h Konvenciji o OECD.⁴⁵

6. INSTITUCIONALNI OKVIR MEDNARODNIH ORGANIZACIJ

Čeprav se mednarodne organizacije po strukturi med seboj razlikujejo, v njihovih ustanovnih aktih pretežno najdemo te organe:

- skupščino,
- svet in
- sekretariat.

6.1 Posebnosti v institucionalni strukturi mednarodnih organizacij

Na to opozarja Klabbers in s tem v zvezi omenja parlamentarni organ – npr. Parlamentarno skupščino Sveta Evrope.

Posvetovalna skupščina Sveta Evrope je kljub preimenovanju leta 1974 v Parlamentarno skupščino Sveta Evrope še vedno posvetovalni organ, s katerim se odbor ministrov lahko posvetuje. Parlamentarna skupščina lahko za odbor ministrov pripravi priporočila in mnenja, ki niso pravno zavezujoča (npr. mnenja o sprejemu novih članic, osnutkih mednarodnih pogodb in proračunu).⁴⁶

Parlamentarno skupščino sestavljajo predstavniki vsake države članice, ki jih voli nacionalni parlament med svojimi člani po postopku, ki ga sam določa⁴⁷, pri čemer mora biti politična sestava delegacije podobna ravnotežju političnih strank ali skupin v nacionalnem parlamentu. Ker si je skupščina leta 1950 zagotovila, da sama oblikuje svoj dnevni red brez potrditve odbora ministrov, v njej potekajo razprave o vseh vprašanjih, ki so v skladu s cilji in nalogami Sveta Evrope.⁴⁸ Razprava o tovrstnih

44 Sporazum je začel veljati 21. 7. 2010, Ur. l. RS – Mednarodne pogodbe, št. 10/10 (Ur. l. RS, št. 55/10).

45 Arhiv MZZ RS.

46 H. Klebes, F. B. Rohmer, nav. delo, str. 71.

47 Točka a 25. člena Statuta Sveta Evrope.

48 H. Klebes, F. B. Rohmer, nav. delo, str. 71.

vprašanjih poteka v desetih stalnih odborih. Skupščina med svojimi člani izvoli predsednika in podpredsednika,⁴⁹ pa tudi druge funkcionarje.⁵⁰

6.2 Splošne značilnosti in naloge organov mednarodnih organizacij

V nadaljevanju so poudarjene splošne značilnosti in naloge teh organov, ki so navedene v ustanovnih aktih večine mednarodnih organizacij.

1. *Skupščino* kot najvišji organ organizacije sestavljajo predstavniki vseh držav članic. Tako Generalno skupščino OZN sestavljajo delegacije vseh držav članic, ki štejejo največ pet predstavnikov.⁵¹ Za skupščino je značilno, da ima najobsežnejše pristojnosti, ki so v ustanovitvenem aktu mednarodne organizacije opredeljene zelo splošno. To je razvidno iz Ustanovne listine OZN, po kateri generalna skupščina lahko razpravlja o vseh vprašanih in zadevah, ki temeljijo na ustanovni listini ali so povezani z nalogami in pooblastili drugih organov, ustavljenih na podlagi ustanovne listine.⁵²

Skupščina izpolnjuje te splošne naloge:

- odobri proračun organizacije in članicam določa deleže, ki jih morajo plačati v zvezi s stroški organizacije za njeno delovanje;
- izvoli predsednika in po potrebi druge funkcionarje;
- izvoli člane izvršnega organa – sveta;
- odloča o vlogah za članstvo;
- odloča o ustanovitvi pomožnih organov in odobri njihove naloge ter pristojnosti,⁵³
- odobri spremembe ustanovnega akta mednarodne organizacije;
- določi sedež mednarodne organizacije;
- odobri svoj poslovnik;
- sprejema letno poročilo in druga poročila;

49 Točka a 28. člena Statuta Sveta Evrope.

50 Generalnega sekretarja Sveta Evrope, namestnika generalnega sekretarja (točka b 36. člena Statuta Sveta Evrope); sodnike Evropskega sodišča za človekove pravice po 22. členu Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščinah, ki je bila podpisana 4. 11. 1950 v Rimu, spremenjena s protokoli št. 3, 5, in 8 ter dopolnjena s protokolom št. 2 in njeni protokoli št. 1, 4, 6, 7, 9, 10 in 11 in je objavljena v Ur. l. RS – Mednarodne pogodbe, št. 7/93 (Ur. l. RS, št. 33/94); komisarja Sveta Evrope za človekove pravice (resolucija Odbora ministrov št. 50 (1999) o komisarju Sveta Evrope za človekove pravice).

51 Drugi odstavek 9. člena Ustanovne listine OZN.

52 10. člen Ustanovne listine OZN.

53 Pomožni organi Generalne skupščine OZN so: glavni odbori (7), delovni odbori za zasedanja generalne skupščine, stalni odbori in ad hoc organi.

- odobri sklepanje mednarodnih pogodb (z drugimi mednarodnimi organizacijami in sporazuma o sedežu).

2. *Svet* je izvršni organ organizacije, ki se sestaja pogosteje kot skupščina. V primerjavi s skupščino ga sestavlja manj predstavnikov članic organizacije.

Med običajne naloge sveta spadajo:

- med svojimi člani izvoli predsednika in po potrebi druge funkcionarje;
- po potrebi ustanovi pomožne organe in določi njihove pristojnosti in trajanje mandata;
- oblikuje svoj poslovnik in ga predloži skupščini v odobritev;
- obravnava in predloži skupščini osnutek delovnega programa, letnega proračuna agencije ter osnutek letnega poročila o delovanju agencije;
- pripravi vsa poročila, ki jih skupščina lahko zahteva;
- pripravi osnutek dnevnega reda zasedanj skupščine;
- sklepa sporazume ali dogovore z državami, mednarodnimi organizacijami v imenu organizacije po predhodni odobritvi skupščine.

3. *Sekretariat* sestavljajo generalni sekretar ali generalni direktor, ki je najvišji upravni uslužbenec, in osebje. Sekretariat se od najvišjega in izvršnega organa razlikuje v tem, da v njem niso zastopani predstavniki držav članic. To pomeni, da člani sekretariata delujejo izključno v interesu organizacije in so njej tudi odgovorni. Pri opravljanju svojih nalog so neodvisni, torej ne smejo iskati ali sprejeti navodil od katere koli vlade. Prav tako se morajo vzdržati ravnanj, ki bi utegnila vplivati na njihov položaj kot mednarodnih uslužbencev. Osebje sekretariata mora za zaposlitev izpolnjevati najvišje standarde učinkovitosti, sposobnosti in neoporečnosti ob upoštevanju čim širše geografske zastopanosti.

Praviloma sekretariat opravlja te naloge:

- izvaja delovni program in sklepe organov organizacije;
- pripravi in predloži izvršnemu organu osnutek letnega poročila delovanja organizacije ter druga poročila;
- pripravi in predloži svetu osnutek delovnega programa in osnutek letnega proračuna organizacije;
- zagotavlja administrativno in strokovno pomoč skupščini in svetu;
- omogoča stike med mednarodno organizacijo in njenimi članicami;
- vlogo ima tudi kot depozitar mednarodnih pogodb in pri registraciji ter objavi mednarodnih pogodb.

V sistemu OZN generalni sekretar ni samo najvišji upravni uslužbenec organizacije, temveč opravlja tudi pomembne politične naloge:

- lahko opozori Varnostni svet na kar koli kar bi lahko po njegovi presoji ogrozilo mednarodni mir in varnost;⁵⁴
- za generalno skupščino pripravlja letno poročilo o delu organizacije;⁵⁵
- je prisoten na vseh zasedanjih glavnih organov ZN, razen na obravnavah Meddržavnega sodišča.⁵⁶

Mednarodna organizacija ima lahko poleg naštetih organov v ustanovnem aktu opredeljen tudi sodni organ in njegove pristojnosti, kot npr. OZN (Meddržavno sodišče) in EU (Sodišče EU). Ker je Meddržavno sodišče poglobitni sodni organ OZN, na katerega se danes lahko obrne vseh 193 držav članic OZN, kratko opisujemo njegove pristojnosti.

Meddržavno sodišče odloča na podlagi mednarodnega prava⁵⁷ in po Ustanovni listini OZN rešuje spore med državami ter pripravlja svetovalna mnenja o pravnih vprašanjih.

V zvezi s prvo nalogo je bistvenega pomena, da državi/-e, ki sta/so stranki/-e v sporu, sprejmeta pristojnost Meddržavnega sodišča. Pri tem je to lahko:⁵⁸

- spor, ki je že nastal. Stranki/-e v ta namen skleneta/-jo posebno pogodbo, imenovano kompromis;
- za morebitne prihodnje spore, pri čemer je pristojnost Meddržavnega sodišča določena v mednarodnih pogodbah ali konvencijah, ki urejajo določeno področje;⁵⁹
- primer, ko država z enostransko izjavo – fakultativno klavzulo sprejme pristojnost Meddržavnega sodišča za prihodnje spore, ki pa temelji na vzajemnosti. To pomeni, da pristojnost Meddržavnega sodišča velja le med državami, ki sprejmejo istovrstno obveznost. To so pravni spori glede:
 - razlage mednarodnih pogodb;
 - vprašanj mednarodnega prava;

54 99. člen Ustanovne listine OZN.

55 98. člen Ustanovne listine OZN.

56 Prav tam.

57 38. člen Statuta Meddržavnega sodišča.

58 36. člen Statuta Meddržavnega sodišča.

59 IX. člen Konvencije o preprečevanju in kaznovanju zločina genocida, ki je bila podpisana v New Yorku 9. 12. 1948, objavljena je v Uradnem vestniku Prezidija Ljudske skupščine FLRJ, št. 2/50.

- dejstev, ki bi, če bi bila ugotovljena, pomenila kršitev mednarodnih obveznosti in
- oblike ali obsega odškodnine v primeru nespoštovanja mednarodnih obveznosti.

Stranke v sporu pred Meddržavnim sodiščem so lahko samo države.⁶⁰ Ker je Statut Meddržavnega sodišča sestavni del Ustanovne listine OZN, so članice OZN *ipso facto* tudi pogodbenice tega statuta.⁶¹

Statusa pravnice stranke pred tem sodnim organom OZN torej ne morejo imeti mednarodne organizacije in fizične osebe. Vloga mednarodnih organizacij je v postopkih pred tem sodnim organom omejena le na postopkovna dejanja. Tako mednarodna organizacija pošlje Meddržavnemu sodišču, na podlagi njegovega zaprosila, podatke v zvezi s primerom, ki ga sodišče obravnava.⁶²

Meddržavno sodišče je pri dajanju svetovalnih mnenj omejeno le na generalno skupščino in varnostni svet, kadar ga za to zaprosita. Drugi organi OZN in specializirane agencije za tako zaprosilo potrebujejo pooblastilo Generalne skupščine.⁶³

Svetovalno mnenje se lahko nanaša le na pravno vprašanje.⁶⁴ Svetovalna mnenja v primerjavi s sodbami Meddržavnega sodišča sicer niso pravno zavezujoča, so pa pomembna za razjasnitev pravnih vprašanj.

Sodba Meddržavnega sodišča je končna in obvezna za stranki. Če katera od strank ne izpolni obveznosti iz sodbe, se druga stranka lahko obrne na Varnostni svet, ki lahko po svoji presoji da priporočila ali odloči o potrebnih ukrepih za izvršitev sodbe.⁶⁵

7. FINANCIRANJE MEDNARODNIH ORGANIZACIJ

Financiranje je za samostojno in učinkovito izpolnjevanje ciljev in nalog mednarodnih organizacij bistvenega pomena. Vsaka mednarodna organizacija ima zato svoj

60 Prvi odstavek 34. člena Statuta Meddržavnega sodišča.

61 Prvi odstavek 93. člena Ustanovne listine OZN.

62 Drugi odstavek 34. člena Statuta Meddržavnega sodišča.

63 96. člen Ustanovne listine OZN.

64 Prvi odstavek 65. člena Statuta Meddržavnega sodišča.

65 94. člen Ustanovne listine OZN.

proračun, iz katerega se letno financirajo izdatki organizacije. Proračun, ki ga po postopku iz ustanovitvenega akta vsako leto⁶⁶ odobri v tem aktu določen organ,⁶⁷ je sestavljen iz prejemkov in izdatkov. Pri izdatkih⁶⁸ ločimo administrativne (plače za osebje organizacije, stroški za organizacijo konferenc, najem prostorov, kjer je sedež organizacije, potni stroški osebja organizacije, nakup opreme) in izvedbene izdatke organizacije (namenjene za opravljanje dejavnosti organizacije).

Ustanovni akti finančnih vprašanj podrobno ne urejajo. To vlogo imajo finančni pravilniki, ki so notranji akti organizacije.

Mednarodne organizacije svoje izdatke običajno krijejo:

- Z obveznimi prispevki članic v obliki letne članarine. V sistemu OZN generalna skupščina na podlagi poročila odbora za prispevke članicam določi višino članarine, ki je obvezna (generalna skupščina o tem sprejme zavezujoč sklep z dvotretjinsko večino).⁶⁹ V ta namen sestavi t. i. lestvico deležev (angl. *scale of assessment*), pri kateri se upoštevajo: dohodek članice, dohodek na prebivalca in splošna raven razvoja. To metodo najpogosteje uporabljajo tudi druge mednarodne organizacije.⁷⁰
- S prostovoljnimi prispevki. Proračun Centra jugovzhodne Evrope za odkrivanje in pregon kaznivih dejanj se financira s prispevki držav članic in prostovoljnimi prispevki, med katere spadajo donacije, subvencije ali druga sredstva vlad držav članic, mednarodnih organizacij ali drugih javnih virov in zasebna sredstva, ki jih predhodno odobri svet.
- Iz drugih mogočih virov (organizacije kot npr. UNESCO se financirajo s prodajo lastnih izdelkov – Unicefovih voščilnic; WIPO iz plačil fizičnih oseb za registracijo patentov, blagovnih znamk itd.).

Finančni nadzor nad proračunskimi izdatki organizacije opravljata notranja in zunanja finančna revizija.

66 Nekatere mednarodne organizacije, npr. OZN, proračun sprejemajo vsaki dve leti.

67 V Mednarodni agenciji za obnovljivo energijo po prvem odstavku točke E XI. člena osnutek proračuna pripravi sekretariat in ga predloži izvršnemu organu – svetu v pregled. Svet ga nato pošlje najvišjemu organu organizacije, tj. skupščini, in ji priporoča, da ga odobri ali ga vrne sekretariatu v ponovni pregled. V OZN proračun obravnava in odobri Generalna skupščina (prvi odstavek 17. člena Ustanovne listine OZN).

68 J. Klabbers, nav. delo, str. 131.

69 Drugi odstavek 18. člena Ustanovne listine OZN.

70 J. Klabbers, nav. delo, str. 131.

Iz ustanovnih aktov običajno izhajajo tudi sankcije (izguba glasovalnih pravic), če mednarodna organizacija s plačilom svojih finančnih prispevkov zamuja. Skupščina članici dovoli izjemo le, če oceni, da je neplačilo posledica okoliščin, na katere članica nima vpliva.

7.1 Svet Evrope

Za financiranje izvedbenih stroškov Sveta Evrope statut predvideva dva načina.⁷¹ Po prvem stroške za zastopanje v odboru ministrov in posvetovalni skupščini krije vsaka članica sama. Po drugem se stroški sekretariata in drugi skupni stroški razdelijo med države članice, pri čemer odbor ministrov upošteva merilo njihovega števila prebivalstva, lahko pa tudi merilo njihovega nacionalnega dohodka na prebivalca. Proračun organizacije pripravi generalni sekretar in ga pošlje v potrditev odboru ministrov.

Sklep

Mednarodne organizacije nastanejo na podlagi ustanovnega akta, ki je lahko mednarodna pogodba ali resolucija, kar je odvisno od politične volje ustanoviteljic.

Ne moremo prezreti, da so mednarodne organizacije živ organizem, ki se nenehno razvija. Prav njihov dinamični razvoj sčasoma lahko povzroči, da je okvir ustanovnih aktov v praksi presežen. Zato je pri razlagi ustanovnih aktov še posebej dobrodošla in uporabna teorija izvedenih pristojnosti mednarodnih organizacij, ki mednarodni organizaciji omogoča fleksibilno in učinkovito delovanje.

Iz ustanovnih aktov (npr. Konvencije o Centru jugovzhodne Evrope za odkrivanje in pregon kaznivih dejanj, Statuta Mednarodne agencije za obnovljivo energijo) izhaja izrecna določba, po kateri k tema aktoma pridržki niso dopustni. To je racionalna določba, ki članicam preprečuje, da bi se ob sklicevanju na pridržke izognile svojim obveznostim iz teh aktov.

Zanimivi sta še dve določbi v Statutu Mednarodne agencije za obnovljivo energijo. Ta Statut se od drugih ustanovnih aktov, ki so predstavljeni v tem članku, razlikuje po tem, da ne le državam, temveč tudi regionalnim medvladnim organizacijam za gospodarsko povezovanje, na katere so države članice prenesle pristojnosti, dovoljuje članstvo v tej agenciji. Taka organizacija ima pravico do glasovanja omejeno, saj lahko

71 38. člen Statuta Sveta Evrope.

glasuje le o tistih zadevah, za katere so države članice nanjo prenesle pristojnosti. Organizacija tako glasuje namesto svojih držav članic, ne pa vzporedno z njimi.

Druga zanimivost je namen Statuta Mednarodne agencije za obnovljivo energijo, da prepreči podvajanje nalog te agencije s sorodnimi mednarodnimi organizacijami. Zato Statut te mednarodne organizacije napotuje, da si prizadevajo z obstoječimi institucijami in organizacijami vzpostaviti medsebojne odnose in tesno sodelovanje.

Opazna je tudi razlika v pristopu države k mednarodni pogodbi in pristopu novih članic k ustanovnemu aktu mednarodnih organizacij. V prvem primeru je to enostranski akt, s katerim država pristopi k mednarodni pogodbi, ki po mednarodnem pravu že velja. V drugem nove članice pristopijo k ustanovnemu aktu mednarodne organizacije, kar ni povsem enostransko dejanje. Pristojni organ namreč predhodno sprejme odločitev, da država lahko postane članica te organizacije (sprejem novih članic v OZN).

Ne glede na namen ustanovitve mednarodnih organizacij jim je skupno, da opravljajo svoje dejavnosti, zaradi katerih so bile ustanovljene, so pravna osebnost, imajo lastna pravila o včlanjevanju, organe in so za njihovo delovanje potrebna finančna sredstva.

Prispevek obravnava le nekatere ustanovne akte mednarodnih organizacij (OZN, Sveta Evrope, Mednarodne agencije za obnovljivo energijo (IRENA), Centra jugovzhodne Evrope za odkrivanje in pregon kaznivih dejanj in OECD), saj bi obravnavala drugih tovrstnih aktov po izbranih merilih (dejavnosti mednarodnih organizacij, pravna osebnost, članstvo v mednarodnih organizacijah, organi in financiranje) zahtevala posebno analizo.

Literatura

Učbeniki in monografije:

Chittharanjan Felix Amerasinghe: Principles of the Institutional Law of International Organizations, Cambridge University Press 1996.

Jan Klabbers: An Introduction to International Institutional Law, Cambridge University Press 2002.

Heinrich Klebes, Florence Benoît Rohmer: Pravo Sveta Evrope, Na poti k vseevropskemu pravnemu prostoru, GV Založba, Ljubljana 2006.

Obrad Račić, Vojin Dimitrijević: Međunarodne organizacije, Beograd: Savremena administracija 1988.

Danilo Türk: Temelji mednarodnega prava, GV Založba, Ljubljana 2007.

Članki:

Jan Klabbers: Institutional Ambivalence by Design: Soft Organizations in International Law, v: Nordic Journal of International Law, 2001, str. 403–421.

Pravni viri in dokumenti:

- Ustanovna listina Organizacije združenih narodov, Sklep o objavi besedila Ustanovne listine OZN in njenih sprememb, Ur. l. RS - Mednarodne pogodbe, št. 1/14 (Ur. l. RS, št. 2/14).
- Dunajska konvencija o pravu mednarodnih pogodb, Akt o notifikaciji nasledstva glede konvencij Organizacije združenih narodov, 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, nov prevod konvencije objavljen v Ur. l. RS – Mednarodne pogodbe, št. 13/11 (Ur. l. RS, št. 87/11).
- Agreement concerning the Creation of the Organization of Petroleum Exporting Countries, United Nations Treaty Series, 1962, št. 6363.
- Report of the International Law Commission, Sixty-third session (26 April–3 June and 4 July–12 August 2011), General Assembly Official Records, Sixty-Sixth Session, Supplement, št. 10 (A/66/10).
- Konvencija o Centru jugovzhodne Evrope za odkrivanje in pregon kaznivih dejanj, Ur. l. RS – Mednarodne pogodbe, št. 12/10 (Ur. l. RS, št. 63/10), obvestilo o prenehanju veljavnosti konvencije in Protokola o privilegijih in imunitetah Centra jugovzhodne Evrope za odkrivanje in pregon kaznivih dejanj, objavljeno v Ur. l. RS - Mednarodne pogodbe, št. 4/13 (Ur. l. RS, št. 22/13).
- Konvencija o Organizaciji za gospodarsko sodelovanje in razvoj skupaj z dopolnilnima protokola št. 1 in 2, Ur. l. RS – Mednarodne pogodbe, št. 10/10 (Ur. l. RS, št. 55/10).
- Konvencija o preprečevanju in kaznovanju zločina genocida, Uradni vestnik Prezidija Ljudske skupščine FLRJ, št. 2/50.
- Konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščinah, spremenjena s protokoli št. 3, 5, in 8 ter dopolnjena s protokolom št. 2 in njenimi protokoli št. 1, 4, 6, 7, 9, 10 in 11, Ur. l. RS – Mednarodne pogodbe, št. 7/93 (Ur. l. RS, št. 33/94).
- Lizbonska pogodba, ki spreminja Pogodbo o Evropski uniji in Pogodbo o ustanovitvi Evropske skupnosti, Ur. l. RS – Mednarodne pogodbe, št. 4/08 (Ur. l. RS, št. 20/08).
- Sporazum o pogojih pristopa Republike Slovenije h Konvenciji o Organizaciji za gospodarsko sodelovanje in razvoj, Ur. l. RS – Mednarodne pogodbe, št. 10/10 (Ur. l. RS, št. 55/10).
- Statut Sveta Evrope, Ur. l. RS – Mednarodne pogodbe, št. 6/93 (Ur. l. RS, št. 23/93).
- Statut Mednarodne agencije za obnovljivo energijo (IRENA), Ur. l. RS – Mednarodne pogodbe, št. 1/10 (Ur. l. RS, št. 11/10).
- Resolucija Odbora ministrov št. 50 (1999) o komisarju Sveta Evrope za človekove pravice.

Svetovalno mnenje Meddržavnega sodišča v Haagu:

Reparations for Injuries Suffered in the Service of the United Nations (1949), ICJ Reports 174.

Mihael Zupančič*

UČINKI MEDNARODNIH POGODB IN MEDNARODNIH ENOSTRANSKIH AKTOV DRŽAV

Uvod

Namen tega prispevka je obravnavati problematiko, ki se sama po sebi zdi enostavna: mednarodne pogodbe imajo pravne učinke za države, ki so privolile, da jih zavezujejo, podobno, samo manj, pa velja tudi za enostranske akte. Za vsakdanje življenje bi ta opredelitev lahko celo zadostovala, a če se nekoliko bolj poglobimo v to temo, ugotovimo, kako so »bližnjice« nevarne ali pa vsaj netočne. Pri učinkih mednarodnih pogodb se namreč postavlja vrsta vprašanj: na koga učinkuje mednarodna pogodba, kakšne so posledice ob spremembi mednarodne pogodbe in kaj se zgodi, ko neka mednarodna pogodba preneha veljati oziroma ko neka država ne želi biti več njena pogodbenica.

Položaj je še nekoliko bolj zapleten, ko je govor o mednarodnopravnih učinkih enostranske izjave države. Lahko bi mislili, da take izjave nimajo kakšnih večjih pravnih posledic na mednarodnem prizorišču, saj naj bi šlo – po laičnem razmišljanju – le za enostransko izjavo države in ta lahko pove, kar hoče, a še zdaleč ni tako. V zgodovini je znan primer, ko je država ostala brez dela svojega ozemlja zaradi enostranske izjave visokega političnega predstavnika. Ta primer, ki ga bomo podrobneje obravnavali v drugem delu tega prispevka, pove zelo veliko o tem, da je treba biti enako previden, ko država sklepa neko mednarodno pogodbo ali pa ko da enostransko izjavo.

1. UČINKI MEDNARODNIH POGODB

Eno najstarejših in najbolj temeljnih pravil mednarodnega prava je pravilo, da je mednarodne pogodbe treba spoštovati: *pacta sunt servanda*. Države so zavezane ravnati tako, da ne ovirajo izpolnjevanja pogodb in da v dobri veri (*bona fides*), tj. vestno

* Univerzitetni diplomirani pravnik, pooblaščen minister, vodja Sektorja za mednarodno pravo Ministrstva za zunanje zadeve Republike Slovenije.

in pošteno, izpolnjujejo obveznosti, ki so zanje določene v mednarodnih pogodbah.¹ Prav tako pa je eno starejših pravil mednarodnega prava, da mednarodna pogodba nima učinka, ne pozitivnega ne negativnega, na državo, ki ni njena pogodbenica. To je torej »tretja« država, za katero velja pravilo *pacta tertiis nec nocent nec prosunt*.² A kot vedno so v pravu izjeme. V nadaljevanju bomo proučili učinke mednarodnih pogodb na države pogodbenice in države nepogodbenice.

1.1 Učinki mednarodnih pogodb na države pogodbenice

1.1.1 Spoštovanje načel *pacta sunt servanda* in *bona fides*

26. člen Dunajske konvencije o pravu mednarodnih pogodb (v nadaljevanju DKPMP) določa: »Vsaka veljavna mednarodna pogodba zavezuje pogodbenice in te jo morajo izvajati v dobri veri.«

Ko je Komisija za mednarodno pravo (v nadaljevanju KMP) predlagala to besedilo, je še posebej poudarila, da je to temeljno pravilo prava mednarodnih pogodb. Izvajanje mednarodne pogodbe v dobri veri in spoštovanje pravila *pacta sunt servanda* sta neposredno povezani in sta dva dopolnjujoča vidika enega in istega načela³.

Država pogodbenica ima dolžnost, ne samo da spoštuje določbe mednarodne pogodbe, temveč tudi njen duh (fr. *l'esprit du traité*). Ko govorimo o državi pogodbenici, imamo v mislih vse tri veje oblasti – izvršilno, zakonodajno in sodno. Pri tem je treba dodati, da imajo mednarodne pogodbe, katerih pogodbenica je država, praviloma učinke samo na državne organe, a v redkejših primerih se lahko zgodi, da imajo učinke tudi neposredno na fizične osebe (o tem več v nadaljevanju).⁴

Poleg načela *pacta sunt servanda* je tu še dopolnjujoče, a nič manj pomembno načelo izvajanja pogodbe v dobri veri. Po 18. členu DKPMP izvajanje v dobri veri pomeni »vzdržati se dejanj, zaradi katerih bi se lahko izničila predmet in namen mednarodne

1 D. Türk, nav. delo, str. 257.

2 Glej 4. oddelek III. dela Dunajske konvencije 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, nov prevod konvencije, objavljen v Ur. l. RS – Mednarodne pogodbe, št. 13/11 (Ur. l. RS, št. 87/11).

3 P. Dailler, M. Forteau, A. Pellet, nav. delo, str. 238.

4 D. Carreau, nav. delo, str. 217.

pogodbe».⁵ Mednarodna sodna praksa ponuja številne primere, v katerih so mednarodni sodni organi opredelili ta pojem. Meddržavno sodišče in še pred njim njegov predhodnik Stalno meddržavno sodišče sta v številnih primerih odločili, da morajo države pogodbenice izpolnjevati obveznosti, ki izhajajo iz mednarodnih pogodb, v dobri veri; pri tem je treba še posebej poudariti enega od prvih tovrstnih primerov, o katerem je odločalo Stalno arbitražno sodišče (Permanent Court of Arbitration – v nadaljevanju PCA). Slednje je 7. septembra 1910 posredovalo v sporu med Veliko Britanijo in Združenimi državami Amerike glede ribolova na severni obali Atlantika.⁶ PCA je moralo proučiti pristojnost Velike Britanije pri oblikovanju pravil ribolova v kanadskih vodah na podlagi t. i. Londonskega sporazuma iz leta 1818, ki ga je ta sklenila z Združenimi državami Amerike. PCA je razsodilo, da je suverenost Velike Britanije pri oblikovanju (notranjopravnih zakonskih ali podzakonskih) pravil za urejanje ribolova omejena na tista, ki so bila sprejeta v dobri veri in v skladu z določbami sporazuma.

Nespoštovanje enega ali drugega pravila pomeni kršitev mednarodnega prava in posledično odgovornost države kršiteljice⁷. Odgovornost države domnevne kršiteljice se lahko presoja na podlagi vnaprej dogovorjenih določb o reševanju sporov v sami mednarodni pogodbi ali pa s predložitvijo primera mednarodnemu sodnemu organu.

1.1.2 Morebitni neposredni učinki mednarodnih pogodb na fizične (in pravne) osebe

Praviloma imajo mednarodne pogodbe učinke samo na državne organe z upoštevanjem, da so »naslovniki« pravnih norm, ki so jih oblikovali z mednarodno pogodbo in v njej. Lahko pa se zgodi, da mednarodna pogodba učinkuje tudi neposredno na fizične in/ali pravne osebe in s tem opredeljuje njihove neposredne pravice in obveznosti. Taki mednarodni pogodbi sta npr. Pogodba o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti (oziroma bolj znana pod imenom Rimska pogodba) iz leta 1957 ali Konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin iz leta 1950. V tem primeru govorimo tudi o neposredno izvršljivi (angl. *self-executing*) mednarodni pogodbi⁸. Nam še posebej znan primer je Državna pogodba o ponovni vzpostavitvi neodvisne in demokratične Avstrije (oziroma Avstrijska državna pogodba – v nadaljevanju

5 P. Dailler, M. Forteau, A. Pellet, nav. delo, str. 239.

6 R. S. A., Vol. XI, str. 188.

7 D. Carreau, nav. delo, str. 149.

8 Prav tam.

ADP)⁹. Avstrijsko ustavno sodišče, pristojno za razlago ADP, je namreč odločilo, da so drugi, tretji in četrti odstavek 7. člena ADP, ki se nanašajo na pravice slovenske in hrvaške manjšine v Avstriji, neposredno izvršljivi. To pomeni, da se lahko predstavniki teh dveh manjšin neposredno sklicujejo na te določbe pri uveljavljanju oziroma zaščiti svojih pravic.

Neposredna uporaba določb mednarodne pogodbe ima – vsaj v teoriji – poseben pomen, saj pomeni, da kakršno koli notranjepravno pravilo, ki ga država sprejme in je v nasprotju z določbo mednarodne pogodbe, ni veljavno oziroma se ne more uporabiti. Drugače povedano, neposredno izvršljiva določba mednarodne pogodbe prevlada nad kakršnim koli notranjim aktom, če je v nasprotju z njo. Toda to je, kot je omenjeno, v tem primeru bolj teorija. Mednarodno pravo namreč ne govori veliko o tem vidiku in tudi takrat, ko je neka določba mednarodne pogodbe neposredno izvršljiva, to še ne daje nobenega jamstva fizičnim osebam oziroma skupinam fizičnih in/ali pravnih oseb, da bodo pravice, ki jih s tem pridobijo, lahko tudi uveljavile. ADP je glede tega zelo dober oziroma konkreten primer. Kljub neposredno izvršljivemu 7. členu (drugi, tretji in četrti odstavek) in številnim odločbam avstrijskega ustavnega sodišča pravice slovenske manjšine ostajajo še vedno nedorečene 56 let po podpisu ADP.

1.1.3 Pomembnost volje držav pogodbenic pri določitvi učinkov mednarodnih pogodb

Mednarodne pogodbe imajo, kot smo že videli, učinke na države pogodbenice, vendar ni nepomembno, od kdaj naprej mednarodna pogodba učinkuje in kje učinkuje. Naj tukaj samo spomnimo na 28. in 29. člen DKPMP, ki se nanašata na neveljavnost mednarodnih pogodb za nazaj (oziroma neretroaktivnost) in njihovo ozemeljsko veljavnost:

»28. člen

Neveljavnost mednarodnih pogodb za nazaj

Razen če iz mednarodne pogodbe ne izhaja drugačen namen ali se sicer ne ugotovi drugače, mednarodna pogodba ne zavezuje pogodbenice glede dejanja ali dejstva pred dnem njene uveljavitve ali glede stanja, ki se je končalo z dnem uveljavitve mednarodne pogodbe za to pogodbenico.

9 Državna pogodba o ponovni vzpostavitvi neodvisne in demokratične Avstrije je sicer mednarodna pogodba, a je hkrati tudi »ustavna materija« oziroma del ustavnega »korpusa«, ki sestavlja ustavo Avstrije.

29. člen

Ozemeljska veljavnost mednarodnih pogodb

Razen če iz mednarodne pogodbe ne izhaja drugačen namen ali se sicer ne ugotovi drugače, mednarodna pogodba zavezuje vsako državo pogodbenico na njenem celotnem ozemlju.«

52. člen Pogodbe o Evropski uniji (v nadaljevanju PEU) in 355. člen Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU) določata njeno ozemeljsko veljavnost. 52. člen PEU navaja 28 držav članic EU, medtem ko 355. člen PDEU jasneje določa status nekaterih ozemelj držav članic.

1.1.4 Določitev učinkov glede na voljo držav pogodbenic: razlaga mednarodnih pogodb

Razlaga mednarodne pogodbe je lahko stvar njenih pogodbenic, te pa lahko to nalogo delegirajo tretjemu, npr. *ad hoc* sodišču ali pa Meddržavnemu sodišču. Tako npr. Ustanovno listino OZN razlagajo organi OZN, ki lahko tudi zaprosijo za posvetovalno mnenje sodišče organizacije¹⁰. V prvem primeru govorimo tudi o »avtentični razlagi«, v drugem primeru pa o »neavtentični razlagi«¹¹.

Razlaga, čeprav zapletena v praksi, se opira na logična in praktična pravila. Če se ozremo v preteklost, ugotovimo, da se je Grotius¹² pri razlagi mednarodnih pogodb zelo preprosto opiral na rimsko obligacijsko pravo. Danes je razlaga mednarodnih pogodb kodificirana v 31. do 33. členu DKPMP, za katere je Evropsko sodišče za človekove pravice 21. februarja 1975 v primeru *Golder*¹³ menilo, da imajo naravo običajnega prava¹⁴.

Pri tem se ni nepomembno vprašati, zakaj je razlaga mednarodne pogodbe sploh potrebna. Glede na splošnost določb so primeri, ko se neko pravilo lahko neposredno uporabi za konkreten primer, dokaj redki. To zahteva, da se predhodno nejasnosti razrešijo oziroma da se nekemu pravilu dasta jasen pomen in jasna vsebina. Tako

10 I. Brownlie, nav. delo, str. 631–632.

11 P. Dailler, M. Forteau, A. Pellet, nav. delo, str. 277–280.

12 Hugo Grotius (1583–1645) je bil nizozemski diplomat, pravnik, književnik, politični in pravni filozof. Velja za utemeljitelja sodobnega mednarodnega prava.

13 GACEDH, št. 26.

14 D. Carreau, nav. delo, str. 150.

opredelitev pojmov sta potrdili Stalno meddržavno sodišče¹⁵ in nato Meddržavno sodišče,¹⁶ ki sta menili, da je treba pod pojmom »razlaga« razumeti točno opredelitev smisla in dometa neke določbe¹⁷.

V DKPMP so ustrezni 31. do 33. člen:

»31. člen

Splošno pravilo o razlagi

1. Mednarodna pogodba se razlaga v dobri veri v skladu z običajnim pomenom izrazov v mednarodni pogodbi v njihovem kontekstu ter glede na njen predmet in namen.

2. Za razlago mednarodne pogodbe kontekst poleg besedila, vključno z uvodom in prilogami, zajema:

- vsak dogovor v zvezi z mednarodno pogodbo, ki ga ob njeni sklenitvi dosežejo vse pogodbenice;
- vsako listino, ki jo sestavi ena ali več pogodbenic ob sklenitvi mednarodne pogodbe in jo druge pogodbenice sprejmejo kot listino, ki se nanaša na mednarodno pogodbo.

3. Skupaj s kontekstom se upoštevajo:

- vsak poznejši dogovor med pogodbenicami glede razlage mednarodne pogodbe ali uporabe njenih določb;
- vsaka poznejša dejanska uporaba mednarodne pogodbe, na podlagi katere nastane dogovor pogodbenic v zvezi z razlago mednarodne pogodbe;
- vsako ustrezno pravilo mednarodnega prava, ki se lahko uporablja v odnosih med pogodbenicami.

4. Izraz se lahko razlaga drugače, če se ugotovi, da je bil tak namen pogodbenic.

15 PCIJ Reports, Series A, št. 13, str. 108

16 ICJ Reports, 1950, str. 402.

17 P. Dailler, M. Forteau, A. Pellet, nav. delo, str. 276.

32. člen

Dodatna sredstva za razlago

Za razlago se lahko uporabijo dodatna sredstva, predvsem pripravljalno delo in okoliščine, v katerih je bila mednarodna pogodba sklenjena, da se potrdi pomen, ki izhaja iz uporabe 31. člena, ali določi pomen, kadar je razlaga v skladu z 31. členom:

- dvoumna ali nejasna ali
- privede do rezultata, ki je očitno nesmiseln ali nerazumen.

33. člen

Razlaga mednarodnih pogodb, katerih verodostojnost besedila je potrjena v dveh ali več jezikih

1. Če je verodostojnost besedila mednarodne pogodbe potrjena v dveh ali več jezikih, je njeno besedilo verodostojno v vsakem od teh jezikov, razen če ni v mednarodni pogodbi določeno ali če se pogodbenice ne dogovorijo, da ob neskladnosti prevlada določeno besedilo.

2. Besedilo mednarodne pogodbe v drugem jeziku, ki ni jezik, v katerem je bila verodostojnost besedila potrjena, se šteje kot verodostojno le, če tako določa mednarodna pogodba ali so se pogodbenice tako dogovorile.

3. Za izraze v mednarodni pogodbi se domneva, da imajo enak pomen v vsakem verodostojnem besedilu.

4. Če se pri primerjavi verodostojnih besedil ugotovi razlika v pomenu, ki je z uporabo 31. in 32. člena ni mogoče odpraviti, obvelja pomen, ki je glede na predmet in namen mednarodne pogodbe najbližje vsem besedilom, razen kadar na podlagi prvega odstavka določeno besedilo prevlada.«

Türk v svojem delu¹⁸ navaja, da je Dunajska konvencija o pogodbenem pravu (DKPP)¹⁹ (31. člen) kot splošno pravilo o razlagi določila tekstualno (jezikovno) razlago: pogodbo je treba razlagati v dobri veri, po običajnem pomenu izrazov,

18 D. Türk, nav. delo, str. 259–260. »Poleg tekstualne razlage, ki temelji na besedilu pogodbe, sta v praksi v uporabi tudi subjektivna razlaga, ki izhaja iz volje pogodbenih strank, in teleološka razlaga, ki izhaja iz ciljev pogodbe. Besedilo 31. člena [DKPMP] je izhodišče vsem tem trem vrstam razlage, saj se tudi volja pogodbenih strank in cilji pogodbe prvenstveno izražajo v besedilu«. Prav tam, str. 260.

19 Po objavi novega uradnega prevoda konvencije (glej opombo 2) Dunajska konvencija o pravu mednarodnih pogodb, za katero se uporablja kratica DKPMP.

uporabljenih v pogodbi, v njihovem kontekstu ter v luči predmeta in cilja (prvi odstavek 31. člena)²⁰:

- dobra vera: ta pojem je, kot smo že videli, težko opredeliti, a gledano splošno zahteva od držav pogodbenic, da spoštujejo hkrati določbe mednarodne pogodbe in voljo pogodbenic, ki je bila izražena med sklepanjem mednarodne pogodbe.²¹ To slednje nakazuje samo težavo razlage, saj države ne želijo, da jih mednarodna pogodba zavezuje v večjem obsegu, kot je tisti, na katerega so pristale²²;
- običajen pomen izrazov: v svojem posvetovalnem mnenju iz 16. maja 1925 v primeru *Poljske poštne storitve v Gdansku*²³ je Stalno meddržavno sodišče menilo, da poštne storitve, ki jih je Poljska lahko vzpostavila v Svobodnem mestu Gdansk na podlagi mednarodne pogodbe, ne morejo biti omejene samo na storitve v poštnem uradu (poštni stavbi) glede na to, da je treba pojem »poštne storitve« razlagati v običajnem pomenu izraza, torej kot storitve, ki jih normalno opravlja pošta²⁴. Če omenimo še en primer, se lahko opremo na posvetovalno mnenje Meddržavnega sodišča iz 3. marca 1950 o pristojnosti Generalne skupščine OZN glede vstopa nove države v OZN,²⁵ ki je menilo, da se mora analiza nekih določb mednarodne pogodbe končati, če je mogoče razbrati iz običajnega pomena besed in konteksta, kakšen je njihov pomen²⁶;
- pomen izrazov v njihovem kontekstu: gre za element, ki zahteva, da se pri razlagi upošteva celotna mednarodna pogodba²⁷, torej vključno z uvodom in vsemi aneksi oziroma prilogami²⁸. Poleg pogodbe in dodatkov pa spada v kontekst tudi vsak sporazum v zvezi s pogodbo, ki obstaja med pogodbenimi strankami ob sklenitvi pogodbe²⁹. Meddržavno sodišče in pred njim Stalno meddržavno sodišče sta tudi večkrat menili, da je treba pri razlagi upoštevati časovni kontekst. To sredstvo za razlago sicer ni novost DKPMP, temveč ga je izpostavilo že Stalno

20 V njihovem delu Dailler, Forteau in Pellet navajajo, da je razlika med sredstvi in pravili razlage, pri tem pa dodajajo, da je tako razlikovanje lahko videno kot sporno. Sredstva razlage naj bi bila vsi vsebinski ali postopkovni elementi, potrebni za razumevanje besedila, medtem ko naj bi bila pravila razlage tista, ki vodijo uporabo teh sredstev. P. Dailler, M. Forteau, A. Pellet, nav. delo, str. 284.

21 D. Carreau, nav. delo, str. 150.

22 P. Dailler, M. Forteau, A. Pellet, nav. delo, str. 283.

23 PCIJ Reports, Series B, št. 11, 1925, str. 37

24 I. Brownlie, nav. delo, str. 634.

25 ICJ Reports, 1950, str. 8.

26 D. Carreau, nav. delo, str. 151.

27 I. Brownlie, nav. delo, str. 634.

28 M. N. Shaw, nav. delo, str. 934.

29 D. Türk, nav. delo, str. 260.

meddržavno sodišče v posvetovalnem mnenju iz 12. avgusta 1922 v primeru Pristojnosti MOD za določanje pogojev dela v kmetijstvu³⁰. To pravilo je Meddržavno sodišče ponovilo leta 1961 v znanem primeru *Tempelj Preah Vihear*,³¹ ko še ni odločalo o vsebini, temveč o predhodnih vprašanjih. Toda razlaga ob upoštevanju konteksta pozna tudi omejitve, ki jo je poudarilo Stalno meddržavno sodišče v že omenjenem primeru *Poljske poštne storitve v Gdansku*³², in sicer posledica take razlage ne sme biti absurdna oziroma neprimerna rešitev³³;

- predmet in namen: mednarodno pogodbo je treba razlagati glede na cilje, ki jih želi doseči, oziroma so jih opredelile države pogodbenice. Sodišče EU npr. pri razlagah sistematično uporablja to sredstvo.

Ta osrednja sredstva za razlago mednarodnih pogodb pa niso edina. DKPMP in razni mednarodni sodni organi navajajo tudi druga:

- *ut res magis valeat quam pereat*: Meddržavno sodišče je 9. aprila 1949 za Krfsko ožino³⁴ med Veliko Britanijo in Albanijo menilo, da bi bilo v nasprotju z običajnimi sredstvi za razlago pogodb, kot jih določa DKPMP, če se ne bi upoštevalo tudi, kakšna je »uporabnost« (fr. *effet utile*) neke mednarodne pogodbe. Toda to sredstvo pozna tudi omejitve, in sicer razlaga, upošteva uporabnost mednarodne pogodbe, ne sme biti v nasprotju z njenim »duhom«³⁵;
- upoštevanje »duha« mednarodne pogodbe: to sredstvo je bilo dokaj pogosto uporabljeno, čeprav ga je težko opredeliti. Pri njegovi uporabi je treba paziti, da se ne sklepa kaj, kar ne izhaja iz mednarodne pogodbe. Meddržavno sodišče je tako 18. junija 1950 v posvetovalnem mnenju o razlagi mirovnih pogodb³⁶ menilo, da je njegova naloga, da razlaga pogodbo in je ne spreminja³⁷. Sodišče je dobilo vprašanje, ali lahko generalni sekretar OZN imenuje tretjega člana komisije (op.: ki se je vzpostavila s pogodbo) na prošnjo ene strani v sporu, če druga stran (op.: v tem konkretnem primeru Bolgarija, Madžarska in Romunija)

30 PCIJ Reports, Series B, št. 2 in 3, 1922, str. 23: (» [...] za preučitev vprašanja, predloženega sodišču, upošteva besedilo pogodbe, je treba seveda le-tega brati v njegovi celoti in se ne more njegov pomen določiti samo na podlagi nekaj ločenih stavkov, ki bi se jih ločilo od ostale vsebine, in ki se, vzeti iz konteksta, lahko razlagajo na različne načine«) (prevod M. Z.).

31 ICJ Reports, 1961, str. 32.

32 PCIJ Reports, Series B, št. 11, 1925, str. 39.

33 D. Carreau, nav. delo, str. 151.

34 ICJ Reports, 1962, str. 3, 33 ILR, str. 48.

35 D. Carreau, nav. delo, str. 152.

36 ICJ Reports, 1950, str. 229.

37 D. Carreau, nav. delo, str. 152.

zavrača imenovanje svojega člana. Sodišče je poudarilo, da se kršitve zaveze iz pogodbe ne morejo nadomestiti z ustanovitvijo komisije, ki ni komisija, kot je predvidena v pogodbi³⁸;

- restriktivna razlaga v povezavi z omejevanjem suverenosti držav pogodbenic: to pravilo izhaja iz preprostega in logičnega razmišljanja, da se državi pogodbenici ne morejo naložiti obveznosti, ki jih ni sprejela z mednarodno pogodbo. Drugače povedano, ne morejo se ji naložiti nove obveznosti brez njenega soglasja. V primeru *Lotus*³⁹ med Francijo in Turčijo je 7. septembra 1927 Stalno meddržavno sodišče presodilo, da ni mogoče sklepati, da države tiho (*tacite*) privolijo v omejevanje njihove suverenosti. Čeprav je to sredstvo, ki ga ne najdemo v DKPMP, pa je v posameznih (omejenih) primerih, kot npr. določanje pravic ali ozemeljskih privilegijev, ne samo kot »pomoč pri razlagi«, temveč tudi samostojno pravilo⁴⁰. To sredstvo se težko sklada s pravilom razlage, ki temelji na cilju in namenu mednarodne pogodbe,⁴¹ prav tako pa tudi s pravilom običajnega pomena izrazov, nad katerim pa vseeno ne bi smel prevladati⁴². Pri tem je treba poudariti, da sodišča zadnja leta pripisujejo manj pomena temu sredstvu⁴³, morda tudi zato, ker ima pojem suverenosti v svetu, v katerem živimo, manjši pomen kot npr. obdobje hladne vojne;
- upoštevanje poznejše prakse/volje držav pogodbenic: to je dokaj običajen način razlage, ki dovoljuje, da se zelo natančno opredeli smisel nekaterih določb mednarodne pogodbe⁴⁴. Država mora [pri tem] paziti, da se poznejša praksa ne oddalji od tistega, kar je ob sklenitvi pogodbe izražalo voljo pogodbenih strank⁴⁵. Tako so odločala številna mednarodna telesa, med drugim Stalno meddržavno sodišče⁴⁶, Meddržavno sodišče⁴⁷ in PCA⁴⁸;

38 M. N. Shaw, nav. delo, str. 936.

39 PCIJ Reports, Series A, št. 10, 1927, str. 18.

40 I. Brownlie, nav. delo, str. 636.

41 D. Carreau, nav. delo, str. 153.

42 I. Brownlie, nav. delo, str. 636.

43 Prav tam.

44 D. Carreau, nav. delo, str. 153.

45 D. Türk, nav. delo, str. 261.

46 Posvetovalno mnenje o pristojnosti MOD glede urejanja dela kmetijskih delavcev, PCIJ, Series B, št. 2, 1922, str. 38; posvetovalno mnenje o razlagi drugega odstavka 3. člena Lozanske pogodbe, PCIJ, Series B, št. 12, 1925, str. 24; odločitev v primeru brazilskih posojil, PCIJ, Series A, št. 21, 1929, str. 119.

47 *Krfska ožina*, ICJ Reports, 1949, str. 25.

48 *Ruske odškodnine med Rusijo in Turčijo*, R. S. A., Vol. XI, str. 433.

- uporaba pripravljanih del (oziroma t. i. *travaux préparatoires*): DKPMP jasno določa, da je to pomožno sredstvo razlage. Uporablja se, ko se iz običajnega pomena izrazov v danem kontekstu ne da ugotoviti smisel določb mednarodne pogodbe. Meddržavno sodišče⁴⁹, še pred njim pa Stalno meddržavno sodišče⁵⁰, sta si enotni, da se to sredstvo lahko uporablja za razlago samo »subsidiarno«⁵¹ in da mora razlaga temeljiti predvsem na obstoječem besedilu mednarodne pogodbe⁵², kot je bilo izpostavljeno pri ozemeljskem sporu med Libijo in Čadom 3. februarja 1994⁵³. O tem pa ju je tudi prepričalo več kot skeptično stališče držav, ki uporabljajo anglosaško pravo (angl. *common law*), še posebej Velike Britanije, ki je nasploh zelo zadržana do uporabe tega sredstva⁵⁴.

Naj sklenem z Vattelovo⁵⁵ zapovedjo: »Prvo pravilo je, da česar ni treba razlagati, ni dovoljeno razlagati.« Drugače povedano, razlagalec mora paziti, da jasnega besedila ne naredi po nepotrebnem bolj zapletenega.⁵⁶

1.2 Učinki mednarodnih pogodb na države nepogodbence

V skladu s splošnimi pravnimi načeli⁵⁷ mednarodna pogodba ne učinkuje na države, ki niso pogodbenice mednarodne pogodbe. To je načelo *pacta tertiis, nec prosunt nec nocent*. Drugače povedano, mednarodna pogodba se uporablja samo

49 Posvetovalno mnenje z 28. maja 1948 glede pogojev vstopa nove države v OZN, ICJ Reports, 1948, str. 63.

50 Posvetovalno mnenje z 15. novembra 1932 o razlagi konvencije iz leta 1919 o nočnem delu žensk, PCIJ Reports, Series A/B, št. 50, 1931, str. 380.

51 D. Carreau, nav. delo, str. 154.

52 M. N. Shaw, nav. delo, str. 936.

53 ICJ Reports, 1994, str. 22.

54 D. Carreau, nav. delo, str. 154.

55 Emer de Vattel (1714–1767) je bil švicarski filozof, diplomat in pravnik. S svojimi delom je postavil temelje sodobnega mednarodnega prava. Znan je predvsem po svojem delu *le Droit des gens ou principes de la loi naturelle appliqués à la conduite et aux affaires des Nations et des Souverains*.

56 D. Türk, nav. delo, str. 261.

57 »Besedilo 38. člena Statuta Meddržavnega sodišča uporablja izraz splošna pravna načela, ki jih prepoznavajo civilizirani narodi. To izrazje je močno zastarelo, saj je delitev na civilizirane in necivilizirane že dolgo opuščena. Zato uporabljamo izraz splošna pravna načela.« D. Türk, nav. delo, str. 59.

med pogodbenicami⁵⁸, tretjemu pa ne škodi niti ne koristi. A kot pogosto v pravu tudi to pravilo pozna izjeme.

1.2.1 Strogo pravilo *pacta tertiis, nec prosunt nec nocent ...*

To pravilo, ki je tudi že del običajnega prava, je kodificirano v 34. členu DKPMP: »Mednarodna pogodba tretji državi brez njene privolitve ne nalaga obveznosti niti ji ne daje pravic.«

Kot logično nadaljevanje tega pravila 35. člen DKPMP določa: »Za tretjo državo nastane obveznost na podlagi določbe mednarodne pogodbe, če pogodbenice s to določbo nameravajo naložiti obveznost in jo tretja država izrecno pisno sprejme.«

Te določbe se bolje razumejo, če jih beremo »*a contrario*«. Drugače povedano, **tretja država ne more imeti nekih obveznosti**, ki izhajajo iz mednarodne pogodbe, če pogodbenice niso tega izrecno predvidele in če ona sama tega ni izrecno priznala. Prav tako konkludentno dejanje tretje države ali njeno ravnanje v praksi ne zadoščata za nastanek obveznosti⁵⁹.

Mednarodni sodni organi so večkrat potrdili to pravilo. V primeru *Otok Palmas*⁶⁰ iz 4. aprila 1928 je razsodnik Max Huber jasno povedal, da mednarodne pogodbe, ki jih je Španija sklenila s tretjimi državami o priznanju njene suverenosti nad Filipini (op.: ta otok je bil del te države), nimajo učinka na Nizozemsko in slednje tudi ne zavezujejo. Stalno meddržavno sodišče je dve leti pred tem, 25. maja 1926, v posvetovalnem mnenju o nemških interesih v poljski Gornji Šleziji⁶¹ navedlo, da mednarodna pogodba učinkuje samo na države, ki so pogodbenice⁶². V »novejši« zgodovini lahko omenimo primer iz 26. maja 1959, ki se je nanašal na zračni incident z dne 27. julija 1955 med Bolgarijo in Izraelom, ko je Meddržavno sodišče⁶³ odločilo, da peti odstavek 36. člena njegovega statuta »[...] nima nobene veljave za države, ki niso njegove podpisnice«, v tem primeru Bolgarije⁶⁴.

58 I. Brownlie, nav. delo, str. 628.

59 D. Türk, nav. delo, str. 263.

60 R. S. A., Vol. II, str. 830.

61 PCIJ Reports, Series A, št. 7, 1926, str. 29.

62 S. Avramov, M. Kreča, nav. delo, str. 409.

63 ICJ Reports, 1959, str. 138.

64 D. Carreau, nav. delo, str. 155.

Mednarodna pogodba ne more škoditi tretji državi, **ne more pa ji tudi koristiti**. To pravilo je kodificirano v 36. členu DKPMP:

»36. člen

Mednarodne pogodbe, ki določajo pravice za tretje države

1. Za tretjo državo nastane pravica na podlagi določbe mednarodne pogodbe, če pogodbenice s to določbo nameravajo dati to pravico tretji državi ali skupini držav, ki ji ta pripada, ali vsem državam in če tretja država v to privoli. Šteje se, da je privolitev dana, dokler se ne izkaže nasprotno, razen če mednarodna pogodba ne določa drugače.

2. Država, ki uresničuje pravico v skladu s prejšnjim odstavkom, mora spoštovati pogoje njenega uresničevanja, predvidene v mednarodni pogodbi ali določene v skladu z njo.«

To je komplementarno načelo tistemu iz 35. člena DKPMP in mednarodna sodna praksa nam ponuja številne primere. V primeru *Otok Clipperton*⁶⁵ iz 28. januarja 1931 je v sporu med Francijo in Mehiko razsodnik – kralj Italije – razsodil, da se Mehika ne more sklicevati na Berlinski splošni akt iz leta 1885, ki določa pogoje zasedbe teritorijev, glede na to, da ni njena pogodbenica. Enako stališče je zavzel razsodnik Uden 29. marca 1933 v primeru *Gozdovi osrednjih Rodopov*⁶⁶, ko je Grčiji zavrnil pravico, da bi njeni državljani uživali neke pravice iz Konstantinopelske pogodbe, ki so jo v zvezi s temi gozdovi sklenile tretje države. Seveda pa se lahko zgodi, da neka mednarodna pogodba določa pravice oziroma koristi za tretjo državo. Mednarodno pravo je v tem primeru manj strogo glede načina privolitve tretje države in priznava tudi tiho privolitev⁶⁷.

1.2.2 ... in njegove izjeme

V praksi poznamo več izjem od tega pravila, delijo pa se v dve skupini. Prva se nanaša na primer, ko **država privoli, da jo mednarodna pogodba zavezuje**, čeprav sama ni pogodbenica, drugi pa na primere, ko govorimo o »objektivnih⁶⁸« **mednarodnih pogodbah, ki imajo učinke *erga omnes***.

Čeprav doktrina govori o izjemi od pravila *pacta tertiis, nec prosunt nec nocent*, velja primer, **ko država privoli, da jo mednarodna pogodba, katere pogodbenica**

65 R. S. A., Vol. II, str. 1105.

66 R. S. A., Vol. III, str. 1405.

67 D. Carreau, nav. delo, str. 156–157.

68 Prav tam, str. 159.

ni, zavezuje, razumeti tudi z vidika *a contrario* uporabe 34. in 35. člena DKPMP. Drugače povedano, DKPMP že sama predvideva možnost, da mednarodna pogodba zavezuje tretjo stran, če je ta privolila v to. Poglejmo, za katere primere gre.

35. člen DKPMP predvideva možnost, da se na podlagi mednarodne pogodbe naloži neka obveznost tretji državi, če s tem soglašata. Gre za tehniko »kolateralnega sporazuma«⁶⁹, po katerem obveznost tretje države ne izhaja iz same mednarodne pogodbe, temveč iz sporazuma, ki ga »sklene« z državami, ki so pogodbenice mednarodne pogodbenice in katere pogodbenica sama ni⁷⁰. Sodna praksa je sorazmerno skromna, treba pa je omeniti primer *Prostocarinsko območje dežele Gex in Savoje*⁷¹ iz 7. junija 1932 med Francijo in Švico, v katerem se je Francija sklicevala na 435. člen versajske pogodbe in zahtevala od Švice, da preklicuje pravice, ki jih imajo t. i. prostocarinske cone na francoskem ozemlju, ki so bile na podlagi Sklepne listine Dunajskega kongresa iz leta 1815 in Pariške pogodbe⁷² iz istega leta (20. novembra) dodeljene slednji. Stalno meddržavno sodišče ni ugodilo zahtevi Francije z argumentacijo, da se Francija v odnosu do Švice lahko sklicuje na 435. člen versajske pogodbe⁷³, katere Švica ni pogodbenica, samo če ga je Švica sama sprejela. V novejši zgodovini se lahko opremo na primer *Subpoena*⁷⁴ Mednarodnega kazenskega sodišča za nekdanjo Jugoslavijo (v nadaljevanju ICTY) iz 29. oktobra 1997, ko je navedlo, »da se države nečlanice Organizacije združenih narodov na podlagi 35. člena [...] zavežejo k spoštovanju obveznosti iz 29. člena [njegovega statuta] s tem, da jo izrecno in pisno sprejmejo«. Način sprejetja obveznosti je lahko različen. Švica je npr. leta

69 P. Dailler, M. Forteau, A. Pellet, nav. delo, str. 266.

70 Prav tam.

71 PCIJ Reports, Series A/B, št. 46, 1932, str. 141.

72 Pariška pogodba z dne 20. novembra 1815 ureja nova (ozemeljska in politična) razmerja po porazu cesarja Napoleona I. v bitki pri Waterlooju med zmagovalkami, predvsem Britanci, Avstrijci, Rusi in Prusi. Pri tem je treba poudariti, da Francija, čeprav se je pogodba dotika neposredno, ni njena podpisnica. Po prvi svetovni vojni sta Francija in Švica 7. avgusta 1921 podpisali sporazum o ukinitvi teh prostocarinskih con, ki pa ga Švica ni ratificirala, saj se je na referendumu z dne 8. februarja 1923 proti njemu opredelila močna večina državljanov konfederacije. Ne glede na to se je Francija enostransko odločila, da carinsko mejo s Švico izenači s politično mejo – kar je dejansko pomenilo enostransko ukinitve teh con – to pa je bil povod za spor, o katerem je nato odločalo Stalno meddržavno sodišče. Te Pariške pogodbe ne smemo zamenjati s Pariško mirovno pogodbo iz leta 1947.

73 »En tout état de cause l'article 435 du Traite de Versailles n'est opposable à la Suisse, qui n'est pas partie à ce traité, que dans la mesure où elle l'a elle-même acceptée.« (»435. člen Versajske mirovne pogodbe je za Švico, ki ni pogodbenica te pogodbe, zavezujoč samo, če ga je tudi sama sprejela.«) (prevod M. Z.)

74 IT-95-14-AR, 108 BIS, 26. odstavek.

1995 sprejela zakon, s katerim je v notranjo zakonodajo prenesla statut sodišča in s tem jasno sprejela obveznost iz njegovega 29. člena⁷⁵.

Mogoč je tudi nasproten primer, ko tretja država uživa pravice iz mednarodne pogodbe, čeprav ni njena pogodbenica. Več mednarodno priznanih pravnikov⁷⁶ omenja t. i. klavzulo države z največjimi ugodnostmi ter klavzulo *stipulation pour autrui* oziroma *stipulation in favour of a third state*, ki bi jo lahko prevedli »določba v dobro tretje države«.

Klavzula države z največjimi ugodnostmi je znana določba v pravu mednarodnih pogodb in tudi pogosto uporabljena. Naj spomnimo, da si v skladu z njo dve državi medsebojno priznata uporabo ugodnejšega režima, ki bi ga ena ali druga država pogodbenica priznala tretji državi. Cilj take klavzule je preprečiti diskriminatorno prakso oziroma ravnanje ene ali druge države⁷⁷. Klavzula je vedno vezana na posamezno mednarodno pogodbo in mora biti v njej izrecno predvidena⁷⁸. Domet take določbe pa je omejen na področja, za katera so države sprejele jasne zaveze. V primeru *Anglo-iranske naftne družbe*⁷⁹ iz 22. julija 1952 je Meddržavno sodišče odločilo, da se Velika Britanija ne more sklicevati na pogodbo med Dansko in Iranom iz leta 1934, ki je med drugim vsebovala določbe o reševanju sporov na podlagi klavzule države z največjimi ugodnostmi, ki sta jo vsebovali dve pogodbi med Iranom in Veliko Britanijo iz leta 1857 in 1903, glede na to, da je šlo za trgovinske pogodbe in ne pogodbe o reševanju sporov⁸⁰. Tudi sicer se ta klavzula uporablja v t. i. trgovinskih sporazumih, njena »oblika« pa se lahko razlikuje od primera do primera. Dober primer standardne klavzule je npr. v Trgovinskem sporazumu med SFRJ in Indijo⁸¹ z dne 31. marca 1956⁸².

75 P. Dailier, M. Forteau, A. Pellet, nav. delo, str. 267.

76 Prav tam, str. 267–271.

77 D. Carreau, nav. delo, str. 158.

78 S. Avramov, M. Kreča, nav. delo, str. 412.

79 ICJ Reports, 1952, str. 93.

80 D. Carreau, nav. delo, str. 158.

81 2. člen sporazuma določa: »U pogledu carinskih taksa i plaćanja u vezi uvoza i izvoza i u pogledu ubiranja tih taksa i plaćanja, kao i ma kakvih propisa, formalnosti i troškova koji su u vezi sa carinskim postupkom, ma kakva prednost, povlastica, olakšica ili izuzeće koje daje jedna od strana ugovornica, za ma koji proizvod poreklom iz neke druge zemalje, ili njoj namenjen, daće se odmah i bezuslovno za sličan proizvod koji potiče, ili je namenjen, za teritoriju druge strane ugovornice.« (»V zvezi s carino ter uvoznimi in izvoznimi pristojbinami ter njihovim zaračunavanjem kot tudi kakršnimi koli predpisi, formalnostmi in stroški, povezanimi s carinskim postupkom, se vse ugodnosti, prednosti, olajšave in izjeme, ki jih podeli ena pogodbenica za izdelek, ki izvira v drugi državi ali je vanjo namenjen, nemudoma in brezpogojno podelijo za vse podobne izdelke, ki izvirajo z ozemlja druge pogodbenice ali so vanjo namenjeni.«) (prevod M. Z.)

82 S. Avramov, M. Kreča, nav. delo, str. 412.

Vprašanje *stipulation pour autrui* oziroma *stipulation in favour of a third state* je dobro ponazorjeno v že prej omenjenem primeru *Prostocarinsko območje dežele Gex in Savoje*, ko je Stalno meddržavno sodišče v sporu med Francijo in Švico odločilo, da Sklepna listina Dunajskega kongresa iz leta 1815 vsebuje določbo, katere naslovnik je Švica, in ji dovoljuje vzpostavitev prostih con, v kar je slednja izrecno privolila⁸³. Nam »bližje« lahko omenimo Mirovno pogodbo z Italijo, podpisano 10. februarja 1947 v Parizu, v kateri se v drugem odstavku 33. člena aneksa VI⁸⁴, ki se nanaša na statut Svobodnega tržaškega ozemlja (STO), predvideva, da STO za Švico, Češkoslovaško, Avstrijo in Madžarsko vzpostavi ločene registre za njihove ladje. Če bi navedene države dale tako zahtevo, bi se štelo, da so sprejele pravice iz pogodbe⁸⁵. To pravilo je bilo nato kodificirano v 36. členu DKPMP in v drugem odstavku 37. člena DKPMP, ki določa: »Pravice, ki za tretjo državo nastane v skladu s 36. členom, pogodbenice ne morejo preklicati ali spremeniti, če se ugotovi, da je ni mogoče preklicati ali spremeniti brez privolitve tretje države.« Del doktrine šteje *stipulation pour autrui* za dokaj kontroverzno »prakso«. Ne samo zato, ker ni običajno, da se z mednarodno pogodbo dajejo pravice tretji državi, temveč tudi zato, ker je težko ugotoviti, kdaj – če sploh – postane pravica, ki je dana tretji državi, izvršljiva⁸⁶. Nekateri člani

83 PCIJ Reports serija A/B, št. 46, 1932, str. 147: »On ne saurait facilement présumer que des stipulations avantageuses à un Etat tiers aient été adoptées dans le but de créer en sa faveur un véritable droit. Rien cependant n'empêche que la volonté d'Etats souverains puisse avoir cet objet et cet effet. L'existence d'un droit acquis en vertu d'un acte passé par d'autres Etats qui ont stipulé en faveur d'un autre Etat ont entendu créer pour lui un véritable droit que ce dernier a accepté comme tel.« (»Težko bi bilo sklepati, da so bile določbe, ugodne za neko tretjo državo, sprejete z namenom oblikovanja dejanske pravice v njeno korist. Nič pa ne preprečuje, da ne bi volja suverenih držav imela takega namena in takega učinka. Obstoj pravice, pridobljene na podlagi nekega akta sklenjenega med drugimi državami, je torej odvisen od primera: treba je ugotoviti, ali so države, ki so delovale v korist neke druge države, zanjo nameravale oblikovati dejansko pravico, ki jo je ta sprejela kot tako.«) (prevod M. Z.)

84 Drugi odstavek 33. člena aneksa VI Mirovne pogodbe z Italijo: »A la demande de la Tchécoslovaquie et de la Confédération helvétique, le Territoire libre ouvrira des registres maritimes spéciaux pour les navires et bâtiments tchécoslovaques et helvétiques. Après la conclusion du Traité de paix avec la Hongrie et du traité rétablissant l'indépendance de l'Autriche respectivement, le Territoire Libre ouvrira, dans les mêmes conditions, des registres maritimes spéciaux pour les navires et bâtiments hongrois et autrichiens. Les navires et bâtiments inscrits dans ces registres battront pavillon de leurs pays respectifs.« (»Na zahtevo Češkoslovaške in Švicarske konfederacije svobodno ozemlje vzpostavi posebna registra za češkoslovaška in švicarska plovila in ladje. Po sklenitvi mirovne pogodbe z Madžarsko in pogodbe o ponovni neodvisnosti Avstrije svobodno ozemlje na enak način vzpostavi posebna registra tudi za madžarska in avstrijska plovila in ladje. Plovila in ladje, vpisani v te registre, plujejo pod zastavami svojih držav.«) (prevod M. Z.)

85 J. Andrassy, nav. delo, str. 338.

86 I. Brownlie, nav. delo, str. 629.

KMP so bili celo mnenja, da pravica, ki se z mednarodno pogodbo podeljuje tretji državi, ni pogojna in torej ne zahteva soglasja te tretje države⁸⁷. V sklepnem poročilu je KMP zavzela stališče, da se sama stališča članov komisije vsebinsko ne razlikujejo, kar se tudi kaže v besedilu 36. člena DKPMP, katerega člen temelji na predpostavki, da je država, kateri je pravica dana, to pravico tudi sprejela⁸⁸.

Primer, **ko imajo mednarodne pogodbe učinek *erga omnes***, se precej razlikuje od prejšnjega, ko tretja država privoli, da jo neka mednarodna pogodba (v celoti, a delno) zavezuje oziroma da uživa pravice, ki izhajajo iz nje. Nesporno je, da je v tem primeru očitno eden vidnejših razvojev mednarodnega javnega prava. Pri tem pa je treba paziti, da se ta pojem ne meša z določbami 38. člena DKPMP, ki se nanaša na primere, ko se neka pogodbeno določba sčasoma pretvori v običajno pravo. Tako so npr. Združene države Amerike nedavno izjavile, da bodo v celoti upoštevale določbe 75. člena Dodatnega protokola št. 1 k Ženevskim konvencijam iz leta 1949, čeprav niso pogodbenica tega protokola, z utemeljitvijo, da so te določbe postale že del običajnega prava⁸⁹. Enako velja za mednarodno pogodbo, s katero se kodificira neko običajno pravo. V teh dveh primerih to ni izjema od pravila »*pacta tertiis*«, saj zavezujoča narava neke norme ne izhaja iz mednarodne pogodbe, temveč iz običajnega prava. Običajno pravo pa ne pozna pojma »tretja država«⁹⁰.

Po mnenju dela doktrine tak razvoj tudi ni brez posledic na načelo suverenosti držav glede na to, da ni nobenega splošnega dogovora o tem, kakšna naj bi bila merila, po katerih bi se dalo odločiti, kdaj ima neka mednarodna pogodba učinke *erga omnes*⁹¹.

Mednarodne pogodbe, ki imajo učinke *erga omnes*, so seveda izjema od pravila, po katerem mora država privoliti v neki pravni režim, a po drugi strani tudi niso tako redke. Lahko govorimo o »objektivnih«⁹² mednarodnih pogodbah oziroma mednarodnih pogodbah, ki vzpostavljajo »objektivno« stanje⁹³, pri tem pa je treba poudariti,

87 Prav tam.

88 Prav tam, str. 629–630.

89 75. člen Dodatnega protokola k Ženevskim konvencijam se nanaša na humano ravnanje z vojnimi ujetniki. Ravnanje trenutne (Obamove) administracije je treba razumeti z vidika nasprotovanja ameriškega kongresa, da ratificira ta protokol kakor tudi drugi dodatni protokol. Glede slednjega je postopek ratifikacije začela že Reaganova administracija, a ga vse do danes kongres ni želel končati.

90 D. Carreau, nav. delo, str. 159.

91 P. Dailler, M. Forteau, A. Pellet, nav. delo, str. 272.

92 D. Carreau, nav. delo, str. 159.

93 P. Dailler, M. Forteau, A. Pellet, nav. delo, str. 273–274.

da je njihov učinek *erga omnes* prvič priznala komisija pravnikov (*Commission des juristes*), ki je bila leta 1920 s strani Društva narodov naprošena, da poda mnenje o statusa otokov Aaland⁹⁴, torej še pred vzpostavitvijo Stalnega mednarodnega sodišča. Ti otoki so bili demilitarizirani leta 1856 na podlagi Pariške pogodbe, sklenjene 30. marca 1856 med Veliko Britanijo, Francijo in Rusijo. Leta 1920 je Finska postala samostojna država in kot taka ji je bila podeljena suverenost nad omenjenimi otoki. Sosednja država Švedska je zahtevala, da se demilitarizacija otokov nadaljuje in se pri tem sklicevala na to, da ima pravico do kontinuitete glede statusa teh otokov in da ima posledično Finska obveznosti do nje. Komisija pravnikov je s tem soglašala, saj je menila, da pri pogodbi iz leta 1856 niso v igri samo švedski, temveč evropski interesi;

Poznamo namreč kar nekaj vrst mednarodnih pogodb z veljavo *erga omnes*:

- mednarodne »teritorialne« pogodb: nam najbolj znan primer je že prej omenjena ADP. To je pogodba, ki velja za vse države, čeprav jo je leta 1955 podpisalo samo pet držav (ZDA, Sovjetska zveza, Združeno kraljestvo, Francija in Avstrija), k njej pa so nato pristopile Avstralija, Brazilija, Češkoslovaška socialistična republika, Mehika, Nova Zelandija, Poljska in Socialistična federativna republika Jugoslavija, ki so izpolnjevale v 37. členu pogodbe navedene pogoje za pristop: države so bile članice Organizacije združenih narodov in 8. maja 1945 v vojni z Nemčijo⁹⁵. Obstajajo še drugi primeri kot npr. podelitev Antarktiki leta 1959 mednarodni status, čeprav je pogodbo podpisalo le 12 držav. Ta status predvideva demilitarizacijo te celine in njegovo uporabo samo v znanstvene namene⁹⁶;
- mednarodne pogodbe, s katerimi se vzpostavlja režim plovbe: v zgodovini so se prav take ureditve pokazale za najpomembnejši vidik pogodbenega vzpostavljanja pravic tretjih. Mednarodne pogodbe, s katerimi je bila določena mednarodna ureditev plovbe po Donavi (1856) in Renu (1868) ter Carigrajska konvencija o Sueškem prekopu (1888) in pogodbe o Panamskem prekopu (1903 in 1977) so take narave. Z njimi so pogodbene stranke določile načela svobode plovbe, nediskriminacije tujih ladij in druga pravila, ki sestavljajo ureditev teh

94 Uradni list Društva narodov, 1920, dodatek št. 3, str. 17.

95 Slovenija je naslednica ADP na podlagi točke a prvega odstavka 34. člena Dunajske konvencije o nasledstvu držav glede 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 (Ur. l. RS, št. 35/92), konvencija, objavljena v Ur. l. SFRJ – Mednarodne pogodbe, št. 1/80). To nasledstvo se lahko formalizira z notifikacijo, ni pa nujno, saj omenjena določba ne zahteva in tudi ne predvideva izrekanja drugih pogodbenic.

96 P. Dailler, M. Forteau, A. Pellet, nav. delo, str. 273.

- mednarodnih plovnih poti⁹⁷. Stalno meddržavno sodišče je to pravilo zapisalo v znanem primeru parnika *Wimbledon*⁹⁸ 17. avgusta 1923, ko je odločilo, da Versajska pogodba v 380. členu opredeljuje Kielski kanal kot mednarodno plovno pot v korist vseh držav⁹⁹;
- mednarodna pogodba, s katero se vzpostavlja nova mednarodna entiteta: to so pogodbe, s katerimi se vzpostavijo nove države in se jim nato podelijo tudi posebni statusi. Dva primera sta še posebej znana, in sicer »rojstvo« Belgije leta 1831 in podelitev statusa svobodnega mesta Gdanku leta 1919¹⁰⁰. Enako velja za akte, ki jih sprejmejo nekatere mednarodne organizacije. Meddržavno sodišče je tako v svojem posvetovalnem mnenju v primeru *Mednarodni status afriškega jugozahoda*¹⁰¹ 11. julija 1950 odločilo, da je mandat, ki ga je podelilo Društvo narodov nad afriškim jugozahodom, še vedno veljaven, ne glede na to, da Društva narodov ni več, ker so cilji in *raison d'être* tega mandata še vedno aktualni¹⁰². Seveda pa se to pravilo uporablja tudi ob ustanovitvi mednarodne organizacije. V svojem zelo znanem posvetovalnem mnenju o primeru *Bernadotte*¹⁰³ je Meddržavno sodišče 11. aprila 1949 odločilo, da je Organizacija združenih narodov najbolj univerzalna mednarodna organizacija, objektivni subjekt mednarodnega prava¹⁰⁴: »[...] Sodišče je mnenja, da ima petdeset držav, ki predstavljajo široko večino v mednarodni skupnosti, pristojnost v skladu z mednarodnim pravom ustanoviti entiteto kot subjekt mednarodnega prava in ne samo entiteto, ki jo priznavajo one same [...]«¹⁰⁵;
 - mednarodne pogodbe o določeni vrsti orožja: je več primerov, ko nekatere konvencije, s katerimi se prepoveduje uporaba nekaterih vrst orožja, učinkujejo *erga omnes*: Deklaracija iz Sankt Peterburga z dne 11. decembra 1868 in Haaška deklaracija z dne 29. julija 1989 prepovedujeta uporabo eksplozivnih nabojev,

97 D. Türk, nav. delo, str. 264–265.

98 PCIJ Reports, Series A, št. 1, 1923, str. 22.

99 D. Carreau, nav. delo, str. 160–161.

100 Gdansk je bil z Versajsko pogodbo odvzet Nemčiji ne glede na to, da je zajemal skoraj izključno nemško prebivalstvo. Podeljen mu je bil status svobodnega mesta pod zaščito Društva narodov.

101 ICJ Reports, 1950, str. 128 in 133.

102 D. Carreau, nav. delo, str. 161.

103 ICJ Reports, 1949, str. 185.

104 »[...] la Cour est d'avis que cinquante Etats, représentant une très large majorité des membres de la communauté internationale, avait le pouvoir, conformément au droit international, de créer une entité possédant une personnalité internationale objective et non pas seulement une personnalité reconnue par eux seul [...]« (» [...] sodišče meni, da lahko petdeset držav, ki predstavljajo veliko večino članic mednarodne skupnosti, skladno z mednarodnim pravom ustanovi objektivni subjekt mednarodnega prava, ki ga ne priznavajo zgolj same [...]«.) (prevod M. Z.)

105 P. Dailler, M. Forteau, A. Pellet, nav. delo, str. 274.

Ženevski protokol z dne 17. junija 1925 prepoveduje uporabo kemičnega orožja itd.¹⁰⁶;

- učinkovanje oziroma zavezujoča narava sprememb mednarodnih pogodb za manjšo skupino držav, kadar je bilo o njej odločeno z veliko večino: v nekaterih sicer redkih primerih se lahko zgodi, da bo sprememba neke mednarodne pogodbe, ko je bila sprejeta z veliko večino, veljala tudi za skupino držav, ki se niso opredelile oziroma niso soglašale s spremembo. To se dogaja predvsem, kadar se spreminja konstitutivni akt neke mednarodne organizacije¹⁰⁷.

1.3 Učinki mednarodnih pogodb ob njihovih spremembah oziroma dopolnitvah

Po tem pregledu velja še analizirati učinke mednarodnih pogodb, ko se spremenijo oziroma dopolnijo v skladu z 39. do 41. členom DKPMP:

»39. člen

Splošno pravilo v zvezi s spremembo mednarodnih pogodb

Mednarodna pogodba se lahko spremeni s sporazumom med pogodbenicami. Če v mednarodni pogodbi ni določeno drugače, se za tak sporazum uporabljajo pravila iz II. dela.

40. člen

Sprememba večstranskih mednarodnih pogodb

1. Razen če mednarodna pogodba ne določa drugače, spremembo večstranskih mednarodnih pogodb urejajo naslednji odstavki.

2. O vsakem predlogu za spremembo večstranske mednarodne pogodbe med vsemi pogodbenicami je treba uradno obvestiti vse države skleniteljice, ki imajo pravico sodelovati pri:

- a) odločitvi o ukrepanju v zvezi s tem predlogom;
- b) pogajanjih in sklenitvi kakršnega koli sporazuma o spremembi mednarodne pogodbe.

106 D. Carreau, nav. delo, str. 161–162.

107 Prav tam, str. 162.

3. Vsaka država, ki lahko postane pogodbenica mednarodne pogodbe, prav tako lahko postane pogodbenica spremenjene mednarodne pogodbe.

4. Sporazum o spremembi ne zavezuje držav, ki so že pogodbenice in ne postanejo pogodbenice tega sporazuma; zanje velja točka b četrtega odstavka 30. člena.

5. Država, ki postane pogodbenica mednarodne pogodbe, potem ko je začel veljati sporazum o spremembi, in ne izrazi drugačnega namena, se šteje za:

- a) pogodbenico spremenjene mednarodne pogodbe in
- b) pogodbenico nespremenjene mednarodne pogodbe v odnosu do vsake pogodbenice mednarodne pogodbe, ki je sporazum o spremembi ne zavezuje.

41. člen

Sporazumi o spremembi večstranskih mednarodnih pogodb samo med nekaterimi pogodbenicami

1. Dve ali več pogodbenic večstranske mednarodne pogodbe lahko sklene sporazum o spremembi mednarodne pogodbe samo v svojih medsebojnih odnosih, če:

- a) mednarodna pogodba predvideva možnost take spremembe ali
- b) mednarodna pogodba ne prepoveduje take spremembe pod pogojem:
 - i) da ne vpliva na uživanje pravic, ki jih imajo druge pogodbenice mednarodne pogodbe, ali na izpolnjevanje njihovih obveznosti in
 - ii) da se ne nanaša na določbo, od katere ni mogoče odstopiti, ne da bi bilo to v neskladju z dejansko uresničitvijo predmeta in namena celotne mednarodne pogodbe.

2. Razen če v primeru iz točke a prejšnjega odstavka mednarodna pogodba ne določa drugače, morajo zadevne pogodbenice uradno obvestiti druge pogodbenice o nameri, da bodo sklenile sporazum, in spremembah mednarodne pogodbe, ki bodo z njim nastale.«.

Pri dvostranskih pogodbah se morata stranki sporazumeti o spremembi, pri večstranskih pogodbah pa se lahko zgodi, da se vse pogodbenice ne bodo strinjale o spremembi ali pa se bodo zavzemale za različne spremembe. Seveda tudi pri večstranskih pogodbah velja, da lahko spremembo soglasno sprejmejo vse pogodbenice. Kadar pa se glede sprememb strinjajo samo nekatere, velja ta sprememba samo v razmerjih med njimi. V razmerjih med njimi in preostalimi pogodbenicami velja še naprej pogodba v prvotni vsebini. V takem primeru nastaneta dva pogodbeni režima: prvotni, ki zavezuje pogodbenice, ki spremembe niso sprejele (ta velja med njimi ter med njimi in tistimi pogodbenicami, ki so spremembo sprejele). Novi pogodbeni

režim pa velja med pogodbenicami, ki so spremembo sprejele¹⁰⁸. Pri tem pa seveda lahko nastane položaj, ko je *in fine* zelo težko ugotoviti, koga kaj zavezuje¹⁰⁹. Izjeme seveda so, naj omenimo predvsem tisto, ki smo jo že navedli, ko velika večina držav odloči o spremembi konstitutivnega akta neke mednarodne organizacije in nato ta sprememba velja za vse, tudi za tisto manjšinsko skupino držav, ki so se vzdržale ali celo glasovale proti spremembi. Tak položaj je zavzelo že Stalno meddržavno sodišče v takrat spornem primeru *Oscar Chinn*¹¹⁰ iz 12. decembra 1934 med Belgijo in Veliko Britanijo, v katerem je poudarilo, da je sanžermanska mirovna pogodba iz leta 1919 lahko spremenila Berlinski akt iz 26. februarja 1885 in da ta sprememba učinkuje *erga omnes*, torej tudi na države, ki so pogodbenice Berlinskega akta, a ne tudi sanžermanske mirovne pogodbe¹¹¹.

1.4 Učinki mednarodnih pogodb ob prenehanju njihove veljavnosti

Naj na koncu tega dela še omenimo, da tako kot se učinki mednarodnih pogodb lahko spreminjajo, lahko tudi preprosto »ugasnejo«. To se zgodi, ko mednarodna pogodba preneha veljati zaradi enega od razlogov, navedenih v 54. do 72. členu DKPMP. S prenehanjem veljavnosti mednarodna pogodba preneha učinkovati na (nekdanje) pogodbenice, pri čemer pa ni nujno, da se to zgodi na sam dan prenehanja njene veljavnosti. Nekateri učinki mednarodne pogodbe lahko še nekaj časa »preživijo« mednarodno pogodbo, klasičen primer je npr., kadar se še naprej izvaja program, ki je bil določen z mednarodno pogodbo, do njegove popolne uresničitve. Mednarodno pravo pozna le dva primera, ko mednarodna pogodba preneha učinkovati takoj oziroma se šteje, da ni nikoli učinkovala. To je primer ničnosti, pri čemer moramo razlikovati med (i) ničnostjo, če se že sklenjena mednarodna pogodba pozneje znajde v protislovju z novo imperativno normo mednarodnega prava (*jus cogens*) in (ii) ničnostjo, če predstavniki države izvajajo prisilo (51. člen DKPMP) oziroma država izvaja prisilo z grožnjo ali z uporabo sile (52. člen DKPMP). V prvem primeru se šteje, da je pogodba nična *ex nunc*, kar pomeni, da učinkuje do trenutka, ko je razglašena za nično, v drugem primeru pa, da je pogodba nična *ab initio*, kar pomeni, da kljub svojemu »obstoju« ni nikoli učinkovala.

Pri tem je treba omeniti zanimiv primer že prej omenjene Pogodbe Evropske unije (PEU). Od t. i. Lizbonske pogodbe naprej slednja prvič do zdaj vsebuje izrecno določbo v 50. členu o prostovoljnem izstopu iz EU in posledično o prenehanju njene

108 D. Türk, nav. delo, str. 265–266.

109 D. Carreau, nav. delo, str. 167.

110 PCIJ Reports, Series A/B, št. 63, 1934.

111 D. Carreau, nav. delo, str. 168.

veljavnosti za državo, ki je izstopila iz unije. Rimska pogodba iz leta 1957 namreč določbe o prostovoljen izstopu ni vsebovala. Ne glede na to pa je doktrina priznavala, da ima vsaka država članica pravico do prostovoljnega izstopa. Mnenja pa so se bolj razlikovala pri vprašanju, ali je lahko ta izstop enostranski, torej brez sklenitve posebnega sporazuma o izstopu, v katerem se opredelijo pravice in obveznosti obeh strani ter njuni nadaljnji odnosi. Ne glede na to prevlada danes večinsko mnenje, da je enostranski izstop mogoč, pri čemer pa bi se – če bi do tega prišlo – postavilo vprašanje, kako urediti odnose (predvsem že sprejete obveznosti z ene in druge strani) med unijo in državo, ki je izstopila. O tem dokončno besedilo PEU oziroma PDEU ne pove nič.

2. ENOSTRANSKI AKTI DRŽAV: PRAVNI REŽIM IN NJIHOVI UČINKI

V primerjavi z dvostranskimi ali večstranskimi pravnimi akti, v katerih so pravice in obveznosti določene vzajemno, so enostranski akti na voljo samo enega subjekta mednarodnega prava oziroma v našem primeru države. Enostranski akt je lahko delo skupnega organa kot npr. nacionalnega parlamenta ali vlade, lahko pa tudi individualni akt, npr. predsednika države ali ministrstva za zunanje zadeve. Kriterij za razlikovanje med enostranskim aktom in dvostranskim oziroma večstranskim aktom ni v tem, kdo akt dà, temveč število »udeležencev« v aktu¹¹². V mednarodnem javnem pravu pa imajo poleg mednarodnih pogodb, ki jih prostovoljno sklenejo države, pravne učinke tudi ti enostranski akti. Čeprav 38. člen Statuta Meddržavnega sodišča ne omenja izrecno enostranskih aktov in njihovih pravnih učinkov, pa to jasno izhaja iz primera *Vzhodna Grenlandija* (Norveška proti Danski), ki ga je obravnavalo Stalno meddržavno sodišče leta 1933¹¹³. Pri tem je treba tudi omeniti, da doktrina ni enotna, ali šteti enostranske izjave kot vir mednarodnega prava ali pa kot posledico izvajanja mednarodnega prava.¹¹⁴ Razlog v tem je, da so na mednarodni sceni pravne norme načeloma oblikovane s soglasjem. Prav tako načeloma država z enostranskimi akti ne more igrati vloge »odredbodajalca«¹¹⁵. A pogosto ima vsako pravno pravilo tudi svoje izjeme. V nadaljevanju bomo najprej proučili, kateri akti so to, njihov vir in njihovo pravno ureditev.

112 S. Avramov, M. Kreča, nav. delo, str. 47.

113 P. Dailler, M. Forteau, A. Pellet, nav. delo, str. 395.

114 P.-M. Dupuy, nav. delo, str. 308.

115 S. Avramov, M. Kreča, nav. delo, str. 47.

2.1 Vrsta enostranskih aktov in njihov izvor

Poznamo dve različni tipologiji enostranskih aktov: tisti, ki izhajajo iz izvajanja suverenih pravic vsake države, in tisti, ki imajo podlago v mednarodnem pravu.

2.1.1 Akti, ki temeljijo na uresničevanju suverenih pravic vsake posamezne države

Teh aktov, ki so torej »diskrecijski«, je več vrst. Lahko je (i) izjava oziroma deklaracija, (ii) priznanje, (iii) protest ali pa (iv) opustitev/odrek pravic. Pri tem je vendar treba biti previden. Čeprav gre za sorazmerno enostavne pojme, lahko hitro nastane zmeda. V preteklosti se je namreč večkrat zgodilo, da **izjava oziroma deklaracija** ni samo »izjava«, temveč mednarodna pogodba. Tako sta npr. Pariška deklaracija z dne 16. aprila 1856 o nekaterih vidikih pomorskega vojskovanja ali pa Haaška deklaracija z dne 29. julija 1899 o uporabi zadušljivih plinov v resnici mednarodni pogodbi. Sicer pa se izjave oziroma deklaracije uporabljajo za pristop k mednarodni pogodbi, za napoved vojne itd.¹¹⁶ V zadnjem obdobju je bila precej odmevna izjava gruzijskega predsednika Mihaela Sakašvilija v Evropskem parlamentu 23. novembra 2010, ko je v imenu svoje države izjavil, da Gruzija ne namerava več uporabiti sile proti separatističnim regijam, razen zaradi samoobrambe. Pri tem je izrecno dodal, da je to zaveza Gruzije, ki ima pravne posledice.

Priznanje je pojem, ki se ga morda Slovenci še vedno dobro spomnimo, saj smo v letih 1991 in 1992 nestrpno čakali, da nas druge države sveta priznajo kot samostojno državo. A je vprašanje priznanja države bolj zahtevno kot nakazujejo te uvodne besede ne samo zaradi pravnih vidikov, temveč tudi zaradi političnih interesov ali pa geopolitike. V praksi pride do priznanja po tem, ko pristojni organi države v ta namen izpeljejo ustrezne notranjepravne postopke. Takšno *de iure* priznanje je nepreklicno in velja retroaktivno, od časa, ko so nastale okoliščine, ki so predmet priznanja¹¹⁷. Poznamo pa tudi t. i. konkludentno priznanje, ko država z nekim dejanjem prizna državo, kot npr. z glasovanjem za njeno članstvo v OZN ali pa s sklenitvijo dvostranske mednarodne pogodbe. Je pa tudi res, da države včasih dolgo čakajo na priznanje, pa čeprav za to izpolnjujejo vse pogoje po 1. členu Konvencije iz Montevidea iz leta 1933 (ozemlje, stalno prebivalstvo, vlado in sposobnost vstopiti v odnose z drugimi državami), kot npr. Tajvan, kar pa po teoriji deklaratornosti še ne pomeni, da niso država, so pač le »žrtve« svetovnih političnih interesov ali geopolitike.

V drugih primerih se tudi priznava nova ureditev oziroma vodstvo države, kot se je npr. zgodilo nedavno, ko je francoski predsednik Sarkozy priznal libijski Nacionalni

116 D. Carreau, nav. delo, str. 217.

117 D. Türk, nav. delo, str. 90–91.

tranzicijski svet za novo uradno vodstvo Libije. Sicer na tem področju obstaja bogata praksa glede na državne udare in revolucije v Latinski Ameriki in Afriki, a je treba poudariti, da je priznanje nove vlade stvar proste odločitve vsake posamezne države¹¹⁸. Pri tem je treba poudariti, da ni v praksi Republike Slovenije, da »pravno-formalno« priznava režime, temveč samo novonastale države. Tako je Državni zbor Republike Slovenije (v nadaljevanju RS) na predlog Vlade RS sprejel sklep, s katerim je RS priznala novonastalo državo Južni Sudan, ki se je za to pot podobno kot RS odločila na referendumu, na katerem se je velika večina prebivalcev izrekla za odcepitev od Sudana.

A pojem priznanja ne smemo razumeti samo na tej »meddržavni« ravni in kot izrecno dejanje. Lahko je namreč tudi posredno. V t. i. primeru *Razsodba kralja Španije* z dne 23. decembra 1906, o katerem je Meddržavno sodišče odločalo 18. novembra 1960 in ki se je nanašal na ozemeljski spor med Hondurasom in Nikaragvo¹¹⁹ je slednja zagovarjala tezo, da arbitražna španskega kralja ni veljavna, ker arbiter ni bil veljavno imenovan. Meddržavno sodišče tega argumenta ni sprejelo, pri tem pa je dodalo, da je Nikaragva sprejela imenovanje španskega kralja za arbitra s tem, ko je sodelovala v postopku¹²⁰. Ta primer bomo sicer nekoliko podrobneje obravnavali v nadaljevanju, ko bo govor o *estoppelu*. Prav tako je treba omeniti primer *The Exchange v. McFaddon* iz leta 1812¹²¹. Ameriško ladjo je zaplenila francoska mornarica in jo spremenila v francosko vojno ladjo. Nekdanji ameriški lastniki ladje so pred ameriškim vrhovnim sodiščem zahtevali njeno vrnitev, a jim ni ugodilo z argumentacijo, da ji je bilo z dovoljenjem vstopa v ameriško pristanišče priznan status [francoske] vojaške ladje, ki se kot taka torej ne more zapleniti¹²².

Protest je ravno nasprotno od priznanja in se uporablja v mednarodnem pravu, da prepreči spremembo pravila *qui tacet, consentire videtur*¹²³, ima pa dvojni namen.

Država s protestom ne bo želela priznati nekega novega stanja ali pa bo s tem zavrnila neko navajanje ali dejanje druge države. S tem želi preprečiti, da se ustvari običajno pravo, saj ne bo enega od elementov, ki je za to potreben: neprekinjene prakse¹²⁴. V nasprotnem primeru bi se lahko vsaj po mnenju nekaterih avtorjev molk zadevne

118 J. Andrassy, B. Bakotić, B. Vukas, nav. delo, str. 79.

119 ICJ Reports, 1960, str. 207.

120 J. Andrassy, nav. delo, str. 316.

121 11 U.S. (7 Cranch) 116. Primer se sicer primarno nanaša na državno imuniteto.

122 J. Andrassy, nav. delo, str. 317.

123 Prav tam.

124 D. Carreau, nav. delo, str. 218.

države razumel kot izraz *opinio juris* oziroma »sodelovanje« pri vzpostavitvi novega pravnega stanja¹²⁵. Pri tem pa so nekateri avtorji mnenja, da mora protestu, katerega namen je preprečiti vzpostavitev novega pravnega stanja, slediti akcija države, ki je protestirala, sicer bi se sam protest štel za brezpredmeten¹²⁶. A se nato seveda postavi vprašanje, kakšno bi lahko bilo to dejanje države, ki je protestirala. Najprej pomislimo na mirno reševanje »sporov« in torej na iskanje neke rešitve, sprejemljive za obe strani. A kaj storiti, če si druga stran tega ne želi, kot se je npr. Hrvaška skoraj dve desetletji izmikala iskanju rešitve za odprto mejno vprašanje s Slovenijo?

Protest pa je lahko tudi bolj politično motiviran in ga država uporabi, kadar so to neposredno njeni interesi, lahko pa tudi, kadar meni, da akt tretje države ogroža pravni red na splošno. Npr. Državni sekretariat za zunanje zadeve FNRJ je v svoji izjavi z dne 19. oktobra 1957 ob prekinitvi diplomatskih odnosov med Zvezno republiko Nemčijo in Jugoslavijo poudaril, da je to poteza Nemčije, katere cilj je »spremeniti pot jugoslovanske politike«, tako ravnanje pa pomeni mešanje v notranje zadeve Jugoslavije oziroma očitno kršitev Ustanovne listine Organizacije združenih narodov. V drugem primeru je npr. Sovjetska vlada v izjavi z dne 9. februarja 1965 ob zračnem napadu ZDA na Demokratično republiko Vietnam napad opredelila kot neposredno agresijo. Namen takih aktov/protestov je, da se postavi dvom o zakonitosti akta tretje države in da se poskuša doseči opustitev ali sprememba takega ravnanja.¹²⁷

Pri reševanju spora zaradi meje na kopnem in na morju je protest stalnica slovensko-hrvaških odnosov, pravzaprav bi lahko rekli diplomatska praksa, saj se državi želita zavarovati pred tem, da bi se druga lahko sklicevala na običajno pravo, ko se določa meja. V tem primeru smo precej daleč od primera, ki ga navajajo nekateri avtorji, in sicer da države ne protestirajo vedno, saj bi bilo nerealno odgovoriti na prav vsak akt druge države¹²⁸.

Da ima protest mednarodnopravne učinke, ga mora dati organ, ki je pooblaščen za zastopanje države v mednarodnih odnosih. Tako je protest npr. parlamenta ali največje vladajoče stranke samo politično dejanje, ki z vidika mednarodnega prava nima učinka¹²⁹. Pri tem pa ne smemo spregledati, da se država lahko namenoma odloči za tak način prenosa nekega sporočila drugemu subjektu mednarodnega prava. Pravnoformalno država ne bo protestirala prek svojih organov, pooblaščenih za to,

125 M. N. Shaw, nav. delo, str. 90.

126 S. Avramov, M. Kreča, nav. delo, str. 49.

127 Prav tam.

128 M. N. Shaw, nav. delo, str. 91.

129 J. Andrassy, nav. delo, str. 317.

bo pa prek drugih organov dala – politično – sporočilo, ki ima lahko v praksi podobno moč kot uraden protest. Za tako potezo se lahko odloči, da ne stopnjuje neke napetosti, a hkrati da s tem vedeti, da ne soglaša z ravnanjem neke države, ki je sicer neposredno ne prizadene.

Zadnja običajna skupina enostranskih aktov je **opustitev oziroma odrek pravic**¹³⁰. Praksa kaže, da država skoraj sistematično opusti sklicevanje na imuniteto, kadar sklepa posle, še posebej ko si sposoja denar na tujih trgih. To je logično, saj ji sicer noben posojilodajalec ne bi odobril sredstev, ker bi se seveda upravičeno bal, da posojenega denarja ne bi mogel več dobiti nazaj, tudi ne s tožbo na sodišču.¹³¹ Pri tem je treba poudariti načelo, oblikovano 7. septembra 1927 v primeru *Lotus*,¹³² po katerem se omejevanje samostojnosti ne more razumeti samo po sebi, zato mora biti opustitev izrecna.¹³³ Tako se je Jugoslavija na konferenci, ki je bila leta 1947 na Bledu, izrecno odrekla reparaciji v višini 25 milijonov dolarjev, ki bi ji jo morala plačati Bolgarija na podlagi mirovne pogodbe. Pri tem je treba poudariti, da se z opustitvijo pravic teh ne more prenesti na neko tretjo državo¹³⁴. Prav tako se država ne more odreči neki pravici, če je potrebna za izvajanje neke dolžnosti¹³⁵.

K navedenemu bi lahko dodali še dve vrsti, ki ju navaja Türk v knjigi *Temelji mednarodnega prava*. To sta obljuba in notifikacija. Kot primer **obljube** avtor knjige navaja ravnanje Francije, ko je obljubila, da v prihodnosti ne bo več opravljala jedrskih poskusov na atolu Muroroa v Južnem Pacifiku. Meddržavno sodišče je 20. decembra 1974¹³⁶ v primeru *Jedrski poskusi*, med Avstralijo in Novo Zelandijo na eni strani ter

130 D. Türk v svoji knjigi *Temelji mednarodnega prava* uporablja izraz »odrek pravic«.

131 D. Carreau, nav. delo, str. 218.

132 PCIJ Reports, Series A, št. 10, 1927, str.18.

133 P. Dailler, M. Forteau, A. Pellet, nav. delo, str. 397.

134 S. Avramov, M. Kreča, nav. delo, str. 48.

135 J. Andrassy, nav. delo, str. 318.

136 ICJ Reports, 1974, str. 267: »It is well recognized that declarations made by way of its unilateral acts, concerning legal or factual situations, may have the effects of creating legal obligations. Declarations of this kind may be, and often are, very specific. When it is the intention of the State making the declaration that it should become bound according to its terms, that intention confers on the declaration the character of a legal undertaking, the State being thenceforth legally required to follow a course of conduct consistent with the declaration. An undertaking of this kind, if given publicly, and with an intent to be bound, even though not made within the context of international negotiations, is binding. In these circumstances, nothing in the nature of a quid pro quo nor any subsequent acceptance of the declaration, nor even any reply or reaction from other States, is required for the declaration to take effect, since such requirement would be inconsistent with strictly unilateral nature of the juridical act by which the pronouncement

Francijo na drugi strani ugotovilo, da je to enostranski akt, ki zavezuje Francijo¹³⁷. Pri tem bi se sicer dalo razpravljati, ali je bila to obljuba ali pa »navadna« izjava oziroma deklaracija ali celo notifikacija¹³⁸, kot je opisano, je pa s temi svojimi navedbami sodišče zanikalo trditve dela doktrine, da bi lahko obstajala »enostranska obljuba«, ki ne bi zavezala države, ki jo je dala¹³⁹. Morda je kljub vsemu nekoliko boljši primer obljube tisti, s katero se neka država na mednarodni donatorski konferenci zaveže, da bo prispevala donacijo v obliki denarne vsote ali stvarnega vložka. Takih primerov je v mednarodni skupnosti veliko, kot primer pa lahko navedemo obljubo Slovenije na donatorski konferenci za pomoč Haitiju po rušilnem potresu leta 2010, da bo prispevala v obliki stvarnega vložka, in sicer z donacijo vojaških šotorov. Ne glede na to, kakšne vrste obljuba je, imajo eno skupno točko, in sicer zase v korist tretje strani vzpostavijo nove pravice.¹⁴⁰

Notifikacija pa je uradno in formalno obvestilo, s katerim subjekt mednarodnega prava obvesti drugi subjekt o nekem dejstvu, trditvi ali zahtevi. Formalnost je pri notifikaciji pomembna. Da bi notifikacija imela učinek, mora biti prejeta.¹⁴¹ S tem se članica mednarodne skupnosti, ki ji je bilo neko stanje notificirano oziroma je bila o njem uradno obveščena, ne more pozneje sklicevati na to, da zadev, ki so v aktu, ne pozna¹⁴².

Dober primer je notifikacija oziroma uradno obvestilo, ki si ga državi izmenjata po podpisu dvostranske mednarodne pogodbe, s katero se obvestita o dokončanju notranjepravnih postopkov, potrebnih za njeno uveljavitev. Pri večstranski mednarodni pogodbi je notifikacija praviloma pri depozitarju.

by the State was made.« (»Splošno je priznано, da lahko iz enostranskih izjav o pravnem ali dejanskem stanju izhajajo pravne obveznosti. Tovrstne izjave so lahko – in pogosto tudi so – zelo konkretne. Kadar je namen države, ki daje izjavo, da bo zanjo njena vsebina zavezujoča, dobi izjava zaradi takega namena značaj pravne zaveze, saj mora biti ravnanje države odtelej skladno z izjavo. Če je tovrstna zaveza dana javno in z namero, da bo državo zavezovala, je torej zavezujoča, čeprav ni dana v okviru mednarodnih pogajanj. V takih okoliščinah niso za njeno uveljavitev potrebni nikakršna vzajemnost ali poznejše sprejetje in niti odgovor ali odziv drugih držav, saj bi bila taka zahteva nezdržljiva s strogo enostransko naravo pravnega akta, s katerim je bila dana izjava države.«) (prevod M. Z.)

137 D. Turk, nav. delo, str. 240.

138 J. Andrassy, nav. delo, str. 318: »Prema mišljenju pisca ovog djela, mogla bi se jednostranska očitovanja koja sadrže obećanje uvrstiti pod pojam notifikacijek.« (»Avtor tega dela meni, da bi lahko enostranske izjave, ki vsebujejo obljube, uvrstili v pojem notifikacije.«) (prevod M. Z.)

139 P.-M. Dupuy, nav. delo, str. 313.

140 P. Dailler, M. Forteau, A. Pellet, nav. delo, str. 397.

141 D. Turk, nav. delo, str. 238.

142 S. Avramov, M. Kreča, nav. delo, str. 48.

Pri tem pa je treba poudariti, da so primeri, ko so notifikacije obvezne:

- najava vojnega stanja in nevtralnost države,
- vojna blokada,
- registriranje mednarodne pogodbe v skladu s 102. členom Ustanovne listine OZN¹⁴³,
- notifikacije, predvidene v mirovnih pogodbah, za začetek veljavnosti predvojnih dvostranskih mednarodnih pogodb,
- za pridobitev pravic nad nikogaršnjim ozemljem na podlagi okupacije.¹⁴⁴

2.1.2 Akti, ki temeljijo na mednarodnem pravu

Te akte, ki ne temeljijo na uresničevanju suverenih pravic posamezne države, temveč na mednarodnem pravu, delimo na zavezujoče in nezavezujoče.

V prvem primeru imajo države dolžnost nekaj storiti, saj jim tako narekuje mednarodno pravo. To je skupina **zavezujočih enostranskih aktov**, ki pa je, to je treba priznati, izjema. Zavezujoča narava enostranskega akta izhaja ali iz običajnega prava ali pa iz mednarodnih pogodb. Meddržavno sodišče je 9. aprila 1949 v že omenjenem primeru *Krfska ožina* med Veliko Britanijo in Albanijo odločilo, da mora Albanija v imenu splošnega interesa varne plovbe razkriti, kje so vodne mine. Podobno je menilo 27. junija 1986 v primeru *Vojaških in paravojaških aktivnosti v Nikaragvi in proti njej*¹⁴⁵, ko je obsodilo Združene države Amerike, ker niso razkrile, kje so položile vodne mine v teritorialnem morju Nikaragve. V bližnji preteklosti je bila Sovjetska zveza tarča ostrih napadov, ker ni takoj obvestila drugih držav in mednarodne skupnosti o jedrski nesreči, ki se je zgodila v jedrski elektrarni Černobil, pa bi to morala na podlagi običajnega prava¹⁴⁶. V tem primeru sicer ni bilo sodnega epiloga, saj nobena država ni sprožila spora na Meddržavnem sodišču. Enostranski akti so lahko zavezujoči ne samo na podlagi običajnega prava, kot smo ravnokar videli, temveč tudi na podlagi mednarodnih pogodb. Primerov je več. Med starejše lahko uvrstimo že omenjen Berlinski akt iz leta 1885, ki vsebuje v 34. členu določbo, da morajo države sporočiti, ko zavzamejo še »prosta« ozemlja v Afriki oziroma ozemlja, ki še niso pod suverenostjo kakšne druge »civilizirane« države. Podobno zavezo državam nalaga VII. Haaška konvencija iz leta 1907, ki morajo v skladu z njenim 3. in 4. členom naznaniti polaganje vodnih min¹⁴⁷. V novejši preteklosti je kar nekaj primerov, ko

143 D. Turk, nav. delo, str. 238.

144 J. Andrassy, nav. delo, str. 316.

145 ICJ Reports, 1986, str. 14.

146 D. Carreau, nav. delo, str. 219.

147 P. Dailler, M. Forteau, A. Pellet, nav. delo, str. 398.

morajo države notificirati neko stanje. Npr. v okviru Mednarodne zdravstvene organizacije (WHO) imajo države dolžnost (na podlagi Mednarodnih zdravstvenih pravil (International Health Regulations, 2005)), da poročajo, če pride v državi do izbruha kakšne epidemije ali pa se pojavi virus, ki še ni bil prepoznan. V preteklosti je bila tudi zaveza, da države notificirajo sekretariatu GATT-a (*General Agreement on Tariffs and Trade* oziroma Splošni sporazum o carinah in trgovini)¹⁴⁸ vzpostavitev carinske ali prostotrgovinske unije¹⁴⁹. Morda pa je še najbolj znan enostranski akt, ki izhaja iz mednarodne pogodbe, tisti, ki narekuje državi, da uradno obvesti, da odpoveduje dvostransko oziroma večstransko mednarodno pogodbo.

Lahko pa se zgodi, da mednarodno pravo samo da pravico državi, da nekaj stori in slednja presodi sama, ali bo to pravico uporabila ali ne. To so **nezavezujoči enostranski akti**. Eden najbolj znanih primerov nezavezujočih enostranskih aktov se seveda nanaša na diskrecijsko pravico vsake države, da prizna obvezno pristojnost Meddržavnega sodišča na podlagi 36. člena njegovega statuta. Ne samo, da ima država pravico, da ne prizna obvezne pristojnosti Meddržavnega sodišča, ima tudi pravico – če jo prizna – da določi domet pristojnosti sodišča in celo časovno omejitve priznanja. Kljub temu pa diskrecijska pravica države glede nezavezujočih enostranskih aktov ni brez meja. V zvezi s 36. členom Statuta Meddržavnega sodišča smo govorili o primeru, ko diskrecijska odločitev države ne prizadene nobene druge države oziroma nima učinka nanjo. A če bo sprejela neki akt in bi želela, da ga prizna tudi druga država, bo morala ta država upoštevati pravila običajnega oziroma pogodbenega prava. Meddržavno sodišče je 6. aprila 1955 v primeru *Nottebohm*¹⁵⁰ odločilo, da imajo države diskrecijsko pravico sprejeti nezavezujoče enostranske akte, vendar če želijo, da imajo ti akti širše učinke, morajo pri tem upoštevati mednarodno pravo. V tem konkretnem primeru je Lihtenštajn podelil državljanstvo g. Nottebohm. Drugače povedano, sprejel je nezavezujoč enostranski akt (zakon o državljanstvu), a ker pri tem Lihtenštajn ni upošteval mednarodnega prava, ga tudi Gvatemala, katere državljan je bil Nottebohm, ni bila dolžna priznati oziroma upoštevati. Za slednjo je Nottebohm ostal le gvatemalski državljan. V drugem primeru bo lahko imel neki nezavezujoči enostranski akt širše učinke, če bo država ravnala v skladu z mednarodno pogodbo. Tako lahko države sprejmejo nezavezujoče enostranske akte, ki se nanašajo

148 GATT je posledica propadlih pogajanj o ustanovitvi Mednarodne trgovinske organizacije (*International Trade Organization* – ITO), ki so potekala v okviru konferenca OZN o trgovini in zaposlovanju. Po propadu pogajanj je 44 držav podpisalo Splošni sporazum o carinah in trgovini (GATT), ki je vseboval le del tistega, kar je bilo dogovorjeno na propadli konferenci. Zelo hitro se je GATT spremenil v neko neformalno, a funkcionalno delujočo mednarodno organizacijo in nato tudi uradno z ustanovitvijo Svetovne trgovinske organizacije (STO).

149 D. Carreau, nav. delo, str. 220.

150 ICJ Reports, 1955, str. 4.

npr. na vzdrževanje morskih virov in bodo imeli učinke *erga omnes*, če jim to možnost dajejo področne mednarodne konvencije. To pa zato, ker se šteje, da delujejo v interesu mednarodne skupnosti.

Po tem hitrem pregledu vrst enostranskih aktov pa se zdaj osredotočimo na njihov pravni režim. Ne glede na to, ali ti akti izhajajo iz uresničevanja suverenih pravic vsake države ali pa iz mednarodnega prava, imajo nekaj skupnega: imajo namreč pravne posledice, ki jih bomo proučili v nadaljevanju.

2.2 Pravni režim enostranskih aktov

Kot izhaja iz zgornjega poglavja, obstajajo zavezujoči in nezavezujoči enostranski akti. Glede na to, da mednarodno pravo sankcionira države, ki ne sprejmejo zavezujočih enostranskih aktov (primer *Krfska ožina*) in ima torej njihov neobstoj pravne učinke, se bomo v nadaljevanju osredotočili na pravne učinke, ki lahko izhajajo iz nezavezujočih enostranskih aktov. Lahko jih razvrstimo v tri skupine: (i) akti, ki vzpostavljajo novo stanje, (ii) akti, ki so rezultat prakse držav in (iii) akti kot mogoč vir mednarodnih obveznosti.

2.2.1 Akti, ki vzpostavljajo novo stanje

To so akti, ki jim bo sledilo neko novo stanje oziroma odnos, ki bo temeljil na mednarodnem pravu. Primeri so številni, a vzemimo enega najbolj znanih: priznanje neke države. To priznanje, ki je – ne pozabimo – nezavezujoč enostranski akt, bo imelo (pozitivne) pravne posledice v smislu, da bosta dve državi vzpostavili diplomatske odnose in s tem priznali, da bodo njuni odnosi temeljili na mednarodnem pravu. Priznanje je v tem primeru pogoj za vzpostavitev nekega določenega novega pravnega stanja. To priznanje bo imelo ne samo mednarodne posledice, saj ima *erga omnes* učinek, temveč tudi notranjepravne posledice. Sodni, administrativni in drugi organi neke tretje države bodo morali upoštevati, da sta se dve državi medsebojno priznali. Enako velja za izjavo oziroma deklaracijo o napovedi vojne med državama. Med njima se bo, dokler bosta v vojni, uporabljalo pravo oboroženih spopadov in druge države bodo morale to upoštevati. Lahko bi še navedli primer, ko se neka država opredeli za nevtralno. Zanj se bodo uporabljala pravila, ki se uporabljajo za države, ki so se opredelile kot nevtralne. Ali pa primer, ko neka država z notifikacijo izstopi iz mednarodne organizacije¹⁵¹.

Ti akti so številni, a niso poseben pravni problem za mednarodno skupnost, saj so pravne posledice ne glede na primer že dobro znane oziroma ugotovljene.

¹⁵¹ D. Carreau, nav. delo, str. 224.

2.2.2 Akti, ki so rezultat prakse držav

To je skupina, ki najbolje predstavlja, kakšna je praksa držav, kar pa ima tudi posledice v mednarodnem pravu. V nasprotju s tem, kar bi lahko mislili, ne gre samo za »mednarodne« enostranske akte, torej akte, ki jih država sprejme, zato da nekaj sporoči mednarodni skupnosti, temveč tudi za notranje akte v smislu zakonov, administrativnih ukrepov itd. Ti akti kažejo ravnanje države in jih najdemo predvsem na treh področjih:

- prispevajo k razlagi mednarodnih pogodb ali celo k njihovim spremembam glede na to, da pomagajo opredeliti neko prakso ali ponavljajoča se dejanja pogodbenic;
- prispevajo k prepoznavanju nepisanih pravil mednarodnega prava, običaja ali splošnih pravnih načel. Ti akti namreč pomagajo pri prepoznavanju dveh sestavin teh dveh pravnih norm: splošne prakse in *opinio juris*;
- prispevajo k temu, da ti akti učinkujejo na tretje države. V tem primeru govorimo o *estoppelu*, ki ga bomo nekoliko podrobneje razčlenili v nadaljevanju¹⁵².

Estoppel je institut, ki izhaja iz britanskega sodnega postopka in prepoveduje neki stranki, da pozneje izrazi drugačno stališče, kot ga je predhodno. Po analogiji z načeli britanskega notranjega prava in z upoštevanjem odločitev mednarodnih sodišč je Bowett *estoppel* opredelil kot (i) jasno in nedvoumno dejansko/faktično izjavo, (ii) izjavo, ki je dana prostovoljno in brezpogojno ter (iii) da je treba računati s tem, da je bila izjava dana v dobri veri, v škodo strani, ki izjavo tako jemlje, ali v prid/korist strani, ki je izjavo dala¹⁵³. Drugače povedano, to je pravilo, ki preprečuje, da bi nekdo govoril v nasprotju s tem, kar je že povedal. Rimsko pravo je ta institut poznalo kot pravilo *non concedit venir contra factum proprium*. Številne odločbe mednarodnih razsodišč in sodišč vsebujejo to pravilo v taki ali drugačni obliki. Pravilo *estoppel* se v mednarodnem pravu pojavlja v obliki tihega soglasja ali formalnega priznanja¹⁵⁴.

Če se država vzdrži nekega dejanja ali npr. protesta zaradi dejanja tretje države, je mogoče sklepati, da je s tem **tiho soglašala**, torej privolila v neko stanje. Ob upoštevanju tega ne bo mogla več spremeniti stanja in kakršen koli poznejši protest ne bo več imel pravnega učinka. Država bo »žrtev« pravila *estoppel*¹⁵⁵. Pri tem pa se je v sodni praksi Meddržavnega sodišča pojavila dilema, ali šteti molk samo kot enega od dokazov, ki se mora upoštevati pri ugotavljanju volje oziroma ravnanja države

152 Prav tam, str. 225

153 I. Brownlie, nav. delo, str. 647.

154 D. Carreau, nav. delo, str. 225.

155 Prav tam.

ali pa kot konkludentno dejanje. V zvezi s slednjim se lahko šteje, da sta molk in odsotnost protesta tako očitni, da že zadostujeta pri odločanju v nekem primeru. Je pa tudi drugačen pristop, ko je molk samo ena okoliščina pri odločanju in je tudi treba upoštevati druge, kot je npr. drugačno ravnanje države¹⁵⁶. Prvi primer *estoppel*, ki je temeljil na molku neke države, se je v sodni praksi Meddržavnega sodišča pojavil 18. decembra 1951 v primeru *Ribištvo* med Norveško in Veliko Britanijo¹⁵⁷. Problematika je bila sledeča: britanski ribiči so od leta 1906 lovili ob norveški obali, kar je občasno povzročilo incidente. Norveška je že leta 1812 vpeljala teritorialno morje v širini štirih navtičnih milj, kar ni bilo nikoli predmet spora, v kasnejših letih pa je uvedla merjenje te širine na podlagi ravnih črt (kraljevi odloki iz leta 1869, 1881 in 1889), ki so povezovala najbolj oddaljene točke (skjaergaard oz. otoki, otočki, skale in morski grebeni). Velika Britanija se je na ta način razmejitve uradno pritožila šele leta 1933, po več letih pogajanj in incidentov pa je leta 1949 proti Norveški vložila tožbo.¹⁵⁸ Meddržavno sodišče je odločilo, da je način razmejitve teritorialnega morja, kot ga je uporabila Norveška, primeren in prilagojen posebnemu položaju, ki ga pozna ta država. Meddržavno sodišče je pregledalo dele razmejitve, ki jim je nasprotovala Velika Britanija, in ugotovilo, da v preteklosti k tej razmejitvi nista imeli pripomb niti Velika Britanija niti mednarodna skupnost. Ugotovilo je tudi, da je imela Velika Britanija možnost temu ugovarjati, a vse od konca 19. stoletja, ko je Norveška opravila to razmejitev, tega ni storila, kar pomeni, da je več kot pol stoletja tiho soglašala. Pri tem je dodalo, da kot tradicionalno pomorska država ni mogla trditi, da za razmejitev ni vedela¹⁵⁹. Ta »nedejavnost« ji je preprečila, da bi lahko pol stoletja pozneje zahtevala novo razmejitev¹⁶⁰. Sodišče je v tem primeru molk Velike Britanije štelo kot konkludentno dejanje¹⁶¹.

156 A. Ovchar, nav. delo, str. 10.

157 ICJ Reports, 1951, str. 116, 18 ILR, str. 86.

158 D. Sheppard, nav. delo, str. 17–18.

159 Prav tam, str. 20.

160 D. Carreau, nav. delo, str. 226.

161 A. Ovchar, nav. delo, str. 11. Pri tem pa avtor dodaja, naj sodišče ne bi proučilo okoliščin, v katerih se je to zgodilo. Po mnenju nekaterih avtorjev namreč Velika Britanija naj ne bi bila obveščena o sistemu razmejitve, ki ga je uporabljala Norveška. Slednja naj bi namreč uporabljala kontradiktoren sistem razmejitve in zato se je Veliki Britaniji zdelo nepotrebno, da bi protestirala. V ločenem mnenju je sodnik McNair poudaril: »In these circumstances, I do not consider that the United Kingdom was aware, or ought but for default on her part to have become aware, of the existence of a Norwegian system of long straight base-line connecting outermost points«, (»Menim, da se v teh okoliščinah Združeno kraljestvo ni zavedalo ali da se mu zgolj zaradi neizpolnjevanja njegovih obveznosti ni bilo treba zavedati obstoja norveškega sistema dolge, ravne temeljne črte, ki povezuje skrajne točke.«) (prevod M. Z.), ICJ Reports, 1951, str. 180.

Drugi, iz 15. junija 1962, se je nanašal na razmejitev na kopnem med Kambodžo in Tajsko v že omenjenem primeru *Tempelj Preah Vihear*¹⁶². Razmejitev na kopnem je urejala mednarodna pogodba med Tajsko in Francijo (kot kolonialno silo v Indokini, katere del je bila tudi Kambodža). Kljub temu meja med državama na nekaterih mestih ni bila jasno določena, tudi ne pri arheološkem najdišču Preah Vihear. Tajska se je v preteklosti vedno sklicevala na francoske zemljevide, na katerih je bilo to najdišče na ozemlju Kambodže. Tajske oblasti so ne samo priznale (in priznavale) ta zemljevid, temveč so tudi zaprosile francoske oblasti za nekaj dodatnih izvodov za uporabo v uradne namene. Po več mejnih incidentih sta se državi odločili, naj o tem presodi Meddržavno sodišče. Slednje je glede na preteklost in dejstvo, da se je tajski princ udeležil uradnega obiska v tej regiji, čeprav je v njej plapolala francoska zastava, odločilo, da so tajske oblasti tiho soglašale oziroma privolile v to, da to ozemlje pripada Kambodži. Zgodba iz leta 1951 se je v tem primeru ponovila, čeprav je treba priznati, da gre v drugem primeru za bistveno težjo problematiko, saj se Meddržavno sodišče ni odločalo samo o uporabi pravila *estoppel*, temveč tudi o veljavnosti in razlagi prej omejene pogodbe o razmejitvi.

Ne glede na to, da iz odločb Meddržavnega sodišča dokaj jasno izhaja, da neko dejanje oziroma nedejavnost države preprečuje slednji, da pozneje uveljavlja svoje interese, pa pravilo *estoppel* kljub vsemu ni tako jasno, da bi se lahko uporabljalo samostojno. Še danes je namreč precej nejasno, v kolikšni meri se lahko neodzivanje države v nekem primeru šteje za tiho soglasje oziroma tiho privolitev. Vsekakor mora sodno telo oceniti, za kakšno razsežnost gre v posameznem primeru, koliko časa je država tiho soglašala in kakšno ravnanje bi se štel za ustrezno v mednarodni skupnosti z namenom, da se ohrani pravni interes. Kot je Meddržavno sodišče že odločilo, se pravilo *estoppel* ne more presojati brez temeljite analize¹⁶³.

Kljub vsemu in kot je že navedeno, pa ne sme izhajati, da je molk edini relevantni element pri presoji obstoja *estoppela*. Prav tako ne sledi, da bo Meddržavno sodišče nujno odločilo o obstoju *estoppela*, če bo neka država molčala. To slednje zelo dobro ponazarja primer *Elettronica Sicula SpA*¹⁶⁴ iz leta 1989, v katerem so ZDA menile, da je Italija kršila določbe ustreznih dvostranskih pogodb, s tem ko naj ne bi dovolila, da ameriško podjetje Raytheon razproda premoženje italijanske družbe, katere lastnik je bilo v celoti. Leta 1974 so ZDA menile, da je Raytheon izčrpal vsa pravna sredstva, ki so mu bila na voljo v Italiji, s tem mnenjem pa je bila seznanjena tudi slednja. Ko je leta 1978 – torej 4 leta pozneje – Italija menila, da podjetje Raytheon ni izčrpal

162 ICJ Reports, 1962, str. 3, 33 ILR, str. 48.

163 *Kamerun proti Nigeriji* (predhodno vprašanje), ICJ Reports, 1998, str. 275 in 303.

164 ICJ Reports, 1989, str. 15.

vseh pravnih sredstev, so ZDA menile, da zato ker Italija ni nasprotovala navedbam ZDA leta 1974 oziroma je ostala tiho, zdaj ne more imeti nasprotnega stališča. Meddržavno sodišče¹⁶⁵ z navedbami ZDA ni soglašalo z argumentacijo, da je treba molk Italije oceniti v širšem kontekstu, in sicer upošteva neformalno in dezorganizirano komunikacijo med državama¹⁶⁶.

Estoppel je lahko tudi rezultat **formalnega priznanja** nekega dejanja ali položaja. Tudi v tem primeru nam mednarodno sodstvo ponuja več primerov, a osredotočili se bomo predvsem na dva pomembnejša.

Prvi primer se nanaša na spor med Dansko in Norveško leta 1933 (5. aprila) glede pravnega statusa Vzhodne Grenlandije¹⁶⁷. Norveška je prek svojega ministra za zunanje zadeve Ihlena priznala legitimno naravo ozemeljskih zahtev Danske glede Grenlandije in pri tem izrecno dodala, »da v tem ne vidi nikakršnega problema glede na to, da sama nima nobenih ozemeljskih zahtev do Grenlandije«. Pozneje Norveška ni nikoli nasprotovala temu, da se v mednarodne večstranske pogodbe, katerih pogodbenici sta bili državi, zapiše, da Grenlandija pripada Danski. Ko je Norveška spremenila svoje stališče, je primer »pristal« na Stalnem mednarodnem sodišču. Slednje je analiziralo večkrat ponovljeno norveško uradno stališče, da Grenlandija pripada Danski in odločilo, da norveške ozemeljske zahteve glede Grenlandije niso upravičene. Še posebej se je osredotočilo na izjavo norveškega ministra za zunanje zadeve Ihlena, ki je enostranski akt, in poudarilo, da Norveška ne more in ne sme več nasprotovati danski suverenosti nad Grenlandijo¹⁶⁸. Drugače povedano, nezavezujoč enostranski akt Norveške – izjava ministra Ihlena – je ustvaril pravni učinek, katerega prva (in verjetno edina) »žrtev« je bila prav Norveška.

165 Prav tam. »An estoppel could in certain circumstances arise from a silence when something ought to have been said, there are obvious difficulties in constructing an estoppel from a mere failure to mention a matter at a particular point in somewhat desultory diplomatic exchanges.« (»*Estoppel* bi lahko v nekaterih okoliščinah izhajal iz molka, kadar bi bilo nekaj treba izjaviti; težko je o njem govoriti, če se zadeva na neki točki dokaj neobveznih diplomatskih izmenjav pač ne omeni.«) (prevod M. Z.)

166 A. Ovchar, nav. delo, str. 14.

167 PCIJ Reports, Series A/B, št. 53, 1933, str. 46, 51 in 52.

168 Prav tam, str. 71: »A reply of this nature, given by the Minister for Foreign Affairs on behalf of his Government in response to a request by the diplomatic representative of a foreign Power in regard to a question falling within his province, is binding upon the country to which the Minister belongs.« (»Tovrsten odgovor, ki ga da minister za zunanje zadeve v imenu svoje vlade v odgovor na prošnjo diplomatskega predstavnika tuje države v zvezi z vprašanjem iz njegove pristojnosti, je za ministrovno državo zavezujoč.«) (prevod M. Z.)

V drugem primeru sta se na Meddržavnem sodišču 18. novembra 1960 soočila Honduras in Nikaragva v že omenjenem primeru *Razsodba kralja Španije* spor pa se je našal na ozemeljsko razmejitev¹⁶⁹. Ti dve državi sta v preteklosti prepustili tretjemu, da je odločil o razmejitvi, konkretno španskemu kralju, ki je 23. decembra 1906 v razsodbi odločil o poteku meje med državama. Državi sta izrecno priznali veljavnost te razsodbe in jo upoštevali nekaj desetletij. Pozneje ji je Nikaragva nasprotovala, pri čemer je Meddržavno sodišče odločilo, da slednja glede na izrecno priznavanje in spoštovanje te razsodbe ni več upravičena nasprotovati njeni veljavnosti.

Na koncu tega dela naj omenimo dva pomembna elementa za razumevanje pravila *estoppel*. Prva je, da mednarodni sodni organi konsistentno preverjajo »izvor« ravnanja neke države, ne glede na molk ali formalno izjavo. V vsakem primeru mora molk ali formalna izjava prihajati od oseb/orgonov, ki uradno zastopajo državo in zanjo lahko sprejemajo zavezujoče odločitve (primer pravnega statusa *Vzhodne Grenlandije*)¹⁷⁰. Drugi element pa je, da se ti mednarodni sodni organi pri svojih odločbah ne opirajo samo na pravilo *estoppel*, ki prepoveduje protislovno ravnanje, temveč tudi na druga načela, kot so *bona fides*, pravna varnost ali vzajemnost. Slednja je še posebej pomembna glede na to, da se posamezna država lahko ravna glede na ravnanje druge države. To je sorazmerno pogosto, ko enostranski akt neke države pogojuje enostranski akt druge države ali je posledica tega. Kakršna koli sprememba stališča ene ali druge države podre to ravnatežje in vodi h krivičnim situacijam. Zato tudi mednarodni sodni organi poudarjajo, da imajo lahko enostranski akti zavezujočo naravo. Če se vrnemo na že omenjeni primer *Vzhodne Grenlandije*, je treba omeniti, da priznanje Norveške glede legitimnosti ozemeljskih zahtev Danske do Grenlandije, kot je ugotavljalo sodišče, ni bilo »zastonj«; šlo je pravzaprav za vzajemnost, ker je vzporedno Danska priznala suverenost Norveške nad otokom Spitzberg, ki je sestavni del Svalbarda. Stalno meddržavno sodišče je poudarilo to povezavo v medsebojnih priznanjih suverenosti nad določenimi ozemlji, zato je tudi odločilo, da je izjava norveškega ministra za zunanje zadeve Ihlena zavezujoča in da je Norveška ni upravičena preklicati¹⁷¹. Podobna stališča so mednarodni sodni organi zavzeli v nekaterih že prej navedenih primerih.

2.2.3 Akti kot mogoč vir mednarodnih obveznosti

Enostranski akti so lahko tudi vir mednarodnih obveznosti, kot to bolj ali manj izrecno izhaja iz že povedanega. Treba pa je razlikovati med različnimi okoliščinami, in sicer ko je neki akt **lahko** vir mednarodnih obveznosti ali pa ko dejansko **je** vir.

169 ICJ Reports, 1960, str. 207.

170 A. Ovchar, nav. delo, str. 16 (povzeto).

171 D. Carreau, nav. delo, str. 227–228.

Akt je **lahko** vir mednarodnih obveznosti, tudi če država, ki ga je sprejela, tega ni hotela. Če se vrnemo na že omenjeni primer *Vzhodne Grenlandije*, lahko ugotovimo, da je Danska sprejela enostranski akt, ki je priznaval suverenost Norveške nad otokom Spitzberg na podlagi enostranskega akta (izjava ministra za zunanje zadeve Norveške Ihlena), s katerim je Norveška priznala suverenost Danske nad Grenlandijo. Čeprav je značilen primer *estoppela*, pa kljub vsemu ni samo *estoppel*. Ta primer ima večje razsežnosti, ki jih je priznalo tudi Stalno meddržavno sodišče. Slednje je namreč temeljito proučilo ravnanje Norveške, ne samo izjavo norveškega ministra za zunanje zadeve, temveč tudi stališča njenih predstavnikov na raznih mednarodnih konferencah, med drugim leta 1919 na mirovni konferenci, ko je norveški predstavnik javno izrazil, da Norveška ne bo nasprotovala širjenju danske suverenosti nad Grenlandijo. Drugače povedano, ni nujno, da se bo neki enostranski akt štel kot vir mednarodnih obveznosti za državo, ki ga je sprejela, a to se lahko zgodi, če tako izhaja iz okoliščin, v katerih ga je dala¹⁷².

Drugi primer pa je, ko **je** akt dejansko vir mednarodnih obveznosti, ne zato ker pri sporu tako odloči neko mednarodno sodno telo, temveč ker že od samega začetka tako odloči država, ki je sprejela ta enostranski akt. Od dneva, ko je država sprejela tak enostranski akt, s katerim se je zavezala v odnosu do tretjih držav, njeno nadaljnje ravnanje ne sme biti več v protislovju s to zavezo. To je torej drugačen primer, kot ga predvideva npr. drugi odstavek 36. člena Statuta Meddržavnega sodišča, ki določa, da se neka država zaveže v odnosu do države, ki je sprejela enako zavezo. V tem primeru pa država svobodno sprejme neko zavezo do tretjih držav, tudi če te niso sprejele nobene naveze do nje. Mednarodno pravo pozna več takih primerov¹⁷³.

Za lažje razumevanje, kdaj je enostranska izjava vir mednarodnih obveznosti, se vrnimo na že omenjeni primer Meddržavnega sodišča, ko je leta 1974 v sporu med Avstralijo in Novo Zelandijo ter Francijo odločilo, da je izjava francoskega predsednika enostranski akt, ki zavezuje Francijo¹⁷⁴. Meddržavno sodišče je navedlo, da je enostranski akt vir mednarodnih obveznosti, kadar združuje naslednje elemente: (i) država se želi zavezati, (ii) izjava je dana javno oziroma ima javni značaj in (iii) mora biti dana v dobri veri¹⁷⁵.

172 Prav tam, str. 228–229.

173 Prav tam, str. 230.

174 ICJ Reports, 1974, str. 236.

175 M. N. Shaw, nav. delo, str. 122.

Naj omenimo tudi že prej navedeno izjavo gruzijskega predsednika Sakašvilija, dano 23. novembra 2010 v Evropskem parlamentu¹⁷⁶. S to izjavo je Gruzija izrecno in zavestno sprejela nove mednarodnopravne obveznosti, in sicer da ne bo več uporabila vojaške sile za združitev vseh gruzijskih teritorijev – razen v samoobrambi – in da bo uporabila samo miroljubne načine za ponovno priključitev regij, ki so razglasile samostojnost, h Gruziji.

Pri tem je še treba poudariti, da država, ki se je tako zavezala, ne more arbitrarno odstopiti od te zaveze. Moč take izjave ne more biti večja od moči mednarodne pogodbe, ki jo pogodbenice lahko odpovedo. *Mutatis mutandis* podobno velja za dane izjave, pri čemer pa država tega ne more narediti arbitrarno¹⁷⁷.

Doktrina si je precej enotna v tem, da enostranska izjava zavezuje predvsem državo, ki jo je dala. Da bi taka izjava zavezovala tudi tretje države, jo morajo te načeloma tudi priznati oziroma soglašati s tem¹⁷⁸. Ena od takih je Egiptovska deklaracija z dne 24. aprila 1957 glede Sueškega kanala, pa ne samo zaradi vsebine izjave, temveč tudi zato, ker je Egipt zahteval in tudi dosegel, da se ta njegova izjava registrira pri Sekretariatu OZN¹⁷⁹. Vsebina izjave pa je precej zahtevna, saj Egipt z njo sprejema obveznosti (priznava konvencijo iz Konstantinopla iz leta 1888, ki določa status kanala, priznava pravico do plovbe v kanalu in prehoda skozi njega), hkrati pa določa obveznosti, ki se nanašajo na varno plovbo za ladje, ki plujejo skozi kanal, in tretje države. Izjava vsebuje tudi lastna pravila reševanja sporov, z njo pa hkrati Egipt priznava obvezno pristojnost Meddržavnega sodišča na podlagi drugega odstavka 36. člena njegovega statuta. Še danes se postavlja vprašanje, ali je to »samo« egiptovski zakon, ki ima »mednarodni domet« ali pa enostranska izjava, ki je v resnici »prikrita«

176 »[Georgia] will only resort to peaceful means in its quest for de-occupation and unification. Even if the Russian Federation refuses to withdraw its occupation forces and even if its proxy militias multiply their human rights violations, Georgia will only retain the right to self-defence in the event of new attacks and invasion of the 80% of the Georgian territory that remains under control of the Georgian government.« (»[Gruzija] si bo za osvoboditev in združitev prizadevala samo na miren način. Četudi Ruska federacija zavrne umik okupacijskih sil in celo če njene milice stopnjujejo kršitve človekovih pravic, bo Gruzija pravico do samoobrambe ohranila samo v primeru novih napadov in zasedbe 80 % gruzijskega ozemlja, ki je pod nadzorom gruzijske vlade.«) (prevod M. Z.)

177 D. Carreau, nav. delo, str. 232.

178 M. N. Shaw, nav. delo, str. 122.

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

mednarodna pogodba, saj so jo vse države sprejele in se ravnaajo skladno z njeno vsebino¹⁸⁰. Nekateri v tem primeru celo govorijo o ravnanju Egipta kot predstavnika ali »mandatarja« mednarodne skupnosti. Taka disciplina, ki se nalaga državam, načeloma zahteva njihovo predhodno izrecno ali tiho soglasje, kar pa je v praksi težko doseči. Tako so številne države protestirale, npr. proti Kanadi, ko je sprejela zakonodajo o preprečevanju onesnaževanja Antarktike, oziroma proti Franciji, ko se je zavzemala za zmanjšanje tveganj onesnaževanja na morju¹⁸¹. Ne glede na prej omenjeno dilemo pa je avtor tega članka mnenja, da gre v primeru Egiptovske deklaracije za enostransko izjavo, ki je mednarodnopravno zavezujoča in ki je Egipt danes ne more več samovoljno oziroma arbitrarno spremeniti.

Podobno velja za nekatere akte, s katerimi država enostransko naloži drugim državam obveznosti, ne da bi se zahtevalo njihovo izrecno priznanje, a z razliko, da so to primeri, ko ta država izvaja pristojnosti, ki izhajajo iz pogodbenega oziroma običajnega prava¹⁸², kot npr. dejanja v zvezi z mednarodno pogodbo, katere pogodbenica je (odpoved, pridržki itd.), priznanje fakultativne pristojnosti Meddržavnega sodišča, itd¹⁸³.

S tem smo končali drugi del. Lahko bi nadaljevali z enostranskimi akti, ki jih sprejemajo mednarodne organizacije, a bi to lahko bila nova študija. Čeprav je to na prvi pogled enostavna tema, pa nam praksa mednarodnega prava dokazuje prav nasprotno. Ne samo, da za enostranske akte veljajo posamezna pravila, ampak imajo tudi pravne učinke. Ti so lahko v škodo državam, še posebej takrat, ko uradni predstavniki te države dajejo (včasih nepremišljene) izjave. Tako je bilo v preteklosti in tako je še danes. Slovensko-hrvaški odnosi so zaznamovani z enostranskimi akti ene in druge države, še posebej ko je v igri razmejitev na kopnem in morju. Čeprav občasno to spominja na igro miši in mačke, pa je vse prej kot to. Morda se z vidika »zunanjega sveta« to zdi včasih smešno, cilj pa je ravno v tem, da se državi zavarujeta pred enostranskimi akti druge države. Drugače povedano, ravnata tako, da se jima ne bi moglo pozneje očitati, da sta tiho ali izrecno soglašali in s tem vzpostavili novo pravno stanje, ki bi bilo v škodo ene ali druge in ga ne bi bilo več mogoče odpraviti, tako kot Norveška ni mogla več odpraviti svoje izjave o priznanju suverenosti Danske nad Grenlandijo. To naj bo opozorilo za prihodnost, ki se ga dobro zavedajo države, še bolj pa mednarodni pravniki.

180 D. Carreau, nav. delo, str. 230.

181 P. Dailler, M. Forteau, A. Pellet, nav. delo, str. 403.

182 Prav tam, str. 403.

183 Prav tam, str. 398.

Sklep

Na koncu tega prispevka bi rad navedel nekaj misli, ki izhajajo iz slovenske prakse. Lahko bi rekli, da je Slovenija danes bistveno previdnejša, ko je govor o enostranskih izjavah/aktih kot pa o mednarodnih pogodbah. Do neke mere se razume, saj je odprto mejno vprašanje s Hrvaško »izostrilo« čute po pravni samoobrambi in varovanju lastnih interesov. Običajno je hrvaški izjavi takoj sledila slovenska izjava kot obrambni mehanizem. To velja za pravnike, ki mednarodno pravo uporabljamo vsakodnevno, kot tudi za politike, ki so pri svojih izjavah glede Hrvaške praviloma previdnejši kot pri npr. »svetovnih« vprašanjih, v katerih Slovenija nima neposrednega političnega ali pravnega interesa.

Mednarodne pogodbe so zgodba zase, lahko bi rekli, da so rutina. V interesu Slovenije je bilo, da v zadnjih dvajsetih letih sklene številne mednarodne (dvostranske in večstranske) pogodbe, zato da se vključi v mednarodno skupnost in postane njena »polnopravna« članica. Kar je Slovenija tudi storila. A v zadnjem obdobju se – vsaj pri avtorju tega prispevka – pojavlja občutek, da se mednarodne pogodbe sklepajo ne vedno zato, ker bi bilo to res potrebno, temveč tudi, ker je treba »nujno« nekaj podpisati ob obisku naših visokih političnih predstavnikov v tujini, zato da se ta obisk šteje kot uspešen. Dejstvo je, da Slovenija ob primerjavi z nekaterimi drugimi državami EU letno podpiše veliko mednarodnih aktov. Se pa tudi zgodi, da Slovenija kot suverena država nima veliko izbire in tako rekoč mora skleniti neko mednarodno pogodbo. Pri tem mislimo na primere, ko EU sklepa mednarodne pogodbe, ki so v mešani pristojnosti. Seveda ima Slovenija (vsaj v teoriji oziroma na papirju) možnost vplivati na vsebino mednarodne pogodbe, a praksa je žal tudi drugačna. Glede na velikost in utečenost »bruseljskega stroja« je občasno teža Slovenije premajhna, da bi lahko enakopravno s preostalimi državami članicami vplivala na pripravo, pogajanja, vsebino neke mednarodne pogodbe, ki jo nato podpiše in ratificira. Lahko bi še omenili primere, ko sklepamo dvostranske mednarodne pogodbe s svetovnimi velesilami. A to je že neka druga zgodba ...

Literatura

Knjige in članki:

Juraj Andrassy: Međunarodno pravo, Školska knjiga, 1990.

Juraj Andrassy, Božidar Bakotič, Budislav Vukas: Međunarodno pravo 1, Školska knjiga, 1995.

Smilja Avramov, Milenko Kreča: Međunarodno javno pravo, Naučna knjiga, 1990.

Ian Brownlie: Principles of Public International Law, 5. izdaja, 1998.

Dominique Carreau: Droit international, Pedone, 1999.

- Patrick Dailler, Mathias Forteau, Alain Pellet: *Droit International public*, 8. izdaja, 2009.
- Pierre-Marie Dupuy: *Droit international public*, 4. izdaja, 1998.
- Alexander Ovchar, Estoppel in the Jurisprudence of the ICJ, A principle promoting stability threatens to undermine it, *Bond Law Review*, Vol. 21, Iss. 1, Article 5, str. 10.
- Malcolm N. Shaw: *International Law*, Cambridge University Press, 6. izdaja, 2008.
- Danilo Türk: *Temelji mednarodnega prava*, GV Založba, 2007.
- Daniel Sheppard: *Sodna praksa Meddržavnega sodišča pri pomorskih razmejitvah*, diplomsko delo, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za družbene vede, 2009.

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, nov prevod konvencije 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 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.

Stalno meddržavno sodišče:

- Brazilska posojila*, PCIJ, Series A, št. 21, 1929, str. 119.
- Lotus*, PCIJ Reports, Series A, št. 10, 1927, str. 18.
- Nemški interesi v poljski Gornji Šleziji*, PCIJ Reports, Series A, št. 7, 1926, str. 29.
- Oscar Chinn*, PCIJ Reports, Series A/B, št. 63, 1934.
- Poljske poštno storitve v Gdansk*, PCIJ Reports, Series B, št. 11, 1925, str. 37, 39.
- Pristojnosti MOD za določanje pogojev dela v kmetijstvu* (posvetovalno mnenje), PCIJ Reports, Series B, št. 2 in 3, 1922, str. 23, 38.
- Prostocarinsko območje dežele Gex in Savoje*, PCIJ Reports, Series A/B, št. 46, 1932, str. 141, 147.
- Razlaga drugega odstavka 3. člena Lozanske pogodbe*, PCIJ, Series B, št. 12, 1925, str. 24.
- Razlaga konvencije iz leta 1919 o nočnem delu žensk*, PCIJ Reports, Series A/B, št. 50, 1931, str. 380.
- Wimbledon*, PCIJ Reports, Series A, št. 1, 1923, str. 22.

Meddržavno sodišče :

- Anglo-iranska naftna družba*, ICJ Reports, 1952, str. 93.
- Bernadotte* (ali Povračilo škode v času opravljanja nalog za Organizacijo združenih narodov), ICJ Reports, 1949, str. 185.
- Elettronica Sicula SpA*, ICJ Reports, 1989, str. 15.
- Jedrski poskusi*, ICJ Reports, 1974, str. 267.
- Krfska ožina*, ICJ Reports, 1949, str. 25.

Mednarodni status afriškega jugovzhoda (posvetovalno mnenje), ICJ Reports, 1950, str. 128 in 133.

Nottebohm, ICJ Reports, 1955, str. 4.

Ozemeljski spor med Libijo in Čadom, ICJ Reports, 1994, str. 22.

Pogoji vstopa nove države v OZN (posvetovalno mnenje), ICJ Reports, 1948, str. 63.

Pristojnosti Generalne skupščine OZN glede vstopa nove države v OZN (posvetovalno mnenje), ICJ Reports, 1950, str. 8.

Razlaga mirovnih pogodb, sklenjenih z Bolgarijo, Madžarsko in Romunijo (drugi del), (posvetovalno mnenje), ICJ Reports, 1950, str. 229.

Razsodba kralja Španije z dne 23. decembra 1906, ICJ Reports, 1960, str. 207.

Ribištvo, ICJ Reports, 1951, str. 116, 18 ILR, str. 86.

Tempelj Preah Vihear (predhodno vprašanje), ICJ Reports, 1961, str. 32.

Vojaške in paravojaške aktivnosti v Nikaragvi in proti njej, ICJ Reports, 1986, str. 14.

Zračni incident med Bolgarijo in Izraelom, ICJ Reports, 1959, str. 138.

Stalno arbitražno sodišče:

Gozdovi osrednjih Rodopov, R. S. A., Vol. III, str. 1405.

Otok Clipperton, R. S. A., Vol. II, str. 1105.

Otok Palmas, R. S. A., Vol. II., str. 830.

Ribolov na severni obali Atlantika, R. S. A., Vol. XI, str. 188.

Ruske odškodnine med Rusijo in Turčijo, R. S. A., Vol. XI, str. 433.

Evropsko sodišče za človekove pravice:

Golder, GACEDH, št. 26.

Mednarodno kazensko sodišče za nekdanjo Jugoslavijo:

Subpoena, IT-95-14-AR, 108 BIS, 26. odstavek.

Komisija pravnikov:

Otoki Aaland, Uradni list Društva narodov, 1920, dodatek št. 3, str. 17.

Ameriško Vrhovno sodišče:

The Exchange v. McFaddon, 11 U.S. (7 Cranch) 116.

3. POGLAVJE:

PRAKTIČNI VIDIKI SKLEPANJA MEDNARODNIH AKTOV

Tadeja Marinič*

EVIDENTIRANJE IN HRAMBA MEDNARODNIH AKTOV

Uvod

Za hrambo in evidentiranje mednarodnih pogodb je po drugem odstavku 79. člena Zakona o zunanjih zadevah (v nadaljevanju ZZZ-1)¹ pristojno Ministrstvo za zunanje zadeve (v nadaljevanju MZZ). Sektor za mednarodno pravo MZZ (v nadaljevanju ZMP) spremlja vse postopke sklepanja mednarodnih pogodbenih, nepogodbenih in enostranskih aktov v Republiki Sloveniji (v nadaljevanju RS). Za spremljanje faz sklepanja mednarodnih aktov vodi delovodnik in evidenco. Delovodnik se vodi ročno in vanj se vpisujejo vse faze sklepanja mednarodnih pogodb, pa tudi vsi drugi pomembni podatki v zvezi s temi akti. Delovodniki se vodijo ločeno za dvostranske, večstranske in enostranske mednarodne akte. Dvostranski akti so razdeljeni po so-podpisnicah, večstranski po mednarodnih okriljih (oziroma kraticah mednarodnih organizacij), enostranski pa po državah, ki so jih sprejele. Od podpisa, sprejema ali sklenitve mednarodnega akta se podatki vpisujejo v delovodnik in tudi v register (ročni in računalniški).

1. RAČUNALNIŠKA EVIDENCA MEDNARODNIH AKTOV

Ko je akt podpisan ali sprejet, se vpiše tudi v računalniško evidenco mednarodnih pogodb, ki jo vodi ZMP, in sicer v okolju Lotus Notes. Evidenca je razdeljena na večstranske in dvostranske akte in med slednje se vpisujejo tudi mednarodne pogodbe, ki jih sklenejo Evropska unija in države članice s tretjimi državami in ki so po svoji

* Diplomirana ekonomistka, magistrica ekonomskih in poslovnih ved, M. A., prva sekretarka v Sektorju za mednarodno pravo Ministrstva za zunanje zadeve Republike Slovenije.

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

naravi v mešani pristojnosti². V evidenci se ne vodijo mednarodne pogodbe, ki so v izključni pristojnosti Evropske unije, saj je njihov status razviden na spletnem naslovu Sveta Evropske unije³.

Kot že omenjeno, se dvostranski mednarodni akt vnese v računalniško evidenco takoj, ko je podpisan. Evidenčni list registra za dvostranski mednarodni akt vsebuje podatke o številki akta, statusu akta (veljaven ali neveljaven) in naravi akta (pogodbeni ali nepogodbeni). Prav tako so iz evidence razvidni podatki:

- sopodpisnica oziroma sopogodbenica,
- naslov akta v slovenščini in angleščini (če je bil podpisan tudi v angleškem jeziku),
- jeziki, v katerih je bil akt podpisan, in jeziki, v katerih je bil objavljen v Uradnem listu RS,
- datum in kraj podpisa,
- notranjeppravna ratifikacija (s katerim aktom in kdaj je bil mednarodni dvostranski akt ratificiran ali potrjen),
- objava v Uradnem listu RS (navedba št. Uradnega lista RS in dodatka: Mednarodne pogodbe, kjer je bil mednarodni akt objavljen, ter datum objave),
- datum izmenjave ratifikacijskih listin (če je izmenjava predvidena v mednarodnem aktu),
- datum izmenjave obvestil o ratifikaciji oziroma postopkih za uveljavitev (za RS in sopogodbenico),
- podatki o registraciji mednarodne pogodbe pri Organizaciji združenih narodov,
- datum začetka veljavnosti,
- predvideno trajanje pogodbe,
- datum odpovedi,
- podaljšanje,
- datum prenehanja veljavnosti,
- nasledstvo (podatek o objavi akta o nasledstvu v Uradnem listu RS – Mednarodne pogodbe in datum nasledstva).

V evidenco dvostranskih mednarodnih aktov so vključene tudi pogodbe, ki jih sklene Evropska unija s tretjimi državami in so po svoji naravi v mešani pristojnosti. Tu so vpisani enaki podatki kakor za dvostransko mednarodno pogodbo, samo pri uradnem obvestilu (notifikaciji) je razviden le podatek o uradnem obvestilu RS⁴.

2 V mešani pristojnosti so vse mednarodne pogodbe, ki jih sklene EU s tretjimi državami in katerih vsebina je v pristojnosti EU in držav članic.

3 <<http://www.consilium.europa.eu/policies/agreements?lang=en>>.

4 Datum deponiranja listine o ratifikaciji pri depozitarju.

Uradna obvestila drugih držav članic Evropske unije in tretjih držav so razvidna na spletnem naslovu Sveta Evropske unije.⁵

Evidenčni list za nepogodbene dvostranske mednarodne akte vsebuje te podatke: številka akta, status akta (veljaven ali neveljaven), narava akta, datum in kraj podpisa ter začetek veljavnosti in morebitni datum prenehanja veljavnosti.

Večstranski akti so v računalniški evidenci razdeljeni po okriljih oziroma kraticah mednarodnih organizacij, iz evidenc je razviden depozitar mednarodne pogodbe, vsebovani pa so tudi ti splošni podatki o mednarodnem večstranskem aktu:

- kraj in datum podpisa (oziroma sprejema ali sklenitve),
- predvideno trajanje,
- morebitni datum prenehanja veljavnosti,
- registracija mednarodne pogodbe pri Organizaciji združenih narodih.

Drugi sklop podatkov pa je vezan na RS, in sicer evidenca vsebuje te podatke:

- kraj in datum podpisa RS oziroma podatek, ali je RS k mednarodni pogodbi pristopila,
- notranjeppravna ratifikacija (s katerim aktom in kdaj je bil mednarodni večstranski akt ratificiran ali potrjen),
- objava v Uradnem listu RS (navedba št. Uradnega lista RS in dodatka Mednarodne pogodbe, kjer je bil mednarodni akt objavljen, ter datum objave),
- deponiranje listine o ratifikaciji oziroma listine o pristopu,
- podatki o registraciji mednarodne pogodbe pri Organizaciji združenih narodov,
- datum začetka veljavnosti za RS,
- datum odpovedi RS,
- datum prenehanja veljavnosti za RS,
- nasledstvo (podatek o objavi akta o nasledstvu v Uradnem listu RS – Mednarodne pogodbe in datum nasledstva).

Večstranska mednarodna pogodba se vpiše v računalniško evidenco takoj, ko jo RS podpiše. Če pa RS k njej pristopi, se vpiše v evidenco takoj, ko je v RS ratificirana.

Evidenčni list računalniške evidence za nepogodbene večstranske mednarodne akte vsebuje te podatke: številka akta, status akta (veljaven ali neveljaven) in narava akta. Prav tako se v evidenco vpišejo datum in kraj podpisa ter začetek veljavnosti nepogodbenega akta in morebitni datum prenehanja veljavnosti, vsi ti podatki pa

5 <<http://www.consilium.europa.eu/policies/agreements?lang=en>>.

se vpišejo tudi za RS (datum in kraj podpisa ter začetek in morebitno prenehanje veljavnosti za RS).

Poleg omenjenih podatkov se v evidenco vnesejo podatki o prilogah k mednarodnemu aktu in druge opombe (npr. objava obvestila o začetku njegove veljavnosti in katerega leta je bil spis v zvezi s sklenitvijo mednarodnega akta oddan v arhiv MZZ).

Če gre za izvedbeni akt mednarodne pogodbe, evidenca vsebuje tudi zvezo z mednarodno pogodbo, tako da je jasno razvidno, da sta oba mednarodna akta med seboj povezana.

Računalniška evidenca vsebuje še vse mednarodne pogodbe, ki jih je RS nasledila po nekdanji SFRJ. Pri nasledenih pogodbah so v evidenco vneseni ti podatki: naslov in sopogodbenica pri dvostranskih pogodbah oziroma okrilje pri večstranskih mednarodnih pogodbah, datum in kraj podpisa, podatek o objavi mednarodne pogodbe, datum in objava akta o nasledstvu, datum nasledstva pogodbe in datum prenehanja njene veljavnosti, če je prenehala veljati.

Poleg evidence mednarodnih pogodb ZMP vodi evidenco držav, ki so priznale RS, in datum priznanja, hrani pa tudi listine⁶ v zvezi s priznanjem. Evidenca vsebuje še seznam tistih držav, ki jih je priznala RS, in datume priznanja. Prav tako so iz nje razvidni podatki o tem, s katerimi državami ima RS sklenjene diplomatske odnose in kdaj so bili sklenjeni, iz evidence mednarodnih aktov pa so razvidni tudi podatki o mednarodni pogodbi, s katero so bili diplomatski odnosi sklenjeni. Poleg tega ZMP vodi seznam vseh mednarodnih organizacij, katerih članica je RS, in datum včlanitve vanje, iz evidence mednarodnih pogodb pa so razvidni tudi podatki o ustanovnih aktih teh organizacij.

2. VPISOVANJE MEDNARODNIH AKTOV V REGISTER PREDPISOV SLOVENIJE (RPS)

Pred začetkom postopka ratifikacije ali potrditve s sklepom vlade je treba zakonu ali uredbi o ratifikaciji mednarodne pogodbe oziroma sklepu o potrditvi mednarodne pogodbe (če se sklep o potrditvi objavi v Uradnem listu RS) določiti številko EVA⁷. Aktu

6 Npr. diplomatske note držav, s katerimi so priznale RS.

7 EVA je enotna identifikacijska oznaka, določena v skladu z 11. členom Uredbe o objavljanju v Uradnem listu RS (Ur. l. RS, št. 20/10) vsem aktom, ki se objavijo v Uradnem listu.

se določi številka EVA z vpisom v Register predpisov Slovenije (v nadaljevanju RPS). Vse akte o ratifikaciji mednarodnih pogodb v RPS vpisuje ZMP, tudi če je za izvajanje mednarodne pogodbe pristojno drugo ministrstvo. To je treba upoštevati tudi pri pripravi programa dela vlade, saj MZZ v sodelovanju z drugimi ministri pripravi seznam tistih mednarodnih pogodb, ki jih bo RS ratificirala oziroma potrdila prihodnje leto, in akte o ratifikaciji teh pogodb vpiše v RPS ter predlaga, da se uvrstijo v normativni program dela vlade⁸ (dokončen normativni program dela vlade je potrjen na seji Vlade RS). Ta seznam je pripravljen v sodelovanju z ministri, ki bodo te mednarodne pogodbe izvajala, pri tem pa je treba upoštevati, da je mogoče v program vključiti ratifikacijo le tistih pogodb, ki so že bile podpisane oziroma sklenjene⁹.

V RPS je razviden celoten postopek sprejemanja akta o ratifikaciji, na spletni strani RPS¹⁰ pa so na voljo ti podatki: naslov akta ter številka in povezava na spletno stran Uradnega lista RS, v katerem je bil akt objavljen, morebitne spremembe akta, številka EVA, EPA¹¹, naslov akta v angleškem jeziku, organ sprejema, datum sprejema, datum objave v Uradnem listu RS, datum začetka veljavnosti in morebitne opombe. Podatki o začetku veljavnosti mednarodne pogodbe so razvidni iz evidenc ZMP. Ta v skladu z drugim odstavkom 77. člena ZZZ-1 pripravi obvestilo o začetku veljavnosti mednarodne pogodbe in ga pošlje v objavo Uradnemu listu RS. RPS je povezan tudi s programom informacijske podpore priprave predpisov (IPP), v katerem se vodi celoten postopek sprejemanja pravnega akta; ob ratifikaciji mednarodnih pogodb torej zakona ali uredbe o ratifikaciji oziroma sklepa o potrditvi.

3. HRAMBA MEDNARODNIH POGODB IN DRUGIH MEDNARODNIH AKTOV

Za hranjenje izvirkov in overjenih kopij mednarodnih aktov (dvostranskih mednarodnih pogodb, večstranskih mednarodnih pogodb ter nepogodbenih večstranskih in dvostranskih aktov) je po drugem odstavku 79. člena ZZZ-1 pristojno MZZ.

8 Normativni program dela Vlade RS je dosegljiv na: <http://www.vlada.si/delo_vlade/program_dela_vlade/>.

9 Izjema je pristop k mednarodnim pogodbam.

10 <<http://zakonodaja.gov.si/>>.

11 EPA je enotna identifikacijska oznaka evidence parlamentarnega akta, ki jo Državni zbor RS določi svojim aktom v skladu z 12. členom Uredbe o objavljanju v Uradnem listu RS.

Omenjeni mednarodni akti se hranijo v depoju¹². ZMP skrbi in hrani vse izvornike mednarodnih pogodb in nepogodbenih aktov, ki jih je podpisala RS. Prav tako so v depoju vse overjene kopije¹³ mednarodnih večstranskih pogodbenih aktov, ki jih je RS pridobila od depozitarjev mednarodnih pogodb. V njem se poleg izvornikov v pogodbenih mapah dvostranskih mednarodnih pogodb hranijo še drugi dokumenti, ki so povezani s pogodbo, in sicer: izvornik pooblastila za podpis sopogodbenice in kopija pooblastila za osebo, ki v imenu RS podpiše mednarodno pogodbo, diplomatski noti obeh pogodbenic o izpolnitvi notranjepravnih pogojev, ki so potrebni za uveljavitev mednarodne pogodbe, izvornik listine o ratifikaciji sopogodbenice¹⁴ in kopija listine o ratifikaciji RS, potrdilo o registraciji mednarodne pogodbe pri Organizaciji združenih narodov, po potrebi pa še druge listine. V depoju se hranijo tudi zapisniki oziroma drugi dokumenti o popravkih mednarodnih pogodb.

Depo mednarodnih aktov je razdeljen tako kakor evidenca, in sicer se posebej hranijo dvostranski, večstranski in enostranski akti. Prav tako se v njem hranijo dokumenti o priznanju RS kot samostojne in neodvisne države. Del z dvostranskimi mednarodnimi akti je razdeljen po državah in časovno po datumu podpisa. Izvorniki oziroma overjene kopije večstranskih mednarodnih aktov so razdeljene po okriljih oziroma mednarodnih organizacijah in kronološko. Enostranski akti so razdeljeni abecedno po državah, ki so takšen akt sprejele, in časovno po datumih sprejetja. Prav tako se v depoju hranijo overjene kopije mednarodnih pogodb, ki jih sklene Evropska unija in njene države članice s tretjimi državami in ki so po svoji naravi v mešani pristojnosti. RS je kot članica EU pogodbenica teh pogodb in po podpisu pridobi njihovo overjeno kopijo, ki jo prejme v papirnati obliki v slovenskem jeziku, na overjeni elektronski različici (CD-romu) pa je besedilo pogodbe v uradnih jezikih Evropske unije.

MZZ po ZZZ-1 hrani izvornike vseh omenjenih mednarodnih aktov RS, zato morajo ministrstva in drugi organi izvornik (ali overjeno kopijo) mednarodnega akta poslati ZMP v hrambo in evidenco.

12 Prostor, v katerem se hranijo izvorniki in overjene kopije mednarodnih pogodb ter vsi drugi zgoraj naštetih dokumenti.

13 Overjena kopija je kopija izvornika mednarodne pogodbe, ki je pripravljena v vseh izvornih jezikih pogodbe in ki jo potrdi depozitar mednarodne pogodbe.

14 Če je bilo v mednarodni pogodbi predvideno, da ta začne veljati, ko si pogodbenici izmenjata listini o ratifikaciji.

Literatura

Pravni viri:

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

Uredba o objavljanju v Uradnem listu Republike Slovenije, Ur. l. RS, št. 20/10.

Spletne strani:

<<http://www.consilium.europa.eu/policies/agreements?lang=en>> (19. 11. 2013).

<http://www.vlada.si/delo_vlade/program_dela_vlade/> (14. 11. 2013).

<<http://zakonodaja.gov.si/>> (15. 6. 2013).

Aleksander Čičerov*

VLOGA IN POLOŽAJ DEPOZITARJA MEDNARODNIH POGODB, REGISTRIRANJE IN HRANJENJE MEDNARODNIH POGODB IN Z NJIMI POVEZANIH DOKUMENTOV

Uvod

Čeprav Slovenija doslej ni imela veliko izkušenj z depozitarstvom, se v zadnjem času obseg nalog, odgovornosti in obveznosti v tej vlogi povečuje.¹ Poleg Mreže za privatizacijo srednje in vzhodne Evrope, ki je prenehala delovati, je Slovenija leta 2002 postala depozitarka Okvirnega sporazuma o Savskem bazenu (OSSB), ki združuje 4 pogodbenice (Bosno in Hercegovino, Hrvaško, Srbijo in Slovenijo), Protokola o režimu plovbe k Okvirnemu sporazumu o Savskem bazenu (PRPOSSB) (iste pogodbenice kot pri OSSB) in Sporazuma o spremembah in dopolnitvah Okvirnega sporazuma o Savskem bazenu (SSDOSSB).

Leta 2007 je Slovenija postala depozitarka Sporazuma med Vlado Republike Avstrije, Vlado Republike Madžarske in Vlado Republike Slovenije o delovanju Centra za sodelovanje varnostnih organov Dolga vas.²

V letu 2011 je Slovenija prevzela depozitarstvo Eurocontrolovega Sporazuma o vzpostavitvi funkcionalnega bloka zračnega prostora Srednje Evrope (FAB CE)³

* Univerzitetni diplomirani pravnik, magister pravnih znanosti, upokojeni pooblaščen minister, Sektor za mednarodno pravo Ministrstva za zunanje zadeve Republike Slovenije.

1 Glej o tem več v prispevku A. Čičerova, nav. delo, str. 19–21.

2 1. člen sporazuma določa: »Depozitar tega sporazuma je Vlada Republike Slovenije« – neposredno določanje depozitarja. Sporazum velja od 13. 3. 2008, objavljen je v Ur. l. RS – Mednarodne pogodbe, št. 4/08 (Ur. l. RS, št. 20/08). Hrvaška je k sporazumu pristopila in zanjo velja od 12. 9. 2011.

3 23. člen sporazuma določa: »(Entry into force) – Instruments of ratification, approval or acceptance shall be deposited with the Republic of Slovenia, which is hereby designated as Depositary.« (»(Začetek veljavnosti) – Listine o ratifikaciji, sprejetju ali odobritvi se deponirajo v Republiki Sloveniji, ki je depozitar tega sporazuma.«).

s sedmimi pogodbenicami in Sporazuma o ustanovitvi Centra za razvoj financ (CEF) z do sedaj sedmimi podpisnicami.⁴ Vlada Republike Slovenije je tudi depozitarka Sporazuma med državami članicami Salzburškega foruma o sodelovanju na področju zaščite prič.⁵

V primerjavi z drugimi državami in mednarodnimi organizacijami (npr. OZN, ki je depozitarka več kot 500 mednarodnih pogodb – podatek iz l. 2005) ima Slovenija v vlogi depozitarja zaenkrat manjšo vlogo. Čeprav vsako prevzemanje nove vloge predstavlja učni proces, pa bo lahko Slovenija s svojim delovanjem v bodoče prispevala k praksi v okviru instituta depozitarstva v mednarodnem pravu. Poleg navedenih protokolov k OSSB so v pripravi še trije novi, v katerih je Slovenija navedena kot depozitarka.⁶

Čeprav pravice in dolžnosti depozitarja navzven niso posebno vidne, je vendar treba poudariti zahtevo po njegovi nepristranskosti in mednarodnopravni pomen depozitarstva, saj mora depozitar zagotavljati, da se potrebne formalnosti in postopki

4 23. člen sporazuma določa: »The Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Slovenia shall act as Depositary.« (»Depozitar tega sporazuma je Ministrstvo za zunanje zadeve Republike Slovenije.«).

5 Okvirni sporazum o Savskem bazenu: velja od 29. 12. 2004, objavljen v Ur. l. RS – Mednarodne pogodbe, št. 19/04, registriran pri generalnem sekretarju OZN pod št. 53758, pogodbenice Slovenija, Hrvaška, Bosna in Hercegovina in Srbija; Protokol o režimu plovbe k Okvirnemu sporazumu o Savskem bazenu: velja od 29. 12. 2004, objavljen v Ur. l. RS – Mednarodne pogodbe, št. 19/04, registriran pri generalnem sekretarju OZN pod št. 53759, pogodbenice kot pri Okvirnem sporazumu o Savskem bazenu; Sporazum o spremembah in dopolnitvah Okvirnega sporazuma o Savskem bazenu in protokola o režimu plovbe k Okvirnemu sporazumu o Savskem bazenu; velja od 10. 11. 2008, objavljen v Ur. l. RS – Mednarodne pogodbe, št. 19/04, registriran pri generalnem sekretarju OZN pod št. 53760, pogodbenice kot pri Okvirnem sporazumu o Savskem bazenu; Sporazum med Vlado Republike Avstrije, Vlado Madžarske in Vlado Republike Slovenije o delovanju Centra za sodelovanje varnostnih organov Dolga vas: velja od 13. 3. 2008, objavljen v Ur. l. RS – Mednarodne pogodbe, št. 4/08, Hrvaška je pristopila k sporazumu 14. 6. 2011 in zanjo velja od 19. 9. 2011; Sporazum o vzpostavitvi funkcionalnega bloka zračnega prostora Srednje Evrope: podpisan na Brdu pri Kranju 5. 5. 2011, za Avstrijo in Madžarsko je začel veljati 20. 3. 2012, pogodbenice so Avstrija, Bosna in Hercegovina (podpisnica), Češka republika, Hrvaška, Madžarska, Slovaška republika in Slovenija; Sporazum med državami članicami Salzburškega foruma o sodelovanju na področju zaščite prič: podpisan 24. 5. 2012 na Švedskem, še ne velja, podpisnice so Avstrija, Bolgarija, Hrvaška, Madžarska, Češka, Romunija, Slovaška in Slovenija (depozitarska klavzula se glasi: »Government of the Republic of Slovenia shall act as depositary of this Agreement.« (»Depozitar tega sporazuma je Vlada Republike Slovenije.«)).

6 Gre za Protokol o preprečevanju onesnaževanja vode zaradi plovbe (ratificirali sta ga že Bosna in Hercegovina in Hrvaška, ratifikaciji pripravljata Srbija in Slovenija); Protokol o upravljanju s sedimentom in Protokol o zaščiti pred poplavami. V delovnih skupinah Mednarodne organizacije za Savski bazen pa je v pripravi še protokol o čezmejnih vplivih.

izvajajo natančno in skladno z Dunajsko konvencijo o pravu mednarodnih pogodb (DKPMP) in določbami same mednarodne pogodbe ter seveda pravočasno.

V prispevku predstavljamo ureditev depozitarstva po mednarodnem pravu in posledično slovensko ureditev, pri čemer izhajamo iz dosedanje prakse Ministrstva za zunanje zadeve Republike Slovenije (v nadaljevanju MZZ RS), ki je neposredni izpolnjevalec depozitarskih nalog.

1. MEDNARODNOPРАВNA UREDITEV DEPOZITARSTVA

Izraze »depozitar«, »deponiranje«, »naloge depozitarja« in podobno srečamo v zvezi z vprašanjem delovanja mednarodne pogodbe⁷, njene hrambe in razpošiljanja besedila podpisnicam in pogodbenicam, uveljavitve mednarodne pogodbe in njenega spreminjanja. Da je začetek veljavnosti mednarodne pogodbe zelo pomemben mejnik, ni treba posebej razlagati. Medtem ko deponiranja pri sklenjenih dvostranskih mednarodnih pogodbah skorajda ne poznamo, je pri večstranskih mednarodnih pogodbah ta institut izjemnega pomena.⁸

»Deponiranje« je izraz, ki je prišel v mednarodnopravno terminologijo iz latinske besede »*deponere*« in pomeni nekaj položiti ali nekaj izročiti v varstvo, hrambo. V mednarodnem javnem pravu je deponiranje dejanje posamezne države, s katerim ta izroči v varstvo mednarodni organizaciji ali določeni osebi v njenem imenu (običajno najvišji uradnik mednarodne organizacije, zunanji minister) dokument(e) (npr. listino o ratifikaciji), ki formalnopravno potrjuje oziroma dokazuje, da je neka država opravila vse potrebne postopke, ki jih določa njeno notranje pravo za

7 »'Mednarodna pogodba' pomeni 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 poimenovanje«, 2. člen DKPMP (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, št. 30/72, njen novi prevod objavljen v Ur. l. RS – Mednarodne pogodbe, št. 13/11 (Ur. l. RS, št. 87/11)).

8 O nekaterih primerih deponiranja dvostranskih mednarodnih pogodb glej A. Aust, nav. delo, str. 261.

prevzem mednarodnih pogodbenih obveznosti, in da se zavezuje z mednarodno pogodbo.⁹

V bistvu gre za poenostavljeno izmenjavo enostranskih dokumentov, ki depozitarju in pogodbenicam omogočajo preglednost in preprosto evidenco o tem, kdo vse in od kdaj je pogodbenica neke mednarodne pogodbe. Gre za učinkovit sistem evidence, ki se vodi na enem mestu. Treba je dodati, da institut »depozitarja« z naraščanjem števila mednarodnih večstranskih pogodb pridobiva vedno večji pomen, tako da si danes, ko velja načelo javnosti sklenjenih mednarodnih pogodb, brez depozitarja ne moremo zamišljati vzpostavljanja in spremljanja mednarodnih pogodbenih obveznosti.

Institut depozitarja v mednarodnopravnem smislu danes urejajo DKPMP,¹⁰ Dunajska konvencija o nasledstvu držav glede mednarodnih pogodb (DKNDMP) iz leta 1978 in Dunajska konvencija o pravu mednarodnih pogodb med državami in mednarodnimi organizacijami ali med mednarodnimi organizacijami (DKPMPMO) iz leta 1986. S praktičnega stališča v Sloveniji upoštevamo tudi določbe ZZZ-1¹¹ in Priročnika Organizacije združenih narodov (o sklepanju mednarodnih pogodb).¹²

1.1 Depozitar mednarodne pogodbe

Depozitar mednarodne pogodbe je lahko država, skupina držav ali mednarodna organizacija, ki ji zaupajo v varstvo mednarodno pogodbo in vse akte v zvezi z njo.¹³ Depozitar se mora z depozitarstvom strinjati.¹⁴

DKPMP ureja naloge depozitarja v 76. in 77. členu. Nekatere določbe, ki se nanašajo na depozitarja, najdemo tudi v drugih členih navedene konvencije.

9 »I declare that the Republic of Slovenia, having considered the above mentioned Agreement, ratifies the same and undertakes faithfully to perform and carry out the stipulations therein contained.« (»Izjavljam, da je Republika Slovenija sporazum po preučitvi ratificirala in ga bo vestno izvajala.«), izjava iz listine o ratifikaciji, ki jo je Slovenija deponirala pri depozitarju Sporazuma o vzpostavitvi funkcionalnega bloka zračnega prostora Srednje Evrope. Hrani jo MZZ RS.

10 Slovenija je naslednica te konvencije. Glej opombo 7.

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

12 Glej Final Clauses of Multilateral Treaties – Handbook, nav. delo, podrobno glej tudi O. Corten, P. Klein, nav. delo, str. 1703–1807.

13 Depozitar razpolaga tudi s pisno in elektronsko različico mednarodne pogodbe.

14 O pojmu »običajen depozitar« glej O. Corten, P. Klein, nav. delo, str. 1704.

1.2 Določitev depozitarja

76. člen DKPMP, ki vsebuje pravila o določitvi depozitarja, navaja, da je ta lahko ena ali več držav, mednarodna organizacija ali njen najvišji uradnik. Države, ki so sodelovale v pogajanjih, določijo depozitarja v t. i. končnih določbah posamezne mednarodne pogodbe. Tako je tudi z določitvijo depozitarja v OSSB (33. člen):

»Vlada pogodbenica, na ozemlju katere je podpisan ta sporazum, deponira en izviren tega sporazuma pri generalnem sekretarju Združenih narodov. Generalni sekretar Združenih narodov je depozitar.«

Podobne klavzule najdemo v številnih mednarodnih pogodbah. Težava je v podrobnostih njihovega oblikovanja.¹⁵

Generalnega sekretarja OZN je mogoče določiti za depozitarja, vendar ga je treba za depozitarstvo prej zaprositi.¹⁶

V 1. členu SSDOSSB¹⁷ je določeno:

»Prvi odstavek 33. člena OSSB se spremeni tako, da se glasi: 'Vlada Republike Slovenije je depozitar tega sporazuma'.«

Prav tako se je ustrezno spremenil 14. člen PRPOSSB:

»Prvi odstavek 14. člena Protokola o režimu plovbe k Okvirnemu sporazumu o Savskem bazenu se spremeni tako, da se glasi: 'Vlada Republike Slovenije je depozitar tega protokola'.«

Tako je bilo rešeno vprašanje depozitarja v OSSB in PRPOSSB. Hkrati to odpre vprašanje, kdaj in po kakšnem postopku lahko postane generalni sekretar OZN depozitar mednarodne pogodbe, in tudi, ali se pri mednarodnih pogodbah, pri katerih

15 OSSB je na primer večstranska mednarodna pogodba regionalne narave, ureja pa upravljanje porečja Save, ki teče skozi Slovenijo, Hrvaško, Bosno in Hercegovino in Srbijo. Pritoki Save so tudi v Črni gori, ki lahko postane pogodbenica sporazuma, če bo to hotela; za zdaj je le opazovalka.

16 Zanj je treba zaprositi med pogajanci ali neposredno pred njihovim koncem. Pogajalci OSSB tega niso storili pravočasno. Zaradi prevelike želje dati OSSB velik ali celo prevelik pomen, po umiritvi razmer na Balkanu, so sestavljavci OSSB to dejstvo spregledali. Zato je bilo treba spremeniti OSSB in tudi PRPOSSB, kar je bilo doseženo s sklenitvijo SSPDOSSB in PRPOSSB.

17 Glej Ur. l. RS – Mednarodne pogodbe, št. 19/04.

je depozitar ena od pogodbenic, v končni klavzuli navede država ali njena vlada oziroma drug pristojni organ. Največ izkušenj ima nedvomno generalni sekretar OZN, korespondenca z njim pa je pravi vir informacij.¹⁸

Pri določanju depozitarja pozna praksa dva načina: tako imenovani neposredni in posredni način določanja.¹⁹ Sestavljavci OSSB so izbrali neposredno določitev depozitarja.

Pri OSSB bi lahko teoretično govorili celo o prenosu depozitarske funkcije, če pri tem ne bi šlo za spodrsrljaj sestavljavcev končne klavzule; pravo mednarodnih pogodb namreč dopušča prenos na drugega depozitarja.²⁰ Prav tako pozna možnost skupnega depozitarstva.²¹

ZZZ-1 ne omenja in ne opredeljuje pojma depozitarstva, zato se uporabljajo določbe drugega odstavka 1. člena ZZZ-1, ki se glasi:

»Vprašanja, ki jih ne ureja ta zakon, se urejajo z drugimi predpisi in s pravili običajnega mednarodnega prava in pogodbenega mednarodnega prava, ki obvezujejo Republiko Slovenijo.«

Bilo bi tudi neprimerno in nesmiselno predpisovati nekaj, kar že ureja DKPMP.

Čeprav danes največ mednarodnih pogodb sklenejo na mednarodnih konferencah, ki jih sklicujejo mednarodne organizacije, se bomo v nadaljevanju opredelili predvsem do vloge države kot depozitarke, pri čemer bomo izhajali iz praktičnih izkušenj Slovenije in ustreznih pravnih podlag. Po potrebi bomo omenili tudi izkušnje iz depozitarstva večstranskih mednarodnih pogodb.

18 Arhiv MZZ RS.

19 Priročnik Oddelka za mednarodne pogodbe Urada za pravne zadeve Združenih narodov navaja primer neposrednega določanja depozitarja tako: »The Secretary General of the United Nations shall be the Depository of this Convention.« (»Depozitar te konvencije je generalni sekretar Organizacije združenih narodov.«) (prevod A. Č.), str. 3. Posrednejši način pa bi bil: »The original of this Convention, of which Arabic [...] texts are equally authentic, shall be deposited with the Secretary General of the United Nations who shall send certified copies to all states.« (»Izvirnik te konvencije, katere besedila v arabskem [...] jeziku so enako verodostojna, se deponira pri generalnem sekretarju Organizacije združenih narodov, ki overjene kopije pošlje vsem državam.«) (prevod A. Č.). Prav tam, str. 3.

20 Glej primer iz Treaty Handbooka, nav. delo, str. 5.

21 Prav tam.

1.3 Država kot depozitarka

V praksi pogosto zasledimo, da država, ki je gostiteljica mednarodne konference, postane depozitarka mednarodne pogodbe (v prvotnem besedilu 76. člena DKPMP je bilo zapisano: »depozitar bo organizacija ali država, ki je sklicala ali gostila mednarodno konferenco, zadolžena za pripravo pogodbe«).²² Pri OSSB se to ni zgodilo, čeprav je bila Slovenija gostiteljica sklepnih pogajanj v Kranjski Gori leta 2002. Danes depozitarja mednarodne pogodbe lahko določijo države pogajalke v sami mednarodni pogodbi ali kako drugače (prvi odstavek 76. člena DKPMP).

1.4 Izbira depozitarja

Depozitar mora privoliti v depozitarstvo. Če neka država, ki je bila z mednarodno pogodbo določena za depozitarko, postane tudi pogodbenica, se šteje, da je soglašala z depozitarstvom.²³ To je hkrati častna in odgovorna naloga, ki zahteva izjemno objektivnost in nepristranskost.²⁴ Še posebno velja to takrat, kadar je država depozitarka hkrati pogodbenica. DKPMP določa, kdo je lahko depozitar: ena ali več držav, mednarodna organizacija (na primer: OZN, Svet Evrope, Organizacija ameriških držav, IMO, ICAO itd.) ali njen najvišji uradnik (drugi odstavek 76. člena DKPMP).

Zelo podrobno ureja določitev depozitarja Priročnik Organizacije združenih narodov (o sklepanju mednarodnih pogodb), ki smo ga omenili. Če države, ki sklepajo neko mednarodno pogodbo, želijo za depozitarja generalnega sekretarja OZN, se morajo vnaprej posvetovati z Oddelkom za mednarodne pogodbe Urada generalnega sekretarja za pravne zadeve OZN. To morajo storiti pravočasno, torej ko se pogajanja začnejo, vsekakor pa, preden se končajo. Ker posvetovanj ni bilo, je generalni sekretar OZN zavrnil možnost, da bi postal depozitar OSSB. Generalni sekretar OZN je namreč pripravljen prevzeti depozitarstvo, če gre za odprto večstransko mednarodno pogodbo, ki je v interesu svetovne skupnosti in so jo sklicali organi OZN ali pa so pogajanja vodile regionalne komisije OZN.²⁵

22 Glej YILC, nav. delo, str. 81–82.

23 Tako O. Corten, P. Klein, nav. delo, str. 1711.

24 O pojmu nepristranskosti glej A. Velkaverh, nav. delo, str. 22.

25 Izjema je bil Sporazum o nasledstvu med Bosno in Hercegovino, Republiko Hrvaško, Nekdanjo jugoslovansko republiko Makedonijo, Republiko Slovenijo in Zvezno republiko Jugoslavijo, ki je bil deponiran pri generalnem sekretarju OZN, upoštevajoč tedanje politične okoliščine (povzeto po Treaty Handbooku, nav. delo, str. 7).

Depozitarja sicer države pogajalke lahko določijo na začetku ali koncu pogajanj v končnih določbah. Običajno to storijo proti koncu pogajanj, saj gre ne nazadnje tudi za prestižno vprašanje.

Praksa kaže, da je pri določanju države kot depozitarke več možnosti; depozitarka je lahko država, ki se pogaja, država pogodbenica mednarodne pogodbe, država, ki je bila pobudnica pogajanj, ali država, ki je gostila mednarodno diplomatsko konferenco, država, ki je varuhinja izvirnega besedila mednarodne pogodbe, država, ki je sodelovala v pogajanjih, a ni postala pogodbenica ali ki ni sodelovala v pogajanjih, je pa pristopila k mednarodni pogodbi.²⁶

Kdaj začne depozitar opravljati svoje naloge? Odgovor najdemo v četrtem odstavku 24. člena DKPMP, ki določa:

»Določbe mednarodne pogodbe, ki urejajo potrditev verodostojnosti besedila, privolitev držav, da jih mednarodna pogodba zavezuje, način ali datum začetka veljavnosti, pridržke, naloge depozitarja ter druga vprašanja, ki se nujno pojavijo že pred začetkom veljavnosti mednarodne pogodbe, se začnejo uporabljati takoj, ko je njeno besedilo sprejeto.«

Mednarodna pogodba sicer začne veljati na način in z dnem, kot je to določeno v njej ali kot se dogovorijo države pogajalke.²⁷

1.5 Kdo je lahko depozitar?

76. člen DKPMP določa:

»1. Depozitarja mednarodne pogodbe lahko določijo države pogajalke v sami mednarodni pogodbi ali kako drugače. Depozitar je lahko ena ali več držav, mednarodna organizacija ali njen najvišji uradnik.

2. Depozitar mednarodne pogodbe svoje naloge, ki so mednarodne narave, opravlja nepristransko. Na to obveznost ne sme vplivati dejstvo, da med nekaterimi pogodbenicami še ni začela veljati ali da se država in depozitar ne strinjata glede opravljanja njegovih nalog.«

Praksa nam kaže, da je ta določba različno razumljena. V končnih klavzulah se navajajo države, vlade in celo ministrstva za zunanje zadeve. Morda je to mogoče razumeti kot pogodbeno svobodo.

26 Glej O. Corten, P. Klein, nav. delo, str. 1708.

27 Prvi odstavek 24. člena DKPMP.

Pri OSSB vidimo, da so države udeleženske pogajanj v Kranjski Gori sicer določile depozitarja tako, kot to določa 76. člen konvencije, narobe pa je bilo, da se prej o tem niso posvetovale z uradom generalnega sekretarja OZN oziroma niso upoštevale navodil iz navedenega priročnika. Šele pozneje so bili vzpostavljeni stiki MZZ Republike Slovenije in urada generalnega sekretarja OZN, vendar je ta zavrnil možnost sprejema depozitarstva. Kljub številnim poskusom prepričati Oddelek za mednarodne pogodbe, da bi generalni sekretar OZN prevzel depozitarstvo, je bil takratni glavni pravni svetovalec OZN Hans Corell odločno proti temu, da naj države pogodbenice ne bi vnaprej zaprosile generalnega sekretarja za prevzem depozitarstva.²⁸ Pragmatična rešitev, kot smo že omenili, je bila sprememba 33. člena OSSB in 14. člena PRPOSSB.

1.5.1 Naloge depozitarja po 77. členu

77. člen DKPMP podrobno navaja naslednje naloge depozitarja:

»1. Razen če ni v mednarodni pogodbi določeno drugače ali se države skleniteljice ne dogovorijo drugače, depozitar:

- hrani²⁹ izvornik mednarodne pogodbe in vsa prejeta pooblastila;
- pripravlja overjene kopije izvornika mednarodne pogodbe in vsa druga besedila mednarodne pogodbe v drugih jezikih, ki se lahko zahtevajo na njeni podlagi, ter jih pošilja pogodbenicam in državam, ki to lahko postanejo;
- prejema vse podpise mednarodne pogodbe ter prejema in hrani vse listine, uradna obvestila in sporočila v zvezi z mednarodno pogodbo;
- preverja, ali ima podpis, listina, uradno obvestilo ali sporočilo v zvezi z mednarodno pogodbo pravilno in predpisano obliko, ter po potrebi opozori na to zadevno državo;
- obvešča pogodbenice in države, ki to lahko postanejo, o dejanjih, uradnih obvestilih in sporočilih v zvezi z mednarodno pogodbo;
- obvešča države, ki lahko postanejo pogodbenice mednarodne pogodbe, kdaj je bilo sprejetih ali deponiranih toliko podpisov ali listin o ratifikaciji, sprejetju, odobritvi ali pristopu, da lahko mednarodna pogodba začne veljati;
- registrira mednarodno pogodbo pri Sekretariatu Združenih narodov;
- opravlja naloge iz drugih določb te konvencije.

28 Veleposlanik RS in stalni predstavnik RS pri OZN se je osebno pogovarjal s P. Kohono, ki je vodil Oddelek za mednarodne pogodbe, in ta mu je pojasnil, »da OZN enostavno ne more opravljati funkcije depozitarja za tako veliko število pogodb. Pred deponiranjem pogodbe mora biti Sekretariat OZN seznanjen z vsebino, biti mora prepričan, da pogodba nima kakršnih koli občutljivih političnih korelacij«, arhiv MZZ RS.

29 Waldock je govoril o »varni hrambi«. Glej O. Corten, P. Klein, nav. delo, str. 1727.

2. Če se država in depozitar ne strinjata glede opravljanja njegovih nalog, depozitar na to opozori države podpisnice in države skleniteljice ali po potrebi pristojni organ ustrezne mednarodne organizacije.«

77. člen DKPMP se razume kot pomožna določba, ki se uporabi takrat, ko pogodbenice same ne določijo naloge depozitarja, kar tudi pomeni, da se poleg nalog v 77. členu, depozitarju lahko določijo še druge naloge.

MZZ RS, ki za RS opravlja naloge depozitarja, se mora ukvarjati z zahtevnimi vprašanji, ki se nanašajo na 77. člen (sprejemanje dokumentov zunaj depozitarjevega sedeža, pooblašcanje nedepozitarja, da opravlja depozitarska opravila).³⁰

30 Ministrstvo za zunanje zadeve RS je 19. julija 2012 prejelo ta dopis: »[D]uring the FCL meeting [...] we have, among others, discussed the issue of the notification of the designation of ANSPs towards the Depositary according to Article 12 of FAB CE. To avoid any doubts when notifying the joint designation to the EC which will be the following step, we came to conclusion that it could be appropriate to deposit the notification during next FCC meeting so that the joint designation is added in one day. Therefore I would like to kindly ask you if you could explore by your administrations if this procedure is feasible and if somebody could officialy receive the notifications on behalf of the Depositary of FAB CE during upcoming FCC6 meeting since it would make the whole process much easier. All the States also should explore by their national administrations if the deposition of the notification during the meeting is possible according to their national procedures.« (»[N]a zasedanju FCL (Flight Crew Licensing - licenciranje letalskega osebja) [...] smo med drugim razpravljali o vprašanju uradnega obvestila depozitarju o imenovanju ANSP (Air Navigation Service Provider - izvajalec navigacijskih služb zračnega prometa srednje Evrope) v skladu z 12. členom FAB CE. Da bi se izognili morebitnim dvomom pri uradnih obvestilih Evropski komisiji o skupnem imenovanju, ki bo naslednji korak, smo ugotovili, da bi bilo primerno, če bi uradno obvestilo deponirali med naslednjim zasedanjem FCC (sestanek Sveta FAB CE), da se skupno imenovanje doda v enem dnevu. Zato prosimo, da vaši organi preverijo, ali je ta postopek izvedljiv in ali bi lahko nekdo uradno prejemal uradna obvestila v imenu depozitarja FAB CE med prihodnjim zasedanjem FCC6 (6. sestanek Sveta FAB CE), saj bi to močno olajšalo celoten proces. Vse države bi morale poleg tega pri svojih organih preveriti, ali je v skladu z njihovimi notranjimi postopki mogoče deponirati uradno obvestilo med zasedanjem.«) (prevod A. Č.).

Ministrstvo za zunanje zadeve, ki za Republiko Slovenijo opravlja naloge depozitarja, je na to odgovorilo: »12. člena FAB CE, ki določa skupna imenovanja, preklice ali spremembe imenovanja enega ali več izvajalcev služb zračnega prometa, ki delno ali v celoti opravljajo službe zračnega prometa v zračnih prostorih pogodbenic, ni mogoče razumeti tako, da države pogodbenice imenovanja, preklic ali spremembo, na temelju tega člena, skupaj sporočijo depozitarju. Vsaka pogodbenica, ki imenuje, preklic ali spremeni imenovanje enega ali več izvajalcev služb zračnega prometa, ki delno ali v celoti opravljajo službe zračnega prometa v njenem opredeljenem zračnem prostoru, take spremembe sama sporoči depozitarju na način, ki ga določa njeno notranje pravo. Prav tako ni mogoče posebno pooblašcanje. Praksa OZN omogoča pooblašcanje samo v primeru 'treaty events', kar pa FCC6 zagotovo ni.« Arhiv MZZ RS.

1.5.2 Navajanje nalog depozitarja v mednarodni pogodbi

OSSB glede navajanja nalog depozitarja v drugem odstavku 33. člena določa le, da depozitar po začetku veljavnosti sporazuma poskrbi za njegovo registracijo v skladu s 102. členom Ustanovne listine OZN.

V teoriji velja, da so naloge depozitarja v 77. členu DKPMP naštetek eksemplifikativno, zato jih je mogoče dopolniti z novimi. V konkretnem primeru je torej drugi odstavek 33. člena nepotreben, saj je dolžnost registriranja že določena v DKPMP. Podobna nepotrebna določba je v PRPOSSB in SSDOSSB.

Čeprav je v dopolnjenem in spremenjenem 33. členu OSSB navedena kot depozitarka Vlada Republike Slovenije, to seveda ne pomeni, da Vlada Republike Slovenije tudi opravlja avtomatično depozitarske naloge. Če in ko je država depozitarka, te naloge praviloma opravlja MZZ, ki ima za to na razpolago ustrezne strokovnjake, izkušnje in primerne prostore.

Prostori, v katerih depozitar hrani dokumente, pooblastila in sporočila ter druge listine, povezane z neko deponirano mednarodno pogodbo, morajo biti varni pred dostopom nepoklicanih oseb, pred poplavami, požarom in potresom. Ob katastrofi velikih razsežnosti morajo hranjeni izvorniki mednarodnih pogodb, pooblastil in drugih z neko pogodbo povezanih dokumentov, ostati nedotaknjeni. To so dokazi, o čem so se države sporazumele, in dokumente o tem zaupale depozitarju.

Aust navaja možnost, da depozitar preneha obstajati. V takem primeru se države pogodbenice lahko dogovorijo, da je depozitar mednarodna organizacija.³¹

1.5.3 Dolžnost nepristranskosti

Običajno mednarodno javno pravo pozna pravilo o depozitarjevi nepristranskosti. Kaj to v resnici pomeni? Depozitar mora ves čas vzdrževati nepristranski odnos med funkcijo depozitarja in interesi države, katere državljan je. V kakršnem koli dvomu se z noto obrne na države pogodbenice, da sprejmejo uradno stališče.

1.6 Uradno obveščanje in sporočanje

V zvezi z nalogami depozitarja velja posebej omeniti tudi 78. člen DKPMP, ki določa:

»Razen če mednarodna pogodba ali ta konvencija ne določa drugače:

³¹ A. Aust, nav. delo, str. 267.

- se uradno obvestilo ali sporočilo, ki ga država pošlje v skladu s to konvencijo, če ni depozitarja, pošlje neposredno državam, ki jim je namenjeno, ali depozitarju, če je določen;
- se za uradno obvestilo ali sporočilo, ki ga država pošlje v skladu s to konvencijo, šteje, da ga je zadevna država poslala šele, ko ga je država, ki ji je namenjeno, ali odvisno od primera do primera, depozitar prejel;
- se za uradno obvestilo ali sporočilo, ki ga država pošlje v skladu s to konvencijo, če je poslano depozitarju, šteje, da ga je država, ki ji je namenjeno, prejela šele, ko jo depozitar obvesti v skladu s točko e prvega odstavka prejšnjega člena.«

1.7 Popravki napak v besedilih ali overjenih kopijah mednarodnih pogodb

Kljub skrbnosti pri pripravi besedila mednarodne pogodbe so mogoče napake, ki se popravljajo pred ratifikacijo in po njej ter celo med izvajanjem pogodbe. 79. člen DKPMP daje »tehnična navodila«, kako popraviti napake. Na to, ali je ta člen običajno pravo ali ne, pa teorija še ni našla jasnega odgovora. Popravki so dovoljeni, če gre za očitne tipkarske napake, pravopisne napake, napake pri naglašanju, številčenju ali navzkrižnih referencah, za neskladnost jezikovnih različic ali uporabo napačne terminologije.

DKPMP glede popravkov napak v besedilih ali v overjenih kopijah mednarodne pogodbe v 79. členu določa:

1. Če po potrditvi verodostojnosti besedila mednarodne pogodbe države podpisnice in države skleniteljice sporazumno ugotovijo, da besedilo vsebuje napako, se napaka popravi, razen če se te države ne odločijo za kakšen drug način popravljanja, tako da se:
 - besedilo ustrezno popravi in popravek parafirajo pravilno pooblaščen predstavniki;
 - sestavi listina ali izmenjajo listine, v katerih je naveden popravek, za katerega je bilo dogovorjeno, da se naredi, ali
 - sestavi popravljeno besedilo celotne mednarodne pogodbe po postopku, ki je veljal za prvotno besedilo.
2. Če gre za mednarodno pogodbo, za katero je določen depozitar, ta uradno obvesti države podpisnice in države skleniteljice o napaki in predlogu za njen popravek ter določi ustrezen rok za ugovor zoper predlagani popravek. Če ob izteku tega roka:
 - ni nobenega ugovora, depozitar popravi besedilo in parafira popravek, sestavi zapisnik o popravku besedila ter njegovo kopijo pošlje pogodbenicam in državam, ki to lahko postanejo;
 - depozitar prejme ugovor, o njem obvesti države podpisnice in države skleniteljice.

3. Pravila iz prejšnjih dveh odstavkov se uporabljajo tudi, če se pri besedilu, katerega verodostojnost je bila potrjena v dveh ali več jezikih, ugotovi neskladje, glede katerega se države podpisnice in države skleniteljice strinjajo, da ga je treba odpraviti.
4. Popravljeno besedilo *ab initio* zamenja besedilo z napakami, razen če države podpisnice in države skleniteljice ne odločijo drugače.
5. O popravku besedila mednarodne pogodbe, ki je bila registrirana, se uradno obvesti Sekretariat Združenih narodov.
6. Če se ugotovi napaka v overjeni kopiji mednarodne pogodbe, depozitar sestavi zapisnik o popravku in njegovo kopijo pošlje državam podpisnicam in državam skleniteljicam.«

Kdo lahko sporoči napako? Po overitvi besedila (avtentifikaciji) lahko kdor koli, ki ugotovi napako (*rationae temporis*), o njej obvesti depozitarja ali pogodbenice.

1.8 Administrativne naloge depozitarja

Če se države pogodbenice s tem strinjajo, je lahko depozitarju naloženo tudi nekaj, kar ni čisto depozitarska naloga, da na primer vzdržuje seznam konciliatorjev ali podobno.³²

2. REGISTRIRANJE IN OBJAVLJANJE MEDNARODNIH POGODB

Zelo dolgo je v diplomaciji veljalo *načelo tajnosti mednarodnih pogodb*. Če so se objavljale, so se le v soglasju z vsemi pogodbenicami, in to hkrati v vseh njihovih prestolnicah. Z demokratizacijo diplomacije so postale tudi mednarodne pogodbe javne. Pakt Društva narodov je poznal obveznost registracije in določal, da neregistrirane mednarodne pogodbe ne zavezujejo. OZN je storila še korak naprej, ko je v 102. členu svoje Ustanovne listine zapisala, da je registracija mednarodnih pogodb obvezna in jo morajo pogodbenice opraviti, brž ko je mogoče. Sankcija za neregistriranje je v tem, da se pogodbenice v postopkih pred organom OZN ne morejo sklicevati na mednarodne pogodbe, ki niso registrirane.

32 Podrobneje glej v M. Bartoš, nav. delo, str. 276 in naprej, in A. Aust, nav. delo, str. 275–284, Handbook of International Law, nav. delo, str. 111–113. Glej tudi O. Corten in P. Klein, nav. delo, str. 1785.

2.1 Registriranje mednarodnih pogodb po Ustanovni listini OZN

Javnost mednarodnih pogodb se povezuje s predsednikom Združenih držav Amerike Woodrowom Wilsonom, ki je predlagal, da naj bodo javne in naj se tudi javno sklepajo.³³ Kljub temu se tajnosti pri pogajanjih vendarle ne da povsem izogniti.³⁴ Ocenjuje se, da je pri generalnem sekretarju OZN registriranih več kot 50 000 mednarodnih pogodb. Podlaga za registracijo je 102. člen Ustanovne listine OZN, ki določa:

- »1. Vsako mednarodno pogodbo in sporazum, ki ga po začetku veljavnosti ustanovne listine sklene članica Organizacije združenih narodov, je treba čim prej registrirati pri Sekretariatu, ki ga nato objavi.
2. Pogodbenica mednarodne pogodbe ali sporazuma, ki ni registriran v skladu s prejšnjim odstavkom, se pred organi Organizacije združenih narodov nanj ne more sklicevati.«

Že na prvi pogled se vidi, da je 102. člen Ustanovne listine OZN sestavljen iz dveh delov; prvi govori o dolžnosti registriranja mednarodnih pogodb in vsakega meddržavnega dogovora, ki jih sklenejo kateri koli člani OZN po uveljavitvi Ustanovne listine OZN, drugi pa določa sankcije za neregistriranje. Slovenija je članica OZN in zavezana k spoštovanju njene ustanovne listine.

Namen 80. člena DKPMP je bil sprva utrditi boj zoper tajne mednarodne pogodbe, danes pa sta njegov glavni namen preglednost in pravna varnost sklepanja in izvajanja mednarodnih pogodb.

2.2 Katere mednarodne pogodbe je treba registrirati?

Registrirati je treba vsako mednarodno pogodbo in vsak mednarodni dogovor, ki ga sklene država članica OZN. Sem spadajo tudi tiste pogodbe in meddržavni dogovori, ki jih sklene članica OZN z državo, ki ni članica OZN. Pogodb in meddržavnih dogovorov, ki jih sklepajo med seboj nečlanice OZN, ni treba registrirati, prav tako pa tudi ne tistih, ki jih posamezne mednarodne organizacije sklenejo z nečlanicami OZN.

33 D. Türk, nav. delo, opomba 276 na strani 252, glej tudi M. O. Hudson, nav. delo, str. 273.

34 MZZ RS je pred kratkim prejelo pismo ministra za množične komunikacije X države, v katerem je zapisano: »Ta osnutek izraža stališče strani in njun odnos do samega problema ter namero tako X kot Y ministrstev in operaterjev komunikacij, da opravijo konkretne korake za reševanje tega problema, in sicer da začnejo na zaupni podlagi med sabo bilateralne pogovore z namenom sklenitve določenih sporazumov o novih tarifah in datumih njihove uveljavitve«. Arhiv MZZ RS.

Registrirati je treba vsako mednarodno pogodbo in vsak mednarodni dogovor, ki je nastal po tem, ko je začela veljati Ustanovna listina OZN (24. oktober 1945).³⁵

2.3 Kdo mora registrirati mednarodno pogodbo?

Ustanovna listina OZN o tem ne govori. Tudi 80. člen DKPMP ne daje jasnega odgovora: »Mednarodne pogodbe se po uveljavitvi pošljejo Sekretariatu OZN, da jih registrira ali vloži in evidentira ter objavi.« Odgovor je vsekakor ta, da morajo vsako pogodbo in vsak meddržavni dogovor registrirati oziroma imajo pravico registrirati tiste pogodbenice, ki so članice OZN, ker se sicer ne morejo sklicevati nanjo oziroma naj pred organi OZN. To pravico pa nedvomno imajo tudi tiste države pogodbenice, ki niso članice OZN, a se sklenjene mednarodne pogodbe nanje nanašajo. Vprašanje pa je, ali registracijo mednarodnih pogodb v korist tretjih lahko izvede OZN po »službeni dolžnosti«. Zavzeti velja pragmatično rešitev.

Če ena pogodbenica registrira pogodbo ali meddržavni dogovor, drugi pogodbenici ni treba opraviti registracije. Pri dvostranskih mednarodnih pogodbah se pogodbenici dogovorita, katera bo registrirala dokument (pisno, ustno ali kako drugače), pri večstranskih mednarodnih pogodbah pa to opravi depozitar.³⁶ Če slednji tega ne stori, to lahko stori ena od pogodbenic. Registracija mednarodne pogodbe je enkratno dejanje. Poznamo tudi *skupno registracijo* dveh držav, ki sta sklenili dvostransko mednarodno pogodbo, pri tem pa ju vodijo politični razlogi. Poznamo tudi *dvojno registracijo*; ILO, FAO in ICAO zahtevajo tudi registracijo pri sebi. Gre za t. i. *lex specialis* v odnosu do Ustanovne listine OZN.

2.4 Kdaj je treba mednarodno pogodbo registrirati – *rationae temporis*?

Časovni okvir (*rationae temporis*) registracije je zajet v besedni zvezi »brž, ko je mogoče« (angl. *as soon as possible*). Ali to lahko pomeni »v primernem roku« (Andrassy) ali morda »v razumnem roku« (Lauterpacht)?³⁷ Sprejeto je stališče, da je časovni okvir registracije treba razlagati širše; registracija ni pravočasna, če je spor pred nekim organom OZN že sprožen. Vprašanje pa je, ali je rok zamujen, če se registrira mednarodna pogodba ali meddržavni dogovor po tem, ko je spor že nastal, vendar prej, preden je dan v reševanje neki instituciji OZN.

35 Glej prilogo A Pravilnika o implementaciji 102. člena Ustanovne listine OZN, arhiv MZZ RS.

36 Kot primer navajamo 25. člen Protokola o zaščiti pred poplavami k Okvirnemu sporazumu o Savskem bazenu, ki določa: »1. Vlada Republike Slovenije je depozitar protokola.
2. Depozitar bo registriral protokol v skladu s 102. členom Ustanovne listine OZN.«

37 Glej M. Bartoš, nav. delo, str. 268.

2.5 Registriranje novih dejstev v zvezi z mednarodno pogodbo

Povsem sprejemljivo in logično je, da je treba registrirati tudi vse poznejše spremembe osnovnega sporazuma, ki lahko bistveno vplivajo nanj (npr. sprememba pogodbenice, odpoved, enostranska razlaga, pristop in podobno).

2.6 Kako registrirati mednarodno pogodbo?

Države članice OZN imajo torej pravno obveznost registrirati vsako mednarodno pogodbo in vsak meddržavni dogovor, katerega pogodbenice so. Pri tem ravnajo takole:

- mednarodno pogodbo ali meddržavni dogovor bo Sekretariatu OZN predložilo v registracijo ministrstvo, pristojno za zunanje zadeve, z noto po tem, ko bo začel veljati;
- k prošnji za registracijo bo ministrstvo, pristojno za zunanje zadeve, priložilo vse potrebne dokumente;³⁸
- prošnjo za registracijo bo ministrstvo, pristojno za zunanje zadeve, predložilo Sekretariatu OZN s pomočjo Stalnega predstavništva Republike Slovenije pri OZN v New Yorku;
- če bo treba še kaj dodati ali popraviti, bo to prav tako opravilo ministrstvo, pristojno za zunanje zadeve;
- po prejemu potrdila o registraciji bo ministrstvo, pristojno za zunanje zadeve, obvestilo vse pogodbenice, da je bila registracija uspešna in da je bilo prejeto potrdilo (angl. *Certificate of Registration*), opremljeno s številko in datumom registracije;
- ministrstvo, pristojno za zunanje zadeve, bo Oddelku za mednarodne pogodbe Urada generalnega sekretarja za pravne zadeve OZN poslalo te dokumente:
 - kopijo mednarodne pogodbe ali meddržavnega dogovora z izjavo, da gre za uradno in overjeno popolno kopijo v vseh izvirnih jezikih,
 - dve dodatni kopiji ali elektronsko različico na disketi Word Perfect 6.1. za Okna in eno kopijo na papirju. Če mednarodna pogodba ali meddržavni dogovor nista sklenjena v angleščini ali francoščini, je treba zagotoviti ustrezen prevod v obliki in vsebini, v kakršnih je izvirno besedilo, za to pa se lahko uporabi tudi elektronska pošta,
 - priložiti je treba besedilo (če obstaja) pridržka ali izjave (angl. *reservation or declaration*),
 - če niso jasni ime mednarodne pogodbe in imena tistih, ki so podpisali dokument, ter kraj in datum podpisa, je treba te podatke priložiti,
 - datum, ko je mednarodna pogodba ali meddržavni dogovor začel veljati glede na vsako pogodbenico posebej in kako se je to zgodilo.

38 Glej prilogo Q v A. Aust, nav. delo, str. 421.

Sekretariat OZN je pripravil priročnik, ki naj državam pomaga pri pregledu, ali so pripravile vse potrebno za registracijo. Razumljivo je, da k mednarodni pogodbi ali meddržavnemu dogovoru, ki jo/ga je treba registrirati, spada tudi vse gradivo, ki sestavlja to pogodbo ali dogovor (protokoli, zemljevidi, priloge). Mednarodna pogodba ali meddržavni dogovor ne bosta registrirana, dokler jima ne bodo priloženi vsi potrebni dokumenti. Oddelek za mednarodne pogodbe registracijo lahko tudi zavrne, če gre za pomanjkljivosti, in naloži državi, da jih odpravi. Če je vse v redu, država, ki je predlagala registracijo, oziroma depozitar dobi potrdilo o registraciji.

2.7 Pravne posledice registriranja oziroma neregistriranja mednarodne pogodbe

Čeprav Ustanovna listina OZN v drugem odstavku 102. člena določa, da se nobena stranka katere koli mednarodne pogodbe ali meddržavnega dogovora, ki ne bi bila registrirana v skladu z določbami Ustanovne listine OZN, ne more sklicevati na to mednarodno pogodbo ali meddržavni dogovor pred organi OZN, to očitno ne velja za glavni pravosodni organ OZN – Meddržavno sodišče v Haagu. Aust v svojem delu navaja primer *Katar proti Bahreinu*.³⁹ Podobno naj bi ravnali drugi organi OZN. Težko si je predstavljati, da bi kateri koli organ OZN prezrl neko mednarodno pogodbo ali meddržavni dogovor samo za to, ker ni bil registriran, njegove določbe pa se nanašajo na mednarodni mir in varnost.

2.8 Registracija in objava mednarodnih pogodb po DKPMP

80. člen DKPMP določa:

- »1. Mednarodne pogodbe se po uveljavitvi pošljejo Sekretariatu Združenih narodov, da jih registrira ali vloži in evidentira ter objavi.
2. Imenovanje depozitarja pomeni, da je pooblaščen za opravljanje dejanj iz prejšnjega odstavka.«

2.9 Registracija mednarodnih pogodb po ZZZ-1

ZZZ-1 v 79. členu določa, da je za dejanja, potrebna za uveljavitev in registracijo mednarodnih pogodb, odgovorno ministrstvo za zunanje zadeve. Ker ne določa materialnih in procesnih določb, se je glede tega treba obrniti k določbam DKPMP in Priročniku Organizacije združenih narodov (o sklepanju mednarodnih pogodb).

39 Glej A. Aust, nav. delo, str. 112. Sporazum med Katarjem in Bahreinom je bil dosežen z izmenjavo pisem, vendar ni bil registriran. Meddržavno sodišče v Haagu je tako doseženi sporazum kljub temu upoštevalo pri svojem odločanju.

2.10 Objava registriranih mednarodnih pogodb

Pravo mednarodnih pogodb določa objavo mednarodne pogodbe in meddržavnega dogovora. Žal se objavljata zapoznelo, kar lahko povzroča nekatere težave pri strokovnjakih in tistih, ki bi se radi seznanili z besedilom mednarodnega akta oziroma dogovora. Ta je javnosti dosegljiv šele, ko je začel veljati in je bil tudi registriran.

Sicer pa je Zbirka mednarodnih pogodb Združenih narodov (angl. *UNTS*) hvaležen arhiv za proučevalce prava mednarodnih pogodb. Poleg tega obstaja letni seznam deponiranih mednarodnih pogodb in meddržavnih dogovorov, ostane pa še javno objavlanje mednarodnih dokumentov v posameznih državah članicah OZN. Slovenija ima to urejeno tako, da se mednarodne pogodbe in meddržavni dogovori, ki jih sklene Slovenija, objavljajo v Uradnem listu RS – Mednarodne pogodbe. Aust v svoji knjigi navaja še nekatere druge vire⁴⁰ (*International Law Materials* – mednarodno pravno gradivo, ki ga objavlja Ameriško združenje za mednarodno pravo⁴¹).

3. HRAMBA MEDNARODNIH POGODB

Hramba mednarodnih pogodb in z njimi povezanih dokumentov je urejena v DKPMP v 77. členu, ki določa:

- »1. Razen če ni v mednarodni pogodbi določeno drugače ali če se države skleniteljice ne dogovore drugače, depozitar:
- a. hrani izvornik mednarodne pogodbe in vsa prejeta pooblastila [...]

Natančnih določb o tem, kakšni pogoji morajo biti izpolnjeni za varno hrambo izvornikov in povezanih dokumentov, ni ne v DKPMP niti v ZZZ-1. V analizi o organizaciji depozitarstva v nekaterih evropskih državah, ki jo je opravilo MZZ RS v letu 2011, je mogoče ugotoviti, da je »varna hramba« urejena precej različno. Večinoma so mednarodne pogodbe in meddržavni dogovori, katerih depozitar je posamezna država, hranjeni ločeno od drugih mednarodnih aktov, v prostorih, ki so zaklenjeni ali pod šifro oziroma kodo. Dostop je omejen, mogoči pa so vnaprej dogovorjeni obiski. Prostori naj bi bili varni pred ognjem in pred poplavami ter protipotresno zaščiteni.⁴²

40 A. Aust, nav. delo, podrobneje na str. 283–284.

41 <<http://www.tufts.edu/fletcher/multilaterals.htm>>.

42 Glej O. Corten in P. Klein, nav. delo, str. 1727 in naprej.

Sklep

Država je kot subjekt mednarodnega prava lahko depozitarka (poleg mednarodne organizacije). To velja tudi za skupno depozitarstvo dveh ali več držav. Za državo opravlja naloge depozitarja ministrstvo, pristojno za zunanje zadeve.

Namen registracije mednarodnih pogodb je bil sprva odpravljanje sklepanja tajnih mednarodnih pogodb. Danes je načelo javnosti in načelo spoštovanja mednarodnih pogodb namenjeno preglednosti in pravni varnosti subjektov mednarodnega prava pri sklepanju teh pogodb. Registrirati je treba vsako mednarodno pogodbo in vsak mednarodni dogovor, ki je nastal po uveljavitvi Ustanovne listine OZN (po 24. oktobru 1945). V OZN so za neregistracijo določene sankcije. Obstaja pa tudi dolžnost dvojne registracije, na kar mora biti pozorno resorno ministrstvo in MZZ RS.

Mednarodne pogodbe in z njimi povezane dokumente (pooblastila, zemljevidi, skice, preglednice itd.) je treba hraniti na temu primernih mestih. Tudi to nalogo opravlja za posameznega depozitarja ministrstvo, pristojno za zunanje zadeve, oziroma najvišji uradnik mednarodne organizacije.

Mednarodne pogodbe po njihovi uveljavitvi depozitar pošlje Sekretariatu OZN, ki jih registrira/vloži, evidentira in objavi.

Depozitarja določijo države, ki mu hkrati opredelijo tudi naloge. Njegove naloge so mednarodnopravne, opravljati pa jih mora nepristransko.

Čprav slovenska depozitarska praksa zaenkrat ni obsežna, je razveseljivo, da se v sklenjene mednarodne pogodbe vedno pogosteje vnaša depozitarska klavzula, še vedno pa je opaziti, da ni navajanja dolžnosti registriranja mednarodne pogodbe.

Literatura

Temeljna dela in članki:

- Anthony Aust: *Modern Treaty Law and Practice*, Cambridge University Press, 2003.
- Milan Bartoš: *Medjunarodno javno pravo, I. knjiga/Ugovorno pravo*, Kultura 1958.
- Olivier Corten, Pierre Klein: *The Vienna Convention on the Law of Treaties, A Commentary*, maj 2005, Vol. II, Oxford University Press, 2011.
- Aleksander Čičerov: *Država kot depozitar – izkušnje Slovenije*, v: *Pravna praksa*, št. 18, 10. 5. 2007.
- Manley Ottmer Hudson: *The Registration and Publication of Treaties*, 19 *American Journal of International Law* 273, 1925.
- Danilo Türk: *Temelji mednarodnega prava*, GV Založba, 2007.
- Aleš Velkaverh: *Sodišče mora zagotavljati videz nepristranskosti*, v: *Pravna praksa*, št. 23, 14. 6. 2012.
- Yearbook of the International Law Commission*, 1962, Vol. II.

Priročniki:

- Final Clauses of Multilateral Treaties – Handbook*, United Nations, Treaty Section of the Office of Legal Affairs, United Nations Publications, New York 2006.
- Handbook of International Law*, 3. izdaja, Cambridge University Press, 2007.
- 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, št. 30/72, njen novi prevod objavljen v Ur. l. RS – Mednarodne pogodbe, št. 13/11 (Ur. l. RS, št. 87/11).
- Zakon o zunanjih zadevah, Ur. l. RS, št. 113/03 – UPB, 20/06 – ZNOMCMO, 76/08, 108/09, 80/10 – ZUTD.
- Ustanovna listina Organizacije združenih narodov, Sklep o objavi besedila Ustanovne listine Organizacije združenih narodov in njenih sprememb, Ur. l. RS - Mednarodne pogodbe, št. 1/14 (Ur. l. RS, št. 2/14).

Arhiv Ministrstva za zunanje zadeve RS

4. POGLAVJE:

SKLEPANJE MEDNARODNIH POGODB V OKVIRU EVROPSKE UNIJE

Božena Forštnarič Boroje*

MEDNARODNI SPORAZUMI KOT ZUNANJA DIMENZIJA DELOVANJA EVROPSKE UNIJE**

Uvod

V mednarodnem okolju, za razliko od nacionalnih, ni nekega osrednjega zakonodajnega telesa, ki bi imelo pristojnost sprejemanja mednarodno zavezujočih pravnih pravil. Prav tako ni nekega mednarodnega sodišča, ki bi premoglo vsestransko obvezujočo pristojnost razlagati in uveljaviti mednarodno pravo. In če imamo omenjeno dvoje v mislih, lahko uvidimo, da so mednarodne pogodbe *najboljši približek zakonodajnega dokumenta, kar ga premore mednarodno okolje*.¹

Po tem dokumentu posegajo subjekti mednarodnega prava – če opozorimo le na države in mednarodne organizacije – za ureditev svojih interesov v skladu z mednarodnopravnimi pravili. Po njem veliko posega tudi Evropska unija (v nadaljevanju EU) – svojevrstna entiteta, mednarodna supranacionalna organizacija z izjemno zgodovino razvoja evropskih povezav, intenzivnim političnim delovanjem, dinamičnim institucionalnim ustrojem in lastnim pravnim redom, katerega subjekti niso zgolj države članice, ampak tudi njihovi državljani.

V tem prispevku je naša pozornost usmerjena na zunanjo dimenzijo delovanja EU. Zunanji odnosi so namreč eno najbolj kompleksnih področij prava EU. Zapleteni so po vsebini, ki se ureja, pa tudi po postopku, ki mu je slediti. Značilna je tudi precejšnja razdrobljenost tega področja, predvsem zaradi delitve zunanjih pristojnosti na ravni EU in držav članic, pa tudi med institucijami EU.

* Univerzitetna diplomirana pravnica, magistrica pravnih znanosti, ministrica svetovalka na Veleposlaništvu Republike Slovenije v Ankari.

** Prispevek je bil pripravljen na podlagi magistrske naloge z naslovom Mednarodni sporazumi kot zunanja dimenzija Evropske unije, ki jo je avtorica pod mentorstvom prof. dr. Mirjam Škrk uspešno zagovarjala na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani 1. 7. 2010.

1 D. R. Verwey, nav. delo, str. 1.

Lizbonska pogodba je odpravila tristesbrno sestavo ter vpeljala pogodbeno pravo EU iz novih, revidiranih in že obstoječih določb. Nekatere od njih so popolna novost, druge spet več ali manj po(ne)srečena kodifikacija dosedanje sodne prakse Sodišča Evropske unije (v nadaljevanju Sodišče EU).²

V nadaljevanju prispevka bomo tako prikazali pravno ureditev sklepanja mednarodnih pogodb EU v skladu z Lizbonsko pogodbo, predstavili dosedanje prakso in, kjer smiselno, dodali primerjalno analizo z mednarodnim pogodbenim pravom.

1. POLOŽAJ MEDNARODNIH POGODB V PRAVNEM REDU EU

1.1 Pravni red in viri prava EU

Pogodbe, na katerih temelji EU, so mednarodne pogodbe, ki zavezujejo države članice po načelu *pacta sunt servanda*, njihova vsebina pa svojevrstno ureja odnose med EU na eni strani in državami članicami na drugi.

Pristojnosti EU na nekaterih področjih so naddržavne (supranacionalne), pravo, ki ga ustvarjajo institucije EU, pa je neposredno uporabno v notranjem pravnem redu držav članic³. Ti akti morajo biti v skladu z imperativnimi (kognitivnimi) normami mednarodnega prava in splošnimi pravnimi načeli.⁴

Sodišče EU je že leta 1963 v zadevi *Van Gend & Loos* sprejelo stališče, da je Pogodba o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti (v nadaljevanju PEGS) vzpostavila t. i. *novi pravni red mednarodnega prava*, v korist katerega so države članice omejile, čeprav na omejenih področjih, svoje suverene pravice, ki se uporablja neposredno in primarno in katerega subjekti so ne le države članice, ampak tudi njihovi državljani.⁵

2 Institucionalni okvir EU se je z Lizbonsko pogodbo nekoliko spremenil. Sodišče Evropskih skupnosti (v nadaljevanju Sodišče ES) se je preimenovalo v Sodišče Evropske unije (13. člen Pogodbe o Evropski uniji (kot spremenjene z Lizbonsko pogodbo) (v nadaljevanju, izključno za potrebe tega prispevka, PEU-1)), Ur. l. EU, št. 2010/C 83 – UPB). V prispevku se termin Sodišče EU zaradi lažje sledljivosti uporablja tudi za Sodišče ES.

3 Države članice so na EU prenesle uresničevanje dela svojih pravic. Slovenija je slednje omogočila s spremembo Ustave Republike Slovenije pred vstopom v EU z dodanim 3.a členom (op.: sprejet z ustavnim zakonom z dne 27. 3. 2003, Ur. l. RS, št. 24/03).

4 D. Türk, nav. delo, str. 78.

5 Odločitev Sodišča EU v zadevi 26/62 (*NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos v. Netherlands Inland Revenue Administration*) z dne 5. 2. 1963.

Pravo EU ureja pravice in obveznosti držav članic ter institucij EU, pa tudi pravice in obveznosti pravnih in fizičnih oseb. Razvilo se je samostojno in ne nazadnje s pomočjo Sodišča EU. Zaradi njegove pravne narave in posebnosti institucij, ki ta pravila sprejemajo, pa je pravni red EU precej poseben. Ta posebnost se kaže tudi v načelih, svojevrstnih za pravo EU. Gre za načelo avtonomnosti, načelo primarnosti in načelo neposredne uporabe.⁶

Viri prava EU so:

- primarna zakonodaja, med katero uvrščamo ustanovitvene pogodbe, na katerih temelji EU, vse spremembe in dopolnitve ustanovitvenih pogodb ter pogodbe o pristopu k EU;
- mednarodni sporazumi, ki jih sklepa EU;
- sekundarna zakonodaja iz pravnih aktov EU, ki jih na podlagi pooblastil v primarnih virih sprejemajo institucije EU;
- sodna praksa Sodišča EU;
- splošna pravna načela, ki izhajajo iz ustav in zakonodaje držav članic ali mednarodnih sporazumov, katerih pogodbenice so države članice.⁷

Pri vprašanju pravnih virov EU je treba opozoriti tudi na položaj mednarodnega običajnega prava *vis-à-vis* prava EU. Nobena od temeljnih pogodb namreč ne omenja mednarodnega običajnega prava. Ta vidik je obravnavalo Sodišče EU v zadevi *Racke*, v kateri je potrdilo, da je mednarodno običajno pravo zavezujoče za EU brez kakršne koli potrebe po formalni vključitvi v temeljne pogodbe.⁸ Sodišče je tako potrdilo zavezujoči učinek splošnih načel mednarodnega prava v pravo EU in poudarilo, da mora pravo EU obstajati in delovati v skladu z mednarodnim pravom.⁹

1.2 Narava mednarodnih pogodb in njihovo mesto v hierarhiji prava EU

Pri mednarodnih pogodbah v pravnem redu EU moramo ločevati predvsem med mednarodnimi pogodbami, ki jih štejemo k primarni zakonodaji (ustanovitvene pogodbe, spremembe in dopolnitve ustanovitvenih pogodb ter pristopne pogodbe),

6 Več o posebnih značilnostih pravnega reda EU v V. Sancin, nav. delo, str. 83–84.

7 Gre za splošna pravna načela, kakršna so spoštovanje temeljnih človekovih pravic, pravna varnost, sorazmernost in enakost.

8 Odločitev Sodišča ES v zadevi C-162/96 (*A. Racke GmbH & Co. proti Hauptzollamt Mainz*) z dne 16. 6. 1998.

9 P. Eeckhout, nav. delo, str. 276.

in mednarodnimi pogodbami, ki so sklenjene v skladu z določbami ustanovitvenih pogodb (mednarodni sporazumi).¹⁰

Ustanovitvene (temeljne) pogodbe so primarna zakonodaja EU, ki je primerljiva z ustavnim pravom na ravni držav.¹¹ Določajo temeljne sestavine EU, pristojnosti njenih institucij in drugih sodelujočih pri odločanju ter zakonodajne postopke in pooblastila, ki so jim dodeljena. O teh pogodbah se neposredno pogajajo vlade držav članic in jih morajo ratificirati vse države članice v skladu s postopki, predvidenimi na državni ravni.

Mednarodni sporazumi so vir prava EU, ki tej omogoča razvijanje gospodarskih, družbenih in političnih odnosov z drugimi državami in mednarodnimi organizacijami oziroma med samimi državami članicami.

Položaj ustanovitvenih pogodb je v hierarhiji prava EU zelo jasen. Zasedajo podoben položaj kakor ustava v pravnem redu države in so zato hierarhično nad pogodbami (mednarodnimi sporazumi), ki so sklenjene v skladu z njihovimi določbami.

Bistveno bolj zapleteno je vprašanje položaja mednarodnih sporazumov, ki jih sklepa EU. Ta ima namreč pristojnost, da na nekaterih področjih po predpisanem postopku sklepa mednarodne sporazume, ki zavezujejo njo in njene države članice. Za EU in njene države članice v tem primeru na mednarodnopravni ravni (glede na pogodbenico na drugi strani) velja načelo *pacta sunt servanda*, s stališča prava EU (notranje) pa je taka pogodbeno obveznost sestavni del prava EU.¹²

10 V tem prispevku v zvezi z mednarodnimi pogodbami, ki jih sklepa EU v skladu z določbami ustanovitvenih pogodb, zaradi lažjega ločevanja med ustanovitvenimi pogodbami in drugimi uporabljamo izraz mednarodni sporazumi. Različna poimenovanja mednarodnih pogodb v praksi – pogodba, sporazum, konvencija, pakt, protokol itd. – s pravnega vidika nimajo posebnega pomena (J. Andrassy, nav. delo, str. 319). Terminologija poimenovanja mednarodnih pogodb je raznovrstna, bistvo pa enako vsem: gre za soglasje volje dveh ali več mednarodnih subjektov, da se uredijo njihovi interesi v skladu z mednarodnim pravom (A. Cassese, nav. delo, str. 170).

11 Brölmann za EU pravi, da je institucija mednarodnega prava, ki temelji na mednarodnih pogodbah, *ustavna*, in na ravni splošnega razumevanja nadaljuje, da ima *ustavni red* mednarodne organizacije, ki temelji na mednarodni pogodbi (ustanovitveni pogodbi), dva obraza: na eni strani odprtega, to je meddržavna pogodbeno ureditev (ta poudarja mednarodnopravno pogodbeno naravo ustanovitvenega dokumenta), in na drugi strani neodvisnega, to je ustavni red (poudarek na ustavnem vidiku ustanovitvene pogodbe; slednja kot ustava, ki daje temelje za neodvisen obstoj in delovanje mednarodne organizacije. C. Brölmann, nav. delo, str. 113–115).

12 To je sprejelo Sodišče EU v zadevi *Haegeman v. Belgium* (odločitev Sodišča ES v zadevi 181/73 z dne 30. 4. 1974), v poznejših sodbah pa je bilo večkrat potrjeno.

Načelo, da so pogodbene mednarodnopravne obveznosti sestavni del prava EU, ne odgovori popolnoma na vprašanje o položaju teh obveznosti v hierarhiji prava EU. Primat mednarodnih pogodb pred sekundarnimi viri prava EU je sodišče potrdilo v zadevi *Commission v. Germany (International Dairy Arrangement)*,¹³ med nekoliko novejšo prakso pa lahko omenimo zadevo *Emirates Airlines v. D. Schenkel*¹⁴. Sekundarne vire, tako Sodišče EU, je treba razlagati in uporabljati v skladu z mednarodnimi sporazumi, ki jih sklene EU.

Mesto mednarodnih sporazumov v pravnem redu EU je tako opredeljeno s tremi osnovnimi pravili:

- mednarodni sporazumi, ki jih sklene EU, so hierarhično pod mednarodnimi pogodbami, v skladu s katerimi so ti sporazumi sklenjeni (ustanovitvene pogodbe);
- obstaja primat mednarodnih pogodb pred sekundarno zakonodajo EU; ta se mora razlagati in uporabljati v skladu z mednarodnimi pogodbami;
- zakonodaja držav članic, ki se nanaša na področje, urejeno z mednarodno pogodbo, se mora uporabljati oziroma vsaj razlagati v skladu s to mednarodno pogodbo; iz tega izhaja primat mednarodnih pogodb pred zakonodajo držav članic.¹⁵

1.3 Pravni učinki mednarodnega prava v pravu EU

Eno najpomembnejših vprašanj, ki ga velja poudariti glede pravic in obveznosti, izhajajočih iz mednarodnih pogodb, se glasi: ali imajo mednarodne pogodbe lahko neposredni učinek v pravnem redu EU.

V tem pogledu govorimo o doktrini neposrednega učinka (angl. *direct effect*)¹⁶, ki je ena temeljnih značilnosti pravnega reda EU. Potrjena je bila v razmeroma zgodnjem obdobju obstoja EU v že omenjeni zadevi *Van Gend & Loos*. V skladu s tem se lahko fizične in pravne osebe sklicujejo na mednarodne sporazume EU, če ti vzpostavijo neposredno uporabne pravice in obveznosti.

13 Odločitev Sodišča EU v zadevi C-61/94 (*Commission of the European Communities v. Federal Republic of Germany*) z dne 10. 9. 1996.

14 Odločitev Sodišča EU v zadevi C-173/07 (*Emirates Airlines – Direktion für Deutschland v. Diether Schenkel*) z dne 10. 7. 2008.

15 Odločitev Sodišča EU v zadevi 106/77 (*Amministrazione delle Finanze dello Stato v. Simmenthal SpA.*) z dne 9. 3. 1978.

16 Doktrine neposrednega učinka ne gre zamenjevati s pojmom neposredne uporabe (angl. *direct applicability*), ki se nanaša na uredbe EU. I. MacLeod, I. D. Hendry in S. Hyett, nav. delo, str. 22.

Večina mednarodnih sporazumov, ki jih sklene EU, v načelu premore neposredni učinek, obstaja pa tudi izjema, glede katere se je Sodišče EU izreklo še posebej. Konsistentno je namreč zavračalo neposredni učinek pravil, vsebovanih v Splošnem sporazumu o carinah in trgovini (GATT).¹⁷ Leta 1999 je Sodišče ES v zadevi *Portugal v. Council*¹⁸ svoj pristop za GATT potrdilo tudi za sistem pravil njegove naslednice, to je Svetovne trgovinske organizacije (WTO).

Načelo neposrednega učinka pa ni edina vrsta učinka, ki ga ima lahko mednarodno pravo v pravu EU. V tem smislu je praksa Sodišča EU potrdila tudi načelo skladne razlage (angl. *principle of consistent interpretation*) in načelo izvajanja (angl. *principle of implementation*), podlaga katerih je načelo posrednega učinka.¹⁹

1.4 Obvezujoča narava, prenos in izvajanje mednarodnih sporazumov

Drugi odstavek 216. člena Pogodbe o delovanju Evropske unije (v nadaljevanju PDEU)²⁰ povzema dotedanje določbe Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti (v nadaljevanju PES)²¹ in Pogodbe o Evropski uniji (v nadaljevanju PEU²²)²³ ter določa, da so sporazumi, ki jih sklene EU, zavezujoči za njene institucije in države članice. To pomeni, da mora EU, ko sklene mednarodno pogodbo, v skladu z mednarodnim pravom izpolnjevati svoje pogodbene obveznosti dobronamerno in na način, predviden z določbami sklenjene pogodbe.

17 To vprašanje je bilo prvič izpostavljeno v zadevi *International Fruit Company* (odločitev Sodišča ES v zadevi 21-24/72 z dne 12. 12. 1972) in potrjeno pozneje, najodmevnejše v zadevi *Germany v. Council* (odločitev Sodišča ES v zadevi 280/93 z dne 5. 10. 1994). Sodišče je zagovarjalo stališče, da GATT deluje po načelu pogajanj, ki potekajo na podlagi *vzajemnih in obojestransko koristnih dogovorov*, in dodalo, da GATT ne samo da izključuje neposredni učinek za fizične osebe, ampak sodišču tudi ne dovoljuje, da bi upoštevalo norme GATT pri presojanju zakonitosti uredbe, glede katere je bil vložen zahtevek države članice v tej zadevi.

18 Odločitev Sodišča ES v zadevi 149/96 (*Portuguese Republic v. Council of the European Union*) z dne 23. 11. 1999.

19 Načelo neposrednega učinka se v praksi ne uporablja preveč pogosto, največkrat ravno zato, ker ima večina mednarodnih pogodb neposredni učinek. Je pa zato zelo uporabno pri mednarodnih pogodbah, ki neposrednega učinka ne premorejo (npr. sistem norm GATT in WTO). Podrobneje o neposrednem in posrednem učinku v B. Forštnarič Boroje, nav. delo, str. 32–36.

20 Ur. l. EU, št. 2010/C 83 – UPB.

21 Ur. l. EU, št. 2006/C 312 – UPB.

22 Ur. l. EU, št. 2006/C 312 – UPB.

23 Sedmi odstavek 300. člena PES in šesti odstavek 24. člena PEU.

S tem, ko določba navaja, da so sporazumi zavezujoči za institucije EU in države članice, se razume učinek sporazuma v pravu EU in ne v mednarodnem pravu. Namreč pri sporazumu, ki ga sklene EU, države članice niso *prima facie* zavezane v skladu z mednarodnim pravom, razen če gre za t. i. mešane sporazume, katerih pogodbenice so na eni strani države članice EU skupaj z EU. So pa države članice z mednarodnimi sporazumi, ki jih sklepa EU, zavezane v skladu s pravom EU. Slednje je poudarilo tudi Sodišče EU v zadevi *Kupferberg* z utemeljitvijo, da morajo institucije EU in države članice zagotoviti, da se obveznosti, ki izhajajo iz takih sporazumov, ustrezno spoštujejo in izpolnjujejo.²⁴

Že vse od zadeve *Haegeman v. Belgium*²⁵ Sodišče EU zagovarja, da sporazumi, ki jih sklene EU,²⁶ z začetkom veljavnosti postanejo (*ipso facto*) sestavni del pravnega reda EU. Potemtakem ni potrebe po dodatnem aktu prenosa, da bi sporazum premogel popoln učinek. Za to je dovolj, da je sporazum sklenjen v skladu s postopkom, ki ga določa ustanovitvena (temeljna) pogodba. Tovrstni pristop EU v zvezi mednarodnimi pogodbami torej izhaja iz monizma.²⁷

Samega dejstva, da sporazumi, ki jih sklene EU, ne potrebujejo akta prenosa, pa ne gre zamenjevati z vprašanjem njihovega izvajanja. Za slednje, v skladu s temeljnimi pogodbami, skrbijo institucije EU in države članice, pri tem pa se lahko pojavi tudi vprašanje sprejetja posebnih ukrepov za uveljavitev sporazuma.

Pri tem se lahko pojavi tudi vprašanje sprejetja posebnih ukrepov za uveljavitev sporazuma. Glede tega je Sodišče EU v zadevi *Kupferberg* poudarilo, da (posebne) ukrepe, ki so potrebni za izvajanje sporazuma, lahko sprejme ali institucija EU ali države članice.

Pri mešanih sporazumih pa je zadeva nekoliko drugačna. Sodišče EU je v zadevi *1/78 (IAEA Convention)*²⁸ zelo jasno izrazilo, da mora izvajanje mešanega sporazuma slediti načelu ločitve pristojnosti med EU in državami članicami, kot je razumljeno in vzpostavljeno s pogajanjem in sklenitvijo sporazuma. V skladu s tem lahko Evropska

24 Odločitev Sodišča EU v zadevi 104/81 (*Hauptzollamt Mainz v. C. A. Kupferberg & Cie KG a. A.*) z dne 26. 10. 1982.

25 Odločitev Sodišča EU v zadevi 181/73 (*R. & V. Haegeman v. Belgian State*) z dne 30. 4. 1974.

26 Gre za sporazume iz izključne pristojnosti. Več o tem v razdelku - Izključne in deljene zunanje pristojnosti.

27 Več o monizmu, dualizmu in koordinaciji v V. Sancin, nav. delo, str. 116–126 in 227.

28 Odločitev Sodišča ES v zadevi 1/78 (*Convention of the International Atomic Energy Agency on the Physical Protection of Nuclear Materials, Facilities and Transports*) z dne 14. 11. 1978.

komisija izvaja tiste njegove določbe, ki se nanašajo na pristojnost EU, določbe iz pristojnosti držav članic pa izvajajo države članice. Ta način je sodišče potrdilo tudi pozneje pri *Commission v. Ireland*.²⁹

2. PRISTOJNOSTI GLEDE SKLEPANJA MEDNARODNIH SPORAZUMOV

2.1 Splošno o pristojnostih EU

Delitev pristojnosti med EU in državami članicami je eno najpomembnejših področij obravnave za razumevanje sklepanja mednarodnih sporazumov v delovanju EU. Nastaja namreč vprašanje, ali ima EU pravno pristojnost ukrepanja.³⁰

Pristojnosti EU lahko primarno razvrstimo v tri skupine: izključne, deljene in podporne pristojnosti.³¹ Poleg tega jih delimo na notranje in zunanje. Notranje pristojnosti so usmerjene na delovanje v EU, zunanje pa na urejanje odnosov s tretjimi državami in drugimi mednarodnimi organizacijami. Z vidika sklepanja mednarodnih sporazumov so zunanje pristojnosti tiste, ki bodo zahtevale našo pozornost.

K temu je treba dodati razlikovanje med naravo in izvorom pristojnosti, na kar je opozorilo Sodišče EU s svojo dosedanjo prakso.³² Po izvoru tako ločimo med izrecnimi (angl. *express*) in izvedenimi (angl. *implied*), po naravi pa med izključnimi (angl. *exclusive*) in deljenimi (angl. *shared*) pristojnostmi.

Izrecne pristojnosti so tiste, ki izhajajo izrecno iz določb ustanovitvene pogodbe, njihov obseg pa je določen tudi z razlago teh določb glede na prakso Sodišča EU. Po drugi strani doktrina izvedenih pristojnosti zagovarja, da lahko EU sklepa mednarodne sporazume ne samo na področjih, na katerih ima izrecno zunanjo pristojnost,

29 Odločitev Sodišča EU v zadevi 13/00 (*Commission v. Ireland*) z dne 19. 3. 2002.

30 I. MacLeod, I. D. Hendry in S. Hyett, nav. delo, str. 38.

31 Glej 2. do 6. člen PDEU. Izključne pristojnosti so navedene taksativno, medtem ko so deljene in podporne v PDEU določene primeroma. Zato njihovo razmejitev in izvajanje urejajo temeljna načela: načelo prenosa pristojnosti, načelo subsidiarnosti in načelo sorazmernosti (5. člen PEU-1).

32 Glej mnenje Sodišča EU v zadevi 2/91 (*Opinion delivered pursuant to the second subparagraph of Article 228 (1) of the EEC Treaty; Convention N° 170 of the International Labour Organization concerning safety in the use of chemicals at work*) z dne 19. 3. 1993.

ampak tudi na področjih notranjih pristojnostih, če to izhaja iz določb ustanovitvenih pogodb in prakse EU (izvedene pristojnosti).

O izključnih pristojnostih EU govorimo, kadar na nekaterih področjih države članice nimajo (več) pravice delovati, ne glede na to, ali je EU svojo pristojnost za sprejetje aktov že uporabila ali ne. Pristojnosti držav članic so bile namreč dokončno in nepovratno prenesene na EU. Kot že rečeno, pa vse pristojnosti EU niso izključne. Države članice in EU jih lahko na nekaterih področjih tudi delijo. Slednje pomeni, da imajo na teh področjih pristojnost ukrepanja države članice in EU, v smislu zunanje razsežnosti pa, da imajo države članice na teh področjih še zmeraj pristojnost sklepanja mednarodnih sporazumov.³³

2.2 Zunanje pristojnosti v skladu z Lizbonsko pogodbo

Pristojnost za sklenitev mednarodnega sporazuma obstaja, kadar tako izrecno določa temeljna (ustanovitvena) pogodba ali kadar to izhaja iz določb temeljne pogodbe.

V skladu z Lizbonsko pogodbo so zunanje pristojnosti EU urejene s PDEU in PEU-1, pri čemer se del, ki je zajet s PEU-1, nanaša zgolj na skupno zunanjo in varnostno politiko (v nadaljevanju SZVP). K temu gre dodati, da Lizbonska pogodba kot novost uvaja peti del PDEU, ki se nanaša na zunanje delovanje EU, na podlagi katerega so zajeti tudi mednarodni sporazumi.³⁴

2.2.1 Izrecne in izvedene zunanje pristojnosti

Lizbonska pogodba vnaša delno racionalizacijo že obstoječih določb o izrecnih zunanjih pristojnostih. V temeljih ohranja večino že dosedanjih in poleg tega vpeljuje nekatere nove. Najbolj posebne so zajete v petem delu PDEU.

Med tistimi, ki jih PDEU in PEU ohranjata, so določbe s teh področij:

- skupna trgovinska politika (207. člen PDEU),³⁵
- pridružitveni sporazumi (217. člen PDEU),
- okoljska politika (četrti odstavek 191. člena PDEU),

33 Podrobneje o razumevanju zunanjih pristojnostih v B. Forštnarič Boroje, nav. delo, str. 43–71.

34 216.–219. člen PDEU.

35 Obseg skupne trgovinske politike je razširjen še na trgovanje s storitvami, trgovinskim vidikom intelektualne lastnine in tujimi neposrednimi naložbami. Izrecna (izključna) pristojnost se tako primerno razširja na sklepanje sporazumov o trgovanju s kulturnimi in avdiovizualnimi ter socialnimi, izobraževalnimi in zdravstvenimi storitvami.

- raziskovalna politika (drugi odstavek 186. člena PDEU),
- razvojno sodelovanje (211. člen PDEU),
- gospodarsko, finančno in tehnično sodelovanje (212. člen PDEU),
- monetarna politika (sistem deviznih tečajev za evro) (219. člen PDEU).

Na novo dodane so:

- pristop k Evropski konvenciji o človekovih pravicah in temeljnih svoboščinah (v nadaljevanju EKČP) (drugi odstavek 6. člena PEU-1)³⁶,
- posebni sporazumi z državami v sosedstvu (8. člen PEU-1),
- sporazumi o ponovnem sprejemu državljanov tretjih držav (tretji odstavek 79. člena PDEU),
- sporazumi glede humanitarne pomoči (četrti odstavek 214. člena PDEU)³⁷.

V sklopu izrecnih zunanjih pristojnosti gre omeniti tudi določbo prvega odstavka 216. člena PDEU, po kateri lahko EU sklene mednarodni sporazum z eno ali več tretjimi državami ali mednarodnimi organizacijami, kadar je tako določeno v PDEU in PEU-1.³⁸

Čeprav Lizbonska pogodba k že obstoječim izključnim zunanjim pristojnostim dodaja nekatere nove, bodo izvedene zunanje pristojnosti še vedno igrale pomembno vlogo. Slednje so, če upoštevamo na novo uvedeno določbo 216. člena PDEU, v določenem smislu postale celo *ustavna kategorija*.

36 Pri določi, ki jo uvaja Lizbonska pogodba glede pristopa k EKČP, se velja osredotočiti na dosedanje stališče Sodišča EU, sprejeto v povezavi z omejitvami izvedenih pristojnosti. Sodišče je namreč v mnenju 2/94, ki ga je dalo v zvezi z vprašanjem, ali lahko ES pristopi k EKČP, sicer poudarilo pomembnost spoštovanja človekovih pravic v pravnem redu ES, vendar hkrati presodilo, da nobena določba PES ne daje institucijam EU splošnih pristojnosti uzakoniti pravil varstva človekovih pravic, prav tako pa ne sklepati mednarodnih sporazumov s tega področja. Mnenje Sodišča ES v zadevi 2/94 (*Accession by the Community to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*) z dne 28. 3. 1996.

37 Mednarodni sporazumi s tega področja so se do zdaj sklepali na podlagi 308. člena PES.

38 Upoštevajoč pomembnost področja policijskega in pravosodnega sodelovanja v kazenskih zadevah – PPSKZ, je mogoče nekoliko presenetljiva odsotnost neke določene reference, ki bi se nanašala na zunanje aktivnosti PPSKZ, oziroma morebiti na obstoj ločenega naslova v petem delu PDEU (določba 38. člena PEU (področje PPSKZ) o svobodi, varnosti in pravosodju v Lizbonski pogodbi nima več enakovredne določbe). Razen možnosti sklepanja sporazumov o ponovnem sprejemu državljanov tretjih držav v skladu z imigracijsko politiko ni v Lizbonski pogodbi nobene druge določbe oziroma reference, ki bi se nanašala na izrecne zunanje pristojnosti s tega področja.

Prvi odstavek 216. člena PDEU glede mednarodnih sporazumov določa:

- »1. da lahko EU sklene sporazum z eno ali več tretjimi državami ali mednarodnimi organizacijami,
- a) kadar je tako določeno v PEU-1 in PDEU,
 - b) kadar je v okviru politik EU sklenitev sporazuma potrebna za doseganje enega od ciljev iz PEU-1 ali PDEU,
 - c) kadar je tako določeno v pravno zavezujočem aktu EU ali
 - d) kadar sporazum lahko vpliva na skupna pravila ali spremeni njihovo področje uporabe;
2. da so sporazumi, ki jih sklene EU, zavezujoči za njene institucije in države članice.«

Cremona ugotavlja, da je namen te določbe, ki vnaša nedvoumno izjavo o obstoju pristojnosti za sklepanje mednarodnih sporazumov tudi za primere, ko temeljna pogodba take pristojnosti izrecno ne podeljuje, povečati gotovost in z navedbo pogojev, pod katerimi se taka pristojnost vzpostavi, doseči jasnejšo opredelitev le-te. Žal se problem določbe pojavi v poskusu, da *odseva* izredno kompleksno prakso Sodišča EU glede izvedenih zunanjih pristojnosti.³⁹

2.2.2 Izključne in deljene zunanje pristojnosti

Dosedanja ureditev delitve pristojnosti na izključne, deljene in podporne na tako splošni ravni in v tako izrecni obliki, kakršno je uvedla Lizbonska pogodba, ni poznala.

Prvi odstavek 2. člena PDEU zajema t. i. *a priori* ali ustavno izključne pristojnosti, drugi odstavek istega člena pa deljene pristojnosti, za katere je značilna prekluzija ukrepanja držav članic, kadar ukrepa EU. Tako zastavljen okvir delitve pristojnosti pa se žal z določbo drugega odstavka 3. člena PDEU nekoliko *zamegli*.

3. člen PDEU namreč poleg taksativno naštetih področij notranjih izključnih pristojnosti⁴⁰ v drugem odstavku določa, da ima EU tudi izključno pristojnost za sklenitev mednarodnega sporazuma:

39 A. Dashwood in M. Marescuau (ur.), nav. delo, str. 47.

40 Notranje izključne pristojnosti, zajete v prvem odstavku 3. člena PDEU: carinska unija; določitev pravil o konkurenci, potrebnih za delovanje notranjega trga; monetarna politika držav članic, katerih valuta je evro; ohranjanje morskih bioloških virov na podlagi skupne ribiške politike; skupna trgovinska politika.

- kadar je ta sklenitev predvidena v zakonodajnem aktu EU,⁴¹
- kadar je potrebno, da se EU omogoči izvajanje njene notranje pristojnosti, ali
- kolikor sklenitev mednarodnega sporazuma lahko vpliva na skupna pravila ali spremeni njihovo področje uporabe.

Ker učinka te določbe v praksi še ni mogoče najbolje ovrednotiti, v razmislek navedimo mnenja nekaterih pravnih strokovnjakov.

Po mnenju Cremonove določba drugega odstavka 3. člena PDEU ne samo, da ne razločuje med *a priori* in predhodno (pre-emptivno)⁴² izključnostjo, ampak tudi kombinira dve ločeni vprašanji, to je obstoj izvedenih zunanjih pristojnosti in njihovo izključnost. Dashwood glede drugega odstavka 3. člena PDEU pravi, da je ta določba dejansko nepotrebna, ker je predhodna izključnost že zajeta z načelom lojalnega sodelovanja, ki ga zajema tretji odstavek 4. člena PEU,⁴³ in upoštevajoč opredelitev deljenih pristojnosti, vsebovano v drugem odstavku 2. člena PDEU. Schütze pa pri tem dodaja, da je z ustavnega vidika določba drugega odstavka 3. člena PDEU v bistvu pravo nasprotje iskanju boljše delitve in opredelitve pristojnosti v EU.⁴⁴

2.2.3 Skupna zunanja in varnostna politika

Lizbonska pogodba ohranja razlikovanje med pristojnostmi SZVP in drugimi pristojnostmi v zunanji politiki, ki izhajajo iz PDEU. Razlikovanje ostaja npr. tudi pri postopku sklepanja mednarodnih sporazumov, pristojnost Sodišča EU pa je za SZVP (z nekaterimi izjemami) prav tako oziroma še vedno izključena.

41 Pri zakonodajnih aktih gre za pravne akte, sprejete po zakonodajnem postopku: uredbe, direktive in sklepi (glej 289. člen PDEU).

42 Pridevnik predhoden je izraz, ki (odvisno od sobesedila) pomeni neko predpravico/predhodno pravico (angl. *pre-emptive* pomeni z namenom preprečiti nekomu, da ukrepa). J. Crowther (ur.), nav. delo.

T. i. *pre-emption principle* v smislu izključnih pristojnosti: večina določb PES dopušča delovanje držav članic za doseganje njenih ciljev, njihove pristojnosti pa prenehajo, ko ES dejansko uresniči svoje pristojnosti na tem področju. V. Sancin, nav. delo, str. 99.

43 Prva točka tretjega odstavka 4. člena PEU-1: »Unija in države članice se na podlagi načela lojalnega sodelovanja medsebojno spoštujejo in si pomagajo pri izpolnjevanju nalog, ki izhajajo iz Pogodb.«

44 A. Dashwood in M. Marescau (ur.), nav. delo, str. 61–62.

Lizbonska pogodba drugače kakor npr. Ustava za Evropo poudarja *razlikovalno* naravo SZVP na več načinov,⁴⁵ kljub temu pa pušča ob strani vprašanje vpliva oziroma učinkov izvajanja pristojnosti SZVP na pristojnosti držav članic. Namreč pristojnost SZVP je s četrtem odstavkom 2. člena PDEU⁴⁶ zelo jasno ločena od že omenjenih treh splošnih skupin pristojnosti, vendar brez pojasnila, za kakšno obliko pristojnosti pri SZVP gre.

Prvi odstavek 4. člena PDEU sicer določa, da si EU deli pristojnost z državami članicami, če ji Pogodbi [PEU, PDEU] dodeljujeta pristojnost, ki se ne nanaša na področja iz 3. člena (izključne) in 6. člena (podporne) PDEU, a iz tega še ne moremo sklepati, da so deljene pristojnosti tiste, med katere bi lahko umestili pristojnosti SZVP. Glede teh lahko rečemo, da so posebne pristojnosti, ki niso ne izključne, ne deljene, ne podporne, ampak so pristojnosti *sui generis*, ki v sebi premorejo značilnosti deljenih in tudi podpornih/dopolnilnih pristojnosti.

Sicer pa 37. člen PEU-1 glede sklepanja mednarodnih sporazumov določa, da jih lahko EU sklepa z eno ali več državami ali mednarodnimi organizacijami na področjih, ki jih zajema poglavje PEU-1 o SZVP.

3. VRSTE MEDNARODNIH SPORAZUMOV EU

EU je pogodbenica širokega spektra različnih mednarodnih sporazumov, od katerih je večina dvostranskih. To velja tudi za sporazume, katerih pogodbenici sta na eni strani EU in države članice skupaj (mešani sporazumi), pa tudi za sporazume, ki so sklenjeni z več kot eno tretjo državo hkrati.

Če mednarodne sporazume EU delimo v skupine, pri katerih upoštevamo delitev pristojnosti med EU in državami članicami, govorimo o:

45 SZVP je obravnavana v naslovu V PEU-1 in je kot taka ločena od preostalih področij zunanjih pristojnosti, ki jih najdemo v petem delu PDEU. Kot je poudarjeno v prvem odstavku 24. člena PEU-1, za SZVP veljajo posebna pravila in postopki, vključno z vlogo Evropskega sveta ter visokega predstavnika EU za zunanje zadeve in varnostno politiko, izključitvijo zakonodajnih aktov in jurisdikcije (z nekaterimi izjemami) Sodišča EU, klavzula prožnosti se ne nanaša na SZVP (četrti odstavek 352. člena PDEU), poudarjena je vloga držav članic.

46 Četrti odstavek 2. člena PDEU: »Unija je v skladu z določbami Pogodbe o Evropski uniji pristojna za opredelitev in izvajanje skupne zunanje in varnostne politike, vključno s postopnim oblikovanjem skupne obrambne politike.«

- sporazumih v izključni pristojnosti EU (izključni sporazumi),
- sporazumih v deljeni pristojnosti (mešani sporazumi),
- sporazumih, sklenjenih za SZVP,
- mednarodnih pogodbah, ki jih sklepajo države članice EU med seboj.

Z vidika prakse gre poudariti, da lahko na isti pravni podlagi temelji več različnih sporazumov, vendar slednje (zgolj) zato še ne opredeljuje vrste sporazuma. Ta je odvisna predvsem od njegove vsebine ter s tem povezane delitve pristojnosti med EU in državami članicami.

Upoštevajoč spremembe Lizbonske pogodbe in določbo prvega odstavka 3. člena PEU-1, se bo odslej namesto ES (Evropskih skupnosti) kot pogodbenica mednarodnih sporazumov v vseh primerih pojavljala EU.

3.1 Mednarodni sporazumi v izključni pristojnosti

Mednarodni sporazumi v izključni pristojnosti so tisti, katerih predmet spada na področje izključnih pristojnosti EU. Posledica uveljavitve zunanjih izključnih pristojnosti je, da samo EU lahko sklepa mednarodne sporazume na tem področju. Države članice imajo to pravico le, če jih zanjo izrecno pooblasti EU oziroma če izvajajo sporazume, ki jih je ta sklenila.

Pogodbeni stranki izključnega sporazuma sta država(e) nečlanica(e) oziroma mednarodna organizacija na eni strani in EU na drugi.

Države članice EU pri izključnih sporazumih niso pogodbenice, jih pa taki sporazumi zavezujejo. Drugi odstavek 216. člena PDEU namreč določa, da so sporazumi, ki jih sklene EU, zavezujoči za njene institucije in države članice. Omenjena določba se dejansko navezuje na učinek sporazuma v pravu EU in ne v mednarodnem pravu. Pri izključnih sporazumih države članice torej niso *prima facie* zavezane v skladu z mednarodnim pravom, so pa zavezane v skladu s pravom EU (zadeva *Kupferberg*⁴⁷).

Praksa sklepanja izključnih sporazumov EU je precej bogata.⁴⁸ Najpogostejši so sporazumi iz skupne trgovinske politike.

47 Odločitev Sodišča EU v zadevi 104/81 (*Hauptzollamt Mainz v. C. A. Kupferberg & Cie KG a. A.*) z dne 26. 10. 1982.

48 Eden najboljših virov za izsleditev in raziskovanje slednjih sta podatkovni zbirki Komisije (*Treaties Office Database*) in Sveta EU: <<http://ec.europa.eu/world/agreements/default.home.do>>, <<http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=252&lang=SL>>.

3.2 Mešani sporazumi

Mešani sporazumi so praktična posledica deljenih pristojnosti. V tem primeru so pogodbenica mednarodnega sporazuma države članice in EU.

Dosedanja praksa mešanih sporazumov je zelo bogata in raznovrstna, jih je pa težko razvrščati v kategorije.⁴⁹ Kljub temu lahko za boljšo predstavbo ob upoštevanju uporabe njihove pravne podlage in vsebine izberemo najpogostejše sklope mešanih sporazumov:

- sporazumi o partnerstvu in sodelovanju,⁵⁰
- stabilizacijski in pridružitveni sporazumi,⁵¹

49 D. R. Verwey (nav. delo, str. 163) navaja različne vrste mešanih sporazumov:

- mešani sporazumi, katerih predmet je delno v izključni pristojnosti ES, delno v pristojnosti držav članic,
- mešani sporazumi, pri katerih imajo ES in države članice hkratne (sovpadajoče) pristojnosti,
- mešani sporazumi s področja, na katerem ima ES sicer izključno pristojnost, vendar pri sklenitvi takega mednarodnega sporazuma ne more sodelovati zaradi procesnih pravil, ki ne dovoljujejo sodelovanja mednarodnim organizacijam (op.: ampak samo državam),
- mešani sporazumi s področja, na katerem ima ES sicer izključno pristojnost, vendar je za izvajanje nekaterih njihovih določb potrebno sodelovanje držav članic.

50 Sporazumi o partnerstvu in sodelovanju z državami bivše Sovjetske zveze (sedanje članice Skupnosti neodvisnih držav) so mešani dvostranski sporazumi, ki so jih na strani EU sklenile ne samo ES in države članice, ampak tudi ESPJ in EURATOM. Ti sporazumi, sklenjeni z Rusijo, Ukrajino, Moldovo, Kazahstanom, Kirgizistanom, Gruzijo, Uzbekistanom, Armenijo in Azerbajdžanom, so nadomestili Sporazum o trgovini in sodelovanju s Sovjetsko zvezo iz leta 1989. Zanimiv je tudi pristop EU in držav članic glede razvijanja mednarodnih odnosov z regionalno obliko sodelovanja. Tako je bil sklenjen okvirni sporazum o sodelovanju z organizacijo *Mercado Común Suramericano* in njenimi državami članicami (Brazilija, Argentina, Urugvaj in Paragvaj), Andsko skupnostjo (Bolivija, Kolumbija, Ekvador, Peru in Venezuela) ter srednjeameriškimi državami (Kostarika, Salvador, Gvatemala, Honduras, Nikaragva in Panama).

51 Sporazumi o pridružitvi imajo svojo pravno podlago v 217. členu PDEU. Vrste pridružitvenih sporazumov je težko opredeliti, lahko pa nekatere od njih prepoznamo iz dosedanje prakse:

- v prvo skupino pridružitvenih sporazumov lahko uvrstimo tiste, ki se sklepajo z bodočimi državami članicami (npr. kot je bilo pred vstopom v EU tudi s Slovenijo);
- sporazum, ki je ustanovil Evropski gospodarski prostor (EGP), je eden najpomembnejših pridružitvenih sporazumov;
- posebna skupina tovrstnih sporazumov so t. i. stabilizacijski in pridružitveni sporazumi, sklenjeni z državami Zahodnega Balkana, in sicer z Albanijo, BiH, Hrvaško, Makedonijo, Srbijo in Črno goro;
- med pridružitvenimi sporazumi je zelo pomemben večstranski sporazum, sklenjen s skupino 76 afriških, karibskih in pacifiških držav (t. i. sporazum iz Cotonouja), med dvostranskimi

- evro-mediteranski sporazumi.⁵²

3.3 Mednarodni sporazumi, sklenjeni na področju SZVP

37. člen PEU-1, ki nadomešča dosedanji 24. člen PEU, določa, da lahko EU z eno ali več državami ali mednarodnimi organizacijami sklepa sporazume o SZVP.⁵³

Pogodbenici sporazumov o SZVP sta EU na eni strani in država nečlanica oziroma mednarodna organizacija na drugi. Države članice pri teh sporazumih niso pogodbenice, kar pa ne pomeni, da jih tako sklenjeni sporazumi ne zavezujejo. Drugi odstavek 216. člena PDEU namreč določa, da so sporazumi, ki jih sklene EU, zavezujoči za njene institucije in države članice. Iz tega izhaja, da v skladu z mednarodnim pravom zavezujejo EU in njene države članice.⁵⁴

3.4 Mednarodne pogodbe, sklenjene med državami članicami EU

Iz dosedanje prakse sklepanja mednarodnih sporazumov bi v tem sklopu želeli opozoriti še na primer, ki ga ni mogoče enostavno umestiti v že prej omenjene vrste sporazumov. Gre za mednarodne pogodbe, sklenjene med državami članicami EU.

pridružitvenimi sporazumi pa sporazum s Čilom ter sporazum o trgovini, razvoju in sodelovanju z Južnoafriško republiko.

- 52 Evro-mediteranski sporazumi so pridružitveni in so po večini nadomestili vrsto sporazumov o sodelovanju, ki jih je ES sklenila v 70. letih s skupino sredozemskih držav. Gre za mešane sporazume, ki vsebinsko gledano zajemajo širok spekter obravnavanih področij. Sklenjeni so bili z Egiptom, Izraelom, Jordanijo, Marokom, Tunizijo, Alžirijo in Libanonom. Posebej v tej skupini držav lahko omenimo Turčijo, ki ji je bil leta 1999 podeljen status države kandidatke in ki je začela pristopna pogajanja v oktobru 2005, ter Palestinsko oblastjo (PLO), ki je z ES sicer sklenila evro-mediteranski sporazum, vendar kot izključni sporazum. V tej skupini je Libija tako edina država, s katero EU takega sporazuma še ni sklenila.
- 53 Dosedanji 38. člen PEU (nekoliko presenetljivo) v Lizbonski pogodbi glede svobode, varnosti in pravosodja nima več enakovredne določbe, ki bi se nanašala na zunanje dejavnosti PPSKZ.
- 54 Iz dosedanje prakse sklepanja mednarodnih sporazumov, ki je za drugi (SZVP) in tretji (PPSKZ) steber potekalo na podlagi 24. in 38. člena PEU, lahko ugotovimo, da se ti sporazumi nanašajo na vsebinska področja:
- 24. člen PEU: sodelovanje tretjih držav v misijah EU, odnosi z Natom in drugimi mednarodnimi organizacijami ter sodelovanje z Mednarodnim kazenskim sodiščem;
 - 38. člen PEU: izmenjava zaupnih podatkov;
 - 24. in 38. člen PEU: izmenjava zaupnih podatkov, sodelovanje v kazenskih zadevah in izmenjava podatkov o potnikih v letalskem prometu (t. i. sporazumi PNR).

Te mednarodne pogodbe so sklenjene na podlagi temeljnih (ustanovitvenih) pogodb in začetek njihove veljavnosti je vezan na deponiranje ratifikacijskih listin s strani vseh pogodbenic (članic EU). Iz dosedanje prakse je značilnost tudi, da so te pogodbe odprte za nadaljnje pristope, vendar samo državam, ki postanejo države članice EU.⁵⁵

4. SKLEPANJE MEDNARODNIH SPORAZUMOV EU

4.1 Pomen pravne podlage

Izbira primerne pravne podlage, tako Sodišče EU v mnenju 2/00, je ustavnega pomena.⁵⁶ Ta premora v sebi notranje ustavne in institucionalne implikacije ter je pomembna pri določitvi postopka, po katerem se mednarodni sporazumi sklepajo, hkrati pa vpliva na vrsto in naravo samih pristojnosti.⁵⁷

Kot primer napačno izbrane pravne podlage za sklenitev mednarodnega sporazuma lahko navedemo sporazum med EU in ZDA o obdelavi in dajanju podatkov iz evidence podatkov o potnikih (t. i. sporazum PNR)⁵⁸. Kot je ugotovilo Sodišče EU, je bil ta sporazum najprej sklenjen na napačni pravni podlagi (95. člen PES), zaradi česar so se morali o njem pozneje na novi pravni podlagi (24. in 38. člen PEU) spet

55 Kot primer lahko omenimo konvencije, ki so bile sklenjene s področja tretjega stebra (PPSKZ) in katerih pogodbenice so (zgolj) države članice EU:

- Konvencija, pripravljena na podlagi K.3. člena PEU, o poenostavljenem postopku izročitve med državami članicami EU (podpisana 10. 3. 1995) in Konvencija, pripravljena na podlagi K.3. člena PEU, o izročitvi med državami članicami EU (podpisana 27. 9. 1996). Konvenciji je s 1. 1. 2004 nadomestil Sklep o evropskem nalogu za prijetje in predajo, a se izjemoma v nekaterih primerih še vedno lahko uporabljata.
- Konvencija o medsebojni pravni pomoči v kazenskih zadevah med državami članicami EU, ki jo je Svet pripravil na podlagi 34. člena PEU, in Protokol k tej konvenciji. Konvencija je bila podpisana 29. 5. 2000, dobro leto dni pozneje pa je bil k njej sprejet še protokol. Oba akta sta del pravnega reda EU, Slovenija pa je k njima pristopila v skladu s 3. členom Akta o pogojih pristopa k EU, Ur. l. RS – Mednarodne pogodbe, št. 3/04 (Ur. l. RS, št. 12/04).

56 Mnenje Sodišča EU v zadevi 2/00 (*Cartagena Protocol*) z dne 6. 12. 2001.

57 A. Dashwood in M. Marescau (ur.), nav. delo, str. 39.

58 Agreement between the European Union and the United States of America on the processing and transfer of Passenger Name Record (PNR) data by air carriers to the United States Department of Homeland Security (DHS) (2007 PNR Agreement), podpisan 23. 7. 2007 v Washington DC, začel veljati 26. 7. 2007, Ur. l. EU, št. 2007/L 204.

pogajati in ga ponovno skleniti.⁵⁹ Za ZDA to ni pomenilo zgolj ponovitve celotnega postopka, ampak tudi spremembo pogodbenice.⁶⁰

Če je na voljo več pravnih podlag, se uporabi enak pristop kot pri notranji zakonodaji: samostojna (ena) pravna podlaga je pravilo, večkratna pa izjema. Glede meril, po katerih se odločimo med dvema ali več pravnimi podlagami, pa Sodišče EU upošteva t. i. *objektivne dejavnike*, ki se za izbiro pravne podlage presojujejo po namenu (cilju) in vsebini ukrepa.⁶¹

4.2 Sklepanje mednarodnih sporazumov v skladu z Lizbonsko pogodbo

Postopki za sklepanje mednarodnih sporazumov so bili do zdaj opredeljeni z določbami 300. člena PES (splošni postopek za sklepanje sporazumov, ki so v izključni pristojnosti ES, in za mešane sporazume), 111. člena PES (sporazumi o monetarni ali devizni ureditvi), 133. člena PES (sporazumi o skupni trgovinski politiki) in 24. člena PEU (sporazumi o SZVP ter policijskem in pravosodnem sodelovanju v kazenskih zadevah – PPSKZ).

Lizbonska pogodba v novem poglavju o mednarodnih sporazumih (peti del PDEU »Naslov V«) postopke za njihovo sklepanje nekoliko poenostavlja in tudi standardizira. Določbe, ki v skladu s to pogodbo urejajo postopke sklepanja mednarodnih sporazumov, so:

- 218. člen PDEU: splošna postopkovna določba, ki nadomešča dosedanji 300. člen PES in vsebuje posebnost, povezano s sklepanjem sporazumov o SZVP;
- 219. člen PDEU: posebna določba, ki se uporablja za sklepanje sporazumov o sistemu deviznih tečajev za evro glede na valute tretjih držav in nadomešča dosedanji 111. člen PES; ter
- 207. člen PDEU: posebna določba, ki se nanaša na sklepanje sporazumov o skupni trgovinski politiki in s katero se nadomešča dosedanji 133. člen PES (za prometno področje se v skladu s petim odstavkom 207. člena PDEU uporablja splošni postopek, predviden z 218. členom PDEU).

59 Odločitev Sodišča EU v zadevi C-317/04 in C-318/04 (*European Parliament v. Council*) z dne 30. 5. 2006.

60 Pogodbeni stranki (pravilno) sklenjenega sporazuma sta postali EU in ZDA.

61 Odločitev Sodišča EU v zadevi 94/03 (*Commission v. Council; Action for annulment – Council Decision 2003/106/EC concerning the approval of the Rotterdam Convention*) z dne 10. 1. 2006.

Ti postopki so notranji (EU) postopki za sprejetje odločitve o sklenitvi mednarodnega sporazuma, ki omogoča EU zakonito privolitev, da jo ta sporazum zavezuje⁶².

4.2.1 Pogajanja, podpis in sklenitev sporazuma

Splošni postopek za sklepanje mednarodnih sporazumov

Za splošni postopek, opredeljen z 218. členom PDEU, lahko ugotovimo, da v primerjavi z ureditvijo, določeno s PES in PEU, razen v delu, ki se nanaša na sporazume o SZVP, ni bistveno preoblikovan. Svet je še naprej tisti, ki odobri začetek pogajanj, določi pogajalske smernice⁶³, odobri podpis in sklence sporazum. Pogajalcu lahko da smernice in določi poseben odbor, v posvetovanju s katerim se vodijo pogajanja. O slednjih pogajalec poroča delovnim telesom Sveta. Kot je razvidno iz besedila 218. člena PDEU, se je položaj Evropske komisije z Lizbonsko pogodbo spremenil v toliko, da njena vloga edine pogajalke ni več izrecno določena.

Pogajanje o mednarodnem sporazumu se velikokrat konča s parafiranjem dogovorjenega besedila. Ker je parafiranje del pogajanj, je pogajalec (npr. Evropska komisija) tisti, ki ima pristojnost parafirati to besedilo.⁶⁴ O končanih pogajanjih pogajalec obvesti Svet.

Svet na predlog pogajalca sprejme sklep o odobritvi podpisa sporazuma in po potrebi o njegovem začasnem uporabljanju pred začetkom veljavnosti. Na predlog pogajalca Svet sprejme sklep o sklenitvi sporazuma.⁶⁵

62 Uresničevanje pravic in dolžnosti, ki izhajajo iz mednarodnega sporazuma, je mogoče le po tistem, ko država ali mednarodna organizacija izrazi privolitev, da jo pogodba zavezuje. V skladu z mednarodnim pravom, natančneje Dunajsko konvencijo 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) (v nadaljevanju DKPMP)), obstajajo različni načini, kako se izrazi privolitev, da mednarodna pogodba zavezuje, in sicer s podpisom, izmenjavo listin, ki sestavljajo mednarodno pogodbo, z ratifikacijo, sprejetjem, odobritvijo ali pristopom ali na kateri koli drug dogovorjeni način (11. člen DKPMP). Več o tej tematiki A. Aust, nav. delo, str. 75–91.

63 Smernice sprejme Svet in se ne objavijo. Namenjene so pogajalcu, ne državam članicam. Kot take še ne ustvarjajo pravnih učinkov, zaradi česar tudi ne morejo biti predmet sodne obravnave.

64 P. Eeckhout, nav. delo, str. 173.

65 Običajna praksa pri izključnih sporazumih je, da bo s sprejemom sklepa Sveta o podpisu hkrati sprejet sklep Sveta o sklenitvi sporazuma. Opozoriti velja, da je tovrstni sklep Sveta sklep *sui generis*. Upoštevajoč, da gre za pravni akt s pravnimi posledicami, je tak sklep prav tako lahko

Vloga Evropskega parlamenta je podobna dosedanji, se pravi omejena na posvetovanje, razen v primerih, pri katerih se za sprejetje sklepa o sklenitvi sporazuma zahteva njegova odobritev. Ta odobritev se zahteva pri:

- pridružitvenih sporazumih;
- sporazumu o pristopu Unije h Konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (v nadaljevanju EKČP);
- sporazumih, ki z uvedbo postopkov sodelovanja vzpostavljajo poseben institucionalni okvir;
- sporazumih, ki imajo znatne proračunske posledice za Unijo;
- sporazumih na področjih, za katera velja redni ali posebni zakonodajni postopek, kadar je potrebna odobritev Evropskega parlamenta⁶⁶.

Svet sprejema odločitve praviloma s kvalificirano večino, s soglasjem pa takrat, kadar sporazum zadeva področje, za katero je pri sprejemanju akta EU potrebno soglasje, pa tudi pri pridružitvenih sporazumih in sporazumih iz 212. člena PDEU z državami kandidatkami za pristop. Sprejetje odločitve s soglasjem se nanaša tudi na sporazum o pristopu EU k EKČP, katerega sklep o sklenitvi začne veljati, ko ga države članice potrdijo v skladu s svojim notranjim pravom.

V skladu s petim odstavkom 207. člena PDEU se pogajanje in sklepanje mednarodnih sporazumov s prometnega področja prav tako izvedeta v skladu s splošnim postopkom (218. člen PDEU).

K zgoraj navedenemu velja dodati, da se določba 218. člena PDEU nanaša na vse načine privolitve, ki jih pozna DKPMP, zaradi česar gre izraz *sklenitev* v tem smislu razumeti kot generični pojem, ki se uporablja za odločitev Sveta o prevzemanju mednarodnih obveznosti. Pojem *sklenitev* ima v pravu EU dvojni pomen. Nanaša se namreč na (a) notranje postopke EU, ki vključujejo različne institucije, te pa po svojih pristojnostih skupaj odločajo o odobritvi mednarodnega sporazuma in s tem prevzemanju mednarodnih obveznosti, ter na (b) postopek, v skladu s katerim EU seznaní drugo pogodbenico s svojo privolitvijo (uradnim obvestilom), da jo pogodba zavezuje.⁶⁷

predmet sodne obravnave. V zadevi *Les Verts Case* je Sodišče ES namreč odločilo, da se vsi ukrepi ES, ki imajo pravni učinek, lahko obravnavajo pred sodiščem (odločitev Sodišča EU v zadevi 294/83 z dne 23. 4. 1986).

66 Zakonodajni postopek (redni in posebni) je zajet z 249. členom PDEU (Ur. l. EU 2010/C 83 – uradno prečiščeno besedilo).

67 D. R. Verwey, nav. delo, str. 113.

Privolitev, izražena s podpisom mednarodnega sporazuma, ki mu sledi ratifikacija, je v mednarodnih odnosih najpogostejši izraz volje mednarodnega subjekta, da ga pogodba zavezuje.⁶⁸ Obstajajo pa še drugi načini, določeni z DKPMP (npr. zgolj podpis, ki mu ne sledi ratifikacija, izmenjava listin, ki sestavljajo mednarodno pogodbo, sprejetje, odobritev ali pristop ali kateri koli drug dogovorjeni način)⁶⁹. Navedeno velja tudi za mednarodne sporazume EU. In čeprav obstaja precej sporazumov, ki so začeli veljati že s podpisom samim⁷⁰, je prevladujoča praksa EU, da podpisu sledi notranjepravni postopek sprejetja. V teh primerih podpis še ne izraža volje pogodbene stranke, da jo mednarodni sporazum zavezuje, kljub temu pa ustvarja obveznost, da se ne izničita predmet in namen tega sporazuma pred njegovo uveljavitvijo⁷¹.

V zvezi z vlogo Sodišča EU pri sklepanju mednarodnih sporazumov gre opozoriti na enajsti odstavek 218. člena PDEU, ki določa, da lahko država članica, Evropski parlament, Svet ali Evropska komisija pridobijo mnenje Sodišča EU o združljivosti predvidenega sporazuma s PDEU in PEU-1. Kadar je mnenje sodišča odklonilno, lahko predvideni sporazum začne veljati le, če se spremeni ali če se spremenita PDEU in PEU-1.

Posebnost mešanih sporazumov

Če je pristojnost za sklenitev mednarodnega sporazuma deljena med EU in državami članicami (*mešani sporazumi*), je pristojnost pogajanj prav tako deljena.

Sodišče EU je v dosednji praksi večkrat poudarilo, da je tam, kjer so pristojnosti med EU in državami članicami deljene, v postopku sklepanja mednarodnih pogodb, vključno s pogajalskim procesom in samim izvajanjem sporazuma, zaradi ohranitve enotnosti zunanjega nastopanja potrebno tesno sodelovanje med institucijami EU in državami članicami.⁷² Te delitve pristojnosti med samim pogajalskim procesom drugi pogodbeni stranki oziroma strankam sicer ni treba nakazati, je pa za izvedbo

68 I. Brownlie, nav. delo, str. 581–582.

69 Kot primer, EU je postala pogodbenica mednarodne pogodbe že s pristopom: Sklep Sveta z dne 5. oktobra 2006 o pristopu Skupnosti k Haaški konferenci o mednarodnem zasebnem pravu (*Council Decision 2006/719/EC of 5 October 2006 on the accession of the European Community to the Hague Conference on Private International Law*), Ur. l. EU, št. 2006/L 297.

70 V takih primerih gre največkrat za dvostranske sporazume iz izključne pristojnosti.

71 Določba 18. člena DKPMP. To je podprlo tudi Sodišče EU v zadevi *Opel Austria* (odločitev Sodišča EU v zadevi T-115/94 z dne 22. 1. 1997) s stališčem, da je EU zavezana načelu mednarodnega prava, kot ga določa 18. člen DKPMP.

72 Mnenje Sodišča EU 2/91 (*Opinion delivered pursuant to the second subparagraph of Article 228 (1) of the EEC Treaty; Convention N° 170 of the International Labour Organization concerning safety*

pogajalskega procesa v dobri veri vsekakor dobrodošla. Delitev pristojnosti je namreč notranja zadeva, ki se ureja v skladu s pravili EU.

Ker pravila, ki bi opredeljevala postopek sklepanja zgolj za mešane sporazume, s spremembami Lizbonske pogodbe niso bila uvedena, se za to sklepanje prav tako uporablja določba 218. člena PDEU.

Tudi pri mešanih sporazumih mora pogajalec pridobiti odobritev Sveta za začetek pogajanj. Običajno tako pooblastilo vsebuje tudi določbe, ki se nanašajo na usklajevanje med EU in državami članicami. In čeprav sta, tako Verwey, obe strani (EU in države članice) svobodni v tem, da zasledujeta sklenitev sporazuma skozi ločena pogajanja, takega primera v praksi še ni bilo.⁷³

Pri pogajanjih o mešanih sporazumih je treba nakazati tudi razumevanje dveh pojavljajočih se komponent – notranje in zunanje. Pri notranji gre za razmerje delitve pristojnosti med EU in državami članicami v skladu s pravili EU, pri zunanji pa med EU in državami članicami na eni strani ter tretjo državo ali mednarodno organizacijo na drugi. Razumljivo je namreč, da druga pogajalska stran želi že od samega začetka imeti jasno sliko o delitvi pristojnosti med EU in državami članicami⁷⁴. Pri dvostranskih sporazumih taka razmejitev pristojnosti ne dela posebnih težav, se je pa pokazala za precej problematično pri večstranskih pogajanjih⁷⁵. Običajna praksa je, če se pokaže potreba po tem, da EU in države članice v takih primerih sprejmejo izjavo, s katero jasno opredelijo meje svojih pristojnosti.

Glede načina privolitve, da mednarodni sporazum zavezuje, se postopek pri mešanih sporazumih prav tako izvaja v skladu s splošno določbo 218. člena PDEU, je pa ta postopek, če ga primerjamo s sporazumi iz izključnih pristojnosti, nekoliko zahtevnejši in tudi dolgotrajnejši. Slednje lahko pripišemo predvsem temu, da Svet sklep o sklenitvi sporazuma običajno sprejme šele po opravljenih ratifikacijskih postopkih

in the use of chemicals at work) z dne 19. 3. 1993. V tem pogledu glej tudi odločitev Sodišča EU v zadevi 1/78 in njegovo mnenje 1/94.

73 D. R. Verwey, nav. delo, str. 110.

74 Slednje je sprejelo tudi Sodišče EU v *mnenju 1/78*, v katerem je poudarilo, da je v interesu vseh vpletenih držav, vključno z nečlanicami, da se vprašanje delitve pristojnosti razjasni takoj, ko se začnejo pogajanja (mnenje Sodišča EU 1/78 z dne 4. 10. 1979, 35. odstavek). Poleg tega je Sodišče EU v *odločitvi 1/78* pred tem že sprejelo, da je točna narava delitve pristojnosti notranje vprašanje, v katero naj se tretje države ne bi spuščale (odločitev Sodišča EU 1/78 z dne 14. 11. 1978, 35. odstavek).

75 Eden takih najodmevnejših primerov so bila pogajanja o Konvenciji ZN o pomorskem pravu (1982).

v vseh državah članicah.⁷⁶ Ta način je, še posebno če imamo v mislih nevšečnosti, ki se lahko pojavijo ob t. i. *delni mešanosti*⁷⁷, ne samo logičen, ampak tudi praktično smiseln.

Za izhod iz težav, ki se s tem pojavljajo, je EU razvila dve metodi. Po prvi se za zadeve iz izključne pristojnosti lahko sklene t. i. *vmesni sporazum* (angl. *interim agreement*), ki začne veljati s sklepom Sveta. Ta možnost je koristna predvsem za področja, za katera se lahko z jasnostjo določi delitev pristojnosti med EU in državami članicami. Druga metoda predvideva *začasno uporabo* sporazuma vse od podpisa, kot to med drugim predvideva peti odstavek 218. člena PDEU. Prednost te možnosti je, da EU dovoljuje dogovor o začasni uporabi, ne da bi spravila v nevarnost položaj držav članic, ki so prav tako pogodbenice sporazuma. Ne glede na eno ali drugo možnost pa je jasno, da ti metodi nikakor ne moreta nadomestiti pomena začetka veljavnosti sporazuma kot celote.⁷⁸

Sporazumi na področju skupne trgovinske politike

Postopek sklepanja sporazumov o skupni trgovinski politiki, ki je določen z 207. členom PDEU, se z Lizbonsko pogodbo v primerjavi s postopkom iz 133. člena PES res nekoliko poenostavlja.

Evropska komisija predloži Svetu priporočila, ta pa jo pooblasti za začetek potrebnih pogajanj. Komisija vodi pogajanja ob posvetovanju s posebnim odborom, ki ga Svet imenuje za pomoč Komisiji pri opravljanju te naloge, in po navodilih, ki jih Svet lahko naslovi nanjo. Komisija o napredku pri pogajanjih redno poroča posebnemu odboru in Evropskemu parlamentu.

O pogajanjih in sklenitvi sporazumov odloča Svet s kvalificirano večino, s soglasjem pa, kadar sporazum o trgovini s storitvami in gospodarskih vidikih intelektualne lastnine ter tujih neposrednih naložbah vsebuje določbe, pri katerih je za sprejetje notranjih pravil potrebno soglasje. Svet prav tako soglasno odloča o pogajanjih in sklenitvi sporazumov o trgovini s kulturnimi in avdiovizualnimi storitvami, kadar obstaja nevarnost, da bi ti sporazumi utegnili poseči v kulturno in jezikovno raznovrstnost Unije, ter o trgovini s socialnimi, izobraževalnimi in zdravstvenimi storitvami,

76 Večina mešanih sporazumov se sklene z izpeljavo ratifikacijskih postopkov v EU in državah članicah.

77 Do t. i. *delne mešanosti* pride, ko poleg EU niso vse države članice pogodbenice nekega mednarodnega sporazuma.

78 P. Eeckhout, nav. delo, str. 219, in D. R. Verwey, nav. delo, str. 177.

kadar obstaja nevarnost, da bi ti sporazumi resno ovirali domačo ureditev teh storitev in posegli v pristojnost držav članic za njihovo zagotavljanje.

Sporazumi o sistemu deviznih tečajev za evro glede na valute tretjih držav

Iz tega, da 219. člen PDEU povzema določbe dosedanjega 111. člena PES, lahko ugotovimo, da v zvezi s sklepanjem sporazumov o sistemu deviznih tečajev za evro glede na valute tretjih držav ni zaznati nobenih bistvenih sprememb.

Svet na priporočilo Evropske centralne banke (v nadaljevanju ECB) ali na priporočilo Evropske komisije in po posvetovanju z ECB določi način pogajanj in sklepa tovrstne sporazume. Pri tem odloča soglasno po posvetovanju z Evropskim parlamentom. Evropska komisija je v celoti vključena v pogajanja.

Sporazumi s področja SZVP

Ne glede na odpravo tristebne zgradbe⁷⁹ se sporazumi o SZVP še naprej sklepajo po nekoliko drugačnem postopku.⁸⁰ Tretji odstavek 218. člena PDEU namreč določa, da kadar se predvideni sporazum izključno ali v pretežnem delu nanaša na SZVP, Evropska komisija ali visoki predstavnik EU za zunanje zadeve in varnostno politiko predloži priporočila Svetu, ki sprejme sklep o odobritvi začetka pogajanj in imenovanju pogajalca ali vodje pogajalske skupine EU glede na predmet predvidenega sporazuma.

Mednarodne sporazume o SZVP sklepa Svet večinoma s soglasjem. To morebiti ni najočitnejše, ampak če upoštevamo, da v skladu z osmim odstavkom 218. člena PDEU Svet s soglasjem odloča takrat, kadar sporazum zadeva področje, za katero je pri sprejemanju akta EU potrebno soglasje, in hkrati še določbo 31. člena PEU, to lahko ugotovimo.

79 Lizbonska pogodba je z ustanovitvijo enotne EU (tretji odstavek 1. člena PEU-1), prenosom policijskega in pravosodnega sodelovanja v kazenskih zadevah (PPSKZ) v PDEU ter uvedbo sprememb, ki se nanašajo na Pogodbo o ustanovitvi Evropske skupnosti za atomsko energijo (PESAE), ukinila dotedanji tretji steber. PEU-1 pa ohranja posebno naravo SZVP. Zato velja dodati, da nekateri avtorji še naprej zagovarjajo prikaz stebne zgradbe EU. Prikaz maastrichtske zgradbe stebrov zaradi Lizbonske pogodbe po njihovem mnenju ne bo izginil. Stebri (oziroma bi s prenosom določb o PPSKZ v PDEU lahko govorili le še o dveh stebrih) ostajajo vidni, še posebno v temeljnih določbah, ki se nanašajo na drugi steber (SZVP).

80 Tretji odstavek 218. člena PEU-1. Do zdaj je bil postopek za sklenitev mednarodnih sporazumov s področja drugega in tretjega stebra urejen z določbo 24. člena PEU.

Evropski parlament se v vseh fazah postopka nemudoma in izčrpno obvešča.⁸¹

Sporazumi o PPSKZ

VI. naslov PEU (PPSKZ), katerega del je bil tudi 38. člen PEU, je bil z Lizbonsko pogodbo spremenjen in vsebinsko prenesen v PDEU,⁸² prejšnja določba 38. člena PEU pa v PDEU ali PEU nima več enakovredne določbe. Ti sporazumi so se do zdaj sklepali po postopku, določenem za mednarodne sporazume o SZVP (24. člen PEU), toda upoštevajoč spremembe, ki jih je prinesla Lizbonska pogodba, se bodo v prihodnje sklepali v skladu s splošnim postopkom, ki ga določa 218. člen PDEU.

4.2.2 Začasna uporaba sporazuma

Začasna uporaba mednarodnega sporazuma,⁸³ ki ga sklepa EU, ali le nekaterih njegovih določb je v nekaterih primerih lahko zelo koristno orodje. Pogodbeni stranki se morata o njej medsebojno dogovoriti, kar mora biti razvidno iz določb primarnega sporazuma, lahko pa tudi iz dodatnega sporazuma ali protokola k sporazumu. Po začasni uporabi je mogoče poseči le, če sporazum začne veljati z ratifikacijo. Začasna uporaba ne more nadomestiti ratifikacije. Stranke, ki se dogovorijo za začasno uporabo, morajo izvajati sporazum v dobri veri.

V praksi EU je začasna uporaba mednarodnega sporazuma ali le nekaterih njegovih delov precej pogosta. Peti odstavek 218. člena PDEU določa, da lahko Svet na predlog pogajalca sprejme sklep o podpisu sporazuma in po potrebi o njegovi začasni uporabi pred začetkom veljavnosti. To se posledično nanaša tudi na sporazume o skupni trgovinski politiki, ne pa na sporazume o sistemu deviznih tečajev za evro glede na valute tretjih držav (219. člen PDEU).

37. člen PEU-1 (SZVP), ki je z Lizbonsko pogodbo nadomestil 24. člen PEU, je opustil določbo, ki se je glasila, da noben sporazum ni zavezujoč za državo članico, katere predstavnik v Svetu izjavi, da morajo biti v sporazumu upoštevana ustavna pravila njegove države; drugi člani Sveta se lahko dogovorijo, da se sporazum kljub temu začasno uporablja. Zaradi tega in če upoštevamo, da je sklepanje sporazumov o SZVP z Lizbonsko pogodbo vključeno v določbo splošnega postopka, gre sklepati, da za sporazume s tega področja velja pristop, ki izhaja iz 218. člena PDEU.

81 Se pravi, da Evropski parlament v postopku sklepanja sporazumov o SZVP poleg že omenjene nima druge vloge.

82 Tretji del IV. naslova, 1., 4. in 5. poglavje PDEU.

83 25. člen DKPMP.

4.2.3 Začetek veljavnosti sporazuma in objava v uradnem glasilu

V skladu z mednarodnim pravom, ki priznava pogodbeno svobodo, je začetek veljavnosti mednarodne pogodbe odvisen od volje pogodbenic. Te določijo, kdaj in pod kakšnimi pogoji začne veljati. Če mednarodna pogodba tega ne ureja, se uporablja 24. člen DKPMP.⁸⁴

Pravo EU ne omenja posebej, kdaj mednarodni sporazum, katerega pogodbenica je EU oziroma so pogodbenica EU in države članice skupaj, začne veljati, ampak je primarno usmerjeno v notranji postopek, ki mora biti izpeljan, zato da EU izrazi potrebno privolitev, da jo neki sporazum zavezuje. Za zunanji izkaz take privolitve se zahteva sprejetje sklepa Sveta o sklenitvi sporazuma.

Za mednarodne sporazume je značilno, da običajno začnejo veljati po preteku določenega obdobja, ki sledi medsebojnemu obvestilu o dokončanju vseh ustreznih postopkov (npr. ratifikacija), potrebnih za začetek veljavnosti. Če se pogodbenice dogovorijo drugače, pa lahko sporazum začne veljati tudi takoj (npr. z dnem samega podpisa).

Obvestilo o začetku veljavnosti mednarodnega sporazuma je objavljeno v Uradnem listu EU.⁸⁵

84 24. člen DKPMP (*začetek veljavnosti*):

- »1. Mednarodna pogodba začne veljati na način in z dnem, kot je to v njej določeno ali kot se dogovorijo države pogajalke.
2. Če takih določb ali dogovora ni, mednarodna pogodba začne veljati takoj, ko vse države pogajalke izrazijo privolitev, da jih mednarodna pogodba zavezuje.
3. Če država izrazi privolitev, da jo mednarodna pogodba zavezuje, po začetku njene veljavnosti, začne ta pogodba zanjo veljati z dnem privolitve, razen če v njej ni določeno drugače.
4. Določbe mednarodne pogodbe, ki urejajo potrditev verodostojnosti besedila, privolitev držav, da jih mednarodna pogodba zavezuje, način ali datum začetka veljavnosti, pridržke, naloge depozitarja ter druga vprašanja, ki se nujno pojavijo že pred začetkom veljavnosti te pogodbe, se začnejo uporabljati takoj, ko je njeno besedilo sprejeto.«

85 Mednarodne pogodbe, ki jih sklene EU kot pogodbenica, se objavijo v Uradnem listu EU v vseh uradnih jezikih, torej tudi v slovenskem.

4.2.4 Izvajanje sporazuma

EU izvaja mednarodne sporazume v skladu s 26. členom DKPMP (*pacta sunt servanda*).⁸⁶ Za neizvajanje sporazuma se ne more sklicevati na svoje notranje (EU) pravo.⁸⁷

Drugi odstavek 216. člena PDEU določa, da so sporazumi, ki jih sklene EU, zavezujoči za njene institucije in države članice. To pomeni, da mora EU, ko sklene mednarodni sporazum, v skladu z mednarodnim pravom svoje pogodbene obveznosti izpolnjevati v dobri veri in na način, ki je predviden z določbami sklenjene pogodbe. Kot že omenjeno, se določba 216. člena PDEU nanaša na učinek sporazuma v pravu EU in ne v mednarodnem pravu.

O mešanih sporazumih pa je Sodišče EU v zadevi 1/78⁸⁸ poudarilo, da mora njihovo izvajanje slediti ločitvi pristojnosti med EU in državami članicami, ki so bile vzpostavljene med pogajanjem in sklenitvijo sporazuma. V skladu s slednjim lahko Evropska komisija izvaja tiste določbe sporazuma, ki se nanašajo na pristojnosti EU, določbe iz pristojnosti držav članic pa uveljavijo države članice. Ta način je bil potrjen tudi v zadevi *Commission v. Ireland*.⁸⁹

4.2.5 Mednarodna odgovornost

Pri sporazumih iz izključne pristojnosti oziroma sporazumih o SZVP je mednarodna odgovornost na strani EU (kot pogodbene stranke).

Sodišče EU je v že omenjeni zadevi 1/78 o izvajanju mešanih sporazumov poudarilo delitev pristojnosti med EU in državami članicami, kakor je bilo vzpostavljeno s pogajanjem in sklenitvijo sporazuma, ni pa se konkretnije opredelilo, kako je z mednarodno odgovornostjo v položajih, ko pristojnosti med EU in državami članicami niso jasno deljene oziroma določene.

Nekateri pravni strokovnjaki zagovarjajo, da je odgovornost za uveljavitev mešanega sporazuma deljena v skladu z delitvijo pristojnosti med EU in državami članicami.

86 26. člen DKPMP (*Pacta sunt servanda*): »Vsaka veljavna mednarodna pogodba zavezuje pogodbenice in te jo morajo izvajati v dobri veri.«

87 Prvi stavek 27. člena DKPMP (*Notranje pravo in spoštovanje mednarodnih pogodb*): »Pogodbenica se ne more sklicevati na svoje notranje pravo, da bi upravičila neizvajanje mednarodne pogodbe.«

88 Odločitev Sodišča EU 1/78 (*Convention of the International Atomic Energy Agency on the Physical Protection of Nuclear Materials, Facilities and Transports*) z dne 14. 11. 1978.

89 Odločitev Sodišča EU v zadevi 13/00 (*Commission v. Ireland*) z dne 19. 3. 2002.

To pomeni, da bi bile EU in države članice za uveljavitev sporazuma odgovorne glede na svoje pristojnosti. Večina pravnih strokovnjakov pa o tem vprašanju razmišlja nekoliko drugače in poudarja, da kadar dogovor o delitvi pristojnosti v konkretnem primeru ni bil sprejet in če sporazum ne vsebuje nikakršnih kazalnikov, s katerimi bi lahko določili, za katere obveznosti je odgovorna katera pogodbenica, obstaja t. i. *solidarna odgovornost* (angl. *joint responsibility*). V takih primerih so EU in države članice skupaj odgovorne za izvajanje sporazuma.⁹⁰

4.2.6 Spremembe in dopolnitve sporazuma

Splošno pravilo glede sprememb in dopolnitev mednarodnih pogodb je vsebovano v 39. členu DKPMP, po katerem se mednarodna pogodba lahko spremeni s sporazumom med pogodbenicama. Če v pogodbi ni določeno drugače, se za tak sporazum uporabijo pravila DKPMP o sklepanju in začetku veljavnosti mednarodnih pogodb.

Pravno gledano je položaj glede EU naslednji. V skladu s sedmim odstavkom 218. člena PDEU lahko Svet pri sklepanju sporazuma z odstopanjem od petega, šestega in devetega odstavka 218. člena PDEU pooblasti pogajalca, da v imenu EU odobri dopolnitve ali spremembe sporazuma, kadar ta predvideva, da se lahko sprejmejo po poenostavljenem postopku, ali da jih sprejme organ, ustanovljen s sporazumom. Svet lahko v tako pooblastilo vključi posebne pogoje.

90 Eeckhout nadaljuje, da je mogoče analizo mešanih sporazumov in odgovornosti glede njihove uveljavitve *zapeljati* še nekoliko dlje, pri čemer razlikuje med tremi vrstami mešanih sporazumov: (a) mešani sporazumi, ki izrecno nakazujejo, katera pogodbenica je odgovorna za katere določbe. Odgovornost za uveljavitev takega sporazuma je omejena v skladu z obveznostmi, kar pomeni, da EU ni odgovorna za neizpolnjevanje določb sporazuma, za uveljavitev katerih morajo poskrbeti države članice, in obratno; (b) mešani sporazumi, pri katerih je bila pripravljena izjava o delitvi pristojnosti, vendar brez natančnejše obrazložitve, kako ta delitev vpliva na določbe sporazuma in katera pogodbenica uveljavi katere določbe. Tukaj se zdi, da so EU in države članice odgovorne za dejanja katere koli od pogodbenic, s katerimi bi se kršil sporazum, čeprav ta dejanja ne odsevajo izjavljenega glede delitve pristojnosti. V tem primeru se EU npr. ne bi mogla sklicevati, da je delovala zunaj svojih pristojnosti oziroma zunaj v izjavi opredeljenih pristojnosti; bi se pa ob kršitvi zaradi neizpolnjevanja obveznosti lahko zagovarjala v smislu spoštovanja izjave o delitvi pristojnosti; (c) mešani sporazumi, ki ne vsebujejo nobenih določb o določitvi obveznosti glede na pristojnosti pogodbenic niti nimajo izjave o delitvi pristojnosti. V takem primeru EU in države članice nosijo solidarno odgovornost, kar pomeni, da lahko druga pogodbenica vložiti zahtevek za izpolnitev obveznosti zoper katero koli pogodbenico posamično (EU/države članice) oziroma tudi zoper obe (vse) hkrati. To je praksa, ki se zdaj kaže v sistemu WTO (P. Eeckhout, nav. delo, str. 222 in 223).

Upoštevajoč določbe 207. člena PDEU in sklicevanje na 218. člen PDEU, se ta splošna določba nanaša tudi na sporazume o skupni trgovinski politiki. Ker so v splošni postopek sklepanja mednarodnih sporazumov (z odstopanjem od splošnih pravil) vključeni tudi sporazumi o SZVP, lahko sklepamo, da se rešitev 218. člena PDEU nanaša tudi na sporazume s tega področja.

Pri sporazumih o sistemu deviznih tečajev za evro glede na valute tretjih držav lahko ugotovimo, da 219. člen PDEU ohranja skorajda enako dikcijo kakor pred tem PES in določa, da lahko Svet v prizadevanju doseči soglasje, združljivo s ciljem stabilnosti cen, na priporočilo Evropske centralne banke (v nadaljevanju ECB) ali Evropske komisije in po posvetovanju z ECB prilagodi ali opusti osrednje tečaje evra v sistemu deviznih tečajev, ne omenja pa več kvalificirane večine.

4.2.7 Razlaga sporazuma

Mednarodni sporazumi so del pravnega reda EU, vendar se od drugih virov razlikujejo po tem, da so tudi del mednarodnega prava. Sklepajo se v skladu s slednjim, zato zanje velja, da se ne glede na to, katero sodišče jih razlaga (nacionalna sodišča ali Sodišče EU), tudi razlagajo v skladu z mednarodnim pravom.

V mednarodnem pravu se določbe mednarodnih pogodb praviloma razlagajo v skladu s prvim odstavkom 31. člena DKPMP, ki določa, da se razlagajo v dobri veri v skladu z običajnim pomenom izrazov v mednarodni pogodbi v njihovem kontekstu ter glede na njen predmet in namen. Za sporazume EU pa načelno velja, da je pri razlagi večji poudarek na namenu, ki naj se doseže z nekim dejanjem ali določbo, še posebno (ampak ne izključno), ko gre za bistvene določbe temeljnih pogodb – teleološka metoda razlage.⁹¹

Sporazumi iz izključne pristojnosti EU so pravni akti institucij EU, kar pomeni, da ima pristojnost razlage določb teh mednarodnih sporazumov Sodišče EU. Sodišče EU ima prav tako pristojnost razlage določb mešanih sporazumov, vendar ne v celoti. Pri tej razlagi je sodišče omejeno na del, ki se nanaša na pristojnosti EU.⁹²

91 P. Eeckhout, nav. delo, str. 257.

92 Problem, ki se lahko tukaj pojavi, je povezan z vprašanjem natančne opredelitve delitve pristojnosti med EU in državami članicami, še posebno če dejanje *razmejitve* pristojnosti ni bilo storjeno pred sklenitvijo sporazuma.

4.2.8 Prenehanje veljavnosti, začasno prenehanje uporabe in ničnost sporazuma

Osnovno pravilo mednarodnega prava o prenehanju veljavnosti mednarodne pogodbe je uporaba njenih izrecnih določb, ki se nanašajo na vprašanje prenehanja veljavnosti. Če mednarodna pogodba teh izrecnih določb ne vsebuje, se v ta namen lahko uporabijo pravila DKPMP ali mednarodno običajno pravo.⁹³

PDEU in PEU-1 ne vsebujeta nobenih določb, ki bi se nanašale na prenehanje veljavnosti, odpoved ali odstop od mednarodnega sporazuma. Zato lahko sklepamo, da se v sistemu EU za te primere uporabi enak postopek kakor za sklenitev sporazuma. Glede na izkušnje, ki jo je imela EU z odpovedjo sporazuma o sodelovanju s SFRJ,⁹⁴ zdaj sklenjeni mednarodni sporazumi vse pogosteje vsebujejo določbe o odpovedi sporazuma, še posebno kadar gre za kršitev mednarodnih obveznosti, vključno za kršitev človekovih pravic.

Z vidika EU kot pogodbenice veljajo pri mešanih sporazumih glede prenehanja uporabe, odpovedi ali odstopa od pogodbe enaka pravila kakor za sporazume iz izključne pristojnosti. Na drugi strani pa države članice v takem primeru ravnajo skladno s svojim (notranjim) pravnim redom. Iz tega sicer še ne izhaja, da lahko vsaka država članica zase, neodvisno od drugih odstopi od sporazuma oziroma ga odpove. Sodišče EU je v tem pogledu že večkrat poudarilo, da pri pogajanjih, sklepanju in uveljavitvi sporazumov, enako pa velja za prenehanje uporabe, odstop ali odpoved sporazuma, obstaja med EU in državami članicami dolžnost sodelovanja.⁹⁵

Glede začasnega prenehanja uporabe (izvajanja) sporazuma deveti odstavek 218. člena PDEU določa, da Svet na predlog Evropske komisije ali visokega predstavnika

93 D. R. Verwey, nav. delo, str. 203.

94 Omenjeni sporazum namreč ni vseboval določbe o prenehanju uporabe oziroma odpovedi, zato je Svet sprejel Uredbo 3300/91/ES (Ur. l. EU, št. 1991/L 315), s katero je SFRJ odpovedal trgovinske koncesije. Temu je sledila skupna izjava ES in držav članic z dne 4. 10. 1991 z zahtevo po spoštovanju podpisanega sporazuma o premirju (prekinitvi ognja). Rok, do katerega bi moral biti sporazum o premirju spoštovan, je bila polnoč 7. 10. 1991, ob nespoštovanju pa je bila predvidena odpoved sporazuma o sodelovanju. V zadevi *Racke v. Hauptzollamt Mainz* je sodišče presojalo, ali je Svet pravilno uporabil klavzulo *rebus sic stantibus* in v skladu z mednarodnim pravom odpovedal sporazum o sodelovanju s SFRJ. Sodišče je v svoji odločitvi pritrdilo, da je bila odpoved sporazuma zaradi nespoštovanja sporazuma o premirju dopustna, glede tega, ali je šlo pri tem za uporabo klavzule *rebus sic stantibus*, pa se v svoji odločitvi ni izrecno opredelilo (odločitev Sodišča EU v zadevi C-162/96 z dne 16. 6. 1998).

95 D. R. Verwey, nav. delo, str. 204. Dodatno o tem tudi I. MacLeod, I. D. Hendry in S. Hyett, nav. delo, str. 163–164.

Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko sprejme sklep o začasnem prenehanju uporabe sporazuma in določitvi stališč, ki naj se v imenu Unije zastopajo v organu, ustanovljenem s sporazumom, kadar ta organ sprejema akte s pravnim učinkom, razen aktov o spremembah ali dopolnitvah institucionalnega okvira sporazuma.

Mogoča pa je tudi ničnost mednarodnega sporazuma. Mednarodno pravo ločuje med (i) sporazumi, ki postanejo nični že ob sami sklenitvi, in (ii) sporazumi, ki postanejo nični po sklenitvi, in to ob nastopu okoliščine, ki ničnost povzroči. Pri prvi skupini ničnost nastopi s sklenitvijo sporazuma, se pravi od samega začetka (*ab initio*) oziroma ob nastanku pogodbene norme, ki ničnost povzroči,⁹⁶ medtem ko pri drugi skupini sporazum ostane v veljavi, vse dokler pogodbeni stranka ne dokaže obstoja take prepovedane okoliščine.

5. MEDNARODNE POGODBE, SKLENJENE PRED ČLANSTVOM V EU

Določba, ki se nanaša na mednarodne pogodbe, sklenjene pred članstvom v EU, je zajeta v 351. členu PDEU.⁹⁷ Njen prvi odstavek pravi, da določbe PDEU ne vplivajo na pravice in obveznosti, ki izhajajo iz sporazumov med eno ali več državami članicami na eni strani ter eno ali več tretjimi državami na drugi strani, sklenjenih pred 1. januarjem 1958, ali za države, ki pristopajo, pred datumom njihovega pristopa. Omenjena določba je izraz spoštovanja načela *pacta sunt servanda*. 351. člen PDEU gre zato razumeti tako, da namesto uveljavljanja izjeme od načela primarnosti pravnega reda EU v bistvu veliko bolj priznava nezmožnost obstoja pravnega reda EU, ki bi bil v nasprotju z enim od osnovnih izhodišč mednarodnega prava.

Iz omenjene določbe je prav tako razvidno, da ne zajema mednarodnih sporazumov, ki so jih sklenile med seboj države članice pred članstvom v EU. PDEU se namreč samodejno nanaša na vse zadeve, ki spadajo v pristojnost EU, in nadomešča predhodne sporazume med državami članicami, ki so nezdružljivi s pravom EU.⁹⁸

96 To so primeri, pri katerih je pogodba sklenjena s prisilo predstavnika države (51. člen DKPMP), prisilo države z grožnjo ali uporabo sile (52. člen DKPMP) oziroma v nasprotju z imperativno normo običajnega mednarodnega prava (*jus cogens*) (53. in 64. člen DKPMP).

97 Gre za 307. člen PES.

98 P. Koutrakos, nav. delo, str. 301.

V materialnem smislu je 351. člen PDEU neomejen, saj se praviloma nanaša na vse vrste mednarodnih sporazumov (ne glede na predmet, vsebino sporazuma). Osrednje bistvo določbe prvega odstavka 351. člena PDEU pa je usmerjeno v zagotovitev, da se mednarodne obveznosti držav članic, nastale pred njihovim članstvom v EU, proti tretjim državam spoštujejo.⁹⁹ Ne glede na to je treba poudariti, da obstoj takega sporazuma sam po sebi še ne opravičuje odstopanja od oziroma kršenja prava EU.¹⁰⁰

V nadaljevanju drugi odstavek 351. člena PDEU določa, da če taki sporazumi niso združljivi s PDEU in PEU-1, država članica ali države članice, ki jih to zadeva, ustrezno ukrepajo, da bi odpravile ugotovljeno nezdržljivost. V ta namen si po potrebi pomagajo in, kadar je primerno, sprejmejo skupno stališče.

PDEU ne vsebuje nobene reference, ki bi se nanašala na časovni okvir, v katerem bi morale biti ugotovljene nezdržljivosti odpravljene, velja pa poudariti, da je ta okvir lahko določen tudi s sekundarno zakonodajo. Tak primer najdemo v Uredbi Sveta 4055/86 o uporabi načela svobode opravljanja storitev v pomorskem prometu med državami članicami in tretjimi državami.¹⁰¹ Sodišče EU je v zadevi, ki se je nanašala na to uredbo, poudarilo, da če ni določeno obdobje, ki je namenjeno uskladitvi t. i. *predobstoječih* dvostranskih sporazumov s pravom EU, je treba tako uskladitev doseči takoj po začetku veljavnosti ustreznega akta EU.¹⁰² Tako mnenje sodišča na splošno državam članicam ne nalaga absolutne pravne obveznosti po takojšnji uskladitvi *pred-članstvom-obstoječih* mednarodnih obveznosti s pravom EU. S takim pristopom bi se namreč popolnoma zanemarila praktična stvarnost v mednarodnih odnosih, prav tako pa bi bil, zaradi načina uskladitve mednarodnopravnih obveznosti držav članic s pravom EU, v nasprotju z osnovnim vodilom določbe prvega odstavka 351. člena PDEU.

Drugi odstavek 351. člena PDEU omenja tudi *ustrezno ukrepanje* za odpravo ugotovljene nezdržljivosti. Gre za obveznost, ki jo državam članicam nalaga pravo EU, da najdejo primeren način, kako umestiti svoje mednarodnopravne obveznosti glede na pravo EU. Hkrati lahko ugotovimo, da določba ne vsebuje posebnih kazalnikov,

99 Odločitev Sodišča EU v zadevi 158/91 (*Criminal proceedings v. Jean-Claude Levy*) z dne 2. 8. 1993.

100 P. Koutrakos, nav. delo, str. 302.

101 Uredba Sveta 4055/86 (*Council Regulation (EEC) No 4055/86 of 22 December 1986 applying the principle of freedom to provide services to maritime transport between Member States and between Member States and third countries*), Ur. l. EU, št. 1986/L 378. Uredba v 4. členu določa, da se mora uskladitev opraviti čim prej oziroma v vsakem primeru najpozneje do 1. januarja 1993.

102 Odločitev Sodišča EU v zadevi 170/98 (*Commission of the European Communities v. Kingdom of Belgium*) z dne 14. 9. 1999.

s katerimi bi ugotovili, kaj se lahko šteje kot ustrezno ukrepanje oziroma kdaj naj bi tako ustrezno ukrepanje nastopilo. Če izhajamo iz prakse, lahko uvidimo, da imajo države članice v takih primerih na voljo dvoje: (a) sporazum, ki zahteva ustrezno ukrepanje, s ponovno odprtim pogajalskim procesom s tretjo državo spremenijo tako, da je skladen s pravom EU, oziroma (b) v skrajnem primeru tak sporazum odpovejo. Odpoved sporazuma v smislu drugega odstavka 351. člena PDEU gre razumeti kot skrajni ukrep, ki mora biti izveden v skladu s (v danem sporazumu) predvidenim postopkom in zadeva sporazum kot celoto.

Na vprašanje odpovedi mednarodne pogodbe je bilo posebej opozorjeno v zadevi Sodišča EU 170/98 glede sporazuma med Belgijo in Zairom,¹⁰³ v kateri je slednje nedvoumno pritrnilo obveznosti belgijske vlade, da v smislu razumevanja te določbe odpove omenjeni sporazum. Kot drug tak primer lahko omenimo mednarodni pogodbi v zvezi s trgovsko plovbo, ki ju je Portugalska sklenila z Angolo in SFRJ¹⁰⁴ pred članstvom v EU. Sodišče je v teh primerih sklepalo, da Portugalska krši uredbo Sveta 4055/86 glede pomorskega prometa in da se neukrepanje države članice v tem smislu ne more opravičevati s težkim političnim položajem v državah, s katerimi je bil tak sporazum sklenjen. Sodišče je ob tem prav tako poudarilo, da čeprav ta določba po eni strani daje državam članicam možnost samostojne izbire načina, kako odpraviti nezdružljivost mednarodnega sporazuma s pravom EU, po drugi strani hkrati vpeljuje dolžnost države članice, da ugotovljeno nezdružljivost dejansko odpravi. Se pravi, če država članica naleti na težave, ki onemogočajo spremembo sporazuma, potem njena dolžnost, da tak sporazum zato odpove, ne more biti izključena. Med novjšimi primeri prakse Sodišča EU s tega področja lahko omenimo še zadevo *Commission v. Austria*,¹⁰⁵ v kateri je sodišče ugotovilo, da Avstrija ni izpolnila svojih obveznosti.

Nekako zanimiv, hkrati pa pravno praktičen je tudi način uporabe 351. člena PDEU v pristopnih pogajanjih za članstvo v EU. S takim pristopom – vnaprejšnjim presojanjem, ali je zakonodaja države kandidatke v skladu z *acquis communautaire*, se vprašanje mednarodnih pogodb, za katere bi bila ugotovljena nezdružljivost s pravnim redom EU, obravnava že med pogajalskim procesom, se pravi še pred polnopravnim članstvom te države v EU.¹⁰⁶

103 Prav tam.

104 Odločitev Sodišča EU v zadevi 62/98 (*Commission of the European Communities v. Portuguese Republic*) in 84/98 (*Commission of the European Communities v. Portuguese Republic*) z dne 4. 7. 2000.

105 Odločitev Sodišča EU v zadevi C-205/06 (*Commission of the European Communities v. Republic of Austria - Infringement of the second paragraph of Article 307 EC*) z dne 3. 3. 2009.

106 Tukaj lahko omenimo prostotrgovinske sporazume, ki jih je Slovenija odpovedala zaradi članstva v EU (op.: obvestilo o prenehanju veljavnosti teh sporazumov je bilo objavljeno v Ur. l. RS – Mednarodne pogodbe, št. 17/04 z dne 7. 6. 2004).

Sklep

V mednarodnih odnosih EU zaseda posebni, že skorajda edinstveni položaj, ki je predvsem rezultat njene notranje *ustavne strukture* in s tem povezanega supranacionalnega značaja. Slednji se zelo izrazito odseva v delovanju EU navznoter, enako močno pa je zaznavno prisoten tudi na zunanjem področju.

Mednarodni sporazumi EU, med katerimi imajo poseben položaj mešani sporazumi, so eno izmed bistvenih področij zunanjega delovanja EU. Kljub raznovrstnosti in dinamičnosti slednjega pa je kot ena njegovih glavnih značilnosti – in slabosti hkrati – izredna kompleksnost sistema in razpršenost ureditve; ali kot pravi Aust, kar koli v povezavi z EU je zapleteno, še toliko bolj pa to velja za pravo, ki ureja zunanje odnose.¹⁰⁷

Kompleksnost ureditve zunanjega področja delovanja EU se z Lizbonsko pogodbo nekako sicer popravlja, vse rešitve pa še zdaleč ne dosegajo pričakovanega oziroma zaželenega. Pozitivni vidik je zaslediti v uvedbi enovite organizacijske sestave in odpravi dosedanje tritebrnosti, prav tako pa v širitvi pristojnosti Sodišča EU in v uvedbi posebnega poglavja o mednarodnih sporazumih. V nekaterih drugih delih, predvsem v zvezi z določbami o zunanjih pristojnostih, pa Lizbonska pogodba ne prinaša nujno potrebne jasnosti, še posebno ne tam, kjer se uvaja kodifikacija posebnih primerov sodne prakse. Tako ostaja Sodišče EU zagotovo še naprej osrednji akter ne samo razlage, ampak tudi določanja zunanjih pristojnosti EU.

Ob koncu, v nekoliko širšem okviru delovanja in razvoja EU kot mednarodne organizacije in nosilke *novega pravnega reda mednarodnega prava*,¹⁰⁸ dodajmo še naslednjo skorajda dvesto let staro misel:

»Malo koristi bodo imeli ljudje, da zakone sprejemajo možje po svoji lastni izbiri, če so zakoni tako obsežni, da jih ni mogoče brati, ali tako nepovezani, da ne morejo biti razumljeni.«¹⁰⁹ (prevod B. F. B.)

107 A. Aust, nav. delo, str. 55.

108 Odločitev Sodišča ES v zadevi 26/62 (*NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos v. Netherlands Inland Revenue Administration*) z dne 5. 2. 1963.

109 James Madison (četrti predsednik ZDA, 1809–1817), *Federalist* št. 62: »It will be of little avail to the people that the laws are made by men of their own choice if the laws be so voluminous that they cannot be read, or so incoherent that they cannot be understood [...]«.

Torej bi bilo *manj* v smislu zapletenosti pravil in ureditve delovanja EU – tudi na zunanjem področju – lahko *več* ali pa je miselnost, ki jo poosebljajo vodilne strukture držav članic in institucij EU, že davno prestopila prag *preglednega in dostopnega evropskemu demosu* in se ji preprosto ne gre več ozirati nazaj ter ponovno izluščiti bistva obstoja in delovanja Evropi tako edinstvenega sistema. Ali pač?

Literatura

Knjige in članki:

- Anthony Aust: *Modern Treaty Law and Practice*, Cambridge University Press, Cambridge 2000.
- Nicole Betz: *Mixed Agreements – EC and EU*, The European Union in International Affairs Conference, GARNET, 2008, <http://www.ies.be/files/repo/conference2008/EUinIA_V_4_Betz-revised.pdf>.
- Ian Brownlie: *Principles of Public International Law*, 6. izdaja, Oxford University Press, Oxford, 2003.
- Catherine Brölmann: *The Institutional Veil in Public International Law*, International Organisations & the Law of Treaties, Hart Publishing, Oxford 2007.
- Antonio Cassese: *International Law*, 2. izdaja, Oxford University Press, Oxford 2005.
- Paul Craig in Gránne de Búrca: *EU Law: Text, Cases and Materials*, 3. izdaja, Oxford University Press, Oxford 2003.
- Marise Cremona (ur.): *Developments in EU External Relations Law*, Oxford University Press, Oxford 2008.
- Marise Cremona: *External Relations of the EU and the Member States: Competence, Mixed Agreements, International Responsibility, and Effects of International Law*, European University Institute, Department of Law, 2006.
- Jonathan Crowther (ur.): *Oxford Advanced Learner's Dictionary of Current English*, 5. izdaja, Oxford University Press, Oxford 1997.
- Alan Dashwood in Marc Marescuau (ur.): *Law and Practices of EU External Relations*, Cambridge University Press, Cambridge 2008.
- Piet Eeckhout: *External Relations of the European Union*, Legal and Constitutional Foundations, Oxford University Press, Oxford 2004.
- Judicaël Etienne: *The EU Law of Treaties Under the Lisbon Treaty: A Complex Simplification*, 2008, <<http://www.law.ed.ac.uk/conferences/eubacktothefuture/files/jetienneeu-lawoftreatiesandlisbontreaty.pdf>>.
- Božena Forštnarič Boroje: *Mednarodni sporazumi kot zunanja dimenzija Evropske unije*, Pravna fakulteta v Ljubljani, magistrska naloga, 2010.
- Martti Koskenniemi (ur.): *International Aspects of the European Union*, Kluwer Law International, The Hague 1998.
- Panos Koutrakos: *EU International Relations Law*, Hart Publishing, Oxford 2006.
- I. MacLeod, I. D. Hendry in Stephen Hyett: *The External Relations of the European Communities*, v: *A Manual of Law and Practice*, Oxford University Press Inc., Oxford 1996.
- Vasilka Sancin: *Mednarodno pravo v hierarhiji pravnih virov EU in njenih članic*, Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana 2009.

Robert Schütze: On »Middle Ground«, The European Community and Public International Law, European University Institute, Badia Fiesolana, EUI Working Papers, LAW 2007/13, 2007, <<http://cadmus.iue.it/dspace/bitstream/1814/6817/3/LAW-2007-13.pdf>>.

Mirjam Škrk: Usmeritve US RS do uporabe prava EU v nacionalnem pravu, v: Pravna praksa, št. 50, 2005.

Christina Tobler (ur.): The Lisbon Treaty, Europa Institute Leiden University, Law Faculty, The Netherlands, 2008, <http://media.leidenuniv.nl/legacy/Lisbon_Treaty_summaries.pdf>.

Danilo Türk: Temelji mednarodnega prava, GV Založba, Ljubljana 2007.

Delano R. Verwey: The European Community, the European Union and the International Law of Treaties: A Comparative Legal Analysis of the Community and Union's External Treaty-making Practice, Asser Press, 2004.

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, novi prevod konvencije objavljen v Ur. l. RS – Mednarodne pogodbe, št. 13/11 (Ur. l. RS, št. 87/11).

Andrej Svetličič*

POSTOPEK SKLEPANJA MEDNARODNIH POGODB V OKVIRU ČLANSTVA REPUBLIKE SLOVENIJE V EVROPSKI UNIJI

Uvod

Republika Slovenija je od 1. maja 2004 članica Evropske unije, posebne mednarodne organizacije z lastnim celovitim pravnim sistemom. Del tega sistema so tudi zunanji odnosi, ki jih Evropska unija med drugim ureja s sklepanjem mednarodnih pogodb. Hkrati ima vsaka država članica Evropske unije svojo ureditev vstopanja v mednarodne odnose, katere pomemben del je sklepanje mednarodnih pogodb in na katerega vpliva članstvo v Evropski uniji. Republika Slovenija je zaradi članstva v Evropski uniji vnesla v ustavo nov 3. a člen, ki ureja razmerje med njenim pravom in pravom Evropske unije, tudi delom, ki se nanaša na sklepanje mednarodnih pogodb. Na podlagi tega člena ustave je sprejela poseben zakon, s katerim je uredila notranja razmerja med državnim zborom in vlado v zadevah Evropske unije, dopolnila pa je tudi Zakon o zunanjih zadevah in ga prilagodila članstvu v tej organizaciji.

Ta prispevek celovito obravnava postopek sklepanja mednarodnih pogodb v okviru članstva Republike Slovenije v Evropski uniji, vendar se ne ustavlja zgolj pri naštevanju in opisovanju vseh faz tega postopka, temveč vsebuje tudi analizo pravnih podlag in posameznih postopkovnih dejanj ter opozarja na nekatera vprašanja, ki se pri tem pojavljajo. Prispevek vsebuje šest poglavij: v prvem obravnava pravne podlage za postopek sklepanja mednarodnih pogodb v Evropski uniji in Republiki Sloveniji, v drugem splošno obravnava notranji postopek sklepanja mednarodnih pogodb Republike Slovenije kot članice Evropske unije, v tretjem podrobneje opisuje posamezne postopkovne faze in dejanja, v četrtem ratifikacijo teh pogodb, v petem in šestem pa njihovo uveljavitev in objavo.

* Univerzitetni diplomirani pravnik, magister pravnih znanosti, pooblaščen minister, vodja Oddelka za pravo zunanjih odnosov EU v Sektorju za mednarodno pravo Ministrstva za zunanje zadeve Republike Slovenije.

1. PRAVNA PODLAGA

1.1 Evropska unija

Postopek za sklenitev mednarodne pogodbe (v nadaljevanju mednarodna pogodba, pogodba ali sporazum) med Evropsko unijo (v nadaljevanju EU, če ni drugače navedeno kratica vključuje tudi Evropsko skupnost za atomsko energijo – ESAE) in eno ali več tretjimi državami ali mednarodnimi organizacijami (sporazum v izključni pristojnosti EU)¹ ter pogodbe med EU in državami članicami EU na eni strani ter tretjimi državami ali mednarodnimi organizacijami na drugi strani (sporazum v deljeni pristojnosti, v nadaljevanju mešani sporazum)² v Pogodbi o delovanju Evropske unije (v nadaljevanju PDEU)³ splošno za vse mednarodne pogodbe, ki se sklepajo na podlagi PDEU, ureja njen 218. člen. Postopek za sklenitev mednarodne pogodbe s področja ESAE splošno ureja 101. do 106. člen Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti za atomsko energijo (v nadaljevanju PESAE).⁴

Poleg tega v PDEU urejata postopek sklepanja mednarodnih pogodb tudi 207. člen za pogodbe o trgovinski politiki in 219. člen za pogodbe z monetarnega področja. Na tej podlagi Komisija predlaga Svetu začetek pogajanj, v delovnih telesih Sveta pa se oblikuje obseg mandata, vključno s pravno podlago za sklenitev sporazuma. Delovnim telesom Sveta Komisija tudi poroča o pogajanjih. Med pogajanja se lahko stališča ali pravna podlaga bistveno spremenijo. Ko so pogajanja končana, Komisija o tem obvesti Svet.

1 Izključne pristojnosti so v 3. členu PDEU našteje taksativno: carinska unija; določitev pravil o konkurenci, potrebnih za delovanje notranjega trga; monetarna politika držav članic, katerih valuta je evro; ohranjanje morskih bioloških virov v skupni ribiški politiki in skupna trgovinska politika. Obseg skupne trgovinske politike je razširjen še na trgovanje s storitvami, trgovinski vidik intelektualne lastnine in tuje neposredne naložbe. Izključna pristojnost se razširja na sklepanje sporazumov o trgovanju s kulturnimi in avdiovizualnim storitvami ter socialnimi, izobraževalnimi in zdravstvenimi storitvami.

2 Deljene pristojnosti med Unijo in državami članicami se v skladu s 4. členom PDEU nanašajo na ta glavna področja: notranji trg, socialno politiko glede vidikov iz PDEU, ekonomsko, socialno in teritorialno kohezijo, kmetijstvo in ribištvo, razen ohranjanja morskih bioloških virov, okolje, varstvo potrošnikov, promet, vseevropsko omrežje, energijo, območje svobode, varnosti in pravice ter skupno skrb za varnost na področju javnega zdravja glede vidikov iz PDEU.

3 Prečiščeno besedilo PDEU je na voljo na spletni strani: <<http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2010:083:SOM:SL:HTML>>.

4 Prečiščeno besedilo PESAE je na voljo na spletni strani: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:084:0001:0112:SL:PDF>>.

1.1.1 Splošni postopek za sklepanje mednarodnih pogodb

Svet na podlagi 218. člena PDEU na predlog Komisije odobri začetek pogajanj, določi pogajalske smernice, odobri podpis in sklene sporazum. Komisija na začetku postopka sklepanja sporazuma predloži pogajalske smernice Svetu, ki sprejme sklep o odobritvi začetka pogajanj in – glede na vsebino pogodbe – o imenovanju pogajalca ali vodje pogajalske skupine EU. Položaj Komisije se je glede na ureditev pred Lizbonsko pogodbo⁵ spremenil v toliko, da njena vloga edine pogajalke ni več izrecno določena. Po pogajanjih Svet sprejme sklep o podpisu sporazuma in nato sklep o njegovi sklenitvi.

Svoje odločitve sprejema praviloma s kvalificirano večino, s soglasjem odloča takrat, kadar sporazum zadeva področje, za katero je pri sprejemanju akta EU potrebno soglasje, pa tudi pri pridružitvenih sporazumih in sporazumih iz 212. člena PDEU z državami kandidatkami za pristop. Svet prav tako odloča s soglasjem o pristopu EU k Evropski konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, katerega sklep o sklenitvi začne veljati, ko ga države članice potrdijo v skladu s svojimi ustavnimi pravili.

Vloga Evropskega parlamenta je posvetovalna, v nekaterih primerih se zahteva tudi njegova odobritev, in sicer pri:

- pridružitvenih sporazumih;
- sporazumu o pristopu EU k EKČP;
- sporazumih, ki z uvedbo postopkov sodelovanja vzpostavljajo poseben institucionalni okvir;
- sporazumih, ki imajo znatne proračunske posledice za EU;
- sporazumih na področjih, za katera velja redni zakonodajni postopek ali posebni zakonodajni postopek, kadar je potrebna odobritev Evropskega parlamenta.

1.1.2 Sporazumi s področja skupne trgovinske politike

Postopek sklepanja sporazumov o skupni trgovinski politiki se z Lizbonsko pogodbo v primerjavi s postopkom iz 133. člena Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti (v nadaljevanju PES)⁶ dejansko nekoliko poenostavlja. Svet sprejema svoje odločitve s kvalificirano večino, s soglasjem pa takrat, kadar je to posebej določeno.

5 Zakon o ratifikaciji Lizbonske pogodbe, ki spreminja Pogodbo o Evropski uniji in Pogodbo o ustanovitvi Evropske skupnosti, Ur. l. RS – Mednarodne pogodbe, št. 4/08, 17/08 (popr.), 2/10 (popr.), 7/10 (popr.) in 5/12 (popr.).

6 Prečiščeno besedilo PES je na voljo na spletni strani: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:321E:0001:0331:SL:pdf>>.

Komisija ima vlogo pogajalke, Evropski parlament pa ima posvetovalno vlogo.

Določba 207. člena PDEU v petem odstavku dodaja, da se mednarodni sporazumi o prometu sklepajo po splošnem postopku iz 218. člena PDEU.

1.1.3 Sporazumi o sistemu deviznih tečajev za evro glede na valute tretjih držav

219. člen PDEU povzema določbe dosedanjega 111. člena PES, tako da v zvezi s sklepanjem sporazumov o sistemu deviznih tečajev za evro glede na valute tretjih držav ni zaznati nobenih bistvenih sprememb. Svet bodisi na priporočilo Evropske centralne banke bodisi na priporočilo Komisije in po posvetovanju s to banko določi modalitete pogajanj in sklepa tovrstne sporazume. Pri tem odloča po posvetovanju z Evropskim parlamentom. Komisija je v celoti vključena v pogajanja.

1.1.4 Sporazumi o skupni zunanji in varnostni politiki

Ne glede na odpravo stebrne zgradbe se sporazumi o skupni zunanji in varnostni politiki (v nadaljevanju SZVP) še naprej sklepajo po nekoliko drugačnem postopku.

Kadar se predvideni sporazum izključno ali v pretežnem delu nanaša na SZVP, visoki predstavnik EU za zunanje zadeve in varnostno politiko predloži pogajalske smernice Svetu, ki sprejme sklep o odobritvi začetka pogajanj in imenovanju pogajalca ali vodje pogajalske skupine EU.

Sporazume o SZVP sklepa Svet s soglasjem, Evropski parlament pa se v vseh fazah postopka nemudoma in izčrpno obvešča.

1.1.5 Sporazumi po PESAE

Smiselno enak postopek pogajanj za sporazume v izključni in mešani pristojnosti ureja PESAE v 101. in 102. členu. Razlika pri sporazumih v izključni pristojnosti je v tem, da jih sklene Komisija po odobritvi Sveta, predvideno pa je tudi, da se lahko v zvezi s sporazumi, katerih izvajanje ne zahteva ukrepanja Sveta in so v okviru sprejetega proračuna, Komisija sama pogaja in jih tudi sklene, Svet pa o tem samo obvesti.

1.2 Slovenija

1.2.1 Mednarodne pogodbe

Postopek za sklenitev mednarodne pogodbe v Republiki Sloveniji (v nadaljevanju Slovenija ali RS) splošno poteka na podlagi določb Ustave Republike Slovenije (v

nadaljevanju ustava),⁷ Dunajske konvencije o pravu mednarodnih pogodb (v nadaljevanju DKPMP)⁸ in Zakona o zunanjih zadevah (v nadaljevanju ZZZ-1).⁹

Z vidika postopka sklepanja pogodb, ki jih Slovenija sklepa v okviru članstva v EU, ločimo te vrste pogodb:

- a. pogodbe, ki jih Slovenija samostojno sklepa z drugimi subjekti mednarodnega prava;
- b. pogodbe, ki jih:
 - sklepa Slovenija v okviru članstva v EU z drugimi državami članicami EU,
 - sklepa EU ali ESAE oziroma skupaj EU in ESAE s tretjimi državami ali mednarodnimi organizacijami (sporazumi v izključni pristojnosti),
 - sklepa EU ali ESAE oziroma skupaj EU in ESAE, države članice EU in tretje države ali mednarodne organizacije (mešani sporazumi).¹⁰

Ad a) Te pogodbe se sklepajo po običajnem postopku, ki je določen v petem poglavju ZZZ-1.¹¹ Z vidika postopka samostojnega sklepanja mednarodnih pogodb Slovenije velja opozoriti na 103. člen PESAE, ki določa obveznost držav članic, da Komisiji predložijo vse osnutke mednarodnih pogodb s področja, ki ga ureja PESAE. Če Komisija meni, da taka pogodba vsebuje določbe, ki ovirajo izvajanje PESAE, to sporoči državi članici EU, ki take pogodbe ne sme skleniti, dokler se ne uskladi z zahtevami Komisije ali Sodišča EU, če se v zvezi s tem obrne nanj. Z vidika vodenja postopkov v Sloveniji to pomeni, da pristojni organ, ki predlaga sklenitev take pogodbe, v pobudi za sklenitev pogodbe ob smiselni uporabi 9. točke tretjega odstavka 70. člena ZZZ-1 navede, da je sklenitev skladna s 103. členom PESAE, in v obrazložitvi navede še, da Komisija ni nasprotovala sklenitvi te pogodbe oziroma da je pogodba usklajena z njenimi pripombami.

V nekaterih primerih EU kljub svoji izključni pristojnosti državam članicam omogoča sklepanje mednarodnih pogodb, pri čemer morajo Evropsko komisijo obveščati o

7 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.

8 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, št. 30/72, njen novi prevod objavljen v Ur. l. RS – Mednarodne pogodbe, št. 13/11 (Ur. l. RS, št. 87/11).

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

10 Navedena klasifikacija pogodb ni taksativna, navedene so samo najpogostejše vrste.

11 Glej I. Jager Agius, nav. delo.

sklepanju in pridobiti njeno odobritev sporazuma. Tudi v tem primeru Slovenija sicer samostojno sklepa mednarodno pogodbo, mora pa pri tem upoštevati postopek, ki velja za tako pogodbo na ravni EU.¹²

Ad b) V tem primeru notranji postopki sklepanja mednarodnih pogodb potekajo različno glede na vrsto mednarodne pogodbe po delitvi pristojnosti med EU in Slovenijo ob uporabi 3. a člena ustave, prava EU ter bodisi samostojno Zakona o sodelovanju med državnim zborom in vlado v zadevah Evropske unije (v nadaljevanju ZSDZVZEU)¹³ bodisi na podlagi tretjega odstavka 88. člena ZZZ-1 tudi ob smiselni uporabi določb petega poglavja ZZZ-1. Podrobneje postopek urejata Poslovnik Vlade Republike Slovenije (v nadaljevanju poslovnik vlade)¹⁴ in Poslovnik Državnega zbora (v nadaljevanju poslovnik DZ).¹⁵ Pristojnosti delovnih teles DZ (v nadaljevanju DZ) na tem področju so določene z Odlokom o ustanovitvi in nalogah delovnih teles DZ¹⁶ ter Odlokom o ustanovitvi in nalogah Odbora za zadeve Evropske unije.¹⁷

V skladu s tem DZ po svojih delovnih telesih (Odboru za zunanjo politiko – OZP ali Odboru za zadeve Evropske unije – OZEU) ne potrjuje pobud za sklenitev mednarodnih pogodb v okviru članstva v EU, temveč v skladu s prvim odstavkom 4. člena ZSDZVZEU *obravnavava* predloge stališč Slovenije pri tistih zadevah EU, ki bi po svoji vsebini v skladu z ustavo in zakoni spadale v njegovo pristojnost, kar pomeni nekaterih mešanih sporazumov po PDEU in PESAE, sporazumov iz izključne pristojnosti EU, sporazumov na podlagi 37. člena Pogodbe o Evropski uniji (v nadaljevanju PEU)¹⁸ in sporazumov, ki jih predstavniki držav članic EU med seboj sklepajo v Svetu EU. Merila za to, ali bo DZ obravnaval neko stališče v zvezi s tovrstno mednarodno pogodbo, so določena v 75. členu ZZZ-1, ki ureja vprašanje, kateri organ (DZ ali vlada) ratificira mednarodne pogodbe. Pri sporazumih v izključni pristojnosti EU obravnava vlada stališča neposredno po ZSDZVZEU, pri sporazumih v

12 Glej npr. Uredbo (ES) št. 847/2004 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. aprila 2004 o pogajanjih in izvajanju sporazumov o letalskih prevozihi med državami članicami in tretjimi državami (UL EU, L 157, 30. 4. 2004, str. 7).

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

14 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.

15 Ur. l. RS, št. 92/07 – UPB, 105/10, 79/12, 79/12 in 80/13, 154. a do 154. m člen.

16 Ur. l. RS, št. 107/08, 74/09 in 75/10.

17 Ur. l. RS, št. 99/08.

18 Prečiščeno besedilo PEU je na voljo na spletni strani: <<http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2010:083:SOM:SL:HTML>>.

mešani pristojnosti in pogodbami med državami članicami EU v okviru Sveta EU pa ob uporabi tretjega odstavka 88. člena ZZZ-1. Poseben postopek velja za pogodbe, na katerih temelji EU (3. a člen ustave in prvi odstavek 5. člena ZSDZVZEU).

1.2.2 Zadeve EU

Postopek obravnave zadev EU na podlagi ZSDZVZEU tehnično poteka v skladu z 49. a do 49. k člena poslovnika vlade (navodilo za izvajanje določb poslovnika vlade št. 7) ter 154. a do 154. m člena Poslovnika DZ. Vlada v skladu s svojim poslovníkom v postopku obravnave zadev EU obravnava različne vrste odločitev, za to informacijo pa so najpomembnejša stališča, usmeritve in izhodišča. Vsi predlogi teh odločitev se obravnavajo na EU portalu.¹⁹

Predlogi stališč se pošiljajo v obravnavo DZ na podlagi prvega (v skladu s prakso U-zadeve) in tretjega odstavka (E-zadeve) 4. člena ZSDZVZEU²⁰ ter prvega odstavka 5. člena (U-zadeve) ZSDZVZEU. Obvezna vsebina predlogov stališč je določena v 9. členu ZSDZVZEU. Vlada na podlagi 8. člena navedenega zakona in svojega poslovnika na EU portalu *obvešča* DZ tudi o sprejetih odločitvah in svoji dejavnosti v institucijah EU ter o drugem gradivu v zvezi z EU (S-zadeve).

ZSDZVZEU sicer ne opredeljuje podrobneje zadev EU, je pa mogoče razbrati področne uporabe te določbe iz obrazložitve predloga zakona. Ta pri 2. členu našteva akte, na katere naj bi se ta člen nanašal, v zvezi z mednarodnimi pogodbami pa naveda tudi, da se vsebina zadev EU »nanaša med drugim tudi na mednarodne pogodbe, ki jih EU sklepa s tretjimi državami«. 2. člen ZSDZVZEU se torej glede na navedeno poleg pogodb, na katerih temelji EU in jih posebej omenja v 5. členu, uporablja tudi za mednarodne pogodbe, ki jih EU sklepa na podlagi okviru izključne ali deljene pristojnosti. ZSDZVZEU v obrazložitvi sicer ne omenja mednarodnih organizacij, vendar pa enako velja za pogodbe EU z drugimi mednarodnimi organizacijami.²¹

V zvezi z navedenimi pravnimi podlagami velja posebej opozoriti na določbe poslovnika vlade o pripravi *stališč* v zadevah EU. Stališča se tako na EU portalu po

19 To je elektronski sistem, v katerem se evidentirajo in vodijo postopki v zvezi z zadevami EU.

20 4. člen ZSDZVZEU: »(1) DZ sodeluje pri oblikovanju stališč Republike Slovenije pri tistih zadevah EU, ki bi po svoji vsebini v skladu z ustavo in zakoni spadale v njegovo pristojnost. (2) DZ v rokih, ki jih zahteva delo v institucijah EU, obravnava predlog stališča Republike Slovenije oziroma izrazi namero, da bo predlog obravnaval, sicer se šteje, da predlog postane stališče Republike Slovenije. (3) DZ lahko na predlog vlade ali po lastni pobudi obravnava tudi druge zadeve EU.«

21 Več o tem A. Svetličič, nav. delo, str. 18–20.

poslovníku vlade sprejemajo v zvezi s predlogi »zakonodajnih aktov« EU in predlogi odločitev politične narave, o katerih odločajo predstavniki vlad držav članic v institucijah EU ali ki so predmet medvladnega sodelovanja v okviru EU. Predloge stališč obravnava pristojni odbor vlade in/ali vlada.

V zvezi z mednarodnimi pogodbami, ki jih s tretjimi državami ali mednarodnimi organizacijami sklepa EU sama ali skupaj z državami članicami, se v EU sprejemajo *sklepi* (npr. o podelitvi mandata za pogajanja ali za podpis oziroma sklenitev pogodbe). Iz poslovníka vlade ni jasno razvidno in tudi ne opredeljeno, kaj se razume z »zakonodajnimi akti« iz prve točke prvega odstavka njegovega 49. c člena, v zvezi s katerimi se sprejemajo stališča na EU portalu, vendar pa je mogoče iz obrazložitve predloga poslovníka glede tega dela razbrati, da naj bi poimenovanje sledilo tistemu iz PDEU, ki zakonodajne akte opredeljuje kot tiste, ki se sprejemajo po zakonodajnem postopku, torej sledi formalnemu načelu. Kljub tej obrazložitvi pa poslovník v istem členu v naslednji točki pri usmeritvah navaja, da se slednje pripravljajo v zvezi s tistimi predlogi aktov EU, ki niso »zakonodajne narave«, kar napotuje na presojo aktov glede na vsebino. Z izrazom »zakonodajna narava« poslovník vlade sledi tudi terminologiji ZSDZVZEU, ki v 2. členu določa, da se kot pravni akti in odločitve v EU za navedeni zakon štejejo predlogi aktov »zakonodajne narave«, torej sledi vsebinskemu načelu.

Ob ozkem jezikovnem razumevanju navedenih razlik pri uporabi terminologije v poslovníku vlade bi bilo torej mogoče, da bi neki akt, ki formalno ni zakonodajen po razvrstitvi aktov iz PDEU (torej naj se v zvezi z njim po poslovníku vlade ne bi pripravljala stališča), hkrati pa vsebinsko spada med akte zakonodajne narave po ZSDZVZEU (glede katerih se po poslovníku vlade ne pripravljajo niti usmeritve, te se namreč glede na navedeno pripravljajo v zvezi z akti, ki niso zakonodajne narave), po poslovníku vlade izpadel iz navedene razvrstitve aktov in se zanj ta poslovník sploh ne bi mogel uporabljati, bi se pa še vedno uporabljal ZSDZVZEU, ki predvideva stališča za vse akte »zakonodajne narave«. Navedena ozka razlaga torej pripelje do očitno nerazumnega sklepa, da je vlada namenoma izpustila določeno kategorijo pravnih aktov iz postopka priprave odločitev v zadevah EU na EU portalu, torej bi bilo treba ta stališča pripravljati po običajni poti v pisni obliki. Na tej podlagi bi bilo torej treba navedene določbe poslovníka vlade razlagati v skladu z njihovim namenom in sistematičnim razmerjem poslovníka vlade in ZSDZVZEU.

Glede na to ozko jezikovno razlago, ki pa torej ni primerna, bi se stališča v zvezi z mednarodnimi pogodbami po poslovníku vlade na EU portalu sprejemala samo glede temeljnih pogodb in tistih mednarodnih pogodb, ki se sklepajo med članicami EU v okviru Sveta EU, pa še v tem primeru samo, kolikor bi jih lahko uvrstili med predloge odločitev politične narave, ki jih potrjujejo predstavniki vlad držav članic v institucijah EU ali so predmet medvladnega sodelovanja v okviru EU.

Tako bi lahko po taki ozki razlagi npr. predlog sklepa Evropskega sveta o uvedbi mehanizma stabilnosti izpadel iz priprave stališča na EU portalu, kar bi bilo očitno nerazumno in v nasprotju z namenom poslovnika vlade.

Sklepi v zvezi z »običajnimi« mednarodnimi pogodbami, ki jih EU sklepa z drugimi subjekti mednarodnega prava, se ne sprejemajo po zakonodajnem postopku, so pa to pravni akti »zakonodajne narave«, saj so pravni akti zakonodajalca EU v zvezi z mednarodnimi pogodbami, ki tudi same na koncu pravno zavezujejo institucije EU, države članice in zasebne subjekte. Poleg tega imajo mednarodne pogodbe v pravnem redu EU prednost pred sekundarnimi akti EU (npr. uredbe, direktive). Pri mednarodnih pogodbah gre pogosto tudi za take pravne akte, pri katerih bi bil v skladu s prvim odstavkom 4. člena ZSDZVZEU za dokončno sprejetje »stališča« (navedeni zakon dosledno uporablja pojem stališče) pristojen DZ. Tudi če se izraz »stališče« iz ZSDZVZEU ne razume v formalnem smislu (stališče tudi kot naslov akta), že ta zakon zavezuje k pripravi »stališč« in ne npr. »usmeritev« za vse tiste zadeve EU, za katere bi bil vsebinsko po ustavi in zakonih pristojen DZ.

Zato je smiselno navedeno določbo poslovnika vlade o pripravi *stališč* na EU portalu razumeti tako, da vključuje pravne akte na ravni EU, ki zadevajo mednarodne pogodbe. V vsakem primeru pa, tudi če se poslovnik vlade ne bi razlagal v tem smislu, bi bilo treba stališča v zvezi z mednarodnimi pogodbami, ki bi jih morala ratificirati tudi Slovenija, pripravljati neposredno na podlagi tretjega odstavka 88. člena ZZZ-1.

Izjema od priprave stališč bi bile samo odločitve Slovenije v zvezi s *priporočili* Komisije Svetu EU glede pooblastitve za pogajanja o posameznem sporazumu, ki niso akti zakonodajne narave in v zvezi s katerimi bi bilo treba torej v skladu s poslovníkom vlade pripravljati usmeritve, vendar samo, če ne gre za pristojnost DZ, take usmeritve pa bi morala potrditi vlada. Tudi v tem primeru je glede na zgoraj navedeno razlago ZSDZVZEU mogoče pripraviti stališče. Izjema so tudi *zadeve EU s področja SZVP*, ki se na podlagi določb poslovnika vlade ne obravnavajo na EU portalu, kar torej velja tudi za mednarodne pogodbe o SZVP. Za te zadeve EU se uporablja informacijski sistem Ministrstva za zunanje zadeve.

2. POSTOPEK SKLEPANJA

2.1 Pred podpisom

2.1.1 Podelitev mandata in pogajanja

Prva odločitev Slovenije se pripravi v najzgodnejši fazi sklepanja posamezne mednarodne pogodbe,²² torej že ob oblikovanju mandata za pogajanja.²³ Odločitev pripravi in uskladi vsebinsko pristojni organ, ob predhodnem medresorskem usklajevanju in uporabi drugega odstavka 69. člena ZZZ-1 (mnenje MZZ glede narave sporazuma). Če bi po slovenski ureditvi sporazum spadal v ratifikacijsko pristojnost DZ, je za sprejetje stališča Slovenije pristojen DZ oziroma njegov pristojni odbor, kar pomeni, da se vladni predlog stališča Slovenije po objavi na EU portalu in obvezni obravnavi na seji vlade predloži v obravnavo DZ v skladu s prvim odstavkom 4. člena ZSDZVZEU.

2.1.2 Smiselna uporaba ZSDZVZEU in ZZZ-1 (tretji odstavek 88. člena ZZZ-1)

Razlika med sporazumi v izključni pristojnosti na eni strani ter sporazumi v mešani pristojnosti in sporazumi med državami članicami EU v okviru Sveta EU oziroma drugimi sporazumi, ki jih je treba ratificirati v Sloveniji, na drugi strani je, da je treba pri slednjih (in *samo* slednjih) sporazumih stališča v skladu s tretjim odstavkom 88. člena ZZZ-1 pripraviti ob smiselni uporabi ZSDZVZEU in petega poglavja ZZZ-1.

2.1.3 Sprememba odločitev

Po enakem načelu, kot to velja za pripravo začetnih odločitev, se pripravijo in obravnavajo tudi odločitve o novih bistvenih vprašanjih, o katerih se pogajajo. Kadar je med pogajanjem treba sprejeti nova stališča oziroma usmeritve glede omenjenih vprašanj ali se spremeni pravna podlaga, vlada predlog le-teh po objavi na EU portalu in obravnavi na seji vlade predloži v obravnavo DZ v skladu s prvim odstavkom 4. člena ZSDZVZEU, če bi sicer po naši ureditvi zadeva spadala v ratifikacijsko pristojnost DZ. Pri sporazumih, ki jih ratificira Slovenija, je treba smiselno upoštevati 71. člen ZZZ-1.

22 Taka obveznost izhaja tudi iz 49. h in 49. j člena poslovnika vlade.

23 Mandat vsebuje pogajalske smernice (tako kot pobuda za sklenitev mednarodne pogodbe v Sloveniji) in se podeli s sklepom, katerega naslov je npr. »Sklep Sveta o pooblastitvi za začetek pogajanj glede sporazuma [...]«.

2.2 Podpis, začasna uporaba in sklenitev²⁴ sporazuma

Slovenija nastopa kot pogodbenica pri sporazumih v deljeni pristojnosti in sporazumih, ki jih sklepa z drugimi državami članicami EU v okviru Sveta EU ali pri drugih sporazumih v okviru EU, v katerih je navedena kot pogodbenica (npr. temeljne pogodbe). Te sporazume pooblaščen predstavnik Slovenije podpiše,²⁵ nato sledita notranjepravna ratifikacija in objava v Uradnem listu RS. Sporazum s tretjo državo praviloma začne veljati, ko vse pogodbenice opravijo svoje notranjepravne postopke ter se EU in tretja država o tem uradno obvestita.

Sporazumov v izključni pristojnosti EU oziroma ESAE, katerih pogodbenica je EU oziroma ESAE, ki sporazum sklene s tretjo državo ali mednarodno organizacijo, Slovenija ne podpiše, ne ratificira in ne objavi v Uradnem listu RS. Slovenijo tak sporazum pravno zavezuje na podlagi PDEU oziroma PESAE. Enako velja za sporazume na podlagi 37. člena PEU.

O podpisu, začasni uporabi in sklenitvi sporazuma Svet odloči s sklepom. Pri pogodbah iz izključne pristojnosti EU oziroma ESAE se hkrati s predlogom sklepa Sveta o podpisu običajno sprejme tudi predlog sklepa Sveta o sklenitvi sporazuma. Pri mešanih sporazumih pa Svet s sklepom odloči o podpisu in morda tudi o začasni uporabi tistega dela mešanega sporazuma, ki je v izključni pristojnosti EU oziroma ESAE. Predlog sklepa Sveta o sklenitvi sporazuma se sprejme pozneje, po opravljenih notranjepravnih ratifikacijah v državah članicah.

Če se Slovenija do posameznega sporazuma ni opredelila že pri mandatu za pogajanja o njem (bodisi do priporočil bodisi sklepa Sveta), se na enak način sprejme njeno stališče do predloga sklepa Sveta o podpisu pogodbe, morebitni začasni uporabi pogodbe ter pri mešanih sporazumih in sporazumih med državami članicami EU tudi o podpisu pogodbe s strani Slovenije in njeni morebitni začasni uporabi. Pri mešanih sporazumih in pogodbah med državami članicami EU vlada tudi pooblasti slovenskega podpisnika, pooblastilo pa izda minister za zunanje zadeve (73. člen ZZZ-1).

2.3 Pogodbe, na katerih temelji EU

3. a člen ustave določa, da se pogodba, s katero Slovenija izvrševanje dela suverenih pravic prenese na mednarodno organizacijo, ki temelji na spoštovanju človekovih pravic in temeljnih svoboščin, demokracije in načel pravne države (kot je EU),

²⁴ Na ravni EU se uporablja izraz »sklenitev«, ki vsebinsko pomeni ratifikacijo.

²⁵ Slovenski predstavnik podpiše sporazum skupaj s predstavniki EU in drugih držav članic EU, kadar je to mešani sporazum.

ratificira z dvotretjinsko večino vseh poslancev. Gre torej za posebno pomembne mednarodne pogodbe, za katere je tudi na zakonski ravni postopek nekoliko prilagojen.

Tako prvi odstavek 5. člena ZSDZVZEU določa, da DZ pred odločanjem v institucijah EU razpravlja o spremembah pogodb, na katerih temelji EU, in sprejme do tega svoje stališče.²⁶ V skladu s spremembami temeljnih pogodb z Lizbonsko pogodbo je zdaj v 48. členu PEU določenih več vrst postopkov za spremembo temeljnih pogodb. Obstajata redni in poenostavljeni postopek (PEU slednjega opredeljuje v množini), ki poznata vsak še posebne različice.

Pri rednem postopku za spremembo temeljnih pogodb sta dve možnosti, pri obeh pa kot institucija sodeluje Evropski svet – ta lahko skliče konvencijo o spremembah ali pa ne. V obeh primerih so predlagatelji sprememb države članice, Evropski parlament ali Komisija in predlog za spremembo najprej predložijo Svetu, ta pa ga predloži Evropskemu svetu in obvesti nacionalne parlamente. Tudi pri rednem postopku za spremembo temeljnih pogodb obstajata nekakšna »polna« in »enostavnejša« različica. Evropski svet pred tem, če bi bilo treba sklicati konvencijo (polna različica), sprejme sklep o preučitvi predlaganih sprememb. Če pa se »odloči«, da ne skliče konvencije (poenostavljena različica), določi »mandat« konference predstavnikov vlad držav članic, pri čemer pravna oblika »odločitve« o tem, da se konvencija ne skliče, vsaj iz slovenske različice PEU ni razvidna,²⁷ in enako velja za mandat konference predstavnikov vlad držav članic. Ker Evropski svet o preučitvi sprememb pogodb odloča s sklepom, bi bilo logično pričakovati, da se tudi v teh primerih sprejme sklep.²⁸

Pri formalnem poenostavljenem postopku za spremembo pogodb prav tako poznamo dve različici. Prva je, da se (enako kakor pri rednem postopku) na predlog države članice, Evropskega parlamenta ali Komisije po sklepu Evropskega sveta (drugače kakor pri rednem postopku tu Svet nima vloge, ampak samo Evropski svet) spremeni tretji del PDEU ali nekatere njegove določbe, pri tem pa se ne smejo povečati pristojnosti EU. Pri tej različici morajo države članice spremembo še vedno potrditi

26 Gre za postopke EU za spremembo teh pogodb, pa tudi za postopke v zvezi s pogodbami o pristopu novih članic, ki ravno tako vključujejo spremembe pogodb, na katerih temelji EU.

27 Tudi v angleški različici je na tem mestu samo beseda »decide«, drugod v tem členu pa se navaja »adopt a decision«.

28 To potrjuje npr. Sklep Evropskega sveta z dne 17. junija 2010 o preučitvi s strani konference predstavnikov vlad držav članic sprememb Pogodb, ki jih predlaga španska vlada v zvezi s sestavo Evropskega parlamenta, in o tem, da se ne skliče Konvencija. UL EU, L 160, 26. 6. 2010, str. 5.

v skladu s svojimi ustavnimi pravili.²⁹ Druga različica pa dejansko pomeni poenostavitev, tako da potrditev v državah članicah ni potrebna. Po tem postopku se lahko spremeni zahtevana večina za odločanje na posameznih področjih ali postopek za sprejemanje določenih vrst pravnih aktov. Pri obeh različicah Evropski svet sprejema sklepe.

V vsakem od navedenih primerov spremembe temeljnih pogodb mora torej DZ kot celota po prvem odstavku 5. člena ZSDZVZEU *pred odločanjem* v institucijah EU razpravljati in sprejeti stališče (torej na plenarnem zasedanju). Uporaba besedne zveze »pred odločanjem« in ne npr. »pred sprejetjem odločitve/pravnega akta/sklepa« kaže, da je namen navedenega zakona, da se DZ do sprememb temeljnih pogodb opredeli pred začetkom vsebinskega odločanja o tem, ne šele pred formalnim sprejetjem odločitev kot pravnih aktov. To je razumljivo, ker gre pri spremembah temeljnih pogodb v skladu z njihovo umestitvijo v pravni red EU za najpomembnejše odločitve. V skladu s tem je treba stališče sprejeti takoj, ko je jasno, da se bo o spremembah v institucijah EU začelo razpravljati, pozneje pa je mogoče tako stališče glede na okoliščine prilagajati. Sicer pa pri rednem postopku za spremembo temeljnih pogodb že 48. člen PEU v prvem odstavku določa, da mora Svet o predlogu za to spremembo uradno obvestiti nacionalne parlamente, tako da so ti že zgodaj obveščeni o njej. Pred razpravo v DZ o predlogih za spremembe temeljnih pogodb v skladu s 154. g členom Poslovnika DZ razpravljata OZP in OZEU (6. člen ZSDZVZEU) ter sprejmeta stališče.

Te pogodbe in njihove spremembe (razen tistih, pri katerih po 48. členu PEU ni potrebna potrditev v skladu z ustavnimi pravili) ratificira DZ z zakonom na podlagi ZZZ-1 in ob upoštevanju 3. a člena ustave. To pomeni, da se te pogodbe, če prenašajo izvrševanje dela suverenih pravic na EU, ratificirajo z absolutno dvotretjinsko večino.³⁰ O zakonu o ratifikaciji ponovno odločajo pristojni odbori (OZP in OZEU) ter na svojem plenarnem zasedanju DZ. Pri temeljnih pogodbah torej DZ na plenarnem zasedanju odloča dvakrat – prvič po prvem odstavku 5. člena ZSDZVZEU in drugič ob ratifikaciji.

29 Glej npr. Sklep Evropskega sveta z dne 25. marca 2011 o spremembi 136. člena Pogodbe o delovanju Evropske unije glede mehanizma za stabilnost za države članice, katerih valuta je euro (UL EU, L 91, 6. 4. 2011, str. 1), ki je bil v Sloveniji ratificiran z Zakonom o ratifikaciji Sklepa Evropskega sveta z dne 25. marca 2011 o spremembi 136. člena Pogodbe o delovanju Evropske unije glede mehanizma za stabilnost za države članice, katerih valuta je euro (Ur. l. RS – Mednarodne pogodbe, št. 9/11).

30 Glej poglavje z naslovom Pogodbe, na katerih temelji EU.

3. PRIPRAVA GRADIVA

3.1 Splošno

Mandat oziroma smernice za pogajanja o posamezni mednarodni pogodbi, ki so običajno prvi dokument EU, v zvezi s katerim je treba pripraviti stališče (kot navedeno se stališča dajejo v najzgodnejši mogoči fazi), so praviloma označene z določeno stopnjo tajnosti. Zato se obravnavajo v zaprtem delu EU portala (t. i. I-EU portal), pri čemer je treba v skladu z ZSDZVZEU in poslovníkom vlade pripraviti predlog stališča ali usmeritev (glej postopek sklepanja – pred podpisom).

Predlog usmeritev oziroma stališča se tehnično pripravi na podlagi navodila za izvajanje poslovníka vlade št. 7 in je delno standardiziran oziroma vsebuje možnost izbire različnih rešitev.

V skladu z 9. členom ZSDZVZEU mora predlog stališča poleg ustreznih sklepov in drugih spremljajočih podatkov (kar je navedeno v prvem delu obrazca predloga stališča) vsebovati podatke o postopku sprejemanja akta v EU, poglavitnih rešitvah in ciljih predloga akta, predvidenem času začetka obravnav in sprejetja predpisa v EU ter oceno vplivov in posledic predloga zadeve EU na Slovenijo, ki obsega zlasti oceno potrebnosti sprememb predpisov, posledic za proračun ter vpliva na gospodarstvo, javno upravo in okolje.

Predlog usmeritev je prav tako standardiziran na obrazcu na EU portalu, le da vsebuje manj sestavin kakor stališče, saj se v tem primeru ne uporablja 9. člen ZSDZVZEU.

3.2 Sporazumi, ki jih ratificira Slovenija (tretji odstavek 88. člena ZZZ-1)

Resorni organ, ki pripravlja predlog stališča ali usmeritev v zvezi z mednarodno pogodbo, ki jo bo ratificirala Slovenija, zaradi česar se za postopek njenega sklepanja v naši državi kot pravna podlaga uporablja tretji odstavek 88. člena ZZZ-1 (ki se torej ne uporablja kot pravna podlaga pri sklepanju sporazumov v izključni pristojnosti EU), mora ta člen tudi izrecno navesti kot pravno podlago.³¹ Sicer pa mora poleg zapisanega v prejšnji točki v predlogu stališča oziroma usmeritev navesti tudi sestavine, ki jih zahteva 70. člen ZZZ-1. Stališče oziroma usmeritev mora tako med sklepi vsebovati npr. sklep o določitvi podpisnika sporazuma in po potrebi sklep o začasni

³¹ V EU portalu je taka možnost v elektronskem obrazcu že predvidena.

uporabi sporazuma na vladni ravni.³² ZZZ-1 tudi določa, da vlada ob odločanju o pobudi določi delegacijo za pogajanja, njena pooblastila in morebitno obveznost predložitve poročila pred podpisom, skupaj z usklajenim besedilom sporazuma. Ker se Slovenija ne pogaja samostojno, ampak s sodelovanjem v institucijah EU, je glede smiselne uporabe v zvezi z delegacijo dovolj, da se v obrazcu stališča ali usmeritve k predlogu akta ali odločitve na EU portalu navedejo osebe, ki bodo zagovarjale stališče ali usmeritev v institucijah EU, med sklepi pa se lahko navede tudi izrecna obveznost predložitve poročila, čeprav v praksi predstavniki vedno predložijo poročila z zasedanj teles EU. Obrazložitev zgoraj navedenih dodatnih sklepov mora vsebovati še nekatere druge sestavine iz tretjega in četrtega odstavka 70. člena ZZZ-1, npr. bistveno vsebino pogodbe, ratifikacijski organ v Sloveniji in po možnosti besedilo osnutka pogodbe v slovenščini. To je pomembno zlasti pri obrazložitvi usmeritev, pri katerih ZSDZVZEU in poslovnik vlade ne določata tako podrobne vsebine obrazložitve, kot se zahteva po ZZZ-1.

Z gradivom se po EU portalu seznanijo DZ, če je ta pristojen za poznejšo ratifikacijo, sicer pa samo vlada (75. člen ZZZ-1 v zvezi s prvim odstavkom 4. člena ZSDZVZEU). Določi se tudi rok, do katerega naj DZ oziroma vlada gradivo obravnava. Ker glede pooblastila za podpis DZ po ZZZ-1 nima pristojnosti, je mogoče ta del gradiva ločiti od preostalega dela, tako da se postopek konča na vladi. V zgodnji fazi sklepanja mednarodne pogodbe je mogoče ta del izpustiti in ga samostojno obravnavaati pozneje, ko je znanega kaj več o datumu podpisa pogodbe.

V skladu z 10. členom poslovnika vlade in drugim odstavkom 70. člena ZZZ-1 je treba stališča oziroma usmeritve v zvezi s tovrstnimi mednarodnimi pogodbami obvezno uskladiti s Sektorjem za mednarodno pravo MZZ.

3.3 Pristojnosti OZEU in OZP

V skladu z Odlokom o ustanovitvi in nalogah delovnih teles DZ Republike Slovenije (v nadaljevanju: odlok DZ)³³ OZP med drugim obravnava zadeve EU iz zunanje in varnostne politike ter s tem povezane zunanje dejavnosti EU, vključno z vprašanji širitve EU, ter zadeve v zvezi z zunanjimi odnosi, ki so na dnevnem redu Sveta EU za zunanje zadeve, predloge zakonov o ratifikaciji sprememb pogodb, na katerih temelji EU, vključno s pogodbami o pristopu držav kandidatki k EU, in predloge zakonov o

32 Pri tem je treba posvetiti ustrezno pozornost vprašanju, ali gre za začasno uporabo tistega dela sporazuma, ki je v izključni pristojnosti EU, ali za začasno uporabo dela sporazuma, ki je v pristojnosti držav članic EU. V slednjem primeru je treba upoštevati 72. člen ZZZ-1.

33 Ur. l. RS, št. 7/12.

ratifikaciji mednarodnih pogodb, ki jih sklepa Slovenija skupaj z drugimi državami članicami EU in EU oziroma ESAE.

OZEU v skladu z navedenim odlokom med drugim obravnava zadeve EU, razen iz SZVP, v tem okviru pa tudi priprave predloga sprememb pogodb, na katerih temelji EU, in priprave predlogov pogodb o pristopu držav kandidatki k EU, vključno s pogajalskimi izhodišči, sklepanje mednarodnih pogodb, ki so v izključni pristojnosti EU oziroma ESAE, ter sklepanje mednarodnih pogodb, ki jih sklene Slovenija skupaj z drugimi državami članicami EU in EU oziroma ESAE.

Glede na navedeno in ker OZP po odloku DZ potrjuje pobude za sklenitev mednarodnih pogodb, ki so v *izključni pristojnosti Republike Slovenije*, je po navedenih pravilih DZ za obravnavo predloga stališča ali usmeritve glede mednarodne pogodbe o zadevah EU, ki zadeva pristojnost DZ, pristojen OZEU, razen za SZVP, za katero je pristojen OZP. Za morebitno ratifikacijo take pogodbe pa je v vsakem primeru pristojen OZP. Če spadajo mednarodne pogodbe med zadeve EU, je mogoča obravnavanje tudi v drugih zainteresiranih delovnih telesih DZ, ki imajo glede na odlok DZ možnost obravnavati zadeve EU s svojega delovnega področja.

Pri tem je treba opozoriti, da se po tretjem odstavku 88. člena ZZZ-1 ta smiselno uporablja pri sklepanju sporazumov, ki jih ratificira Slovenija, torej bi v tem primeru tudi OZP po 70. členu ZZZ-1, ki je hierarhično nad odlokom DZ in je v zvezi s sklepanjem mednarodnih pogodb tudi *lex specialis*, imel pristojnost obravnavati predloge stališč oziroma usmeritev, ker gre za smiselni ekvivalent pobude za sklenitev mednarodne pogodbe, ki jo obravnava po tem členu.

3.4 Pogodbe, na katerih temelji EU

Gradivo o stališčih do temeljnih pogodb se pripravi v skladu s prvim odstavkom 5. člena ob smiselni uporabi določb 9. člena ZSDZVZEU, ki določa, kaj vse naj predlog stališča Slovenije vsebuje. Pri temeljnih pogodbah ni priprave usmeritev, ker že ZSDZVZEU predvideva sprejemanje stališč v najzgodnejši fazi sklepanja takih pogodb. Tudi to gradivo se zagotovi DZ po EU portalu. Pri navedbi predlogov sklepov je treba upoštevati, da sklepe sprejme DZ plenarno, pred tem pa gradivo obravnava tudi OZEU.

4. RATIFIKACIJA

4.1 Pogodbe, na katerih temelji EU

Ratifikacijski postopek poteka po določbah ZZZ-1 in ob uporabi 3. a člena ustave. Po tem členu lahko DZ pred ratifikacijo take mednarodne pogodbe razpiše referendum. Zakon o referendumu in ljudski iniciativi³⁴ določa, da se na referendumu iz 3. a člena ustave volivci vnaprej izrečejo o prenosu izvrševanja dela suverenih pravic na mednarodne organizacije ali o vstopu v obrambno zvezo, ki se ureja z mednarodno pogodbo (v nadaljevanju referendum o mednarodnih povezavah). Referendum o mednarodnih povezavah DZ lahko razpiše po lastni odločitvi na predlog vlade, najmanj desetih poslancev ali poslanske skupine. V tem primeru je pred ratifikacijo na plenarnem zasedanju DZ potrebno odločanje, ali se izvede referendum o mednarodnih povezavah.

V zvezi z ratifikacijo temeljnih pogodb je treba opozoriti, da 3. a člen ustave ne določa, da je treba vsako temeljno ali pristopno pogodbo EU ratificirati z dvotretjinsko večino. Če bi bilo tako, bi bilo to tudi izrecno določeno. Tako bi ustava lahko npr. take pogodbe izrecno poimenovala »temeljne (ustanovne) pogodbe« ali »pogodbe, na katerih temelji« v navedenem členu opredeljena mednarodna organizacija. Ustavodajalec se je očitno odločil za prožnejše vsebinsko (abstraktno) merilo, po katerem je treba pri vsaki mednarodni pogodbi posebej presoditi, ali gre za prenos izvrševanja dela suverenih pravic, kar sproži potrebo po ratifikaciji z dvotretjinsko večino.³⁵

Lizbonska pogodba je prinesla nov 48. člen PEU, ki določa postopke za spremembo PEU in PDEU. Določa več vrst postopkov, od rednega s podrazličicami do poenostavljenega s podrazličicami, v nekaterih primerih celo brez zahteve po ratifikaciji v državah članicah.³⁶ Namen take določbe je verjetno v tem, da se poveča prilagodljivost postopka spreminjanja temeljnih pogodb glede na vsebino (pomen) in namen sprememb. Navedeni člen s tem nekako »razvrsti« spremembe temeljnih pogodb na več ravni. Glede na to je zgornje razumevanje 3. a člena ustave kot potreba po vsebinski presoji posamezne mednarodne pogodbe zaradi potrebne ratifikacijske večine po navedenem členu tudi s tega vidika logično in pomeni, da je mogoče v Sloveniji 48. člen PEU prav tako izvesti v skladu z njegovim besedilom in namenom. Sicer bi se lahko zgodilo, da bi morali tudi tako spremembo temeljnih pogodb, za katero

34 Ur. l. RS, št. 24/05 – UPB in 139/06.

35 Glej tudi M. Cerar, nav. delo, str. 74–82.

36 Glej poglavje z naslovom Pogodbe, na katerih temelji EU.

navedeni člen določa enega od enostavnejših postopkov, v Sloveniji ratificirati z dvotretjinsko večino, kar bi bilo nesmiselno.

V skladu s tem je bila npr. sprememba t. i. protokola 36 o številu poslancev v Evropskem parlamentu ratificirana z navadno večino,³⁷ tudi stališče do te spremembe je DZ sprejel z navadno večino. Podoben primer je dogovor držav članic v okviru Evropskega sveta o mehanizmu stabilnosti, ki je bil urejen s spremembo 136. člena PDEU (ki je v tretjem delu PDEU) s sklepom Evropskega sveta na podlagi šestega odstavka 48. člena PEU, torej po eni od različic poenostavljenega postopka za spremembo temeljnih pogodb.³⁸

Kot je razvidno iz zadnjega stavka drugega pododstavka šestega odstavka 48. člena, je pogoj za veljavnost sklepa o spremembi vseh ali nekaterih določb tretjega dela PDEU potrditev v državah članicah v skladu z ustavnimi pravili, kar dejansko pomeni ratifikacijo. Torej ima tak sklep dejansko pravno naravo mednarodne pogodbe.

Ne glede na to pa je mogoče iz tretjega pododstavka šestega odstavka 48. člena sklepati, da se s sklepi, ki se sprejemajo po navedeni pravni podlagi, na EU ne prenaša izvrševanje dela suverenih pravic, saj je pogoj za sprejetje takih sklepov, da se pristojnosti EU, ki so bile nanjo že prenesene, ne smejo povečati. EU namreč deluje po načelu prenesenih pristojnosti, torej lahko deluje samo v obsegu, v kakršnem so bile nanjo prenesene. S prenosom pristojnosti se prenaša izvrševanje dela suverenih pravic. Če torej tega prenosa po šestem odstavku 48. člena PEU ne sme biti, se tudi ne upošteva določba 3. a člena ustave o zahtevani dvotretjinski absolutni večini za ratifikacijo v DZ. Tak sklep bi se glede na to razlagal ratificiral z navadno večino, enako kot druge mednarodne pogodbe.

4.2 Druge pogodbe

Slovenija pogodb iz izključne pristojnosti EU ne ratificira. Sporazumi v mešani pristojnosti in drugi sporazumi, ki jih glede na delitev pristojnosti z EU mora ratificirati tudi Slovenija, pa se ratificirajo po določbah ZZZ-1. MZZ v sodelovanju z vsebinsko pristojnim organom pripravi gradivo za ratifikacijo, ki ga nato sprejmeta vlada in DZ, če ima ratifikacijsko pristojnost DZ, sicer pa sporazum ratificira samo vlada (peti in šesti odstavek 75. člena ZZZ-1).

37 Zakon o ratifikaciji Protokola o spremembi Protokola o prehodni ureditvi, ki je priložen Pogodbi o Evropski uniji, Pogodbi o delovanju Evropske unije in Pogodbi o ustanovitvi Evropske skupnosti za atomsko energijo, Ur. l. RS – Mednarodne pogodbe, št. 20/10.

38 Glej poglavje z naslovom Pogodbe, na katerih temelji EU.

5. UVELJAVITEV

Mednarodne pogodbe v končnih klavzulah določajo, kdaj začnejo veljati, običajno po opravljenih notranjepravnih postopkih potrditve v vseh podpisnicah. Če je podpisnica sporazuma, ki se sklepa v okviru članstva v EU, tudi Slovenija, to vključuje tudi ratifikacijo v Sloveniji.

Mednarodne pogodbe se lahko začasno uporabljajo že pred svojo uveljavitvijo po mednarodnem pravu, kar velja tudi za pogodbe, ki se sklepajo v EU.

6. OBJAVA

Mednarodne pogodbe, ki jih sklene EU, se objavijo v Uradnem listu EU v vseh uradnih jezikih EU. Tiste, ki jih ratificira tudi Slovenija, se objavijo tudi v Uradnem listu RS.

V Uradnem listu RS se tako objavi zakon ali uredba o ratifikaciji mednarodne pogodbe, ob začetku (prenehanju) veljavnosti pogodbe pa tudi obvestilo o začetku (prenehanju) njene veljavnosti. Mednarodna pogodba se v skladu s predpisi (77. člen ZZZ-1) objavi v slovenskem in enem tujem jeziku. Besedilo v drugih jezikih je na vpogled v Sektorju za mednarodno pravo MZZ, kar je navedeno v opombi pri aktu o ratifikaciji.

Literatura

Monografije in članki:

Irena Jager Agius: Postopek sklepanja mednarodnih pogodb in drugih mednarodnih aktov – priročnik (spremenjena in dopolnjena izdaja), Ministrstvo za zunanje zadeve RS, Ljubljana, september 2012, <http://www.mzz.gov.si/fileadmin/pageuploads/Zakonodaja_in_dokumenti/knjiznica/Prirocnik_za_sklepanje_MA.pdf> (1. 2. 2013).

Andrej Svetličič: Sklepanje mednarodnih pogodb v okviru članstva Slovenije v Evropski uniji po Zakonu o zunanjih zadevah, v: Pravna praksa, št. 5, 2009.

Lovro Šturm, ur.: Komentar Ustave Republike Slovenije, Dopolnitev – A, Fakulteta za državne in evropske študije, 2011.

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 in 13/11, 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).
- Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti, <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:321E:0001:0331:SL:pdf>> (1. 2. 2013).
- Pogodba o delovanju Evropske unije, <<http://eur-lex.europa.eu/sl/treaties/new-2-47.htm>>.
- Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti za atomsko energijo, <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:084:0001:0112:SL:PDF>> (1. 3. 2013).
- Pogodba o Evropski uniji, <<http://eur-lex.europa.eu/sl/treaties/new-2-48.htm>> (10. 3. 2013).
- Uredba (ES) št. 847/2004 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. aprila 2004 o pogajanjih in izvajanju sporazumov o letalskih prevozih med državami članicami in tretjimi državami, UL EU, L 157, 30. 4. 2004, str. 7.
- Sklep Evropskega sveta z dne 17. junija 2010 o preučitvi s strani konference predstavnikov vlad držav članic sprememb Pogodb, ki jih predlaga španska vlada v zvezi s sestavo Evropskega parlamenta, in o tem, da se ne skliče Konvencija, UL EU, L 160, 26. 6. 2010, str. 5.
- Sklep Evropskega sveta z dne 25. marca 2011 o spremembi člena 136 Pogodbe o delovanju Evropske unije glede mehanizma za stabilnost za države članice, katerih valuta je euro, UL EU, L 91, 6. 4. 2011, str. 1.
- Zakon o ratifikaciji Lizbonske pogodbe, ki spreminja Pogodbo o Evropski uniji in Pogodbo o ustanovitvi Evropske skupnosti, Ur. l. RS – Mednarodne pogodbe, št. 4/08, 17/08 (popr.), 2/10 (popr.), 7/10 (popr.) in 5/12 (popr.).
- Zakon o ratifikaciji Sklepa Evropskega sveta z dne 25. marca 2011 o spremembi člena 136 Pogodbe o delovanju Evropske unije glede mehanizma za stabilnost za države članice, katerih valuta je euro, Ur. l. RS – Mednarodne pogodbe, št. 9/11.
- Zakon o ratifikaciji Protokola o spremembi Protokola o prehodni ureditvi, ki je priložen Pogodbi o Evropski uniji, Pogodbi o delovanju Evropske unije in Pogodbi o ustanovitvi Evropske skupnosti za atomsko energijo, Ur. l. RS – Mednarodne pogodbe, št. 20/10.
- 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 sodelovanju med državnim zborom in vlado v zadevah Evropske unije, Ur. l. RS, št. 34/04, 43/10 in 107/10.
- Zakon o referendumu in ljudski iniciativi, Ur. l. RS, št. 24/05 – UPB in 139/06.
- Poslovnik Vlade Republike Slovenije, Ur. l. RS, št. 43/01, 54/03, 103/03, 114/04, 26/06, 21/07, 32/10, 73/10, 95/11 in 64/12.
- Poslovnik Državnega zbora, Ur. l. RS, št. 92/07 – UPB, 105/10, 79/12 in 80/13.
- Odlok o ustanovitvi in nalogah delovnih teles Državnega zbora, Ur. l. RS, št. 7/12, 36/12 in 28/13.

Danijela Horvat*

UREDITEV IN PRAKSA POGOJEVANJA POGODBENIH ODNOSOV EVROPSKE UNIJE Z IZPOLNJEVANJEM ČLOVEKOVIH PRAVIC**

Uvod

V pravni okvir Evropske unije (v nadaljevanju EU), katere prvotni ustanovitveni akti so bili usmerjeni izključno k ekonomskim ciljem, so človekove pravice kot temeljne vstopile sprva z odločbami Sodišča Evropskih skupnosti¹ in pozneje z amandmaji ustanovitvenih aktov. Zato so institucije sprva Evropske gospodarske skupnosti (v nadaljevanju EGS) in nato Evropske skupnosti (v nadaljevanju ES) ter EU začele pripisovati vse večji pomen človekovim pravicam tudi v svojih zunanjih odnosih. Politiko človekovih pravic EU danes predstavlja vrsta mehanizmov, v zunanje odnose EU pa so vstopile prav s pogojevanjem² pogodbenih odnosov, in sicer z uvedbo klavzule o človekovih pravicah v politiki razvojnega sodelovanja ter kmalu tudi v trgovinski in zunanji politiki.

* Univerzitetna diplomirana pravica, LL.M., Sektor za mednarodno pravo Ministrstva za zunanje zadeve Republike Slovenije.

** Prispevek je bil objavljen v reviji *Pravnik*, Ljubljana, 2011, let. 66 (128), št. 3–4.

1 C. Leben, nav. delo, str. 88. Glej tudi sodbe Sodišča ES v zadevah C-2/69, *Stauder proti City of Ulm*, [1969] ECR 419; C-11/70, *Internationale Handelsgesellschaft proti Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, [1970] ECR 1125; C-4/73, *Nold proti Komisiji*, [1974] ECR 491; C-5/88, *Wachauf proti Zvezni republiki Nemčiji*, [1989] ECR 2609, in C-260/89, *ERT proti DEP*, [1991] ECR I-2925.

2 Ločimo pogojevanje pogodbenih odnosov *ex ante* in *ex post*. Prvo predvideva izpolnitev pogojev, vezanih na spoštovanje človekovih pravic in demokratičnih načel, pred sklenitvijo pogodbenega razmerja, kot na primer izpolnitev kopenhagenskih meril pred sklenitvijo pristopne pogodbe z EU. Pogojevanje *ex post* pa pomeni, da se pogoji za neko državo glede človekovih pravic in demokratičnih načel pojavijo s sklenitvijo pogodbenega razmerja. Slednje v praksi EU prevladuje, in sicer kot klavzula o človekovih pravicah, kar je predmet tega prispevka.

Vse od devetdesetih let 20. stoletja ES oziroma z uveljavitvijo Lizbonske pogodbe EU³ vključuje klavzulo o človekovih pravicah v mednarodne pogodbe⁴ s tretjimi državami o razvojnem sodelovanju, partnerstvu in sodelovanju ter v trgovinske in pridružitvene sporazume, postavlja pa jo kot pogoj za nekatere ugodnosti, ki izhajajo iz sporazuma, z izpolnjevanjem zahtev, povezanih z varstvom človekovih pravic, in izboljšanjem uveljavitve demokratičnih načel.⁵ Tovrstne mednarodne pogodbe danes zavezujejo več kot 120 držav nečlanic. Čeprav je klavzula o človekovih pravicah orodje za sankcioniranje konsistentnih in resnih kršitev človekovih pravic in demokratičnih načel, kar lahko ustavi tudi izvajanje mednarodne pogodbe,⁶ odzivi EU na kršitve niso omejeni zgolj na negativne ukrepe. Nasprotno, v politiki EU je poudarek na preprečevalnih in pozitivnih ukrepih.⁷

Klavzula o človekovih pravicah je postala pomemben vzvod za EU pri spodbujanju spoštovanja človekovih pravic in demokratičnih načel v tretjih državah, pri čemer je vprašanje njenega pravnega obsega in še posebno obstoja pravne podlage za uporabo klavzule kot bistvenega elementa pogodbe med pravnimi strokovnjaki sprožilo številne polemike.

1. RAZVOJ KLAUZULE O ČLOVEKOVIH PRAVICAH V POGODBENIH ODNOSIH EU

Pogojevanje človekovih pravic in demokratičnih načel v zunanjem delovanju EU se je izoblikovalo kot odziv na kršitve človekovih pravic in demokratičnih načel konec 70. let 20. stoletja v državah, ki so bile v pogodbenih odnosih s takratno EGS.⁸ V tem obdobju se je EGS spopadala z vprašanjem odziva na omenjene kršitve in načinom,

3 V skladu s 1. členom PEU, kot je bila spremenjena z Lizbonsko pogodbo, EU nadomesti ES in je njena naslednica.

4 V tem prispevku se za mednarodne pogodbe uporabljata tudi izraza pogodba in sporazum.

5 K. E. Smith, nav. delo, str. 253–260.

6 P. Alston in J. H. H. Weiler, nav. delo, str. 692; E. Shaver Duquette, nav. delo, str. 379.

7 Commission Communication on the Inclusion of Respect for Democratic Principles and Human Rights in Agreements between the Community and Third Countries, Com (95) 216 z dne 23. maja 1995.

8 Hude kršitve človekovih pravic so se konec 1970 zgodile v Ugandi, Ekvatorialni Gvineji, Srednjeafriški republikli in Liberiji, ki so bile pogodbenice konvencije Lomé I. Njen namen je bil spodbuditi razvoj afriških, karibskih in pacifiških (v nadaljevanju AKP) držav s finančno pomočjo, brezcarinskim izvozom dobrin z izvorom v teh državah na trg EGS in z razvojno

kako preprečiti zlorabo finančnih sredstev EGS, do katerih je bila druga pogodbenica upravičena na podlagi pogodbenega razmerja z EGS. Ob hudih kršitvah človekovih pravic v Ugandi leta 1977 je Komisija EGS prvič dala mnenje, da določbe konvencije Lomé I ne dopuščajo ukrepanja EGS pri kršitvah človekovih pravic. EGS je v praksi sicer posegla po preusmeritvi sredstev k nevladnim organizacijam ali enosmerno suspendirala finančna sredstva, vendar za to ni bilo jasne pravne podlage.⁹ Dunajska konvencija o pravu mednarodnih pogodb¹⁰ (v nadaljevanju DKPMP) namreč ne predvideva samodejne prekinitve ali ustavitve uporabe oziroma začasnega prenehanja veljavnosti pogodbe zaradi kršitev človekovih pravic. Ker se je sklicevanje na naknadno nezmožnost izpolnitve¹¹ in na bistveno spremembo okoliščin¹² izkazalo kot nezadovoljiva pravna podlaga za prekinitve ali ustavitve uporabe pogodbe v takih primerih, je šel razvoj v oblikovanje klavzule o človekovih pravicah, ki je spoštovanje človekovih pravic in demokratičnih načel določila za bistveno sestavino pogodbe.

Slednje je ključno glede na prvi odstavek 60. člena DKPMP, ki ob bistveni kršitvi dvostranske pogodbe ene pogodbenice daje drugi pogodbenici pravico, da se na to kršitev sklicuje kot na razlog za prenehanje veljavnosti ali začasno prenehanje uporabe mednarodne pogodbe v celoti ali deloma. V tretjem odstavku je bistvena kršitev opredeljena kot zavrnitev izvajanja mednarodne pogodbe, ki je ta konvencija ne dovoljuje,¹³ ali kot kršitev določbe, ki je bistvena za uresničitev predmeta ali namena mednarodne pogodbe,¹⁴ tj. bistvene sestavine pogodbe.

Človekove pravice so bile v izvedbeni del mednarodne pogodbe prvič vključene v konvencijo Lomé IV¹⁵ leta 1989 po desetletju pogajanj in razprav.¹⁶ Pod naslovom

pomočjo. Sporazum je tem državam ponujal številne ugodnosti brez pogojevanja z izpolnjevanjem človekovih pravic. O tem E. Shaver Duquette, nav. delo, str. 378.

9 M. T. Kamminga, nav. delo, str. 28.

10 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).

11 61. člen DKPMP.

12 62. člen DKPMP.

13 Točka a tretjega odstavka 60. člena DKPMP.

14 Točka b tretjega odstavka 60. člena DKPMP.

15 Fourth ACP-EEC Convention signed at Lomé on 15 December 1989, UL L 229/1 z dne 17. avgusta 1991.

16 E. Fierro, nav. delo (2003), str. 67.

Cilji in načela sodelovanja so bili v 5. členu postavljeni zametki za razvoj politike človekovih pravic.¹⁷ 5. člen je namreč uvedel povezavo med človekovimi pravicami in razvojem, poudaril zavezanost pogodbenih strank k spoštovanju človekovih pravic in nedeljivost slednjih ter prvič začrtal pozitiven pristop k človekovim pravicam pri odzivu na kršitve, denimo s političnim dialogom. Kljub pomembnim novostim določba o človekovih pravicah v konvenciji Lomé IV ni vsebovala vzvoda za ustavitev uporabe pogodbe ob kršitvi človekovih pravic.

Učinkovitejša klavzula o človekovih pravicah je bila leta 1990 vključena v sporazum o sodelovanju med EGS in Argentino¹⁸ (pozneje tudi v sporazum s Čilom¹⁹ leta 1990 ter Urugvajem²⁰ in Paragvajem²¹ leta 1992).²² T. i. osnovna klavzula (angl. *the basis clause*) še ni vsebovala jasne podlage za ustavitev uporabe pogodbe, saj človekove pravice niso bile bistvena sestavina slednje, vendar pa je bilo v tem primeru besedilo klavzule določnejše:

»Sodelovanje med Skupnostjo in X (državo) ter ta sporazum v celoti temelji na spoštovanju demokratičnih načel in človekovih pravic, ki dajejo navdih notranjim in zunanjim politikam Skupnosti, pa tudi X (države).« (prevod D. H.)

Nadaljnji zagon za razvoj je klavzula pridobila leta 1992 s pogajanjem o sporazumih z državami srednje in vzhodne Evrope.²³ Svet EU je takrat odobril vključitev določbe o začasnem prenehanju veljavnosti v sporazume, o katerih se je Komisija pogajala z državami članicami Organizacije za varnost in sodelovanje v Evropi (takrat Konferenca o varnosti in sodelovanju v Evropi).²⁴ Nova oblika klavzule, ki je bila bistvena

17 Prav tam, str. 65.

18 Framework Agreement for trade and economic cooperation between the European Economic Community and the Argentine Republic, UL L 295/67 z dne 26. oktobra 1990, 1. člen.

19 Framework Agreement for cooperation between the European Economic Community and the Republic of Chile, UL L 79/2 z dne 26. marca 1991.

20 Framework Agreement for cooperation between the European Economic Community and the Eastern Republic of Uruguay, UL L 94/92 z dne 8. aprila 1992.

21 Framework Agreement for cooperation between the European Economic Community and the Republic of Paraguay, UL L 313/72 z dne 30. oktobra 1992.

22 E. Ridel in M. Will, nav. delo, str. 728.

23 S. Stavridis, nav. delo, str. 294; D. Marantanis, nav. delo, str. 1–32.

24 L. Bartels, nav. delo, str. 23.

sestavina pogodbe, je bila najprej vključena v sporazume s tremi baltskimi državami in Albanijo.²⁵ Določba o bistvenem elementu je dobila tako obliko:

»Spoštovanje demokratičnih načel in človekovih pravic, uveljavljenih s Splošno deklaracijo o človekovih pravicah/Helsinško sklepno listino in Pariško listino za novo Evropo, daje navdih notranjim in zunanjim politikam Skupnosti, pa tudi državi ali skupini držav, na katere se nanaša, ter predstavlja bistveno sestavino te pogodbe.« (prevod D. H.)

Sporazumi z baltskimi državami in Albanijo so klavzuli o človekovih pravicah dodali tudi določbo o začasnem prenehanju veljavnosti pogodbe²⁶, tako imenovano baltsko klavzulo, ki se je glasila:

»Stranki oziroma stranke si pridržujejo pravico, da ob hudi kršitvi bistvenih določb sporazuma slednjega v delu ali celoti začasno razveljavijo s takojšnjim učinkom.« (prevod D. H.)

Določba o bistvenem elementu pogodbe se je v praksi ohranila, baltska klavzula pa je bila uporabljena še v dveh primerih.²⁷ Razloga za njen kratki obstoj sta bila predvsem neskladnost z načelom *pacta sunt servanda* in neupoštevanje 65. člena DKPMP, ki razen v posebni nujnosti predvideva pretek obdobja treh mesecev pred začasnim prenehanjem uporabe mednarodne pogodbe.²⁸

Baltska klavzula je bila leta 1994 nadomeščena s tako imenovano bolgarsko klavzulo²⁹ oziroma določbo o neizvajanju obveznosti, ki določa:

25 Agreement between the European Economic Community and the Republic of Albania on Trade and Commercial and Economic Co-operation, UL L 343/2 z dne 25. novembra 1992.

26 M. Cremona, nav. delo, str. 112.

27 Sporazum med državami članicami Evropske skupnosti za premog in jeklo in Evropsko skupnostjo za premog in jeklo na eni strani ter Republiko Slovenijo na drugi strani, Ur. l. RS, št. 47/93; Sporazum o sodelovanju med Evropsko gospodarsko skupnostjo in Republiko Slovenijo, Ur. l. RS, št. 47/93. Sporazuma sta prenehala veljati.

28 E. Ridel in M. Will, nav. delo, str. 729.

29 Bolgarska klavzula je bila najprej uporabljena v pogodbah z Romunijo in Bolgarijo. Glej drugi odstavek 119. člena Europe Agreement establishing an association between the European Economic Communities and their Member States, of the one part, and Romania, of the other part, UL L 357/2 z dne 31. decembra 1994, in drugi odstavek 118. člena Europe Agreement establishing an association between the European Communities and their Member States, of the one part, and the Republic of Bulgaria, of the other part, UL L 358/3 z dne 31. decembra 1994.

»Če katera od pogodbenic meni, da druga pogodbenica ni izpolnila obveznosti v skladu s tem sporazumom, lahko sprejme ustrezne ukrepe. Preden to stori, razen v posebni nujnosti, mora skupnemu odboru predložiti vse bistvene informacije, potrebne za temeljito preučitev položaja, zato da se poišče za obe pogodbenici sprejemljiva rešitev. Pri izbiri ukrepov morajo imeti prednost tisti, ki najmanj motijo izvajanje tega sporazuma. O njih mora biti nemudoma obveščen skupni odbor, o njih pa mora biti opravljeno tudi posvetovanje v tem odboru, če druga pogodbenica tako zahteva.« (prevod D. H.)

Bolgarska klavzula predvideva sprejetje ustreznih ukrepov in ne takojšnje ustatitve uporabe mednarodne pogodbe ob kršitvi človekovih pravic, saj temelji na ohranitvi mednarodne pogodbe in ukrepah, ki naj najmanj prizadenejo pogodbeni odnos med pogodbenicama.³⁰ Nekatere različice bolgarske klavzule nimajo drugega odstavka, spet druge imajo pomemben dodatni odstavek, ki določa:

»Pogodbenici oziroma pogodbenice sprejmejo vse splošne ali posebne ukrepe, ki so potrebni za izpolnjevanje njihovih obveznosti iz tega sporazuma. Odgovorne so za doseganje ciljev, določenih s tem sporazumom.« (prevod D. H.)

Naslednji korak k današnjemu besedilu klavzule je skupna izjava v evropskem pridružitvenem sporazumu s Slovaško³¹ in Češko³² leta 1993, ki je opredelila pojem posebne nuje, ter skupna izjava v sporazumu o partnerstvu in sodelovanju z Rusijo³³ z opredelitvijo pojma ustreznih ukrepov. Primeri posebne nujnosti so bili določeni tako:

»[N]ujni primeri iz člena X (člen o neizvajanju) so primeri bistvene kršitve sporazuma ene od pogodbenic. Bistvena kršitev sporazuma zajema: zavračanje izvajanja sporazuma, ki ni sankcionirano s splošnimi pravili mednarodnega prava, ali kršitev

30 M. Bulterman, nav. delo, str. 163; Commission Communication, Com 95 (216) z dne 23. maja 1995, str. 3.

31 Europe agreement establishing an association between the European Community and Member States, of the one part, and Slovak Republic, of the other part, UL L 359/2 z dne 31. decembra 1994.

32 Europe agreement establishing an association between the European Community and Member States, of the one part, and Czech Republic, of the other part, UL L 360/2 z dne 31. decembra 1994.

33 Partnership and Cooperation Agreement establishing a partnership between the European Communities and their Member States, of the one part, and the Russian Federation, of the other part, UL L 327/3 z dne 28. novembra 1997.

bistvenih elementov sporazuma, in sicer člena Y (člen o bistvenih sestavinah pogodbe).« (prevod D. H.)

Ustrezni ukrepi so bili v skupni izjavi opredeljeni kot:

»Pogodbenici soglašata, da so ustrezni ukrepi iz člena X (člen o neizvajanju) ukrepi, sprejeti v skladu z mednarodnim pravom. Če pogodbenica sprejme ukrep v posebno nujnem primeru, kakor to predvideva člen X, lahko druga pogodbenica uporabi postopek za reševanje sporov.« (prevod D. H.)

Z razvojem pogodbenih odnosov ES s tretjimi državami se je pojavila potreba po dolednejši politiki človekovih pravic. Svet EU je zato leta 1995 sprejel model klavzule o človekovih pravicah, ki naj se uporablja enotno v sporazumih s tretjimi državami.³⁴ Ta model je Komisija sestavila iz klavzule o bistveni sestavini pogodbe po besedilu iz sporazuma z Albanijo, bolgarske klavzule in obeh zgoraj omenjenih interpretativnih izjav. Dodala je še obvezno vsebino preambule, ki naj vsebuje splošno sklicevanje na človekove pravice in demokratične vrednote ter na univerzalne in regionalne instrumente, ki so skupni obema pogodbenicama. Tovrstna klavzula o človekovih pravicah z omenjenim suspenzivnim mehanizmom je prevladala od leta 1995 in je bila vključena tudi v konvencijo Lomé IV bis.

Spremenjeno klavzulo o bistvenih sestavinah kot izpopolnitev prejšnjega modela klavzule je leta 2000 uvedel Kotonovski sporazum,³⁵ ki je nadomestil loméjski okvir sodelovanja med EU in državami AKP. Klavzula o človekovih pravicah v tem sporazumu je ekstenzivna. V 9. členu je namreč med bistvenimi sestavinami pogodbe poleg človekovih pravic in demokratičnih načel poudarjeno načelo pravne države, dodatno pa je sporazum uvedel tako imenovano temeljno sestavino, in sicer dobro upravljanje.³⁶ Kotonovski sporazum vsebuje natančen izvedbeni postopek in precizno določbo o neizvajanju obveznosti, ki v 96. členu ob kršitvi bistvenih sestavin pogodbe določa posvetovalni postopek, v ta namen pa ustanavlja skupno posvetovalno telo.

34 Commission Communication, Com 95 (216) z dne 23. maja 1995, str. 6–7.

35 Partnership Agreement between the members of the African, Caribbean and Pacific Group of States (ACP) of the one part, and the European Community and its Member States, of the other part, signed in Cotonou on 23 June 2000, UL L 317 z dne 15. decembra 2000. Sporazum je sklenjen za dobo 20 let, pri čemer predvideva revizijo vsakih pet let.

36 M. Holland, nav. delo, str. 165–166; Commission Communication on the EU's Role in Promoting Human Rights and Democratization in Third Countries, Com (2001) 252 final z dne 8. maja 2001.

Pozitivni pristop je dodatno poudarila sprememba sporazuma leta 2005.³⁷ V 96. člen je bil dodan nov 1 a odstavek, v skladu s katerim morata pogodbenici izčrpati vse razpoložljive možnosti za dialog, razen v izredno nujnih primerih, in sicer pred začetkom posvetovalnega postopka. Ob neuspešnem posvetovalnem postopku, odklonitvi posvetovanja oziroma posebni nujnosti se lahko sprejmejo ustrezni ukrepi, skladni z mednarodnim pravom in sorazmerni s kršitvijo. Z drugo revizijo Kotonovskega sporazuma leta 2010³⁸ je v določbi o bistvenih sestavinah poudarjena enakovredna uporaba načel, na katerih temeljijo bistvene in temeljne sestavine za države AKP ter za EU in njene države članice.

Klavzula o človekovih pravicah je v kratkem času prerasla iz člena o podlagi za sodelovanje v pravno močnejši člen, ki je bistvena sestavina pogodbenega razmerja. Čeravno njen nastanek izvira iz potrebe EU po mehanizmu za ustavitev uporabe mednarodne pogodbe ob kršitvi človekovih pravic in demokratičnih načel, danes temelji na dialogu in ukrepih, ki naj kar najmanj vplivajo na uporabo sporazuma.

2. PRAVNA PODLAGA KLAUZULE O ČLOVEKOVIH PRAVICAH V PRAVNEM REDU EU

Vprašanje pravne podlage za uporabo klavzule o človekovih pravicah v pogodbenih odnosih EU s tretjimi državami je postalo predmet razprav od znanega mnenja Sodišča ES o pristopu ES k Evropski konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (v nadaljevanju EKČP). V tem mnenju je Sodišče ES poudarilo znano pravilo, da mora ES delovati po nanjo prenesenih pristojnostih, ali izrecnih ali domnevanih, in ciljnih, določenih v ustanovitvenem aktu, oziroma lahko pod nekaterimi pogoji pravno podlago za svoje delovanje črpa iz 308. člena Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti (v nadaljevanju PES) (zdaj 352. člen Pogodbe o delovanju Evropske unije (v nadaljevanju PDEU)). V svojem mnenju je Sodišče ES pojasnilo, da:

37 Sporazum o spremembi Sporazuma o partnerstvu med članicami skupine afriških, karibskih in pacifiških držav na eni strani ter Evropsko skupnostjo in njenimi državami članicami na drugi, podpisanega v Cotonouju dne 23. junija 2000, UL L 209/27 z dne 11. avgusta 2005.

38 Sklep Sveta 2010/648/EU z dne 14. maja 2010, UL L 287/1 z dne 4. novembra 2010. Sporazum je bil podpisan 23. junija 2010, vendar še ni začel veljati.

»[N]obena določba Pogodbe (PES) institucijam Skupnosti (ES) ne dodeljuje splošne pristojnosti uzakonjanja pravil glede človekovih pravic ali sklepanja mednarodnih pogodb na tem področju.«.³⁹ (prevod D. H.)

To nedvomno drži tudi za pogodbene odnose EU.⁴⁰ Razen pomožnih določb (angl. *ancillary clauses*) so morale imeti namreč vse določbe mednarodnih pogodb, ki jih je sklenila ES, podlago v skupnostnem pravu.

Razvijanje in utrjevanje demokracije in načela pravne države ter spoštovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin sta bili eden izmed izrecno določenih ciljev skupne zunanje in varnostne politike (v nadaljevanju SZVP)⁴¹, ne pa tudi ES, zaradi česar je bila s pravnega vidika uporaba klavzule o človekovih pravicah s strani ES nejasna. Slednje je še posebno pomenljivo zato, ker klavzula ne navaja zgolj standardov glede človekovih pravic, ki so del običajnega mednarodnega prava. Poleg tega implicira prenos nekaterih pristojnosti na skupno telo, ki jih tovrstni sporazumi predvidevajo pri posvetovalnih mehanizmih, odločitve takega organa pa bi lahko šteli za del pravnega reda EU.⁴²

V nadaljevanju je analiza določb PES, na podlagi katerih je ES vključevala klavzulo o človekovih pravicah v pogodbe s tretjimi državami, tj. 179. člena (razvoj), 181. (a) člena (ekonomsko, finančno in tehnično sodelovanje), 310. člena (pridružitveni sporazumi), 133. člena (trgovina) in 308. člena PES. Temu sledi analiza obstoja morebitnih domnevanih pristojnosti na tem področju, prikaz klavzule v praksi ter predstavitve novosti in odgovorov na odprta vprašanja, ki jih je prinesla Lizbonska pogodba.

2.1 Razvojno sodelovanje (177., 179. in 181. člen PES) ter ekonomsko, finančno in tehnično sodelovanje (181. (a) člen PES)

Pravno podlago za zunanje delovanje ES glede razvojnega sodelovanja je določal 181. člen PES, v skladu z drugim odstavkom 177. člena pa naj bi politika Skupnosti na tem področju prispevala k doseganju splošnega cilja razvijanja in krepitev demokracije in pravne države ter spoštovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin.

39 Mnenje Sodišča ES 2/94, ECHR, [1996] ECR I-1759, 27. odstavek.

40 Mnenje Sodišča ES 2/00, [2001] ECR I-9713, 22. odstavek; Zadeva C-281/01, *Komisija proti Svetu (Energy Star)*, [2002] ECR I-12049, 33. odstavek.

41 11. člen PEU.

42 L. Bartels, nav. delo, str. 172–206.

O zakonitosti uporabe klavzule o človekovih pravicah je presojalo Sodišče ES v zadevi *Portugalska proti Svetu*,⁴³ v kateri je obravnavalo sporazum o razvojnem sodelovanju med ES in Indijo. To je edini primer presoje pravne ustreznosti uporabe klavzule pred Sodiščem ES, v katerem pa slednja ni vsebovala določbe o neizvajanju. Portugalska je v tem primeru pred Sodiščem ES izpodbijala veljavnost klavzule in obstoj domnevanih pristojnosti ES za njeno vključitev v pogodbe s tretjimi državami. Zatrjevala je, da 181. člen PES ne omogoča uporabe klavzule o bistveni sestavini, ker naj bi domet klavzule presegal besedilo drugega odstavka 177. člena, ki je prispevanje k spoštovanju človekovih pravic določil zgolj za splošni cilj razvojne politike.⁴⁴ Poleg tega sklicevanje na človekove pravice v preambulah ustanovitvenih aktov na ES ne prenaša nobenih posebnih pooblastil za ukrepanje. Po mnenju Portugalske bi lahko zato mednarodne pogodbe, sklenjene na podlagi 181. člena PES, vsebovale zgolj splošno sklicevanje na človekove pravice. Sodišče ES je portugalski argument zavrnilo in poudarilo, da že samo besedilo drugega odstavka 177. člena PES izraža pomen, ki ga ES pripisuje spoštovanju človekovih pravic in demokratičnim načelom pri razvojnem sodelovanju.⁴⁵ Poleg tega je ugotovilo, da spoštovanje človekovih pravic in demokratičnih načel ni posebno področje sodelovanja v mednarodni pogodbi, klavzula pa ni presegla cilja, opredeljenega v drugem odstavku 177. člena PES⁴⁶, in ni predrugačila narave pogodbe. V tem primeru je Sodišče ES poudarilo pomen klavzule, ki je lahko med drugim pomemben dejavnik pri ustavitvi uporabe ali prenehanju sporazuma o razvojnem sodelovanju ob kršitvi človekovih pravic v državi nečlanici. Sodišče ES je s to sodbo torej potrdilo možnost sklicevanja na spoštovanje človekovih pravic kot na bistveno sestavino pogodb, ki jih sklepa ES v zvezi z razvojnim sodelovanjem.⁴⁷

Kljub tej odločitvi je v stroki ostal dvom o zakonitosti uporabe klavzule o človekovih pravicah. Sodišče ES je namreč presojalo njeno zakonitost brez določbe o neizvajanju, ki bi pogodbenicam nalagala obveznost sprejeti vse splošne ali posebne ukrepe, potrebne za izpolnjevanje obveznosti v skladu z mednarodno pogodbo. Po mnenju nekaterih so bili člani PES, ki so urejali razvojno sodelovanje, pravna podlaga zgolj za ukrepe, namenjene zagotavljanju spoštovanja človekovih pravic v tretji državi, in

43 Sodba Sodišča ES v zadevi C-268/94, *Portugalska proti Svetu*, [1996] ECR I-1759, 27. odstavek.

44 308. člen PES: »Če bi se med delovanjem skupnega trga izkazalo, da je zaradi doseganja enega od ciljev potrebno ukrepanje Skupnosti, ta pogodba pa ne predvideva potrebnih pooblastil, Svet na predlog Komisije in po posvetovanju z Evropskim parlamentom soglasno sprejme ustrezne ukrepe.«

45 Sodba Sodišča ES v zadevi C-268/94, *Portugalska proti Svetu*, [1996] ECR I-1759, 24. odstavek.

46 Prav tam.

47 Prav tam, 26. in 29. odstavek; P. Eeckhout, nav. delo, str. 470.

začasno prenehanje veljavnosti pogodbe ob kršitvah človekovih pravic, ne pa tudi za ukrepe, potrebne za izpolnitev morebitnih pozitivnih obveznosti oziroma obveznosti ravnanja, ki izhajajo iz določbe o neizvajanju.⁴⁸ Pri presoji klavzule, ki bi vsebovala tudi določbo o neizvajanju, bi bila lahko odločitev Sodišča ES drugačna.

Podobno kot za razvojno sodelovanje velja tudi za uporabo klavzule v sporazumih o ekonomskem, finančnem in tehničnem sodelovanju. Tudi 181. a člen PES je v prvem odstavku določal, da politika Skupnosti na tem področju prispeva k doseganju splošnega cilja razvijanja in krepitve demokracije in pravne države ter spoštovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Čeprav Sodišče ES ni presojalo zakonitosti uporabe klavzule o človekovih pravicah v pogodbah s tretjimi državami na podlagi 181. a člena, lahko sklepamo, da bi prišlo do enakega sklepa kakor v zgornjem primeru, saj je besedilo členov v relevantnih delih enako.⁴⁹

2.2 Trgovina (133. člen PES)

Če je v zgornjih dveh primerih pravna podlaga dana, vsaj za določene vidike uporabe klavzule, analiza 133. člena ne ponuja jasnega odgovora. 133. člen, ki je predstavljal izključno pristojnost ES, namreč človekovih pravic ni omenjal.

Čeprav se mednarodno trgovino vedno bolj povezuje z osnovnimi delovnimi standardi, zaradi česar je ES v ukrepe, ki jih je sprejemala na podlagi 133. člena, vključevala določene človekove pravice, povezava med trgovino ter človekovimi pravicami v PES ni bila jasno opredeljena.⁵⁰

V skladu z mnenjem Sodišča ES v zadevi *Natural Rubber* »naštevaje področij v 113. členu Pogodbe o ustanovitvi EGS, ki jih pokriva trgovinska politika, ni taksativno in ne zapira vrat uporabi preostalih procesov v okviru Skupnosti, namenjenih urejanju zunanje trgovine«⁵¹ (prevod D. H.). Poleg tega je poudarilo, da je 133. člen treba razumeti na način, ki ne omejuje skupne trgovinske politike na uporabo zgolj tistih instrumentov, ki vplivajo izključno na tradicionalne vidike zunanje trgovine.⁵² V tem mnenju je Sodišče ES sicer sprejelo uporabo klavzule za zaščito pravic delavcev kot

48 L. Bartels, nav. delo, str. 181–182.

49 P. Eeckhout, nav. delo, str. 469.

50 M. Bulterman, nav. delo, str. 95–96. O odnosu med trgovino in človekovimi pravicami glej tudi D. J. Liñán Nogueras in L. M. Hinojosa Martínez, nav. delo, str. 307–336.

51 Mnenje Sodišča ES 1/78, *Natural Rubber*, [1979] I-2871, 45. odstavek.

52 Prav tam, 44. odstavek.

subsidiarno določbo za skupno trgovinsko politiko.⁵³ Analogna primerjava s klavzulo o človekovih pravicah bi torej vzdržala le, če bi imela ta zgolj subsidiarni in ne bistveni pomen v pogodbi.

Sodišče ES je še menilo, da je povezava med trgovino in razvojem čedalje močnejša v sodobnih mednarodnih odnosih.⁵⁴ Ker je Sodišče ES priznalo tudi povezavo med razvojem in človekovimi pravicami,⁵⁵ bi lahko sklepali, da kadar ima trgovinska pogodba sestavine razvojnega sodelovanja, ima nedvomno tudi cilj promocije človekovih pravic.⁵⁶ Pri čisti trgovinski pogodbi (angl. *pure trade agreements*) pa tovrstno utemeljevanje ne vzdrži.

Zakonitost uporabe klavzule o človekovih pravicah v trgovinskih sporazumih so nekateri avtorji utemeljevali tudi s tem, da se je v preteklosti 133. člen uporabljal za trgovinske sankcije zoper tretje države.⁵⁷ Sankcije na podlagi 133. člena so se izvajale v sklopu Evropskega političnega sodelovanja in pozneje SZVP⁵⁸, saj – kot je dejalo Sodišče ES v zadevi *Centro-Com*⁵⁹ – druge izbire ni bilo. Z uvedbo 301. člena PES, ki je določil novo podlago za trgovinske sankcije, pa so se ekonomske sankcije umaknile iz domene 133. člena.⁶⁰

Dodatni dvom o pravni podlagi klavzule o človekovih pravicah v trgovinskih sporazumih je nastal z mnenjem Sodišča ES 2/00,⁶¹ iz katerega izhaja, da je lahko 133. člen pravna podlaga zgolj za ukrepe, ki se po svojem smislu, cilju in vsebini usmerjajo k pospeševanju, olajšanju ali urejanju trgovine (angl. *to promote, facilitate or govern trade*). Morda ni zanemarljiv niti podatek, da je ES v večini mednarodnih pogodb s klavzulo o človekovih pravicah poleg 133. člena kot pravno podlago navedla še 181. člen ali 308. člen PES.

53 E. Fierro, nav. delo (2001), str. 48. Glej tudi mnenje Sodišča ES 1/78, *Natural Rubber*, [1979] I-2871, 56. odstavek: »Dejstvo, da sporazum zajema področja, kakršna so tehnološka pomoč, raziskovalni programi, delovne razmere v posamezni gospodarski panogi ali posvetovanja, ne more spremeniti opisa sporazuma, ki se mora presojati ob upoštevanju bistvenega cilja ne glede na posamezne klavzule, ki so pomožne.« (prevod D. H.).

54 Sodba Sodišča ES v zadevi C-45/86, *Komisija proti Svetu*, [1987] ECR 1493, 17. odstavek.

55 Sodba Sodišča ES v zadevi C-298/94, *Portugalska proti Svetu*, [1996] ECR I-6177.

56 E. Fierro, nav. delo (2001), str. 50.

57 A. Rosas, nav. delo, str. 146.

58 P. Koutrakos, nav. delo, str. 76; S. Bohr, nav. delo, str. 256–257.

59 Sodba Sodišča ES v zadevi C-124/95, *Centro-Com*, [1997] ECR I-81, 28. odstavek.

60 L. Bartels, nav. delo, str. 184–187.

61 Mnenje Sodišča ES 2/00, [2001] ECR I-9713, 35. odstavek.

2.3 Pridružitveni sporazumi (310. člen PES)

V zadevi *Demirel* je Sodišče ES pridružitvene sporazume opisalo kot mednarodne pogodbe, ki oblikujejo poseben privilegirani odnos z državo nečlanico, ki mora biti vsaj do neke mere del sistema Skupnosti.⁶² Tradicionalno so se tovrstne pogodbe sklepale z državami, ki bi v prihodnosti lahko postale članice EU, s časom pa se je 310. člen PES začel uporabljati tudi za mednarodne pogodbe z drugimi državami, na primer s Čilom, Južnoafriško republiko in državami AKP. Ker pridružitveni sporazum državi nečlanici omogoča delno sodelovanje v sistemu ES, ki teži k harmonizaciji ter približevanju pravnega in ekonomskega sistema države nečlanice sistemu EU, je to lahko oziroma celo mora biti pogojeno s spoštovanjem človekovih pravic in demokratičnih načel, na katerih sloni EU.⁶³ Poleg tega imajo pridružitveni sporazumi pogosto sestavine razvojnega sodelovanja, katerega cilj je tudi uveljavljanje človekovih pravic in demokratičnih načel, zato je v teh primerih pogojevanje človekovih pravic legitimno vključeno tudi v pridružitvene sporazume.⁶⁴

2.4 PES – 308. člen

Če izrecne ali domnevane pristojnosti ni bilo, je pravno podlago za delovanje ES predvideval 308. člen PES.⁶⁵ Ta je omogočal delovanje ES, če se je izkazalo, da je bilo zaradi uresničevanja enega od ciljev Skupnosti potrebno ukrepanje slednje, medtem ko PES ni predvidevala potrebnih pooblastil.

V skladu z mnenjem 2/94 Sodišča ES se omenjeni člen ni smel uporabljati za širitev obsega pristojnosti ES prek meja iz določb PES, še posebno tistih, ki so opredeljevale naloge in dejavnosti ES. Ravno tako ni dajal pravne podlage za sprejetje določb, ki bi vsebinsko spremenile PES, s čimer bi se obšel postopek, predviden za spremembo ustanovitvenega akta.⁶⁶ Dvomi o obsegu 308. člena PES glede človekovih pravic so se pojavili prav z mnenjem 2/94 Sodišča ES. Vendar pa se je slednje v tem mnenju osredotočilo izključno na vprašanje, ali bi pristop k EKČP vplival na ustanovitveni akt, kar bi preseгло domet 308. člena. Pri presoji zakonitosti uporabe klavzule o človekovih pravicah v mednarodnih pogodbah, sklenjenih na podlagi 308. člena PES,

62 Sodba Sodišča ES v zadevi C-12/86, *Meryem Demirel proti Stad Schwäbisch Gmünd*, [1987] ECR 3747, 9. odstavek.

63 M. Bulterman, nav. delo, str. 94.

64 E. Fierro, nav. delo (2003), str. 255.

65 Mnenje Sodišča ES 2/94, *ECHR*, [1996] ECR I-1759, 28. odstavek.

66 Prav tam, 30. odstavek.

je torej ključno vprašanje, ali je spoštovanje človekovih pravic in demokratičnih načel cilj ES, četudi jih 2. in 3. člen PES nista vsebovala.

Številni avtorji menijo, da je skupni učinek določb ustanovitvenih aktov, izjav, sodne prakse Sodišča ter drugega odstavka 177. člena in 181. člena PES spoštovanje človekovih pravic in demokratičnih načel uvrstilo med tako imenovane prečne cilje (angl. *transverse objective*) ES.⁶⁷ Cilji pogodbe niso nujno vsebovani le v določbah, ki jih izrecno navajajo, kar izhaja tudi iz dela Sodišča ES, ki se pri presoji ciljev ES ni omejilo zgolj na analizo 2. in 3. člena PES.⁶⁸ Kljub navedenemu pa ob natančni analizi tega vprašanja preprostega odgovora ni mogoče ponuditi.⁶⁹ K temu nedvomno prispeva tudi naslednje dejstvo. Leta 1999 je Svet EU na podlagi 308. člena PES sprejel uredbo o določitvi zahtev za opravljanje dejavnosti Skupnosti, razen razvojnega sodelovanja, ki s politiko sodelovanja Skupnosti prispevajo k splošnemu cilju razvijati in krepiti demokracijo in pravno državo ter spoštovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin v tretjih državah.⁷⁰ S sprejetjem omenjene uredbe so bile potrjene utemeljitve v prid 308. členu PES kot pravni podlagi za delovanje ES v zvezi s človekovimi pravicami. Vendar pa je sprememba te uredbe leta 2004 prinesla nov dvom, saj je bila pravna podlaga uredbe spremenjena v drugi odstavek 181. (a) člena.⁷¹

2.5 Domnevane pristojnosti ES

Domnevano pristojnost ES na področju človekovih pravic nekateri črpajo iz dolžnosti Sodišča ES zagotavljati spoštovanje temeljnih pravic po pravu ES. Vendar pa ta utemeljitev zanemarja, da je imelo Sodišče ES po 220. členu PES pristojnost zagotavljati spoštovanje temeljnih pravic, medtem ko je druge institucije niso imele.

Prepričljivejši je obstoj funkcionalne domnevane pristojnosti, po kateri je morala imeti ES tiste pristojnosti, ki so bile potrebne za opravljanje njenih funkcij. Za zagotovitev zakonitosti svojih ravnanj je morala zagotoviti tudi, da pri tem spoštuje

67 B. Brandtner in A. Rosas, nav. delo, str. 472.

68 Sodba Sodišča ES v zadevi C-240/83, *Procureur de la République proti ADBHU*, [1985] ECR 531, 13. odstavek. Da Sodišče ES ciljev ES ne presoja zgolj po členih, ki cilje izrecno navajajo, je razvidno iz zadeve *Jippes*, v kateri je Sodišče ES pri odločanju, ali dobro počutje živali (angl. *animal welfare*) spada med cilje ES, poleg 2. člena preverjalo tudi 33. člen PES; C-189/01, *Jippes*, [2001] ECR I-5689, 71. odstavek.

69 Za utemeljitve, ki govorijo proti transverzalni naravi človekovih pravic in demokratičnih načel v ES, glej L. Bartels, nav. delo, str. 190–207.

70 Council Regulation (EC) No 976/1999 of 29 April 1999, UL L 120/8 z dne 8. maja 1999.

71 Uredba Sveta (ES) št. 2242/2004 o spremembah Uredbe Sveta (ES) št. 976/1999, UL L 390/21 z dne 31. decembra 2004.

temeljne pravice. Klavzula o človekovih pravicah v pogodbah s tretjimi državami je ES omogočala, da svoja ravnanja ohranja v mejah spoštovanja temeljnih pravic. Če so torej njena finančna sredstva, namenjena tretji državi na podlagi pogodbe s to državo, uporabljana za kršitev človekovih pravic, je morala ES zagotoviti, da pri kršitvah ne sodeluje, in finančna sredstva preusmeriti ali začasno ukiniti. Vendar pa funkcionalna domnevana pristojnost ES ne daje pravne podlage za pozitivne ukrepe v tretji državi za spodbujanje človekovih pravic, kar je postal pomemben vidik klavzule, zato tudi ta utemeljitev ne ponuja potrebne rešitve.

2.6 Klavzula o človekovih pravicah po Lizbonski pogodbi

Lizbonska pogodba,⁷² ki je spremenila PEU in PES, je prinesla pomembne novosti glede človekovih pravic. Tako je v 6. členu PEU Listini o temeljnih pravicah EU pripisala enako pravno veljavo kakor ustanovitvenim aktom, EU pa zavezala za pristop k EKČP. Z vidika zakonitosti uporabe klavzule o človekovih pravicah so bistvenega pomena tudi druge določbe o človekovih pravicah v preambuli, pa tudi v izvedbenem delu PEU in PDEU.

Preambula PEU poleg zavezanosti k načelom svobode, demokracije in spoštovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter pravne države govori o »zajemanju navdih iz kulturne, verske in humanistične dediščine Evrope, iz katere so se razvile univerzalne vrednote nedotakljivosti in neodtujljivosti človekovih pravic, svobode, demokracije, enakosti in pravne države«. Vrednote, na katerih temelji EU, opredeljuje 2. člen PEU, ki med drugim omenja spoštovanje človekovega dostojanstva, svobode, demokracije, enakosti, pravne države in spoštovanja človekovih pravic, vključno s pravicami pripadnikov manjšin. Bistvenega pomena je tudi 3. člen PEU, ki opredeljuje cilje EU ter uvršča mednje krepitev miru, njenih vrednot in blaginje njenih narodov, pri čemer so vrednote našete v zgoraj omenjenem 2. členu. Tako so človekove pravice prvič izrecno uvrščene med cilje EU in zunanjih odnosov. V skladu s petim odstavkom 3. člena PEU pa EU v odnosih s preostalim svetom podpira in spodbuja svoje vrednote in interese ter prispeva k zaščiti svojih državljanov. Prispeva k miru, varnosti, trajnostnemu razvoju Zemlje, solidarnosti in medsebojnemu spoštovanju med narodi, prosti in pravični trgovini, odpravi revščine in varstvu človekovih pravic, predvsem pravic otrok, pa tudi k doslednemu spoštovanju in razvoju mednarodnega prava, zlasti k spoštovanju načel Ustanovne listine Organizacije združenih narodov.

72 UL C 306 z dne 17. decembra 2007. Lizbonska pogodba, ki spreminja Pogodbo o Evropski uniji in Pogodbo o ustanovitvi Evropske skupnosti je bila podpisana 13. decembra 2007 v Lizboni in začela veljati 1. decembra 2009. Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti se po novem imenuje Pogodba o delovanju Evropske unije.

Poleg tega PEU v prvem odstavku 21. člena določa, da EU pri njenem delovanju na mednarodni ravni vodijo načela, ki so bila podlaga njenega nastanka, razvoja in širitve in ki jih želi s svojim delovanjem tudi spodbujati v svetu: demokracija, pravna država, univerzalnost in nedeljivost človekovih pravic ter temeljnih svoboščin, spoštovanje človekovega dostojanstva, enakost in solidarnost ter spoštovanje načel Ustanovne listine Organizacije združenih narodov in mednarodnega prava. V skladu z drugim odstavkom 21. člena si EU prizadeva za visoko stopnjo sodelovanja na vseh področjih mednarodnih odnosov, med drugim za utrjevanje in podporo demokracije, pravne države, človekovih pravic in načel mednarodnega prava. Načela in cilje, opredeljene v 21. členu EU, spoštuje tudi pri oblikovanju in opravljanju svojih zunanjih dejavnosti na različnih področjih iz Splošne določbe o zunanjem delovanju Unije v PEU, pa tudi iz petega dela PDEU, tj. Zunanje delovanje Unije, ter zunanjih vidikov svojih drugih politik.

Spremembe, ki jih je v PEU vnesla Lizbonska pogodba, se kažejo še v PDEU. Prvi odstavek 207. člena PDEU (prej 133. člen PES) tako določa, da se skupna trgovinska politika izvaja po načelih in ciljeh zunanjega delovanja EU. To pa PDEU določa tudi za politiko EU glede razvojnega sodelovanja v 208. členu (prej 177. člen PES) ter za gospodarsko, finančno in tehnično sodelovanje s tretjimi državami v 212. členu (prej 181. (a) člen PES). Ker med cilje zunanjega delovanja EU po Lizbonski pogodbi spada tudi prizadevanje za utrjevanje in podporo demokracije, pravne države in človekovih pravic in načel mednarodnega prava po svetu, PDEU odpravlja dvome o primernosti pravne podlage za vključitev klavzule o človekovih pravicah v mednarodne pogodbe, sklenjene s tretjimi državami. Slednje lahko tako poleg 207. člena, 208. člena in 212. člena PDEU ugotavljamo tudi za pridružitvene sporazume in 352. člen PDEU (prejšnji 308. člen PES).

3. KLAUZULA O ČLOVEKOVIH PRAVICAH V PRAKSI

Uporaba klavzule o človekovih pravicah je pogosta in z nekaterimi razlikami v besedilu konsistentna vse od leta 1995. Klavzula je danes v več kot 45 mednarodnih pogodbah, sklenjenih s tretjimi državami neposredno ali posredno z mednarodnimi pogodbami z regionalnimi organizacijami.

Kljub velikemu številu držav, ki so zavezane s klavzulo, lahko ugotovimo, da je večinoma vključena v mednarodne pogodbe, sklenjene z državami v razvoju oziroma gospodarsko nerazvitimi državami. To so predvsem sporazumi o razvojnem sodelovanju, partnerstvu in sodelovanju, trgovinski in pridružitveni sporazumi. Čeravno se je ta prispevek osredotočil na pravne vidike klavzule, se njena politična stran ne da prezreti. O tem jasno priča primer Avstralije in Nove Zelandije, ki sta leta 1997

ravno zaradi prizadevanj ES, da bi v sporazum o sodelovanju vključila klavzulo o človekovih pravicah, zavrnilo njegovo sklenitev. Državi sta zatrjevali, da spada varstvo človekovih pravic na večstransko in ne na dvostransko področje, zagovarjali stališče, da je treba ločiti vprašanje človekovih pravic in trgovino, ter trdili, da je tovrstna klavzula nesprejemljiva za države s primerljivimi standardi človekovih pravic z EU.⁷³ Sporazum ni bil sklenjen, saj je ES vztrajala pri vključitvi klavzule. Zato sta leta 1997 EU in Avstralija sprejeli pravno nezavezujočo skupno izjavo o odnosih med EU in Avstralijo. Okvir tega dvostranskega sodelovanja je bil izpopolnjen leta 2003 z »2003 Cooperation Agenda«, 29. oktobra 2008 pa je prejšnji podlagi nadomestil nov okvir za partnerstvo med Evropsko unijo in Avstralijo. S takim ravnanjem EU nedvomno prispeva k zmanjšanju očitkov o dvojnih merilih pri uporabi klavzule o človekovih pravicah. Kljub temu pa obstajajo mednarodne pogodbe, sklenjene z razvitimi državami po letu 1995, ki klavzule ne vsebujejo.⁷⁴ Kršitev človekovih pravic in demokratičnih načel je lahko po drugi strani tudi razlog, da mednarodna pogodba med EU in tretjo državo sploh ni sklenjena. Tak primer je Kuba, ki ni pogodbenica Kotonovskega sporazuma, čeprav spada v skupino držav AKP. Mjanmar (Burma) pa je kot edina članica Zveze držav jugovzhodne Azije (v nadaljevanju ASEAN) izključena iz sporazuma o sodelovanju iz leta 1980.

Poleg nekonsistentnosti, na katero opozarja Evropski parlament (v nadaljevanju EP) pri primerjavi razvitih držav in držav v razvoju, je opazno razlikovanje pri uporabi klavzule v odnosih EU z državami jugovzhodne Azije. Trgovinske odnose EU z večino držav članic ASEAN namreč še vedno ureja sporazum o sodelovanju iz leta 1980, ki klavzule o človekovih pravicah ne vsebuje. Tako kot sporazum z državami članicami ASEAN⁷⁵ je ne vsebuje niti sporazum o sodelovanju s Kitajsko⁷⁶ iz leta 1985. EP kot glasen zagovornik človekovih pravic v EU zagovarja razširitev uporabe klavzule na vse nove sporazume s tretjimi državami ne glede na to, ali so države v razvoju ali

73 E. Fierro, nav. delo (2003), str. 285–302.

74 Glej na primer Agreement on Economic European Area, UL L 1 z dne 3. januarja 1994; Sporazum o sodelovanju med Evropsko Skupnostjo in Kneževino Andoro, UL L 135/14 z dne 28. maja 2005; Agreement on Cooperation and Customs Union between the European Economic Community and the Republic of San Marino, UL L 84/43 z dne 28. maja 2002; Decision No 1/95 of the EC-Turkey Association Council of 22 December 1995 on implementing the final phase of the Customs Union, UL L 35/1 z dne 13. februarja 1996.

75 Cooperation Agreement between the European Economic Community and Indonesia, Malaysia, the Philippines, Singapore and Thailand – member countries of the Association of South – East Asian Nations, UL L 144/2 z dne 10. junija 1980. Sporazum velja za vse članice ASEAN skupine z izjemo Mjanmarja (Burme).

76 Agreement on Trade and Economic Cooperation between the European Economic Community and the People's Republic of China, L 250/2 z dne 25. maja 1985.

razvite države, in vključno s sektorskimi sporazumi.⁷⁷ Sektorski sporazumi, ki prevladujejo pri dvostranskih odnosih z razvitimi državami, zaradi posebnosti vsebinskih področij sklicevanj na človekove pravice ne vsebujejo. Poleg tega se EP zavzema za ponovno pogajanje o sporazumih, ki klavzule ne vsebujejo.

Analiza uporabe klavzule kot podlage za posvetovanje, prekinitve pomoči ali druge ukrepe kaže na njeno uporabo v omejenem številu primerov. Uporabljena je bila za Niger, Gvinejo, Gvinejo Bissau, Srednjeafriško republiko, Togo, Haiti, Komore, Slonokoščeno obalo, Fidži, Liberijo, Zimbabve, Madagaskar in Mavretanijo, pri čemer vse omenjene države spadajo v skupino držav AKP. Bistveni razlog za tovrstno prakso je gotovo, da razen Kotonovske konvencije za izvajanje klavzule v preostalih mednarodnih pogodbah niso bila sprejeta primerljiva postopkovna pravila.⁷⁸ Na to je opozoril tudi EP, ki je v resoluciji z dne 8. maja 2008 ponovil svoj poziv, naj se klavzule o človekovih pravicah izvajajo s preglednejšim postopkom posvetovanja med pogodbenicami, s katerim bi bili podrobno določeni politični in pravni vzvodi za primer zahteve po prekinitvi dvostranskega sodelovanja zaradi večkratnih in/ali sistematičnih kršitev človekovih pravic v nasprotju z mednarodnim pravom.⁷⁹

Nadaljnja preučitev primerov, v katerih so bili zaradi kršitve klavzule o človekovih pravicah sprejeti ustrezni ukrepi zoper državo, pa kaže, da je povod za sklicevanje na to klavzulo pogosto kršitev demokratičnih načel.⁸⁰ Poleg tega so opozorili na kršitve človekovih pravic kot na razlog za začetek posvetovalnega postopka v Gvineji in Zimbabveju, medtem ko je Liberija edina, pri kateri je bila ugotovljena posebna nujnost, in sicer zaradi varnostnih razmer v državi.

77 European Parliament Resolution on Human Rights in the World in 2002 and the European Union's Policy, (2002/2011(INI)), UL C 76E z dne 25. marca 2003; Resolucija Evropskega parlamenta z dne 26. aprila 2007 o letnem poročilu o človekovih pravicah po svetu v letu 2006 in politiki EU na tem področju (2007/2020(INI)), UL C 74E z dne 20. marca 2008.

78 Za učinkovitost izvajanja Kotonovskega sporazuma, ki je mešani sporazum, je pomemben tudi notranji sporazum o ukrepih in postopkih za izvedbo sporazuma, ki so ga sprejele države članice EU. Glej Internal Agreement between the Representatives of the Governments of the Member States, meeting with the Council, on the measures to be taken and procedures to be followed for the implementation ACP-EC Partnership Agreement, UL L 317/376 z dne 15. decembra 2000.

79 Glej 129. odstavek Resolucije Evropskega parlamenta z dne 8. maja 2008 o letnem poročilu o človekovih pravicah v svetu za leto 2007 in politiki EU na tem področju (2007/2274(INI)), UL C 271E z dne 12. novembra 2009.

80 Nedemokratične volitve so bile razlog za začetek posvetovalnega postopka in/ali ustrezne ukrepe v teh državah: Togo, Haiti, Gvineja in Zimbabve. Državni udar je bil razlog za začetek posvetovalnega postopka in/ali ustrezne ukrepe pri teh državah: Komori, Niger, Gvineja Bissau, Fidži, Srednjeafriška republika in Slonokoščena obala.

Značilnost ukrepov je, da so izbrani na način, ki naj najmanj prizadene prebivalstvo. Pri Zimbabveju je EU tako začasno ustavila financiranje proračunske podpore in finančno podporo vsem projektom, razen tistim, ki so neposredno podpirali prebivalstvo, bili usmerjeni v socialne sektorje in namenjeni spodbujanju spoštovanja demokratičnih načel, človekovih pravic in vladavine prava.

O učinkovitosti ukrepov, ki jih je sprejela EU kot odziv na kršitev klavzule o človekovih pravicah, je težko soditi, saj EU do danes ni naredila nikakršne ocene, na kar opozarja tudi EP.⁸¹ Nedvomno pa grožnja EU z ukrepi ni zanemarljiva. Gvineja Bissau je ob uvedbi posvetovalnega postopka pokazala pripravljenost izpolniti pričakovanja EU in ponovno vzpostaviti vladavino prava, ločiti vojaško in civilno oblast, spoštovati časovni raspored, predviden za volitve, ter ponovno vzpostaviti državne institucije, kar je ES upoštevala pri sprejemanju ukrepov, ki so bili zgolj simbolični.

Ukrepi, ki jih je EU sprejemala zoper kršiteljice klavzule, so postopoma pridobivali pozitivno naravo. Za Togo je tako Svet sicer posegel po najostrejši meri in ustavil sodelovanje, a je istočasno odobril finančno pomoč za pobude te države, namenjene vzpostavitvi stanja, ki bi izpolnjevalo zahteve klavzule. Pozitivni in proaktivni pristop EU v okviru klavzule o človekovih pravicah se kaže še v dialogu, namenjanju sredstev EU za projekte, s katerimi naj se uresničijo bistvene sestavine pogodbe, razpršitev sodelovanja glede razvojne pomoči, ki vključuje nevladne organizacije, pa tudi spremljanje stanja kršitev človekovih pravic in demokratičnih načel. Dialog je danes pomemben del pogojevanja EU, ki se kaže tudi z delovanjem skupnih teles, predvidenih v mednarodnih pogodbah. To pa je v praksi uporabe klavzule ključnega pomena za doseg napredka, saj je lahko učinek enostranskih ukrepov na politične spremembe v neki državi, ki jih ne spremlja dialog, ničel ali celo negativen.⁸²

Sklep

Klavzula o človekovih pravicah zavzema pomembno mesto v politiki človekovih pravic EU. Ravno zaradi svojega pomena in dometa v delovanju EU je bila deležna poglobljenih pravnih analiz z vidika vsebine, tj. obstoja negativnih in pozitivnih obveznosti, pa tudi vprašanja pristojnosti ES za uporabo te klavzule.

81 Resolucija Evropskega parlamenta z dne 4. septembra 2008 o oceni sankcij EU kot delu dejavnosti in politik EU na področju človekovih pravic (2008/2031(INI)), UL C 295E z dne 4. decembra 2009.

82 A. Adeno, nav. delo, str. 576.

Na mnoga vprašanja v zvezi s pravno podlago klavzule je odgovorila Lizbonska pogodba, ki je v 3. in 21. členu PEU prispevanje k varstvu človekovih pravic v odnosih s preostalim svetom umestila med cilje in načela zunanjega delovanja EU. S temi spremembami je EU dobila jasno pravno podlago za delovanje na področju človekovih pravic v okviru zunanjih odnosov.

Poleg razjasnitve pravne podlage bo za nadaljnji razvoj klavzule o človekovih pravicah odločilnega pomena večja vloga EP po Lizbonski pogodbi pri pogajanjih in sklepanju mednarodnih pogodb s tretjimi državami, vključno s trgovinskimi sporazumi, pa tudi kot sozakonodajalca pri sprejemanju izvedbenih ukrepov. V skladu z 218. členom PDEU, razen sporazumov, ki zadevajo izključno skupno zunanjo in varnostno politiko, potrebuje Svet odobritev EP tudi za sklenitev mednarodnih pogodb na področjih, za katera velja redni zakonodajni postopek. Ta ureditev je bistvena novost, ker je bila prej odobritev EP potrebna zgolj za pomembnejše trgovinske sporazume. Tovrstna okrepitev vloge EP bo lahko prispevala k zagotavljanju konsistentnosti pri uporabi klavzule o človekovih pravicah v mednarodnih pogodbah s tretjimi državami. To lahko sklepamo tudi na podlagi resolucije EP iz leta 2006,⁸³ v kateri je EP poudaril, da ne bo privolil v nove mednarodne pogodbe, ki ne bodo vsebovale klavzule o človekovih pravicah in demokraciji.

Na podlagi uporabe klavzule pa lahko ugotovimo, da bi bilo treba za njeno učinkovito izvajanje sprejeti zanjo novo vzorčno besedilo, ki naj sledi vzoru Kotonovskega sporazuma. Poleg spoštovanja demokratičnih načel in človekovih pravic bi kot bistveno sestavino pogodbe morali opredeliti načelo vladavine prava in dobrega upravljanja.⁸⁴ Novi model klavzule bi moral biti določnejši tudi v določbi o neizvajanju, ki bi morala vsebovati pojem hudih in očitnih kršitev človekovih pravic, s čimer bi se izognili nestvarni implikaciji, da je sleherna kršitev človekovih pravic podlaga za ustavitev uporabe mednarodne pogodbe. K večji teži klavzule v praksi bi prispevala še ureditev posvetovalnega postopka z natančno urejenimi političnimi in pravnimi vzvodi, ki bi se uporabljali ob prošnji za odložitev izvajanja dvostranskega sodelovanja. Dosedanja praksa namreč kaže, da je ravno pomanjkanje tovrstnih pravil vzrok za skromno izvajanje klavzule. Ker je ustavitev uporabe mednarodne pogodbe skrajni ukrep v odnosih med EU in tretjimi državami, je treba razviti jasen sistem ukrepov, ki bodo ponudili primerno drugo možnost ravnanja. Izkušnja, pridobljena

83 Resolucija Evropskega parlamenta o klavzuli o človekovih pravicah in demokraciji v sporazumih Evropske unije (2005/2057(INI)), UL C 290E z dne 29. novembra 2006.

84 Kot prizadevanje v tej smeri lahko razumemo 2. člen Stabilizacijsko-pridružitvenega sporazuma med Evropskima skupnostma in njunimi državami članicami na eni strani ter Republiko Črno goro na drugi strani, ki omenja načelo pravne države in načela tržnega gospodarstva, UL L 108/3 z dne 29. aprila 2010.

na podlagi klavzule o človekovih pravicah in demokraciji iz 9. in 96. člena Kotonovskega sporazuma, bi tako lahko postala sestavni del vseh prihodnjih mednarodnih pogodb med EU in tretjimi državami. Novi model klavzule bi moral poudariti tudi prirejenost pogodbenic. Klavzula je namreč dvosmerni instrument, ki EU in tretji državi nalaga, da druga drugi odgovarjata za svojo politiko glede človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Za razvoj klavzule v učinkovit mehanizem širjenja spoštovanja človekovih pravic po svetu bi bilo potrebno tudi redno in sistematično ocenjevanje njenega vpliva na spoštovanje človekovih pravic v tretjih državah.⁸⁵

Literatura

Knjige in članki:

- Addis Adeno: *Economic Sanctions and the Problem of Evil*, v: *Human Rights Quarterly*, 25 (2003) 3, str. 573–624.
- Philip Alston in Joseph H. H. Weiler: *An »Ever Closer Union« in Need of a Human Rights Policy*, v: *European Journal of International Law*, 9 (1998) 4, str. 658–723.
- Philip Alston, Mara Bustelo in James Heenan (ur.): *The EU and Human Rights*. Oxford University Press, Oxford 1999.
- Lorand Bartels: *Human Rights Conditionality in the EU's International Agreements*, Oxford University Press, Oxford 2005.
- Sebastian Bohr: *Sanctions by the United Nations Security Council and the European Community*, v: *European Journal of International Law*, 4 (1993) 1, str. 256–268.
- Barbara Brandtner in Allan Rosas: *Human Rights and the External Relations of the European Community: An Analysis of Doctrine and Practice*, v: *European Journal of International Law*, 9 (1998) 3, str. 468–490.
- Mielle Bulterman: *Human Rights in the Treaty Relations of the European Community: Real Virtues or Virtual Reality*, Intersentia, Antwerpen 2001.
- Marise Cremona: *Human Rights and Democracy Clauses in the EC's Trade Agreements*, v: *Law & Justice*, 126/127 (1995), str. 105–119.
- Piet Eeckhout: *External Relations of the European Union: Legal and Constitutional Foundations*, Oxford University Press, New York 2004.
- Elena Fierro: *Legal Basis and Scope of the Human Rights Clauses in EC Bilateral Agreements: Any Room for Positive Interpretation?*, v: *European Law Journal*, 7 (2001) 1, str. 41–68.
- Elena Fierro: *The EU's Approach to Human Rights Conditionality in Practice*, Kluwer Law International, Haag 2003.
- Martin Holland: *20/20 Vision? The EU's Cotonou Partnership Agreement*, v: *Brown Journal of World Affairs*, 9 (2003) 2, str. 161–175.
- Menno T. Kamminga: *Human Rights and the Lomé Conventions*, v: *Netherlands Quarterly of Human Rights*, 7 (1989) 1, str. 28–35.

85 M. Bulterman, nav. delo, str. 276–278; L. Bartels, nav. delo, str. 237–239.

- Panos Koutrakos: *Trade, Foreign Policy and Defence in EU Constitutional Law: The Legal Regulation of Sanctions, Exports of Dual-Use Goods and Armaments*, Hart Publishing, Oxford in Portland, Oregon 2001.
- Charles Leben: *Is there a European Approach to Human Rights?*, v: Alston, Philip, Bustelo, Mara, in Heenan, James (ur.): *The EU and Human Rights*, Oxford University Press, Oxford 1999, str. 69–97.
- Diego J. Liñán Nogueras in Luis M. Hinojosa Martínez: *Human Rights Conditionality in the External Trade of the European Union: Legal and Legitimacy Problems*, v: *Columbia Journal of European Law*, 7 (2001), str. 307–336.
- Demetrios Marantanis: *Human Rights, Democracy and Development: the European Community Model*, v: *Harvard Human Rights Journal*, 7 (1994), str. 1–32.
- Eibe Ridel in Martin Will: *Human Rights Clauses in External Agreements of the EC*, v: Philip Alston, Mara Bustelo in James Heenan (ur.): *The EU and Human Rights*, Oxford University Press, Oxford 1999, str. 723–754.
- Allan Rosas: *Mixed Union-Mixed Agreements*, v: Martti Koskenniemi (ur.): *International Law Aspects of the European Union*, Kluwer Law International, Haag 1998, str. 125–149.
- Stelios Stavridis: *Democratic Conditionality Clause, Use of Sanctions and the Role of the European Parliament in the Euro-Mediterranean Partnership*, v: *Agora without Frontiers*, 9 (2004) 4, str. 288–306.
- Elizabeth Shaver Duquette: *Human Rights in the European Union: Internal Versus External Objectives*, v: *Cornell International Law Journal*, 34 (2001) 2, str. 363–396.
- Karen E. Smith: *The Use of Political Conditionality in the EU's Relations with Third Countries: How Effective?*, v: *European Foreign Affairs Review*, 3 (1998) 2, str. 253–274.

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, novi prevod konvencije objavljen v Ur. l. RS – Mednarodne pogodbe, št. 13/11 (Ur. l. RS, št. 87/11).

Pravni akti in dokumenti EU:

- Agreement between the European Economic Community and the Republic of Albania, on Trade and Commercial and Economic Co-operation, UL L 343/2 z dne 25. novembra 1992.
- Agreement on Cooperation and Customs Union between the European Economic Community and the Republic of San Marino, UL L 84/43 z dne 28. maja 2002.
- Agreement on Trade and Economic Cooperation between the European Economic Community and the People's Republic of China, L 250/2 z dne 25. maja 1985.
- Cooperation Agreement between the European Economic Community and Indonesia, Malaysia, the Philippines, Singapore and Thailand - member countries of the Association of South-East Asian Nations, UL L 144/2 z dne 10. junija 1980.

- Europe Agreement establishing an association between the European Communities and their Member States, of the one part, and the Republic of Bulgaria, of the other part, UL L 358/3 z dne 31. decembra 1994.
- Europe Agreement establishing an association between the European Economic Communities and their Member States, of the one part, and Romania, of the other part, UL L 357/2 z dne 31. decembra 1994.
- Europe agreement establishing an association between the European Community and Member States, of the one part, and Slovak Republic, of the other part, UL L 359/2 z dne 31. decembra 1994.
- Europe agreement establishing an association between the European Community and Member States, of the one part, and Czech Republic, of the other part, UL L 360/2 z dne 31. decembra 1994.
- Framework Agreement for cooperation between the European Economic Community and the Republic of Paraguay, UL L 313/72 z dne 30. oktobra 1992.
- Framework Agreement for cooperation between the European Economic Community and the Republic of Chile, UL L 79/2 z dne 26. marca 1991.
- Framework Agreement for trade and economic cooperation between the European Economic Community and the Argentine Republic, UL L 295/67 z dne 26. oktobra 1990.
- ACP-EEA Convention of Lomé, UL L 25/1 z dne 30. januarja 1976.
- Second ACP-EEA Convention signed at Lomé on 31 October 1979, UL L 347/1 z dne 22. decembra 1980.
- Third ACP-EEC Convention signed at Lomé on 8 December 1984, UL L 86/3 z dne 31. marca 1986.
- Fourth ACP-EEC Convention signed at Lomé on 15 December 1989, UL L 229/1 z dne 17. avgusta 1991.
- Partnership and Cooperation Agreement establishing a partnership between the European Communities and their Member States, of the one part, and the Russian Federation, of the other part, UL L 327/3 z dne 28. novembra 1997.
- Partnership Agreement between the members of the African, Caribbean and Pacific Group of States (ACP) of the one part, and the European Community and its Member States, of the other part, signed in Cotonou on 23 June 2000, UL L 317 z dne 15. decembra 2000.
- Sporazum o spremembi Sporazuma o partnerstvu med članicami skupine afriških, karibskih in pacifiških držav na eni strani ter Evropsko skupnostjo in njenimi državami članicami na drugi, podpisane v Cotonouju dne 23. junija 2000, UL L 209/27 z dne 11. avgusta 2005.
- Stabilizacijsko-pridružitveni sporazum med Evropskima skupnostma in njunimi državami članicami na eni strani in Republiko Črna gora na drugi strani, UL L 108/3 z dne 29. aprila 2010.

Dokumenti EU institucij:

- Commission Communication on the EU's Role in Promoting Human Rights and Democratization in Third Countries, Com (2001) 252 final z dne 8. maja 2001.
- Commission Communication on the Inclusion of Respect for Democratic Principles and Human Rights in Agreements between the Community and Third Countries, Com (95) 216 z dne 23. maja 1995.

Resolucija Evropskega parlamenta z dne 26. aprila 2007 o letnem poročilu o človekovih pravicah po svetu v letu 2006 in politiki EU na tem področju (2007/2020(INI)), UL C 74E z dne 20. marca 2008.

European Parliament Resolution on Human Rights in the World in 2002 and the European Union's Policy, (2002/2011(INI)), UL C 76E z dne 25. marca 2003.

Resolucija Evropskega parlamenta o klavzuli o človekovih pravicah in demokraciji v sporazumih Evropske unije (2005/2057(INI)), UL C 290E z dne 29. novembra 2006.

Resolucija Evropskega parlamenta z dne 4. septembra 2008 o oceni sankcij EU kot delu dejavnosti in politik EU na področju človekovih pravic (2008/2031(INI)), UL C 295E z dne 4. decembra 2009.

Resolucija Evropskega parlamenta z dne 8. maja 2008 o letnem poročilu o človekovih pravicah v svetu za leto 2007 in politiki EU na tem področju (2007/2274(INI)), UL C 271E z dne 12. novembra 2009.

Internal Agreement between the Representatives of the Governments of the Member States, meeting with the Council, on the measures to be taken and procedures to be followed for the implementation ACP-EC Partnership Agreement, UL L 317/376 z dne 15. decembra 2000.

Sodbe:

Mnenje Sodišča ES 1/78, *Natural Rubber*, [1979] I-2871.

Mnenje Sodišča ES 2/00, [2001] ECR I-9713.

Mnenje Sodišča ES 2/94, *ECHR*, [1996] ECR I-1759.

C-11/70, *Internationale Handelsgesellschaft proti Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, [1970] ECR 1125.

C-189/01, *Jippes*, [2001] ECR I-5689.

C-2/69, *Stauder proti City of Ulm*, [1969] ECR 419.

C-260/89, *ERT proti DEP*, [1991] ECR I-2925.

C-4/73, *Nold proti Komisiji*, [1974] ECR 491.

C-5/88, *Wachauf proti Zvezni republiki Nemčiji*, [1989] ECR 2609.

C-268/94, *Portugalska proti Svetu*, [1996] ECR I-1759.

C-298/94, *Portugalska proti Svetu*, [1996] ECR I-6177.

C-12/86, *Meryem Demirel proti Stad Schwäbisch Gmünd*, [1987] ECR 3747.

C-240/83, *Procureur de la République proti ADBHU*, [1985] ECR 531.

C-281/01, *Komisija proti Svetu (Energy Star)*, [2002] ECR I-12049.

C-45/86, *Komisija proti Svetu*, [1987] ECR 1493.

5. POGLAVJE:

SKLEPANJE MEDNARODNIH POGODB S PODROČJA GOSPODARSTVA

Marko Rakovec*

DVOSTRANSKE MEDNARODNE POGODBE O NALOŽBAH

Uvod

Države za ustvarjanje ugodnega poslovnega okolja in krepitev gospodarskega sodelovanja s tujino sklepajo vrsto dvostranskih in večstranskih mednarodnih pogodb. Med slednje lahko štejemo zlasti univerzalne mednarodne pogodbe, kakršne so tiste, s katerimi so bile ustanovljene t. i. bretonwoodske organizacije (Mednarodni denarni sklad, Svetovna banka in Splošna mednarodna pogodba o tarifah in trgovini (GATT) oziroma Svetovna trgovinska organizacija), in pa regionalne mednarodne pogodbe, kakršne so mednarodne pogodbe Evropske unije (EU), Mednarodna pogodba o prosti trgovini severnoameriških držav (NAFTA), Zveze držav jugovzhodne Azije (ASEAN) itd. Med dvostranske mednarodne pogodbe¹ za krepitev gospodarskega sodelovanja, ki jih medsebojno sklepajo države, spadajo predvsem

* Univerzitetni diplomirani pravnik, magister ekonomskih znanosti, minister svetovalec na Veleposlaništvu Republike Slovenije v Zagrebu.

1 Opozoriti je treba, da države za krepitev gospodarskega sodelovanja sklepajo številne dvostranske mednarodne pogodbene, pa tudi nepogodbene akte. Ob tem velja poudariti, da ime *sámo* zgolj nakazuje verjetnost, da je neki akt pogodbeni oziroma nepogodbeni, nikakor pa ne pomeni, da je pogodbeni ali nepogodbeni, za takšno opredelitev je namreč bistvena njegova vsebina. Nepogodbeni akti so za stranke, torej države, nezavezujoči, brez konkretnih pravic in obveznosti, omogočajo pa medsebojno obveščanje in sodelovanje držav, kar je na mednarodnem gospodarskem področju zelo pomembno. 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) (v nadaljevanju DKPMP) v 2. členu določa, da je »mednarodna pogodba« mednarodni sporazum, ki ga države sklenejo pisno in ga ureja mednarodno pravo, sestavljen pa je v obliki ene same listine ali dveh ali več povezanih listin, ne glede na njegovo posebno poimenovanje. 26. člen DKPMP še določa, da vsaka veljavna mednarodna pogodba zavezuje pogodbenice in te jo morajo izvajati v dobri veri (*pacta sunt servanda*).

mednarodne pogodbe o gospodarskem sodelovanju, mednarodne pogodbe o izogibanju dvojnemu obdavčenju, mednarodne pogodbe o sodelovanju glede različnih oblik prometa (redni zračni promet, cestni in pomorski promet itd.), mednarodne pogodbe o tehnološkem in znanstvenem sodelovanju ter mednarodne pogodbe o spodbujanju in zaščiti naložb. Prispevek se osredotoča na te zadnje, ki se na kratko imenujejo dvostranske mednarodne pogodbe o naložbah² (angl. *Bilateral Investment Treaties* – BITs) in so z vidika držav članic EU še posebno zanimive.³

Neposredne tuje naložbe so pomemben vir rasti produktivnosti ter imajo ključno vlogo pri ustanavljanju in organiziranju podjetij in delovnih mest doma in v tujini. Družbe z neposrednimi tujimi naložbami oblikujejo svetovne dobavne verige, ki so del sodobnega mednarodnega gospodarstva. Inovacije v prevozu in informacijske tehnologije so olajšale trgovino in globalizacijo gospodarskih podjetij, ki ne spadajo k velikim družbam. Danes so naložbe in trgovina odvisne ena od druge ter se dopolnjujejo. Približno polovica svetovne trgovine poteka med povezanimi podjetji multinacionalnih družb, ki trgujejo z vmesnim blagom in storitvami. Na naložbene odločitve vpliva zlasti dogajanje na trgu, npr. pričakovani dobiček od naložb. Vendar na te odločitve močno vpliva tudi gospodarsko, politično in pravno okolje katerega koli gospodarstva. Vlagatelji uspešno delujejo v stabilnem, zdravem in predvidljivem okolju.

Dvostransko mednarodno pogodbo o naložbah lahko opredelimo kot pravno zavezujočo mednarodno pogodbo med državama, s katero vsaka od njiju, pod pogojem vzajemnosti, obljubi, da bo v razmerjih z vlagatelji iz druge države pogodbenice spoštovala merila ravnanja, določena s to pogodbo.⁴ Ravnanja, določena s pogodbo, so oblikovana zato, da zaščitijo lastninske in trgovske interese vlagatelja pred samovoljnim in pristranskim dejanjem države gostiteljice, pri tem pa zagotavljajo vzdrževanje varnih in stabilnih naložbenih razmer v posamezni državi.⁵ Države članice EU imajo z drugimi državami sklenjenih skoraj 1200 mednarodnih pogodb o varstvu in spodbujanju naložb med kapitalsko izvozno državo in morebitno državo naložbe (t. i.

2 Pogosto se zanje v slovenski strokovni literaturi uporablja izraz dvostranski investicijski sporazum.

3 S 1. decembrom 2009 je začela veljati Lizbonska pogodba. Ta vnaša v pravni red Evropske unije (EU) precej novosti. Spremembe, ki jih določa v trgovinski politiki EU, se nanašajo na dve področji: na izključne pristojnosti EU, med katere se izrecno uvrščajo tudi tuje neposredne naložbe, in na okrepljeno vlogo Evropskega parlamenta v trgovinski politiki. Uvrstitev tujih neposrednih naložb med izključne pristojnosti EU ima zelo veliko posledic za države članice na njihovem naložbenem področju in v njihovi celotni mednarodni trgovini.

4 Vprašanje opredelitve tujih naložb je obravnavalo tudi Meddržavno sodišče v Haagu v primeru *Barcelona Traction*, ICJ Reports, nav. delo, str. 3.

5 P. T. Muchlinski, nav. delo, str. 238.

dvostranske mednarodne pogodbe o naložbah).⁶ V svetovnem merilu pa je sklenjenih več kot 2500 takih mednarodnih pogodb.⁷

Na podlagi tega lahko ugotovimo, da so tovrstne mednarodne pogodbe izjemnega pomena za varovanje tujih neposrednih naložb. Posamezna država s sklenitvijo take pogodbe ustvari ustrezno okolje oziroma poskrbi za zaupanje v varnost posamezne tuje neposredne naložbe.⁸ Statistični podatki kažejo, da se je njihovo število med letoma 1982 in 1994 povečalo za štirikrat.⁹ Na podlagi tega so države v t. i. urugvajskem krogu trgovinskih pogajanj¹⁰ (1986–1994) poskušale oblikovati mednarodno veljavna pravila, ki bi uredila tuje neposredne naložbe. Oblikovan je bil osnutek večstranske mednarodne pogodbe o naložbah (angl. *Multilateral Agreement on Investment* – MAI),¹¹ o katerem pa državam ni uspelo najti soglasja.¹² Tako so se zatele

6 Opozoriti je treba, da poročilo vključuje tudi dvostranske mednarodne pogodbe o naložbah med samimi državami članicami EU in ne samo mednarodne pogodbe o naložbah s tretjimi državami. 2009 World Investment Report of the United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), nav. delo, str. 22.

7 R. Dolzer, C. Schreuer, nav. delo, str. 2.

8 Je pa tudi res, da primerjalne analize dejavnikov privlačnosti države kot lokacije za tuje neposredne naložbe kažejo, da je pravni okvir po pomembnosti za dejavniki, kakršna sta stopnja rasti trga in velikost trga. M. Rojec, nav. delo, str. 16.

9 M. J. Trebilcock, nav. delo, str. 335.

10 Urugvajski krog pogajanj je bil najdaljši, najtežavnejši in hkrati zadnji krog pogajanj GATT. Podpisnice so, zato da so jih končale, potrebovale sedem let in pol, pri tem pa dosegle najtemeljitejše reforme v svetovni trgovini vse od ustanovitve GATT. Pogajanja urugvajskega kroga so se končala aprila 1994 v Marakešu, kjer so se zbrali ministri na četrtem srečanju tega kroga. V sedmih letih in pol so sodelujoči razvili jasnejši pogled na prihodnje oblikovanje svetovne trgovine. Države so podpisale mednarodno pogodbo, ki je obsegala kar 23.000 strani. Večji njen del se je nanašal na zaveze posameznih držav, da znižajo omejitve za trgovino, in sicer glede storitev in dobrin. Najpomembnejši dosežek urugvajskega kroga pogajanj je zagotovo ustanovitev WTO, s čimer so se skoraj več kot pol stoletja po prvem poskusu končno institucionalizirala pravila svetovne trgovine. Z ustanovitvijo WTO so se multilateralna pravila razširila tudi na nova področja trgovine. Čeprav je WTO 1. januarja 1995 nadomestila GATT, se ta mednarodna pogodba ni prenehala uporabljati. Pač pa so jo, večinoma se nanaša na trgovino s posameznim blagom, razširili še z novimi pravili glede storitev in intelektualne lastnine.

11 Prvi poskus dogovora o večstranski mednarodni pogodbi je spodletel že leta 1976, ko so države na Pariški konferenci oziroma Konferenci o mednarodnem gospodarskem sodelovanju želele premostiti takratna nesoglasja med severom in jugom. P. Juillard, nav. delo, str. 4.

12 M. J. Trebilcock, nav. delo, str. 357–358.

k drugi rešitvi¹³ – dvostranskim mednarodnim pogodbam o naložbah.¹⁴ Te pogodbenim strankam zagotavljajo priložnost vzpostavitve natančnih pravil, ki se nanašajo na vlaganje državljanov ene države pogodbenice v drugo in obratno, ter pravil, ki se bodo uporabila v kakršnem koli sporu, ki bi nastal med njima.¹⁵

1. ZGODOVINSKI PREGLED

Zgodovinsko gledano se je mehanizem za spodbujanje in zaščito tujih neposrednih naložb oblikoval med razvitimi državami in državami v razvoju. V 60. letih prejšnjega stoletja so namreč številne države v razvoju kot nekdanje kolonije evropskih sil nacionalizirale premoženje, vključno s tujimi neposrednimi naložbami. Na podlagi tega se je v 70. letih močno zmanjšalo število tujih neposrednih naložb med temi državami. Vendar je sledilo spoznanje, da je tak razvoj neugoden za razvite države, pa tudi za tiste v razvoju. Države so zato razvile domače jamstvene mehanizme, ki so jih dale svojim izvoznikom.¹⁶ Razvite države pa so želele tudi vzpostaviti mehanizem, ki bi spodbudil države v razvoju oziroma države prejemnice kapitala, da bodo storile vse potrebno za zmanjšanje finančnih in političnih tveganj naložb. Tak mehanizem je trdna zaveza, da se bo morebitni spor, ki izhaja iz naložbenega razmerja, reševal pred neodvisnim arbitražnim sodiščem na temelju splošno priznanih pravil mednarodnega prava. Trdna zaveza pa je najučinkovitejša s sklenitvijo dvostranske mednarodne pogodbe, saj je slednjo precej težje odpovedati kakor npr. preklicati enostransko izjavo, npr. obljubo. Na podlagi tega se je izoblikoval mednarodnopravni sistem pravil o naložbah, ki ga sestavljajo trije glavni stebri: 1. sistem jamstev oziroma zavarovanj za gospodarske subjekte držav izvoznic (npr. Slovenska izvozna in razvojna banka (SID), Družba Hermes v Nemčiji in »Overseas Private Investment Corporation« (OPIC) v Združenih državah Amerike), 2. sistem reševanja sporov (npr. Mednarodni

13 Gre za podoben položaj, kakršen je bil pri pogajanjih o večstranski konvenciji o izogibanju dvojnega obdavčevanja v Društvu narodov. Tudi v tem primeru države niso našle soglasja glede skupnega besedila in so se zato zatekle k sklepanju dvostranskih mednarodnih pogodb. P. Juillard, nav. delo, str. 5.

14 Kot zanimivost velja poudariti, da je prvo dvostransko mednarodno pogodbo o naložbah sklenila Nemčija s Pakistanom leta 1959. Irska pa je edina država članica EU, ki nima sklenjene nobene dvostranske mednarodne pogodbe o naložbah s katero od tretjih držav. Dokument Komisije EU z naslovom Za dosego celovite evropske mednarodne naložbene politike, nav. delo.

15 M. Sornraja, nav. delo, str. 233–234.

16 Mehanizmi jamstev oziroma zavarovanj so še danes izjemno pomembni, če ne celo najpomembnejši za odločitev posameznega gospodarskega subjekta za tujo neposredno naložbo. V Sloveniji npr. taka zavarovanja zagotavlja Slovenska izvozna in razvojna banka (SID).

center za reševanje investicijskih sporov (ICSID)) ter 3. dvostranske mednarodne pogodbe o spodbujanju in zaščiti naložb.¹⁷

Pri oblikovanju mednarodnega pravnega sistema na naložbenem področju je igrala zelo pomembno vlogo Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj (OECD). Ta se je osredotočila na razvoj mreže dvostranskih mednarodnih pogodb o naložbah. Državam je ponudila pravno gradivo, ki je pomagalo pri pogajanjih o novih mednarodnih pogodbah. V OECD je bil leta 1962 oblikovan osnutek konvencije o zaščiti tujega premoženja,¹⁸ ki je bil pozneje podlaga za sestavljanje večine dvostranskih mednarodnih pogodb o naložbah.¹⁹ Oblikovanje konvencije je posebnemu odboru aprila 1960 naložil Svet OECD. Pri nastajanju njenega besedila je sodelovalo 15 takratnih članic organizacije. Osnutek konvencije ima preambulo, štirinajst členov²⁰ in dodatek s statutom arbitražnega sodišča. V preambuli je navedeno, da države želijo okrepiti mednarodno gospodarsko sodelovanje na podlagi mednarodnega prava in medsebojnega zaupanja ob spoznanju pomena spodbujanja kapitalskih tokov za gospodarske dejavnosti in razvoj, pa tudi ob upoštevanju jasno izraženega priznanja načela zaščite tujega premoženja, vključno s pravili za učinkovitejšo uporabo teh načel na ozemljih držav pogodbenic. Iz preambule torej izhaja temeljna ideja, ki so jo želele poudariti kapitalsko močne države oziroma države vlagateljice proti državam prejemnicam kapitala, in sicer da je treba spoštovati pravila mednarodnega prava o zaščiti premoženja oziroma tujih naložb. Dejanja, kakršna je neupravičena nacionalizacija ali neupravičen odvzem premoženja, so protipravna. Določbe osnutka konvencije natančno opredeljujejo tudi premoženje, oblike nedopustnega poseganja v to premoženje in, kot najpomembnejše, sankcije zoper take posege oziroma oblike nadomestila za tistega, ki utrpí take posege. Dvostranske mednarodne pogodbe o naložbah, ki torej večinoma izhajajo iz določb osnutka konvencije OECD, so si prav zato med seboj zelo podobne. Večinoma vsebujejo tipske prvine, kakršne so enake uvodne opredelitve, klavzule o priznavanju nacionalnega nadzora nad sprejemom tuje naložbe, standardi poštenega in enakega obravnavanja naložbe ter enaka raven zaščite in varnosti za vse naložbenike.²¹

17 P. Juillard, nav. delo, str. 1–2.

18 Angl. *Draft Convention on the Protection of Foreign Property*, nav. delo.

19 P. Juillard, nav. delo, str. 3.

20 Členi se glasijo: 1. ravnanje s tujim premoženjem, 2. izpolnjevanje obveznosti, 3. jemanje lastnine, 4. priporočila glede transferjev, 5. kršitve konvencije, 6. derogacija, 7. reševanje sporov, 8. druge mednarodne pogodbe, 9. opredelitev pojmov, 10. ratifikacija, 11. opredelitev območja veljavnosti, 12. uveljavitev, 13. prenehanje veljavnosti, 14. podpis in pristop.

21 Zaradi teh enakih določb v številnih danes sklenjenih dvostranskih mednarodnih pogodbah o naložbah nekateri menijo, da imajo določbe teh pogodb status običajnega mednarodnega prava. P. Juillard, nav. delo, str. 5.

Pomen dvostranskih mednarodnih pogodb o naložbah se v zadnjih letih nekoliko odmika od vprašanja same zaščite tuje neposredne naložbe k načinu obravnavanja slednje. Ne gre več niti za pogodbeni odnos med razvitimi državami in državami v razvoju, temveč večinoma za sodelovanje med samimi razvitimi državami.²²

Vprašanje dvostranskih mednarodnih pogodb o naložbah je obstajalo v razpravah v EU že pred uveljavitvijo Lizbonske pogodbe.²³ Predlizbonska ureditev tujih neposrednih naložb v EU je bila neenotna in je vsebovala številne neskladnosti. To je vodilo do več ravni varstva vlagateljev iz EU v tretjih državah in preprečevalo, da bi se EU s svojimi trgovinskimi partnerji pogajala o sklenitvi obsežnih in poglobljenih mednarodnih pogodb o naložbah, zaradi česar je nastajala škoda EU, pa tudi državam članicam, vlagateljem iz EU pa se je zmanjševal dostop na trg. Na podlagi tega je Komisija EU že leta 2006 oblikovala t. i. minimalno osnovo za naložbe. Gre za nekatera skupna načela investicijskega prava EU, ki naj bi jih Komisija uporabljala v dvostranskih mednarodnih pogodbah o prosti trgovini s tretjimi državami, tako pa okrepila dostop in varstvo podjetij iz EU na tujih trgih. Vendar pa EU, zaradi še vedno obsežnih pristojnosti držav članic na tem področju, vlagateljem ni mogla zagotavljati varstva tujih neposrednih naložb, ki bi se po učinkovitosti lahko primerjalo s tistim, ki ga svojim vlagateljem zagotavljajo ZDA. Zato Komisija veliko pričakuje od nedavno uveljavljene Lizbonske pogodbe.²⁴

2. DOLOČBE DVOSTRANSKIH MEDNARODNIH POGODB O NALOŽBAH

Med posameznimi modeli dvostranskih mednarodnih pogodb o naložbah obstajajo nekatere razlike, in sicer med modelom OECD, ki ga uporabljajo članice EU, in modelom Urada trgovinskega predstavništva ZDA (USTR), ki ga uporabljajo ameriške države. Temeljna razlika med njima je, da model OECD temelji na nadzoru države nad priznavanjem/sprejemom tujih naložb, medtem ko model ZDA temelji na politiki odprtih vrat – t. i. klavzula nacionalne obravnave v prednaložbeni fazi.²⁵

22 P. Juillard, nav. delo, str. 6.

23 Lizbonska pogodba namreč izrecno razširja skupno trgovinsko politiko tudi na tuje neposredne naložbe, na podlagi česar se je v pristojnih delovnih telesih EU razvila obširna razprava.

24 J. Hojnik, nav. delo, str. 528.

25 P. Juillard, nav. delo, str. 6.

Dvostranske mednarodne pogodbe o naložbah po modelu OECD²⁶ običajno vsebujejo te določbe:

- preambula,
- opredelitev pojmov,
- določbe o spodbujanju in zaščiti naložb,
- nacionalna obravnava in obravnava po načelu države z največjimi ugodnostmi,
- razlastitev,
- nadomestilo za izgube,
- prenos plačil,
- subrogacija,
- reševanje sporov med vlagateljem in pogodbenico,
- reševanje sporov med pogodbenicama,
- uporaba drugih pravil,
- uporaba mednarodne pogodbe, začetek veljavnosti, trajanje in prenehanje veljavnosti.

2.1 Preambula

Preambula določa namen mednarodne pogodbe, ki je običajno v pospeševanju gospodarskega sodelovanja in spodbujanju tokov zasebnega kapitala med državama. Običajno se glasi, da sta se pogodbenici dogovorili o določbah mednarodne pogodbe v želji okrepiti gospodarsko sodelovanje v medsebojno korist obeh ter ohraniti poštene in pravične razmere za naložbe vlagateljev ene pogodbenice na ozemlju druge, ob spoznanju, da bosta spodbujanje in zaščita naložb na podlagi te mednarodne pogodbe spodbujala poslovne pobude. Vse nadaljnje določbe mednarodne pogodbe se torej razlagajo v luči določb preambule.

2.2 Opredelitev pojmov

Mednarodne pogodbe običajno opredelijo naložbe čim širše (*ratione materiae*)²⁷, dajejo zaščito vlagatelju na temelju njegovega državljanstva ali stalnega prebivališča²⁸ v državi pogodbenici (*ratione personae*), veljajo na ozemlju obeh držav pogodbenic

26 Tak model uporablja v pogajanjih tudi Republika Slovenija.

27 Na splošno se šteje, da neposredne tuje naložbe vključujejo vse tuje naložbe, namenjene ustvarjanju trajnih in neposrednih povezav s podjetjem, ki ima na voljo kapital za opravljanje gospodarske dejavnosti.

28 Izpostaviti velja, da glede opredelitve vlagatelja obstajajo razlike med posameznimi mednarodnimi pogodbami. Nekatere pogodbe imajo za kriterij državljanstvo, druge stalno prebivališče. Slovenija v večini pogodb opredeljuje vlagatelja na temelju njegovega državljanstva.

(*ratione territoriae*) in običajno za pet do deset let s samodejnim podaljšanjem (*ratione temporis*). Mednarodna pogodba mora natančno opredeliti te pojme, da je strankam jasno, kakšne pravice in obveznosti izhajajo iz nje za posamezne subjekte.

Mednarodna pogodba v okviru *ratione personae* opredeljuje izraz »vlagatelj«, ki običajno pomeni fizične osebe kot državljanke ene in/ali druge pogodbenice v skladu z njeno zakonodajo in pravne osebe, in sicer korporacije, podjetja ali gospodarske družbe, ki so organizirani za poslovne namene, imajo svoj sedež na ozemlju ene pogodbenice in so registrirani ali ustanovljeni po pravu te pogodbenice.

Mednarodna pogodba v okviru *ratione materiae* opredeljuje izraz »naložba«: običajno pomeni vsako vrsto premoženja, ki ga vlagatelj ene pogodbenice vložijo na ozemlju druge pogodbenice v skladu z zakonodajo slednje, in vključuje zlasti, vendar ne izključno: a) premočnine in nepremičnine ter katere koli druge stvarne pravice, kakršne so zakup, hipoteka, zaseg in zastava; b) deleže, delnice in katero koli drugo obliko kapitalске udeležbe v družbi; c) reinvestirani dohodek, denarne terjatve ali zahtevke za storitve, ki imajo ekonomsko vrednost; d) pravice na področju intelektualne lastnine in e) poslovne koncesije, vključno s koncesijami za iskanje, pripravljavanje, črpanje ali izkoriščanje naravnih virov, ki jih z zakonom, upravnim aktom ali po pogodbi podeljuje pristojni organ. Kakršna koli sprememba oblike, v kateri se premoženje investira ali reinvestira, ne vpliva na njegovo naravo kot naložbo. Izraz »dohodek« pomeni zneske, ki jih prinašajo naložbe, in vključuje zlasti, vendar ne izključno, dobiček, dividende, obresti, avtorske honorarje, kapitalski dobiček ali druge oblike dohodka, povezanega z naložbami.

Mednarodna pogodba v okviru *ratione territoriae* opredeljuje izraz »ozemlje«, ki običajno pomeni ozemlje pod suverenostjo posamezne države, vključno z morskimi območji, nad katerimi pogodbenica izvaja suverenost ali jurisdikcijo v skladu z mednarodnim pravom.

2.3 Določbe o spodbujanju in zaščiti naložb

Mednarodne pogodbe predvidevajo splošna merila ravnanja, med katera spadajo predvsem načelo nacionalnega obravnavanja tujih gospodarskih subjektov, pravično in nepristransko obravnavanje (nediskriminacija), klavzula priznavanja največjih ugodnosti (angl. *Most Favorable Nation Clause* – MFN) ter polna zaščita in varnost naložb.

V teh določbah se pogodbenici dogovorita, da bosta, če je le mogoče, na svojem ozemlju spodbujali naložbe vlagateljev druge pogodbenice in jih sprejemali na svoje ozemlje v skladu s svojimi zakoni in predpisi na podlagi, ki ni manj ugodna od tiste, ki jo zagotavlja v podobnih okoliščinah naložbam vlagateljev katere koli tretje države. Gre za priznavanje načela države z največjimi ugodnostmi pri sprejemu tujih naložb.

Poleg tega se pogodbenici dogovorita, da bosta zagotavljali naložbam vlagateljev druge pogodbenice na svojem ozemlju pošteno in pravično obravnavo ter popolno in trajno zaščito. Dogovorita se, da z neupravičenimi, samovoljnimi ali diskriminacijskimi ukrepi na svojem ozemlju ne bosta ovirali vlagateljev druge pogodbenice pri upravljanju, vzdrževanju, uporabi in uživanju naložb ali razpolaganju z njimi. In še, da bosta z naklonjenostjo obravnavali vloge državljanov ene ali druge pogodbenice za vstop na ozemlje druge pogodbenice in začasno prebivanje na njem zaradi ustanovitve, razvoja, upravljanja naložbe ali svetovanja v zvezi s poslovanjem naložbe.

2.4 Nacionalna obravnava in obravnava po načelu države z največjimi ugodnostmi (klavzula MFN)

Pogodbenici se dogovorita, da bosta naložbam vlagateljev ene pogodbenice na ozemlju druge pogodbenice ali z njimi povezanemu dohodku zagotovili obravnavo, ki ni manj ugodna od tiste, ki jo pogodbenica zagotavlja naložbam in dohodku svojih vlagateljev ali vlagateljev katere koli tretje države, kar je pač ugodnejše.

Pogodbenici se še dogovorita, da bosta zagotavljali vlagateljem druge pogodbenice obravnavo glede upravljanja, vzdrževanja, uporabe in uživanja njihovih naložb ali razpolaganja z njimi, ki ni manj ugodna od tiste, ki jo zagotavlja svojim vlagateljem ali vlagateljem katere koli tretje države, kar je pač ugodnejše.

2.5 Razlastitev

Pogodbenici se dogovorita, da se naložbe vlagateljev ene pogodbenice na ozemlju druge pogodbenice ne smejo razlastiti, nacionalizirati ali se v zvezi z njimi ne sme sprejeti kateri koli drug ukrep z enakovrednim učinkom, kakršnega ima razlastitev ali nacionalizacija (v nadaljevanju razlastitev), razen v javnem interesu, na nediskriminacijski podlagi, v skladu z zakonitim postopkom ter za takojšnje, ustrezno in učinkovito nadomestilo. Tako nadomestilo je enako realni vrednosti razlaščene naložbe, neposredno preden je bil razlastitveni ukrep sprejet ali je postal znan. Nadomestilo se plača brez odlašanja, ob zamudi pa vključuje zakonsko predpisane obresti od datuma razlastitve do datuma dejanskega plačila. Vlagatelj, katerega naložbe so razlaščene, ima pravico zahtevati, da sodni ali drug pristojni organ pogodbenice, kjer je prišlo do razlastitve, pregleda njegov primer in vrednotenje njegovih naložb.

Eden izmed vodilnih primerov sprejetja ukrepov s podobnim učinkom kakor razlastitev je rzsodba arbitražnega sodišča v tožbi *Ethyl Corporation proti Vladi Kanade*²⁹ iz leta 1998. Družba Ethyl je tožila kanadsko vlado zaradi domnevnih

29 Sodba arbitražnega sodišča v tožbi *Ethyl Corporation proti Vladi Kanade*, nav. delo.

kršitev Mednarodne pogodbe o prosti trgovini severnoameriških držav (NAFTA) zaradi prepovedi prodaje njenega izdelka gorivnega aditiva MMT, ki je strupen in škodljiv za zdravje. Ethyl je trdil, da je kanadska vlada s takšnim ukrepom *de facto* razlastila njihovo tovarno v Kanadi, ki je izdelovala MMT, tako pa kršila določbe navedene mednarodne pogodbe o zaščiti tujih naložb pred razlastitvijo in podobnimi ukrepi. Ethylu je tožba uspela, saj je arbitražno sodišče kanadski vladi naložilo izdajo sporočila za javnost, da MMT ni zdravju škodljiv, in še izplačilo odškodnine v vrednosti 20 milijonov kanadskih dolarjev (op. Ethyl je sicer v tožbi zahteval 251 milijonov dolarjev). Drugi od vodilnih primerov je rzsodba arbitražnega sodišča v zadevi *Metalclad Corporation proti Združenim mehiškim državam* leta 1997 pred ICSID.³⁰ Pri njej je bil prvič uporabljen standard o poštenem in enakem obravnavanju tuje naložbe. Rzsodba se je, podobno kakor v zadevi *Ethyl*, glasila, da je izdaja uredbe mehiške vlade o varovanju okolja, s katero je bilo dejansko preprečeno obratovanje načrtovane tovarne Metalclada, enaka razlastitvi premoženja. Danes so tako pomembno vprašanje tudi posredne razlastitve, ki imajo dejansko enak učinek kakor neposredne razlastitve tuje naložbe.

2.6 Nadomestilo za izgube

Posebna merila ravnanja zagotavljajo prosti prenos dobička in repatriacijo kapitala, nadomestilo tujim vlagateljem za škodo ob nacionalizaciji in nadomestilo tujim vlagateljem za škodo ob oboroženem spopadu ali notranjih nemirih.

Pogodbenici se dogovorita, da bosta vlagateljem ene pogodbenice, pri naložbah katerih so nastale izgube zaradi vojne ali drugega oboroženega spopada, revolucije, narodne vstaje, izrednega stanja ali podobnega dogodka na ozemlju pogodbenice gostiteljice, v zvezi s takimi izgubami zagotovile obravnavo, vključno z nadomestilom, odškodnino ali vzpostavitevijo v prejšnje stanje, ki ni manj ugodna od tiste, ki jo ta druga pogodbenica zagotavlja svojim vlagateljem ali vlagateljem katere koli tretje države, kar je pač zanje ugodnejše. Kakršno koli plačilo, opravljeno na podlagi tega člena, je takoj unovčljivo in prosto prenosljivo.

2.7 Prenos plačil

Pogodbenici se dogovorita, da bosta dovolili vlagateljem druge pogodbenice prosti prenos sredstev, povezanih z njihovimi naložbami, in zlasti, vendar ne izključno: a) začetnega kapitala in dodatnih prispevkov za vzdrževanje ali razvoj naložb; b) dohodka; c) sredstev za odplačilo posojil, povezanih z naložbo; d) izkupička od celotne

30 Sodba Mednarodnega centra za reševanje investicijskih sporov (ICSID) v tožbi *Metalclad Corporation proti Združenim mehiškim državam* z dne 30. 8. 2000.

ali delne prodaje ali likvidacije naložbe; e) kakršnega koli nadomestila ali drugega plačila iz 4. in 5. člena te mednarodne pogodbe; f) plačil, ki izhajajo iz rešitve spora; g) zaslužkov in drugih prejemkov državljanov iz tujine, zaposlenih v zvezi z naložbo. Vsaka pogodbenica poleg tega dovoli, da se prenosi opravijo po tržnem menjalnem tečaju, ki velja na datum prenosa, in v valuti prenosa.

Pri tej določbi velja opozoriti, da je njeno skladnost s pravnim redom EU obravnavalo tudi Sodišče Evropskih skupnosti (Sodišče EU), ki je 3. marca 2009 v tožbi *Evropske komisije proti Švedski in Avstriji* glede neskladnosti sklenjenih dvostranskih mednarodnih pogodb o naložbah s pravom Evropskih skupnosti (ES) razsodilo³¹, da morajo države članice po vstopu v EU na podlagi 307. člena Pogodbe o ustanovitvi Evropskih skupnosti (PES) uskladiti prej sklenjene mednarodne pogodbe s pravom ES, na podlagi načela lojalnega sodelovanja iz 10. člena PES pa ne smejo sklepati oziroma spremeniti mednarodnih pogodb, ki niso združljive s PES. Gre torej tudi za mednarodne pogodbe, ki so bile sklenjene pred vstopom obeh držav v EU. Evropska komisija je Švedsko in Avstrijo opozorila na neskladnost s pravom ES v sklenjenih dvostranskih mednarodnih pogodbah o naložbah v t. i. »transforni klavzuli«. Ta namreč zagotavlja prosti pretok kapitala, kakršna so plačila in druge obveznosti, povezane z naložbami, brez vsakršnega odlašanja.³² Sodišče je razsodilo v prid Evropski komisiji in potrdilo, da je omenjena določba v nasprotju z določbami PES, in sicer z drugim odstavkom 57. člena, 59. členom in prvim odstavkom 60. člena, ki zadevajo prosti pretok kapitala tudi s tretjimi državami ter v posebnih okoliščinah določajo posamezne omejitve tega pretoka. Obravnavane dvostranske mednarodne pogodbe po drugi strani niso vsebovale nikakršnih izjem glede pretoka kapitala. Prosti pretok kapitala je namreč ena od temeljnih določb dvostranskih mednarodnih pogodb o naložbah, sicer težko govorimo o spodbujanju naložb. Sodišče EU je svojo obrazložitev o neskladnosti utemeljilo, namreč da če se EU odloči sprejeti omejevalne ukrepe, posamezne države na podlagi sklenjenih dvostranskih mednarodnih pogodb o naložbah ne bi mogle izpolniti odločitev EU.

31 Sodba Sodišča EU št. C-249/06 z dne 3. marca 2009, nav. delo, sodba Sodišča EU št. 205/06 z dne 3. marca 2009.

32 Klavzula se praviloma glasi: »Vsaka pogodbenica dovoli vlagateljem druge pogodbenice prosti prenos sredstev, povezanih z njihovimi naložbami. Vsaka pogodbenica dovoli še, da se prenosi opravijo po tržnem menjalnem tečaju, ki velja na datum prenosa, v valuti prenosa.« (angl. »Each contracting party shall permit investors of the other contracting party the free transfer of funds related to their investments. each contracting party shall further permit that transfers shall be made at the market rate of exchange existing on the date of transfer in the currency to be transferred.«) Glej npr. 6. člen Sporazuma med Republiko Slovenijo in Republiko Turčijo o spodbujanju in zaščiti naložb. Ur. l. RS – Mednarodne pogodbe, št. 10/06 (Ur. l. RS, št. 45/06).

Pri tem velja opozoriti na dodatno odločitev Sodišča EU v tej zadevi, da se nezdržljivosti s PES, ki so jih povzročile dvostranske mednarodne pogodbe o naložbah s tretjimi državami in ki nasprotujejo uporabi omejitev pretoka kapitala in plačil, ki jih lahko sprejme Svet na podlagi drugega odstavka 57. člena, 59. člena in prvega odstavka 60. člena, ne omejujejo na državo članico, ki je v tej zadevi tožena stranka. Švedska in Avstrija, ki so ju podprle tudi Finska, Nemčija, Madžarska in Litva, so v svojih nastopih pred sodiščem nasprotno zagovarjale stališče, da so trenutno dvostranske mednarodne pogodbe o naložbah skladne z zakonodajo EU in bi jo kršile le ob sprejetju konkretnih omejevalnih ukrepov. Takrat pa bi lahko sprožile potrebne postopke za spremembo omenjenih mednarodnih pogodb, da bi zagotovile skladnost s PES. Sodišče temu argumentu ni pritrdilo in je menilo, da je za spremembo mednarodne pogodbe potrebno veliko časa, odločitve ES pa je treba uresničiti nemudoma. Države so v tem primeru opozorile na pretirano široko razlago pristojnosti Evropske komisije (EK) v zvezi z mednarodnimi pogodbami o naložbah, saj je tedaj to področje spadalo med t. i. »mešane pristojnosti« in ne med t. i. »izključne pristojnosti« skupnosti, kakor je to po uveljavitvi Lizbonske pogodbe.³³

2.8 Subrogacija

Pogodbenici se dogovorita, da če katera izmed njiju ali agencija, ki jo ta določi, ali pravni subjekt pod njenim nadzorom (v nadaljevanju zavarovatelj) opravi plačilo svojemu vlagatelju na podlagi jamstva, danega v zvezi z naložbo na ozemlju druge pogodbenice, slednja prizna prenos katere koli pravice ali zahtevka vlagatelja na zavarovatelja ali na podlagi zakona ali pogodbe v državi zavarovatelja, pa tudi, da ima zavarovatelj pravico na podlagi subrogacije uresničevati pravice in uveljavljati zahtevke tega vlagatelja v enakem obsegu kakor vlagatelj.

2.9 Reševanje sporov med vlagateljem in pogodbenico

Posebno pomembna je določba o reševanju sporov med vlagateljem in državo gostiteljico. Največkrat se države dogovorijo za reševanje sporov pred Mednarodnim

33 Omenjeno problematiko je obravnavalo tudi poročilo UNCTAD, glede na katero države članice EU sklepajo čedalje več dvostranskih mednarodnih pogodb o naložbah. Problematika neskladnosti posameznih določb teh pogodb s pravnim redom EU je pripeljala do potrebe po oblikovanju nove modelne dvostranske mednarodne pogodbe. Poročilo tudi ugotavlja, da utegnejo biti v dani gospodarski krizi težnje po sklepanju takšnih mednarodnih pogodb okrepljene. Glej poročilo UNCTAD, nav. delo, str. 5 in 6.

centrom za reševanje investicijskih sporov (ICSID)³⁴, ustanovljenim s Konvencijo o reševanju investicijskih sporov med državami in državljani drugih držav.³⁵

Uvodoma se pogodbenici dogovorita, da se kakršen koli spor med vlagateljem ene pogodbenice in drugo pogodbenico rešuje po mirni poti. Če takega spora ni mogoče rešiti v določenem času od datuma pisne zahteve za rešitev, ga lahko vlagatelj predloži pristojnemu sodišču pogodbenice ali v spravo ali arbitražo prek Mednarodnega centra za reševanje investicijskih sporov (ICSID), ustanovljenega na podlagi Konvencije o reševanju investicijskih sporov med državami in državljani drugih držav, ki je bila dana na voljo za podpis v Washingtonu D. C. 18. marca 1965, ali *ad hoc* arbitražnemu sodišču, ki se, če se stranki v sporu ne dogovorita drugače, ustanovi po Arbitražnih pravilih Komisije Združenih narodov za mednarodno trgovinsko pravo (UNCITRAL). Vsaka pogodbenica brezpogojno soglaša s predložitvijo investicijskega spora mednarodni spravi ali arbitraži. Arbitražna odločba je dokončna in zavezujoča za obe stranki v sporu ter se prizna in izvede v skladu z notranjim pravom.

2.10 Reševanje sporov med pogodbenicama

Spori med pogodbenicama v zvezi z razlago in uporabo te mednarodne pogodbe se, kolikor je le mogoče, rešujejo s pogajanjem. Če jih ni mogoče rešiti v določenem času po datumu, ko je ena ali druga pogodbenica zahtevala taka pogajanja, se spor na zahtevo ene ali druge pogodbenice predloži arbitražnemu sodišču, ki se običajno ustanovi tako, da vsaka pogodbenica imenuje enega njegovega člana. Ta dva člana nato izbereta državljana tretje države, ki se po odobritvi obeh pogodbenic imenuje za predsednika arbitražnega sodišča.

2.11 Uporaba drugih pravil

Pogodbenici se v mednarodni pogodbi o naložbah lahko dogovorita tudi o uporabi drugih pravil, ki ne izhajajo neposredno iz modelnih mednarodnih pogodb. Taka določba je na primer, da zakonske določbe ene ali druge pogodbenice ali obstoječe ali prihodnje obveznosti med pogodbenicama po mednarodnem pravu vsebujejo splošno ali posebno ureditev, ki naložbam vlagateljev druge pogodbenice zagotavlja ugodnejšo obravnavo, kot jo predvideva ta mednarodna pogodba. Take določbe v obsegu, če so ugodnejše, prevladajo nad to mednarodno pogodbo.

34 D. Türk, nav. delo, str. 500.

35 Ur. l. SFRJ – Mednarodne pogodbe, št. 7/67.

2.12 Uporaba mednarodne pogodbe, začetek veljavnosti, trajanje in prenehanje veljavnosti

Pogodbenici se običajno dogovorita, da se mednarodna pogodba uporablja za vse obstoječe in prihodnje neposredne naložbe, vendar pa se ne uporablja za noben spor v zvezi z naložbo, ki se je sprožil pred začetkom njene veljavnosti, ali za noben zahtevek v zvezi z naložbo, ki je bil poravnan pred začetkom njene veljavnosti.

Mednarodna pogodba začne običajno veljati, ko se pogodbenici uradno obvestita, da so izpolnjene notranjepravne zahteve za začetek njene veljavnosti. Veljati začne po datumu prejema zadnjega takega uradnega obvestila in je običajno veljavna za določeno začetno obdobje let, nato pa se samodejno podaljšuje, razen če pred iztekom njene veljavnosti ena ali druga pogodbenica pisno ne obvesti druge o svoji nameri, da jo odpove.

Mednarodna pogodba se običajno lahko spremeni s pisnim dogovorom med pogodbenicama. Za začetek veljavnosti teh sprememb ali dopolnitev se uporablja isti postopek kakor za začetek veljavnosti mednarodne pogodbe.

3. LIZBONSKA POGODBA IN NALOŽBENA POLITIKA EU

Za države članice EU je zdaj v ospredju problematika nadaljnjega sklepanja dvostranskih mednarodnih pogodb o naložbah po uveljavitvi Lizbonske pogodbe. Ta mrež izrecno razširja skupno trgovinsko politiko tudi na tuje neposredne naložbe.³⁶ Kot je znano, Lizbonska pogodba spreminja in dopolnjuje (vendar ne odpravlja) dosedanja pogodbi – Pogodbo o Evropski uniji (Maastrichtska pogodba, dopolnjena z Amsterdamsko pogodbo in Pogodbo iz Nice) in Pogodbo o ustanovitvi Evropske skupnosti z naslovom Pogodba o delovanju Evropske unije (PDEU) – Rimska pogodba ((1957) z naknadnimi dopolnitvami).

³⁶ Naložbena politika je nov mejnik v skupni trgovinski politiki. Lizbonska pogodba določa, da Unija prispeva k postopnemu odpravljanju omejitev pri neposrednih tujih naložbah. V zvezi s tem ima po tej pogodbi izključno pristojnost. V 206. členu PDEU je določeno, da z vzpostavitvijo carinske unije v skladu z 28. do 32. členom PDEU Unija v skupnem interesu prispeva k postopnemu odpravljanju omejitev v mednarodni trgovini in pri tujih neposrednih naložbah ter k zmanjševanju carinskih in drugih ovir. 207. člen vključuje tuje neposredne naložbe kot eno od področij, zajetih v skupni trgovinski politiki Unije. Skupna trgovinska politika je področje izključne pristojnosti v skladu s prvim odstavkom 3. člena PDEU.

Lizbonska pogodba vnaša spremembe v skupno trgovinsko politiko v 206., 207. in 218. členu PDEU. 206. člen PDEU³⁷ nadomešča dosedanji 131. člen PES, in sicer določa, da z vzpostavitvijo carinske unije Evropska unija v skupnem interesu prispeva k usklajenemu razvoju svetovne trgovine in postopnemu odpravljanju omejitev v mednarodni trgovini, ter na tem mestu dodaja novo besedilo »in pri tujih neposrednih naložbah«, nato pa nadaljuje z enakim besedilom kakor prejšnji 131. člen PES ter z zmanjševanjem carinskih in drugih ovir. Poleg tega so tuje neposredne naložbe vključene v 207. člen PDEU³⁸, ki nadomešča prejšnji 133. člen PES, in sicer v prvem odstavku določa, da skupna trgovinska politika temelji na enotnih načelih, med katerimi je tudi sklenitev mednarodnih pogodb o tujih neposrednih naložbah. Postopek pogajanj in sklenitev mednarodnih pogodb ureja 218. člen PDEU.

Na podlagi tega ugotavljamo, da je z Lizbonsko pogodbo v skupno trgovinsko politiko vnesena nova sestavina tujih neposrednih naložb. Pri tem se zastavlja vprašanje, koliko imajo te določbe vpliv na dosedanje dvostranske mednarodne pogodbe o spodbujanju in zaščiti naložb, ki jih imajo sklenjene posamezne države članice EU, ter kakšen je vpliv na prihodnje sklepanje takih pogodb s strani posameznih držav članic.³⁹ Kot je bilo že omenjeno, imajo namreč te skupno sklenjenih skoraj 1200

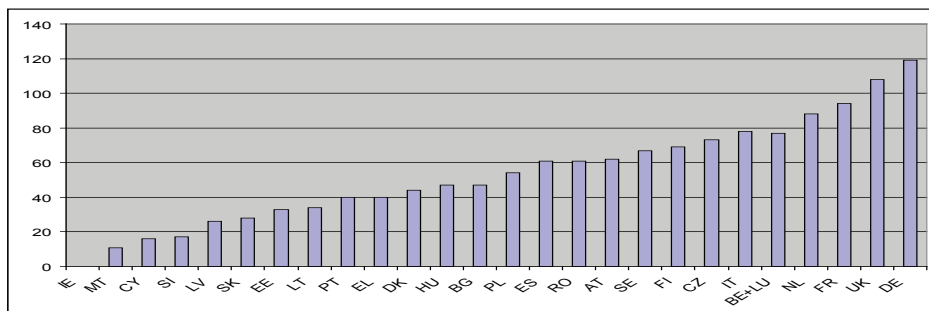
37 206. člen PDEU se glasi: »Z vzpostavitvijo carinske unije v skladu z 28. do 32. člena Unija v skupnem interesu prispeva k usklajenemu razvoju svetovne trgovine, postopnemu odpravljanju omejitev v mednarodni trgovini in pri tujih neposrednih naložbah ter k zmanjševanju carinskih in drugih ovir.«

38 207. člen PDEU se glasi: »1. Skupna trgovinska politika temelji na enotnih načelih, zlasti glede sprememb carinskih stopenj, sklenitve sporazumov o carinskih tarifah in trgovini, ki se nanašajo na trgovino z blagom in storitvami, ter gospodarskih vidikov intelektualne lastnine, tujih neposrednih naložb, doseganja enotnosti pri ukrepih liberalizacije, izvozne politike in ukrepov trgovinske zaščite, na primer pri dampedingu ali subvencijah. Skupna trgovinska politika se izvaja v okviru načel in ciljev zunanjega delovanja Unije ... 4. O pogajanjih in sklenitvi sporazum iz 3. odstavka Svet odloča s kvalificirano večino. Kadar sporazum na področju trgovine s storitvami in gospodarskih vidikov intelektualne lastnine ter tujih neposrednih naložb vsebuje določbe, pri katerih je za sprejetje notranjih pravil potrebno soglasje, Svet o pogajanjih in sklenitvi takega sporazuma odloča s soglasjem. ...«

39 To so dvostranske mednarodne pogodbe o naložbah, ki jih imajo države članice sklenjene oziroma jih nameravajo skleniti s tretjimi državami, torej državami, ki niso članice EU. Med samimi državami članicami je z določbami o skupnem notranjem trgu to področje že urejeno. Evropska komisija je zato sprejela stališče, da so dvostranske mednarodne pogodbe o naložbah med samimi državami članicami (angl. *intra-EU BITs*) neskladne s pravnim redom EU in jih morajo te odpovedati. Vprašanje je bilo konec leta 2010 neformalno obravnavano ob robu zasedanj Trgovinskega odbora EU, na katerih je bilo dogovorjeno, da bo EK glede tega vprašanja pripravila pisno obvestilo za države članice.

dvostranskih mednarodnih pogodb o naložbah s tretjimi državami.⁴⁰ Slovenija ima sklenjenih 35 tovrstnih veljavnih mednarodnih pogodb.⁴¹

Preglednica: Pregled števila dvostranskih mednarodnih pogodb o naložbah, ki so jih sklenile države članice



Opomba: Informacije, ki so bile na voljo službam Evropske komisije 15. junija 2010.

V mesecih po uveljavitvi Lizbonske pogodbe je v pristojnih delovnih skupinah EU potekala pospešena razprava, kakšna bo usoda sklenjenih dvostranskih mednarodnih pogodb posameznih držav članic. Iz razmeroma skopih določb Lizbonske pogodbe⁴² je namreč mogočih več razlag, kaj je zakonodajalec želel doseči. Njeno besedilo ni dovolj jasno, da bi nedvoumno lahko razumeli, ali je med izključne pristojnosti Unije uvrščena zgolj liberalizacija naložb ali tudi njihova zaščita.⁴³ Liberalizacija naložb je bila že do zdaj del izključnih pristojnosti EU, čeprav ni bila izrecno navedena v pogodbah. Lizbonska pogodba to odpravlja. Zastavilo se je vprašanje, ali je bila želja zakonodajalca širša in je hotel izključne pristojnosti sedaj razširiti tudi na zaščito naložb. V tem primeru bi bile posledice za posamezne države članice precej večje, saj bi bilo treba proučiti veljavnost vseh zgoraj omenjenih dvostranskih mednarodnih

40 Države, ki niso članice EU.

41 Slovenija ima sklenjene veljavne mednarodne pogodbe z Albanijo, Avstrijo, Belgijo in Luksemburgom, BiH, Bolgarijo, Kitajsko, Hrvaško, Dansko, Egipctom, Finsko, Francijo, Nemčijo, Grčijo, Madžarsko, Izraelom, Kuvajtom, Litvo, Malto, Makedonijo, Moldovo, Nizozemsko, Poljsko, Portugalsko, Romunijo, Federativno republiko Jugoslavijo (Srbijo in Črno goro), Singapurjem, Slovaško, Španijo, Švedsko, Švico, Tajska, Turčijo, Ukrajino, Veliko Britanijo in Uzbekistanom. Podpisane so tudi mednarodne pogodbe o naložbah, ki še ne veljajo, z Belorusijo, Rusko federacijo in Indijo. Arhiv Ministrstva za zunanje zadeve RS (19. 3. 2013).

42 Lizbonska pogodba ne opredeljuje pojma »tuje neposredne naložbe« in takšne enotne opredelitve tudi ni na ravni držav članic EU. J. Hojnik, nav. delo, str. 531.

43 Prav tam, str. 531–532.

pogodb o zaščiti naložb, države pa bi izgubile pristojnosti za sklepanje novih takih pogodb.

V razpravah držav članic EU v Svetu EU je bilo zaznati, da obstajajo različne razlage tudi med posameznimi državami članicami na eni in evropskimi institucijami na drugi strani. Številne države članice so opozarjale, da mora biti prenos pristojnosti na naložbenem področju razumljen v ožjem smislu, torej ne izključno kot prepoved sklepanja dvostranskih mednarodnih pogodb o naložbah s strani posameznih držav članic, saj vsebujejo tudi druge določbe, ki niso neposredno povezane s tujimi neposrednimi naložbami. Na drugi strani je bila Evropska komisija naklonjena široki razlagi, ki bi močno omejila pristojnosti posameznih držav članic na tem področju.

4. UREDBA EVROPSKEGA SVETA

Razprava o namenu določb Lizbonske pogodbe glede zaščite naložb je potekala v Odboru Sveta EU za trgovinsko politiko. Pri tem so države članice pokazale izrazito nenaklonjenost odpovedi dosedanjih številnih dvostranskih mednarodnih pogodb o naložbah, prav tako pa nepripravljenost za njihovo spremembo oziroma prenehanje sklepanja novih.⁴⁴ Na podlagi teh razprav je Evropska komisija 7. julija 2010 predstavila osnutek uredbe, s katero bi sprejeli prehodno ureditev dvostranske mednarodne pogodbe o naložbah med državami članicami in tretjimi državami.⁴⁵ Po predlogu uredbe ostanejo v veljavi dvostranske mednarodne pogodbe o naložbah med državami članicami in tretjimi državami. Predlagani so bili tudi pogoji in postopek pogajanj ter sklepanje takih mednarodnih pogodb držav članic. Predlog uredbe uvodoma v obrazložitvi sicer ugotavlja, da sta z Lizbonsko pogodbo pogajanje in sklepanje dvostranskih mednarodnih pogodb o naložbah v celoti preneseni na raven izključne pristojnosti skupnosti.⁴⁶ Hkrati ugotavlja, kar je bilo povedano že zgoraj, da bo imelo to precejšnje praktične posledice za posamezne države članice, saj bodo izgubile pristojnost na pomembnem področju navezovanja trgovinskih vezi s tretjimi državami. Takojšnja ukinitvev obstoječih in popolna prepoved sklepanja novih takšnih mednarodnih pogodb bi

44 Praksa kaže, da so posamezne države članice EU v letu 2008 in prvi polovici leta 2009 še vedno množično sklepale dvostranske mednarodne pogodbe o naložbah. Po podatkih poročila UNCTAD so jih v tem obdobju sklenile 37, od tega 11 v letu 2009, zadnji v maju 2009. Več v poročilu UNCTAD, nav. delo, in UNCTAD IIA Monitor No. 3, nav. delo.

45 Predlog Uredbe o prehodni ureditvi za dvostranske mednarodne pogodbe o naložbah, Bruselj, 7. 7. 2010, COM (2010)344 final, nav. delo.

46 S tem je sprejeta široka razlaga 207. člena PDEU, kot jo omenja Hojnikova. J. Hojnik, nav. delo, str. 532.

imela katastrofalne posledice za mednarodno trgovino posameznih držav članic.⁴⁷ Zato je nujno zagotoviti prehodno obdobje, v katerem bodo države članice lahko ohranile veljavnost dvostranskih mednarodnih pogodb o naložbah in sklepale take mednarodne pogodbe z državami, s katerimi sklenitev ni predvidena na ravni EU. Komisija je na tem področju Evropski uniji in tujim vlagateljem zagotovila pravno varnost, ne da bi ogrozila sposobnost pogajanja EU za nove mednarodne pogodbe o naložbah na ravni EU.

Dve leti pozneje, 12. decembra 2012, je bila sprejeta Uredba o prehodnih dogovorih za dvostranske sporazume o naložbah med državami članicami in tretjimi državami,⁴⁸ ki sledi predlogu Evropske komisije iz leta 2010. V preambuli sta dodana dva odstavka o postopkih delovanja držav na področjih iz izključne pristojnosti Evropske komisije.⁴⁹ Uredba je nato razdeljena na štiri poglavja.

Prvo poglavje določa vsebino in obseg uredbe. Poudariti je treba, da se ta nanaša na mednarodne pogodbe o naložbah, sklenjene med državami članicami in tretjimi državami, ne pa tudi na mednarodne pogodbe o naložbah, sklenjene med samimi

47 V sporočilu za javnost ob predstavitvi predloga uredbe je bilo zapisano, da neposredne tuje naložbe bistveno prispevajo h gospodarski rasti. Ustvarjajo delovna mesta, kar najboljše dodeljujejo sredstva, omogočajo prenos tehnologije in spodbujajo trgovino. EU je največji svetovni akter pri neposrednih tujih naložbah. Leta 2008 so izhodne neposredne tuje naložbe znašale 3,3 bilijona EUR, vhodne neposredne tuje naložbe EU pa 2,4 bilijona EUR. Te naložbe so zavarovane z dvostranskimi mednarodnimi pogodbami o naložbah, ki določajo pogoje za naložbe državljanov in družb ene države v drugi državi ter zagotavljajo pravno zavezujočo raven zaščite, da bi med tema državama spodbudili naložbene tokove. Dvostranske mednarodne pogodbe o naložbah vlagateljem med drugim zagotavljajo tudi pošteno, nepristransko in nediskriminacijsko obravnavo, zaščito pred nezakonito razlastitvijo in neposredno uporabo mednarodne arbitraže. Države EU so glavne uporabnice dvostranskih mednarodnih pogodb na svetovni ravni, saj so jih skupno sklenile že približno 1200.

48 Uredba (EU) št. 1219/2012 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. decembra 2012 o prehodnih dogovorih za dvostranske sporazume o naložbah med državami članicami in tretjimi državami, nav. delo.

49 Uredba v 18. in 19. odstavku preambule določa: »Specifically, those powers should be conferred on the Commission given that the procedures set out in Articles 9, 11 and 12 empower Member States to act in areas of the Union's exclusive competence and decisions thereon must be taken at Union level.

The advisory procedure should be used for the adoption of authorisations pursuant to Articles 9, 11 and 12, given that those authorisations are to be granted on the basis of clearly defined criteria established in this Regulation.«

državami članicami.⁵⁰ Uredba določa, da se za »dvostranski sporazum o naložbah« šteje vsak sporazum s tretjo državo, ki vsebuje določbe o zaščiti naložb. Uredba se torej nanaša samo na določbe o zaščiti naložb, ne pa na določbe o spodbujanju naložb.

Drugo poglavje izrecno določa veljavnost mednarodnih pogodb o naložbah s tretjimi državami na podlagi posebnega pooblastila Evropske komisije. Države članice morajo tako Evropsko komisijo najpozneje do 8. 2. 2013 ali 30 dni po pristopu k EU obvestiti, katere dvostranske mednarodne pogodbe o naložbah so podpisale pred 1. 12. 2009 ali pred svojim pristopom k EU in želijo ohraniti v veljavi (2. člen). Te pogodbe lahko veljajo do sklenitve pogodbe EU s tako državo (3. člen). Poleg tega je določena obveznost, da se vse take mednarodne pogodbe letno objavijo v Uradnem listu EU (4. člen). Z uredbo je predvideno, da Evropska komisija pregleda vse prijavljene obstoječe dvostranske mednarodne pogodbe o naložbah z vidika njihove morebitne ovire pri sklepanju prihodnjih mednarodnih pogodb EU o naložbah s tretjimi državami zaradi vse večje nadomestitve dvostranskih sporazumov, sklenjenih med posameznimi državami (5. člen). Če Evropska komisija ugotovi, da obstoječa mednarodna pogodba o naložbah, ki jo je sklenila neka država, predstavlja tako oviro, s to državo sproži pogajanja za odpravo ovire in predlaga primerne ukrepe (6. člen).

Tretje poglavje določa pogoje in postopkovni okvir za odobritev spremembe obstoječih mednarodnih pogodb in sklenitev novih mednarodnih pogodb (7. člen). Predvideva, da država članica obvesti Evropsko komisijo o svoji nameri spremeniti obstoječo mednarodno pogodbo oziroma skleniti novo tako pogodbo vsaj pet mesecev pred začetkom uradnih pogajanj. Obvestilu mora predložiti vso razpoložljivo dokumentacijo (8. člen). Uredba natančno predvideva vsebinske razloge, na podlagi katerih se ne odobri začetek uradnih pogajanj države članice za sklenitev take mednarodne pogodbe. Ti razlogi so predvsem: sklenitev take mednarodne pogodbe bi bila v nasprotju s pravnim redom EU; Evropska komisija je začela pogajanja z zadevno tretjo državo; sklenitev take mednarodne pogodbe je v nasprotju z načeli in cilji zunanjega delovanja EU; ali pa resno ovira pogajanja EU o dvostranskih mednarodnih pogodbah o naložbah. Evropska komisija lahko od države članice zahteva, da v pogajanja vključi primerno klavzulo, npr. glede prenehanja veljavnosti mednarodne pogodbe ob sklenitvi mednarodne pogodbe na ravni EU, glede prehodnih določb ali klavzule največjih ugodnosti (9. člen). Države članice morajo Evropsko komisijo obveščati o poteku pogajanj, ki jim jih je odobrila. Evropska komisija lahko tudi

50 Glede veljavnosti mednarodnih pogodb o naložbah, sklenjenih med samimi državami članicami, še razpravljajo. Praviloma bi jih morale države članice odpovedati, hkrati pa najti drug ustrezen mehanizem, ki bo v EU dajal ustrezno zaščito in podporo. Evropska komisija je konec leta 2012 državam članicam predstavila osnutek takšnega mehanizma za zaščito naložb, ki se zdaj obravnava z državami članicami.

zahteva, da sama sodeluje v takih pogajanjih (10. člen). Država članica mora po pogajanjih predložiti besedilo mednarodne pogodbe Evropski komisiji, ki državi članici v 90 dneh odobri ali zavrne njen podpis in sklenitev (11. člen).

Zadnje, četrto poglavje določa, da morajo države članice Evropsko komisijo obvestiti o sklenjenih mednarodnih pogodbah o naložbah pred uveljavitvijo Lizbonske pogodbe, določa pa tudi način ravnanja držav članic v zvezi z njimi. Evropska komisija v 180 dneh po prejemu obvestila držav o sklenjenih mednarodnih pogodbah o naložbah odloči, katere pogodbe še lahko veljajo (12. člen). Države članice morajo Evropsko komisijo naprej obveščati o vseh sestankih, ki jih imajo s tretjimi državami na podlagi določb takih mednarodnih pogodb, in o morebitnih sporih, ki iz njih izhajajo, ter sodelovati z Evropsko komisijo pri vlaganju tožb na podlagi teh pogodb (13. člen). Evropski komisiji pri izvajanju te uredbe pomaga Odbor za sporazume o naložbah, ustanovljen z Uredbo (EU) št. 182/2011 (16. člen).

Iz določb uredbe je torej razvidno, da je njen namen najti praktično rešitev, ki ne bo prizadela mednarodne naložbene politike držav članic, hkrati pa je Evropska komisija pridobila znatna pooblastila za odločanje glede veljavnosti obstoječih dvostranskih mednarodnih pogodb o naložbah in glede sklepanja novih.⁵¹ Pobuda za sklepanje takih mednarodnih pogodb kljub vsemu ostaja v rokah držav članic. Novost je predvsem, da morajo države članice v postopek sklepanja posamezne nove mednarodne pogodbe o naložbah vključiti tudi Evropsko komisijo. Hkrati ima ta pravico pregledati stanje obstoječih mednarodnih pogodb o naložbah in odločiti o njihovi nadaljnji veljavi.

Sklep

Dvostranske mednarodne pogodbe o naložbah so pomemben akt za krepitev meddržavnih naložbenih tokov. Njihov pomen je še toliko večji, ker se državam ni uspelo dogovoriti o večstranski mednarodni pogodbi o naložbah in so se tako zatele k sklepanju dvostranskih. Sprva je bil pomen mednarodnih pogodb predvsem v zaščiti naložb pred razlastitvijo v razmerju med razvitimi državami in državami v razvoju. Danes se je njihov pomen nekoliko odmaknil od vprašanja same zaščite tuje neposredne naložbe k obravnavanju slednje v državi, v kateri je naložba. Ne gre več toliko za vprašanje med razvitimi državami in državami v razvoju, temveč

51 Enako je sklepala Hojnikova, ki je navedla: »Tako bi bilo z vidika pravne varnosti najbolje, če EU prizna pravico držav članic, da ohranijo v veljavi državne dvostranske mednarodne pogodbe o naložbah, vsaj dokler jih ne bo (ustrezno) nadomestila EU.« J. Hojnik, nav. delo, str. 534.

večinoma za vprašanje enakega oziroma nediskriminacijskega obravnavanja naložb med samimi razvitimi državami. Bolj kot neposredni ukrepi razlastitve so predmet sporov posredni ukrepi, ki imajo podobne učinke kakor razlastitev. Gre predvsem za vprašanja okoljevarstvenih predpisov in predpisov o zagotavljanju zdravja, ki dejansko onemogočajo poslovanje z nekaterimi domnevno škodljivimi proizvodi.

Dvostranske mednarodne pogodbe o naložbah so bistvenega pomena za varnost slednjih, saj vsebujejo neposredno zavezo države, v kateri je izvedena posamezna kapitalska naložba, da te ne bo razlastila oziroma sprejela kakšnega temu podobnega ukrepa ter da bo vsem naložbenikom na svojem trgu ponudila enake pogoje. Če bi izbruhnil spor med državo in posameznim naložbenikom, se državi zavežeta, da ga bosta reševali pred mednarodno arbitražo. Tako uživajo naložbeniki visoko raven varnosti, na podlagi česar se lahko precej lažje odločijo za izvedbo posamezne naložbe.

Za države članice EU so posebno zanimive spremembe, ki jih v skupno trgovinsko politiko vnaša Lizbonska pogodba. Neposredne tuje naložbe so uvrščene med izključne pristojnosti Evropske unije, s čimer države izgubljajo svoje pristojnosti sklepanja dvostranskih mednarodnih pogodb o naložbah. Vendar zaradi velikega pomena in zato velikega števila (več kot 1200) sklenjenih tovrstnih mednarodnih pogodb držav članic ni mogoče narediti take korenite spremembe čez noč. Zato države članice in Evropska komisija poskušajo najti najprimernejšo prehodno ureditev, ki bo omogočila mehak prehod iz obstoječega stanja v novega, ki ga predvidevajo določbe Lizbonske pogodbe. Uredba EU omogoča državam članicam, da še naprej sklepajo tovrstne dvostranske mednarodne pogodbe z državami, v katerih skupnost še nima dogovorjene primerljive ureditve zaščite. Dolžnost držav pa je, da za vsaka nova pogajanja pridobijo soglasje Evropske komisije. Ta način se zdi razumen in sledi spoznanju o pomembnosti dvostranskih mednarodnih pogodb o naložbah. Morebitna odpoved obstoječih tovrstnih pogodb bi bila izrazito škodljiva za države članice, če ne bi istočasno že veljala nova taka mednarodna pogodba s posamezno tretjo državo in EU, saj bi naložbeniki obeh pogodbenic tako izgubili ustrezno raven zaščite svojih naložb.

Dvostranske mednarodne pogodbe o naložbah bodo tako poleg državnih jamstev in sistema reševanja sporov še naprej eden temeljnih stebrov mednarodnopravnega okvira pravil glede naložb. Zato bo sklepanje teh mednarodnih pogodb tudi v prihodnje prednostna naloga držav za zagotavljanje ugodnega gospodarskega okolja za pritegnitev tujih naložb v državo in za spodbujanje domačih naložb v tujino.

Literatura

Knjige in članki:

- George-Dian Balan: The Common Commercial Policy under the Lisbon Treaty, dostopno na: <http://www.pravo.hr/_download/repository/GDB_JM_CCP.pdf> (23. 8. 2010).
- Rudolf Dolzer in Christoph Schreuer: Principles of International Investment Law, Oxford 2008.
- Janja Hojnik: Investicijsko pravo EU – dileme na začetku celovitejšega razvoja, v: Podjetje in delo, 34/2010/XXXVI.
- Patrick Juillard: Bilateral Investment Treaties in the Context of Investment Law, OECD Investment Compact - Regional Roundtable on Bilateral Investment Treaties for the Protection and Promotion of foreign Investment in South East Europe, dostopno na: <<http://www.oecd.org/dataoecd/44/41/1894794.pdf>> (15. 5. 2010).
- Peter T. Muchlinski: Multinational Enterprises and the Law, Blackwell Publishers, Oxford 1999.
- Katarina Petač: Mednarodni investicijski spori, Ljubljana, oktober 2004, dostopno na: <http://www.sid.si/resources/files/doc/diplomska_dela/Mednarodni%20investicijski%20spori.pdf> (21. 8. 2010).
- Matija Rojec: Mednarodno poslovno pravo, letnik XXII/2010, št. 237.
- Muthucumaraswamy Sornarajah: The International Law on Foreign Investment, Cambridge University Press, Cambridge 1996.
- Michael J. Trebilcock in Robert Howse: The Regulation of International Trade, TJ International Ltd, Padstow, Cornwall 2002.
- Danilo Türk: Temelji mednarodnega prava, GV Založba, Ljubljana 2007.
- Frédéric Viale: Lisbon Treaty and Trade, ATTAC France, dostopno na: <<http://www.s2bnet-work.org/download/LisbonTreaty&Trade>> (17. 8. 2010).

Pravni viri in dokumenti:

- Zakon o zunanjih zadevah, Ur. l. RS, št. 113 – UPB, 20/06 – ZNOMCMO, 76/08, 108/09 in 80/10 – ZUTD.
- 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).
- Uredba (EU) št. 1219/2012 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. decembra 2012 o prehodnih dogovorih za dvostranske sporazume o naložbah med državami članicami in tretjimi državami, dostopna na: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:351:0040:0046:SL:PDF>> (19. 3. 2013).
- Dokument Komisije EU z naslovom Za doseg celovite evropske mednarodne naložbene politike, 7. julij 2010, dostopno na: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0343:FIN:SL:PDF>> (16. 8. 2010).
- Osnutek konvencije o zaščiti tujega premoženja (angl. *Draft Convention on the Protection of Foreign Property*), OECD, Pariz, 1962, dostopno na: <<http://www.oecd.org/dataoecd/35/4/39286571.pdf>> (20. 8. 2010).

Predlog uredbe o prehodni ureditvi za dvostranske mednarodne pogodbe o naložbah, Bruselj, 7. 7. 2010, COM(2010)344 final, dostopen na: <http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/july/tradoc_146308.pdf> (23. 8. 2010).

Mednarodni center za reševanje investicijskih sporov (ICSID – International Centre for Settlement of Investment Disputes), dostopno na: <<http://www.worldbank.org/icsid>> (20. 8. 2010).

Sporočilo za javnost glede novega investicijskega svežnja EU za spodbujanje trgovine in krepitev pravic investorjev, dostopno na: <<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/907&format=HTML&aged=0&language=SL&guiLanguage=en>> (21. 8. 2010).

Sporočilo Komisije Svetu, Evropskemu parlamentu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij za doseg celovite evropske mednarodne naložbene politike, 7. julij 2010, COM(2010)343 final, dostopno na: <<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0343:FIN:SL:DOC>> (21. 8. 2012).

UNCTAD – United Nations Conference on Trade and Development, <<http://www.unctad.org>> (24. 8. 2010).

Poročilo UNCTAD, dostopno na: <http://www.unctad.ch/en/docs/webdiaeia20098_en.pdf> (23. 8. 2010).

UNCTAD IIA Monitor No. 3(2009) – UNCTAD/WEB/DIAE/IA/2009/8, dostopno na: <<http://archive.unctad.org/Templates/Page.asp?intItemID=3784&lang=1>> (23. 8. 2010).

Odločbe mednarodnih sodišč:

Sodbi Sodišča EU v primerih C-249/06 in 205/06 z dne 3. marec 2009, dostopni na: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62006J0205:EN:NOT>> (22. 8. 2010) in <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62006J0249:EN:HTML>> (22. 8. 2010).

Sodba Meddržavnega sodišča v Haagu v primeru *Barcelona Traction* z dne 5. 2. 1970, ICJ Reports, 1970, dostopna na: <<http://www.icj-cij.org/docket/index.php?p1=3&p2=3&k=1a&case=50&code=bt2&p3=4>> (20. 8. 2010).

Sodba arbitražnega sodišča v primeru tožbe *Ethyl Corporation proti Vladi Kanade* z dne 24. 6. 1998, dostopna na: <<http://www.naftalaw.org/Disputes/Canada/EthylCorp/EthylCorpAwardOnJurisdiction.pdf>> (24. 8. 2010).

Sodba Mednarodnega centra za reševanje investicijskih sporov (ICSID) v primeru tožbe *Metalclad Corporation proti Združenim mehiškim državam* z dne 30. 8. 2000, dostopna na: <<http://icsid.worldbank.org/ICSID/FrontServlet?requestType=CasesRH&actionVal=showDoc&docId=DC541&caseId=C155>> (23. 8. 2010).

Tadeja Marinič* in Marko Rančigaj**

SKLEPANJE MEDNARODNIH SPORAZUMOV O GOSPODARSKEM SODELOVANJU V REPUBLIKI SLOVENIJI

Uvod

V pričujočem prispevku so uvodoma opredeljena teoretična izhodišča za gospodarsko sodelovanje med državami in sklepanje mednarodnih sporazumov o gospodarskem sodelovanju. V teoretični okvir prispevka sta umeščeni še opredelitev gospodarske diplomacije in njena vloga v zunanjih odnosih Republike Slovenije. V nadaljevanju je predstavljen zgodovinski pregled in postopek sklepanja sporazumov o gospodarskem sodelovanju v Republiki Sloveniji ter njihovo izvajanje. Prispevku sta priložena tipski osnutek besedila sporazuma ter pregled mednarodnih sporazumov in memorandumov o gospodarskem sodelovanju, ki jih je Republika Slovenija sklenila z drugimi državami (priloge v 3. poglavju III. dela publikacije).

1. MEDNARODNA TRGOVINA IN TEORIJE MEDNARODNE MENJAVE

Gospodarsko povezovanje in mednarodna trgovina sta stara toliko, kolikor je stara človeška družba. Aristotel je v delu *Politika*¹ predpostavil, da trgovanje izhaja iz dejstva, da dobrine niso enakomerno porazdeljene med ljudi, zato je potrebna njihova menjava. Obseg mednarodne trgovine se je, skladno s to predpostavko, razen nekaj dogodkov v zgodovini človeštva vseskozi večal. Od Adama Smitha dalje ekonomisti

* Diplomirana ekonomistka, magistrica ekonomskih in poslovnih ved, M. A., prva sekretarka v Sektorju za mednarodno pravo Ministrstva za zunanje zadeve Republike Slovenije.

** Univerzitetni diplomirani pravnik, univerzitetni diplomirani ekonomist, ataše na Veleposlaništvu Republike Slovenije v Moskvi.

1 Aristoteles, nav. delo, str. 68.

vseh usmeritev navajajo širjenje mednarodnega trgovanja kot temelj kopičenja materialnega bogastva, saj razširitev trga omogoča rast količine prodanih proizvodov, kar sproži večanje specializacije in racionalizacije, ki vodita k večji produktivnosti. Menjava dobrin po Smithu prinaša koristi vsem njenim udeležencem.²

Da lažje razumemo praktični vidik mednarodne menjave, bomo v nadaljevanju zgoščeno povzeli zgodovinski razvoj teorije o njej. Za utemeljitelja klasične teorije mednarodne trgovine avtorji ekonomskih strokovnih besedil skoraj soglasno štejejo Smitha, ki je s teoretskim delom ovrgel doktrino merkantilizma,³ katerega temeljni cilj je bil zgolj kopičenje zlata in srebra v neki državi. Ta cilj so takratne velesile uresničevale s protekcionizmom v zunanji trgovini. Po mnenju merkantilistov je namreč zgolj količina zlata in srebra v posesti države merilo določanja njenega bogastva. Smithovo doktrino je z razvojem teorije primerjalnih prednosti dopolnil David Ricardo. Trdil je, da je pri odločitvi, kaj naj država proizvaja, treba upoštevati dejavnike, ki zagotavljajo primerjalne prednosti glede na druge države. Ricardo je sklepal, da lahko mednarodna menjava vsaki državi, ki proizvaja določene dobrine, zaradi večje učinkovitosti proizvodnje in boljše razpoložljivosti virov prinese določene koristi.

Velika kriza v 30. letih 20. stoletja je vnesla dvom o takratnih nazorih glede kar najboljših učinkov delovanja prostega trga in nevmešavanja države v gospodarstvo. Propad podjetij, velika brezposelnost in znaten padec dohodka so vplivali na temeljno spremembo nazora o vlogi države. Začele so nastajati zamisli o uvedbi protekcionističnih ukrepov.

Na podlagi spoznanja, da nacionalna gospodarstva praviloma ne dosegajo polne zaposlenosti, se je razvila doktrina intervencionizma. Po mnenju njenih zagovornikov so, da bi se gospodarstvo čim hitreje približalo točki polne zaposlenosti, potrebni državni ukrepi. Zaupali so v delovanje trga in liberalizem kot osnovni zdravi sistem, le da ga je treba ves čas uravnavati. Institucija, ki lahko to najustrezneje reši v prid vseh, pa je po mnenju Keynesa država.⁴ Tak sistem so prve uvedle ZDA z reorganizacijo upravnega in gospodarskega sistema med Rooseveltovim predsedovanjem (1933–1945).

Na razvoj mednarodne trgovine imajo odločilen vpliv splošni gospodarski razvoj, gospodarski cikli, in vojaški spopadi. Svetovne gospodarske krize, ki so sestavni del teh

2 A. Smith, nav. delo, str. 345–483.

3 Gospodarski sistem med 16. in 18. stoletjem, katerega temeljni cilj je bil, da je izvoz presegal uvoz. Ključna oseba pri vodenju gospodarstva (vladar) je skrbela, da je državna proizvodnja zadostila domačemu povpraševanju in hkrati omogočala izvoz proizvodnih presežkov.

4 S. Strašek, nav. delo, str. 156.

ciklov, negativno vplivajo na svetovne trgovinske tokove. Še posebej negativno lahko na obseg mednarodne menjave med državami vplivajo oboroženi spopadi, nemiri in politične krize. Tako je od statusa in položaja posamezne države odvisno, kako bo poskrbela za svoj razvoj in povečanje blaginje državljanov.⁵ Država ima sicer na voljo veliko sredstev, s katerimi lahko omili negativna gibanja, njihova izbira pa je odvisna predvsem od trenutne gospodarske politike, političnega sistema, gospodarske razvosti in nekaterih drugih značilnosti posameznih držav.

2. ODNOS MED GOSPODARSTVOM IN DIPLOMACIJO

Že pred tisočletji (stari Egipt, antična Grčija) so bili sklenjeni prvi trgovinski (gospodarski) sporazumi, ki so pogodbenicam zagotavljali nekatere ekonomske koristi. Z razvojem trgovine pa so v srednjem veku prišli v ospredje odnosi med posameznimi entitetami in posledično je gospodarska komponenta postajala čedalje pomembnejša. V 18. in 19. stoletju je veliko držav začelo odpirati svoja stalna predstavništva v drugih državah, kar naj bi poleg dobrih odnosov med državama pripomoglo k izboljšanju gospodarskih odnosov. Za 20. stoletje (in tudi za 18. in 19. stoletje) je značilno, da je politična komponenta prevladovala nad gospodarsko. Globalizacija pa je odločilno prispevala k čedalje intenzivnejšemu gospodarskemu sodelovanju med državami, pa tudi k pomenu gospodarske diplomacije.

Carron de la Carrière je v delu *Gospodarska diplomacija – diplomat in trg* predstavil vlogo in pomen gospodarske diplomacije ter njen zgodovinski razvoj. Opredelil je tri mogoče vidike odnosa med gospodarstvom in diplomacijo, ki so se oblikovali skozi stoletja: diplomacija, ki štiti gospodarstvo; diplomacija, ki oskrbuje gospodarstvo, in diplomacija, ki si je podredila gospodarstvo.⁶

Razmerje med diplomacijo in gospodarstvom, pri čemer diplomacija štiti gospodarstvo, je bilo v uporabi več stoletij. Diplomacijo so države stoletja uporabljale zlasti za zaščito državljanov in gospodarskih interesov v tujini. Državljeni, ki so potovali v tujino, so bili predvsem trgovci in pomorščaki. V tistem času so bile sklenjene tudi prve mednarodne pogodbe, ki so jih podpisovale velesile z drugimi državami oziroma vladarji, da bi si zagotovile svobodno trgovino in navzočnost v teh državah. Prav tako

5 Povezanost med razvitostjo države in blaginjo državljanov v delu *Bogastvo narodov* poudarja Smith, češ da je obstoj velikih razlik med državljani različnih držav povsem legitimen. Posameznik je motiviran z zagotovitvijo večjega udobja zase in za svojo družino.

6 Carron de la Carrière, nav. delo, str. 2–24.

se je v 16. in 17. stoletju začela razvijati konzularna vloga diplomacije, katere cilj je bila predvsem zaščita gospodarskih interesov, pa tudi konzularna zaščita državljanov.⁷

Z nadaljnjim razvojem mednarodnih odnosov je bila diplomacija čedalje aktivnejša in bolj usmerjena v oskrbo gospodarstva. To se je kazalo v zagotavljanju trgovskih poti, spodbujanju meddržavnih gospodarskih odnosov s sklepanjem mednarodnih sporazumov, pa tudi zagotovitvijo oskrbovalnih virov.⁸ Diplomacija je imela vse pomembnejšo vlogo pri razvoju svetovnega gospodarstva. Ta del razvoja oziroma razmerja med diplomacijo in gospodarstvom so zaznamovali razdelitev kolonialnega območja ter dogovori o tem, kako se bodo ta območja izrabila, to pa je bilo doseženo z diplomatskimi in ekonomskimi interesi: območjem vpliva, sklepanjem trgovinskih pogodb, finančnih sporazumov in monetarnih konvencij ter vlogo diplomatov pri krepitvi gospodarskega sodelovanja.⁹

V preteklih stoletjih je bil gospodarski vidik sodelovanja med državami najpomembnejši, zato so države uporabljale diplomacijo predvsem kot sredstvo za doseg gospodarskih ciljev. V prejšnjem stoletju pa se je zgodil preobrat v mišljenju in države so začele ekonomska sredstva uporabljati za doseg zunanjepolitičnih ciljev – tako je razvoj odnosov med gospodarstvom in diplomacijo dosegel tretjo stopnjo.¹⁰ Čeprav je po mnenju de la Carrièrja tak odnos značilen predvsem za 20. stoletje, je avtor povzel primere, v katerih so pomembne države že v 19. stoletju uporabljale nekatera sredstva za doseg vpliva na notranje- in zunanjepolitične razmere v teh državah. V prvi polovici 20. stoletja opazamo oblikovanje dvostranske gospodarske diplomacije, medtem ko je njena večstranska oblika postala prepoznavna in tudi mogoča po drugi svetovni vojni.¹¹ Razmerje med gospodarstvom in diplomacijo je prehajalo v uporabo ekonomskih sredstev za doseg zunanjepolitičnih ciljev. Ta faza se je v 20. in 21. stoletju dokončno oblikovala in utrdila.

2.1 Opredelitev gospodarske diplomacije

Bayne in Woolcock sta gospodarsko diplomacijo opredelila kot ravnanje države v mednarodnih gospodarskih odnosih.¹² Za razumevanje gospodarske diplomacije so po njunem mnenju posebno pomembne metode in samo sprejemanje odločitev

7 Prav tam, str. 2–3.

8 Prav tam, str. 21.

9 Prav tam, str. 5–20.

10 Prav tam, str. 20–21.

11 B. Udovič, nav. delo, str. 55.

12 N. Bayne in S. Woolcock, nav. delo, str. 4.

državnih organov ter pogajanja s tujino.¹³ Dandanes imajo v mednarodnih gospodarskih odnosih čedalje pomembnejšo vlogo tudi mednarodne organizacije, kakršne so Svetovna trgovinska organizacija (WTO), Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj (OECD), Mednarodni denarni sklad (IMF) in Svetovna banka (WB). Prav tako je treba upoštevati, da v mednarodnih gospodarskih odnosih obstaja in deluje čedalje več akterjev, ki vplivajo drug na drugega.

Bayne in Woolcock sta opredelila tudi štiri glavne razloge, zaradi katerih je treba gospodarski diplomaciji nameniti posebno pozornost:¹⁴

- Gospodarska diplomacija je proces sprejemanja odločitev v državi, ko ta deluje v mednarodnih gospodarskih odnosih. Kakšni bodo odnosi med dvema ali več državami, je odvisno prav od gospodarske diplomacije. Pri njenem usmerjanju je treba paziti, da se upošteva pogajalska moč udeleženih držav. Kadar so razlike v pogajalski moči velike, bo imela moč države odločilen vpliv na oblikovanje medsebojnih gospodarskih odnosov. Kadar pa je pogajalska moč izenačena, imajo odločilen pomen pogajanja.
- Po hladni vojni je gospodarska diplomacija postajala vse pomembnejša in je ponovno prešla v ospredje mednarodnih odnosov. Po terorističnem napadu na Svetovni trgovinski center v New Yorku 11. septembra 2001 pa so države spet začele posvečati več pozornosti varnostnim vprašanjem. Prav gospodarska diplomacija lahko bistveno pripomore k zmanjšanju vzrokov za razvoj nasilja, kakršna sta revščina in odpiranje na družbeni rob.
- Danes je odvisnost domačega gospodarstva od mednarodnih dejavnikov večja, kot je bila v preteklosti, in zaradi vpliva globalizacije morajo vlade izbrati tako gospodarsko politiko, ki bo povezala domače gospodarstvo z mednarodnim, če pa jo želijo uspešno voditi, morajo nameniti več pozornosti mednarodnim gospodarskim odnosom in temu primerno voditi gospodarsko diplomacijo.
- Danes morajo vlade delovati učinkovito in odgovorno, predvsem do svojih državljanov oziroma volivcev.

Glavno vlogo pri aktivnem vključevanju držav v delovanje svetovnih trgov je brez dvoma imela globalizacija, saj so države morale uvesti učinkovito gospodarsko diplomacijo, če so želele biti uspešne v svetovnem merilu. Globalizacija je tako bistveno prispevala k pomembnosti in razvoju gospodarske diplomacije na svetovni ravni.

13 Prav tam.

14 Prav tam, str. 4–5.

2.2 Razvoj slovenske gospodarske diplomacije

Gospodarska diplomacija v Republiki Slovenji (v nadaljevanju RS) vseskozi ni bila enotno vodena. Za njeno izvajanje je bilo vse od osamosvojitve pristojnih več organov oziroma institucij. Nekaj časa so bile pristojnosti razdeljene med Ministrstvom za zunanje zadeve (v nadaljevanju MZZ) in Ministrstvom za gospodarstvo (v nadaljevanju MG), Gospodarsko zbornico Slovenije in Javno agencijo za podjetništvo in tuje investicije (v nadaljevanju JAPTI).

Na MZZ je bil leta 2004 ustanovljen Sektor za gospodarsko diplomacijo, katerega glavne naloge so bile usklajevanje, izvajanje, organiziranje, vodenje in usmerjanje dejavnosti diplomatskih predstavništev na področju promocije slovenskega gospodarstva, pa tudi zaščita interesov slovenskih podjetij na tujih trgih in zagotavljanje pomoči pri internacionalizaciji¹⁵ slovenskega gospodarstva. Prav tako pomembno vlogo pri gospodarskih odnosih s tujino je imelo MG, predvsem s sprejemanjem ukrepov in pripravo zakonodaje ter predpisov, ki bi spodbujali znanje, razvoj, podjetništvo in inovativnost podjetij. Kot je bilo že omenjeno, sta bila v izvajanje slovenske gospodarske diplomacije vključena tudi Gospodarska zbornica Slovenije in JAPTI.

Zaradi poenotenja vodenja gospodarske diplomacije je bil oktobra 2009 na MZZ ustanovljen Direktorat za gospodarsko diplomacijo (v njem delujeta dva sektorja, in sicer Sektor za bilateralno gospodarsko sodelovanje in Sektor za gospodarsko promocijo). Naloge gospodarske diplomacije so s tem prešle na MZZ, ki gospodarsko diplomacijo skupaj z mrežo diplomatsko-konzularnih predstavništev izvaja predvsem:¹⁶

- z organiziranjem zasedanj meddržavnih komisij za gospodarsko sodelovanje;
- z organiziranjem vhodne in izhodne poslovne delegacije ob obiskih visokih državnih predstavnikov;
- z uveljavljanjem Slovenije kot prostora za tuje neposredne naložbe;
- s podporo slovenskim podjetjem pri vstopu in širitvi poslovanja na tujih trgih ter pri reševanju problemov z različnimi brezplačnimi storitvami;
- z zagotavljanjem podpore tujim podjetjem pri navezovanju stikov s slovenskimi podjetji;
- z usklajevanjem gospodarskih dejavnosti, povezanih z Evropsko unijo (v nadaljevanju EU) in mednarodnimi organizacijami ter
- s sklepanjem sporazumov o gospodarskem sodelovanju.

15 Prizadevanja države, da gospodarski subjekti povečajo obseg sodelovanja s tujimi partnerji.

16 <http://www.mzz.gov.si/si/gospodarska_diplomacija/>.

2.3 Gospodarski sporazumi kot sredstvo za okrepitev sodelovanja na gospodarskem področju

V splošno korist vseh držav je smiselno zagotoviti čim mirnejše in predvidljivejše mednarodno okolje, ki omogoča nemoten potek mednarodne trgovine in njen razcvet. To pa bi bilo lažje zagotoviti z razvitim sistemom mednarodnih pravil¹⁷. Po mnenju nekaterih avtorjev mednarodni gospodarski odnosi čedalje bolj temeljijo na uveljavljenih pravilih (moč argumenta) namesto na argumentu moči.¹⁸ Ovira, ki se pojavi med recesijo, je zatekanje nekaterih držav k protekcionizmu, ta pa zavira mednarodno trgovino in razvoj držav, ki so odvisne od izvoza. Te države lahko in morajo kot odgovor na protekcionizem vključiti diplomacijo, ki v nekaterih okoljih lahko pomaga gospodarskim subjektom pri prodoru na nadomestne trge. Pri iskanju ravnovesij v zunanjetrgovinskih bilancah se pojavlja večna dilema med izbiro politike državnega poseganja v mednarodno trgovino in liberalne politike.

Mednarodni sporazumi o gospodarskem sodelovanju so eden ključnih in najpomembnejših sporazumov ter so temelj poglobljenega sodelovanja med državami na gospodarskem področju. Najpogosteje so sklenjeni med dvema državama, redkeje so večstranski, sklenjeni med državami, še redkeje pa so to sporazumi, v katerih so pogodbenice države in mednarodne organizacije. Sporazumi o gospodarskem sodelovanju se sklenejo predvsem iz želje po izboljšanju gospodarskega sodelovanja med državama pogodbenicama, dajejo osnovo za poglobljeno sodelovanje med državami na širšem gospodarskem področju in formalno podlago za razvoj sodelovanja tudi na drugih področjih v različnih gospodarskih panogah. Velikokrat okrepitev sodelovanja na podlagi že sklenjenih sporazumov o gospodarskem sodelovanju pripomore k sklenitvi še dveh pomembnih mednarodnih pogodb, in sicer sporazuma o spodbujanju in zaščiti naložb ter sporazuma oziroma konvencije o izogibanju dvojnega obdavčevanja.

Čeprav vpliv sklenitve gospodarskih sporazumov na gospodarstvo posamezne države v strokovni literaturi še ni bil podrobno raziskan, lahko sporazumi prispevajo k učinkovitejšemu povezovanju med državami ter pripomorejo k večji trgovinski menjavi in tesnejšemu sodelovanju tudi na drugih področjih, ugodno pa vplivajo tudi na razvoj gospodarstva pogodbenic.

17 M. Evans, nav. delo, str. 689–717.

18 A. V. Lowe, nav. delo, str. 233.

3. ZGODOVINSKI PREGLED SKLEPANJA SPORAZUMOV O GOSPODARSKEM SODELOVANJU V REPUBLIKI SLOVENIJI

3.1 Zgodovinski pregled

Ko je RS postala samostojna in neodvisna država, je bilo njeno gospodarstvo postavljeno pred preizkušnjo, saj je bila večina slovenskih podjetij usmerjena na jugoslovanski trg. Znašla so se pred izzivom vstopa in kasneje tudi uspešnega poslovanja na tujih (predvsem evropskih) trgih. V tem času so bili sporazumi o gospodarskem in trgovinskem sodelovanju eni najpogosteje sklenjenih mednarodnih pogodb, najprej z evropskimi državami, pozneje pa še z drugimi gospodarsko pomembnejšimi državami. Ti sporazumi so bili tudi pravna podlaga za sodelovanje na gospodarskem področju in na njihovi podlagi so bile ustanovljene skupne mešane komisije, ki so dodatno pripomogle k učinkovitejšemu izvajanju teh sporazumov in povečanju sodelovanja tudi na drugih področjih.

Nekdanja SFRJ je sklenila precej sporazumov o gospodarskem in trgovinskem sodelovanju. Slovenija je po osamosvojitvi nekatere izmed njih tudi formalnopravno nasledila z aktom o nasledstvu, kar je pomenilo, da je bila ustvarjena ustrezna pravna podlaga za sodelovanje z drugimi državami na gospodarskem področju. Za sklepanje novih sporazumov tako ni bilo časovnega pritiska, novosklenjeni sporazumi o gospodarskem sodelovanju pa so sčasoma nadomestili nasledene.

Nosilni organ pri sklepanju gospodarskih sporazumov je bilo najprej MZZ, ki je leta 1992 pripravilo prvo pobudo za sklenitev sporazuma o gospodarskem sodelovanju med Vlado Republike Slovenije in vladami drugih zainteresiranih držav. Osnutek sporazuma je vseboval trgovinske in gospodarske določbe, glavni namen sklenitve pa je bil vzpostavitev trajnih, obojestransko koristnih gospodarskih stikov med subjekti obeh pogodbenic in spodbuditev gospodarskih stikov med zainteresiranimi državami.

Leta 1998 je takratno Ministrstvo za ekonomske odnose in razvoj, ki je v vmesnem času postalo pristojno za sklepanje sporazumov o gospodarskem sodelovanju, pripravilo novo pobudo za sklenitev sporazuma o trgovinskem in gospodarskem sodelovanju med Vlado RS in vladami drugih zainteresiranih držav. Pobudi je bil poleg tipskega osnutka sporazuma priložen seznam držav, ki jim je Slovenija predlagala njegovo sklenitev. Glavni namen sporazumov sta bili internacionalizacija in globalizacija gospodarskih dejavnosti Slovenije, poleg tega bi ji takšni sporazumi kot majhnemu, odprtemu gospodarstvu še bolj pomagali k izpolnitvi gospodarskih razvojnih ciljev.

Sporazumom, ki jih je Slovenija sklepala z drugimi državami na gospodarskem in trgovinskem področju, so bile skupne predvsem te določbe:

- načelo največjih ugodnosti,
- izjema od načela največjih ugodnosti,
- opravljanje plačil v prosto konvertibilni valuti,
- možnost uvedbe nekaterih ukrepov ob dampinškem ali subvencioniranem izvozu v skladu s pravili WTO,
- ustanovitev mešane komisije,
- spodbujanje medsebojne izmenjave informacij o zakonodaji, vladnih programih na gospodarskem področju itd.,
- spodbujanje in omogočanje različnih dejavnosti v obeh državah pogodbenicah,
- pomoč pri organizaciji razstav, sejmov in predstavitev ter oprostitev uvoznih carin v zvezi z blagom, materialom in drugim, kar je namenjeno razstavam in sejmom,
- reševanje morebitnih sporov, ki bi nastali pri izvajanju sporazuma,
- obdobje, za katero je sporazum sklenjen, ter postopek odpovedi sporazuma in postopek spremembe sporazuma.

Slovenija je morala na podlagi obveznosti iz Pogodbe o pristopu k Evropski uniji¹⁹ ter v skladu z desetim odstavkom 6. člena Akta o pogojih pristopa in prilagoditvah pogodb, na katerih temelji Evropska unija²⁰, sporazume o gospodarskem in trgovinskem sodelovanju s tretjimi državami, ki niso v skladu s pravnim redom EU, odpovedati oziroma ustrezno spremeniti. To je veljalo za sporazume z določbami, ki so se nanašale na skupno trgovinsko politiko EU. Z vstopom Slovenije v EU so se vse pristojnosti v zvezi s trgovinsko politiko (207. člen Pogodbe o delovanju Evropske unije²¹) prenesle na EU. Slovenija je morala sporazume odpovedati ali pa jih

19 Zakon o ratifikaciji Pogodbe med Kraljevino Belgijo, Kraljevino Dansko, Zvezno republiko Nemčijo, Helensko republiko, Kraljevino Španijo, Francosko republiko, Irsko, Italijansko republiko, Velikim vojvodstvom Luksemburg, Kraljevino Nizozemsko, Republiko Avstrijo, Portugalsko republiko, Republiko Finsko, Kraljevino Švedsko, Združenim kraljestvom Velike Britanije in Severne Irske (državami članicami Evropske unije) in Češko republiko, Republiko Estonijo, Republiko Ciper, Republiko Latvijo, Republiko Litvo, Republiko Madžarsko, Republiko Malto, Republiko Poljsko, Republiko Slovenijo, Slovaško republiko o pristopu Češke republike, Republike Estonije, Republike Ciper, Republike Latvije, Republike Litve, Republike Madžarske, Republike Malte, Republike Poljske, Republike Slovenije in Slovaške republike k Evropski uniji s Sklepno listino je objavljen v Uradnem listu RS – Mednarodne pogodbe, št. 3/04 (Ur. l. RS, št. 12/04).

20 Uradni list Evropske unije L 236 z dne 23. septembra 2003.

21 <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0047:0200:SL:PDF>>

ustrezno spremeniti, če so vsebovali določbe, ki so se nanašale na skupno trgovinsko politiko EU (npr. obravnavo blaga, pa tudi glede na pravice ustanavljanja, uvajanja protidumpinških in protisubvencijskih ukrepov ter oprostitve carin za blago, ki je namenjeno razstavam, sejmom itd.).

Slovenija je sporazume o trgovinskem in gospodarskem sodelovanju sklenila tudi z državami članicami EU in državami pristopnicami. Med postopkom pristopanja je postalo jasno, da bo morala številne sporazume o gospodarskem in trgovinskem sodelovanju odpovedati, saj njihove določbe niso bile v skladu s pravnim redom EU. Z vstopom v EU je Slovenija postala del skupnega (notranjega) trga, zato so se sporazumi prenehali uporabljati, saj so bili v nasprotju z določbami o prostem pretoku blaga Pogodbe o ustanovitvi Evropske unije. Na podlagi 59. člena Dunajske konvencije o pravu mednarodnih pogodb²² so se ti sporazumi molče prenehali uporabljati in jih zato večinoma ni bilo treba odpovedovati.

Nekaj sporazumov je lahko ostalo v veljavi, z nekaterimi državami (Hrvaška, Makedonija) so bili sklenjeni sporazumi o spremembi sporazuma o gospodarskem sodelovanju, z nekaterimi tretjimi državami pa so bili sklenjeni novi gospodarski sporazumi (Kitajska, Tajska), ki so nadomestili prejšnje.

Po vstopu v EU je MG z nekaterimi državami sklenilo memorandume o sodelovanju, ki so prav tako mednarodne pogodbe in so bili sklenjeni zaradi krepitev odnosov z državami, ki so imele pomembno vlogo v posamezni regiji ali vlogo pomembne trgovinske partnerice (tudi prihodnje), pa tudi zaradi tesnejšega gospodarskega sodelovanja. Memorandumi so bili sklenjeni na ravni ministrstev, pristojnih za gospodarstvo. Tako se je ohranilo dvostransko sodelovanje, ki je prispevalo k razvoju in krepitvi gospodarskega sodelovanja, prav tako pa omogočilo nadaljnje delo mešanih komisij.

Oktober 2009 je pristojnost za sklepanje gospodarskih sporazumov z MG prešla na MZZ. Slovenija je ponovno začela sklepati sporazume o gospodarskem sodelovanju. Pri tem je usmerjena predvsem k državam, s katerimi še nima ustrezne pravne podlage za sodelovanje ali ki so zaradi svojih značilnosti še posebno zanimive.

22 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).

4. VSEBINA SPORAZUMOV O GOSPODARSKEM SODELOVANJU

Sporazumi o gospodarskem sodelovanju zagotavljajo formalno podlago za to sodelovanje med državama. Sporazum o gospodarskem sodelovanju²³, ki ga Slovenija ponudi v sklenitev drugim državam, je sporazum za poglobitev sodelovanja med državama na širšem gospodarskem področju in kot tak omogoča tesnejši dialog med vladama držav pogodbenic. Hkrati je cilj sklenitve sporazuma spodbuditi zanimanje slovenskih podjetij za prodor na trge držav, s katerimi ga RS sklene.

Ti sporazumi navadno obsegajo le od 7 do 12 členov, vendar pa so, kot že omenjeno, zadostna podlaga za prve tesnejše gospodarske stike z državo sopogodbenico. Bistveno je, da omogočijo pogodbenicama sodelovanje na čim širšem gospodarskem področju oziroma v različnih gospodarskih panogah. V preambuli sporazuma je opredeljen še namen sklenitve in zaveza obeh pogodbenic, da bosta spoštovali določbe iz mednarodnih pogodb.

V 1. členu je običajno opredeljeno, da si bosta pogodbenici na podlagi svojih zakonov in predpisov ter ob upoštevanju svojih mednarodnih obveznosti kar najbolj prizadevali za razvoj in krepitev gospodarskega sodelovanja na področjih, ki so v njunem obojestranskem interesu in v obojestransko korist. V nekaterih primerih so v tem členu navedena tudi področja sodelovanja.

V 2. členu so natančneje navedena področja sodelovanja. Katera področja so vključena v sporazum, je odvisno predvsem od izida pogajanj, pa tudi od tega, katere so prednostne naloge gospodarskega sodelovanja z neko državo in ali je država razvita, v razvoju ali nerazvita. Najpogosteje je omenjeno sodelovanje zlasti na teh področjih:

- olajševanje in podpiranje izmenjave ter stikov med gospodarskimi subjekti obeh držav,
- ustvarjanje ugodnih razmer za naložbe,
- organizacija in udeležba na sejmih, razstavah in simpozijih,
- sodelovanje v zvezi s poslovanjem malih in srednje velikih podjetij,
- spodbujanje medsebojne menjave blaga in storitev.

Poleg omenjenih področij je pogosto v sporazume vključeno tudi sodelovanje v turizmu, energetiki, gradbeništvu, mehanizaciji, industriji ipd.

23 Glej priložo tipski osnutek sporazuma o gospodarskem sodelovanju v 3. poglavju III. dela publikacije.

V naslednjih členih je lahko (ni pa nujno) opredeljena tudi izmenjava obiskov gospodarskih delegacij, prav tako so lahko vključene določbe o izvedbenih aktih, sklenjenih na področjih, ki so v posebnem interesu obeh pogodbenic.

3. člen vključuje določbe o ustanovitvi skupne (mešane) komisije (oziroma skupnega odbora), ki obravnava področja iz sporazuma, prav tako pa komisija opredeli področja za razširitev sodelovanja med pogodbenicama, pripravlja predloge za izboljšanje sodelovanja med gospodarskimi subjekti obeh držav, izmenjuje informacije z gospodarskega področja (predpisi, programi, gospodarski položaj v državi itd.), ugotavlja težave, ki ovirajo dvostransko trgovinsko in gospodarsko sodelovanje, ter bdi nad izvajanjem sporazuma.

Sestava skupne komisije je opredeljena v 4. členu, in sicer jo sestavljajo predstavniki pogodbenic, k sodelovanju pa se lahko povabijo tudi predstavniki drugih ustanov zasebnega in javnega sektorja, kar po tem sporazumu omogoča sodelovanje še drugim zainteresiranim subjektom, tako pa možnost vzpostavitve neposrednih stikov s pristojnimi organi in drugimi subjekti sopogodbenice. Pogodbenici uskladita besedilo poslovnika skupne komisije, ki je sprejeto na prvem njenem zasedanju.

V naslednjem 5. členu je navedeno, kolikokrat na leto se bo skupna komisija sestajala (navadno enkrat na leto) in kje bodo ta zasedanja (navadno izmenično v obeh državah), ob koncu zasedanja pa vodji delegacij podpišeta usklajeno besedilo zapisnika.

Zaradi članstva v EU je v 6. členu tudi določba, da nič v sporazumu ne vpliva na obveznosti, ki izhajajo iz članstva Slovenije v EU. Prav tako se v tem členu lahko doda podobna določba za sopogodbenico, in sicer da nobena določba v sporazumu ne vpliva na obveznosti, ki izhajajo iz sporazumov, sklenjenih med to državo in EU.

V 7. členu je opredeljen postopek začetka veljavnosti sporazuma. Najpogosteje začne sporazum veljati trideseti dan po dnevu prejema zadnjega uradnega obvestila, s katerima se pogodbenici obvestita o dokončanju notranjopravnih postopkov, potrebnih za uveljavitev sporazuma. Tridesetdnevni rok omogoča organom pogodbenic, da se ustrezno pripravijo na izvajanje sporazuma, v tem času pa se pogodbenici lahko začneta dogovarjati tudi za datum in dnevni red prvega zasedanja skupne komisije.

Ta člen vsebuje še določbo o možnosti spremembe sporazuma in čas njegove veljavnosti. Največkrat so sporazumi sklenjeni za začetno obdobje treh let (izjemoma za daljše obdobje, npr. pet let), ki se samodejno podaljšuje za enoletna obdobja. V sporazumu je naveden tudi postopek odpovedi sporazuma, in sicer je odpovedni rok šest mesecev pred potekom časovnih obdobj (tri leta oziroma pri podaljšanju eno leto). Sporazumi o gospodarskem sodelovanju so navadno sklenjeni v treh jezikih – v slovenščini, angleščini in uradnem jeziku druge pogodbenice. Izjemoma so lahko

sklenjeni tudi v več kot treh jezikih, če je v sopogodbenici več uradnih jezikov. V tem primeru se doda določba, da so vsa besedila enako verodostojna in da ob različni razlagi prevlada angleško besedilo, če pa se sporazum sklene le v angleškem jeziku, zgornja določba ni potrebna.

V 3. poglavju III. dela publikacije je seznam sporazumov in memorandumov, ki jih je RS sklenila z drugimi državami. Ugotovimo lahko, da je sklepanje sporazumov tesno povezano s programom vstopanja slovenskih podjetij na tuje trge²⁴ od leta 2010 do 2014, ki ga je oblikovalo Ministrstvo za gospodarstvo in potrdila Vlada RS. V prihodnosti je mogoče pričakovati okrepitev gospodarskega sodelovanja z državami BIK²⁵ in Republiko Južno Afriko, Daljnim vzhodom in nekdanjimi republikami Sovjetske zveze.

Glavni interes slovenskega gospodarstva je razpršitev izvoznih trgov, zato je treba na tujih trgih zagotoviti dostop do pomembnih informacij in potencialnih partnerjev. Poleg sklepanja sporazumov o gospodarskem sodelovanju so oziroma bodo na zasedanjih mešanih komisij, ki so ustanovljene s sporazumi o gospodarskem sodelovanju, obravnavana vprašanja, ki bi olajšala vstop na tuje trge za slovenska podjetja. Temelj tovrstnih prizadevanj za razpršitev slovenskega izvoza je program internacionalizacije slovenskega gospodarstva, ki ga je sprejela vlada.

5. POSTOPEK SKLENITVE SPORAZUMOV O GOSPODARSKEM SODELOVANJU

Sporazumi o gospodarskem sodelovanju med Slovenijo in drugimi državami so mednarodne pogodbe. Postopek njihove sklenitve je določen v Zakonu o zunanjih zadevah (v nadaljevanju ZZZ-1)²⁶. V ZZZ-1 je v V. poglavju od 69. do 89. člena

24 Pravna podlaga za sprejetje Programa Vlade Republike Slovenije za spodbujanje internacionalizacije podjetij za obdobje 2010–2014 je Zakon o spodbujanju tujih neposrednih investicij in internacionalizacije podjetij (Ur. l. RS št. 107/06 – UPB, 11/11 in 57/12, v nadaljevanju ZSTNIIP), ki opredeljuje spodbujanje internacionalizacije kot dejavnosti in ukrepe, ki prispevajo k večji konkurenčnosti v mednarodni menjavi rezidentov, predvsem s spodbujanjem izvoza, spodbujanjem racionalizacije nabavnih virov in spodbujanjem izhodnih tujih neposrednih naložb. ZSTNIIP Vladi Republike Slovenije v 10. členu nalaga, da sprejme program spodbujanja internacionalizacije podjetij.

25 Brazilija, Indija in Kitajska.

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

opredeljen postopek sklepanja mednarodnih pogodb. Sporazume o gospodarskem sodelovanju ratificira vlada z uredbo, zato pobudo o njihovi sklenitvi obravnava le vlada, medtem ko obravnava na Odboru za zunanjo politiko Državnega zbora RS ni potrebna. Postopek sklepanja sporazumov o gospodarskem sodelovanju se v RS navadno začne s pripravo pobude. Ta vsebuje vse elemente, ki so opredeljeni v 70. členu ZZZ-1²⁷. Pobudi je navadno priložen tipski osnutek sporazuma, ki je osnova za pogajanja. V sklepih vlade je naveden seznam držav, ki jim bo Slovenija ponudila sporazum v pogajanja in sklenitev. Ta seznam se lahko pozneje dopolni z novimi državami, tako da gradivo o njihovi vključitvi na seznam obravnava Vlada RS. V sklepih vlade in pobudi je navedeno, da je za podpis sporazumov o gospodarskem sodelovanju pooblaščen zunanji minister²⁸.

Ko je pobuda sprejeta, se lahko državam, ki so navedene v pobudi, po diplomatski poti pošlje osnutek sporazuma. Osnutek sporazuma je vsaki posamezni državi prilagojen predvsem v določbah o področjih sodelovanja, upoštevajo pa se tudi prednostne naloge gospodarskega sodelovanja s to državo. Če pa Slovenija prejme predlog za sklenitev sporazuma o gospodarskem sodelovanju druge države, je treba preveriti, ali je bila ta država vključena na seznam držav v pobudi, ki je bila sprejeta na vladi.

Po sprejetju pobude se lahko začnejo pogajanja za sklenitev sporazuma, ki lahko potekajo dopisno po diplomatski poti ali pa se državi dogovorita za kraj in datum pogajanj. Besedilo sporazuma je lahko usklajeno že po enem krogu pogajanj med predstavniki obeh držav ali pa je za uskladitev potrebno več krogov. Odprta vprašanja po prvem krogu se lahko rešijo s pogajanjmi po diplomatski poti. Če se besedilo sporazuma med pogajanjmi bistveno spremeni, je treba v skladu tretjim odstavkom 71. člena ZZZ-1 zaprositi vlado za nova stališča in po potrebi preložiti pogajanja. Zatem se pogajanja lahko nadaljujejo. Ko je besedilo sporazuma usklajeno, ga lahko vodji pogajalskih delegacij parafirata.

Usklajeno besedilo sporazuma se skupaj s poročilom o končanih pogajanjih pošlje v sprejetje na vlado. V poročilu je naveden tudi podpisnik sporazuma, če ta oseba ni bila navedena že kot podpisnik v pobudi.

Sektor za mednarodno pravo MZZ (v nadaljevanju ZMP) izvede vse potrebne pravno-tehnične postopke za pripravo sporazuma za podpis. Če je sklenjen v treh jezikih, je treba pred podpisom pregledati ustreznost slovenskega besedila sporazuma z

27 Prav tam.

28 V nekaterih primerih sporazum lahko podpiše tudi minister, pristojen za drug resor, ali pa veleposlanik Republike Slovenije. To je odvisno tudi od funkcije podpisnika druge države in sestave delegacije ob uradnih obiskih.

angleškimi besedilom, za kar je odgovorna strokovna skupina za redakcijo slovenskih besedil mednarodnih aktov, ki se objavljajo v Uradnem listu RS. Njena naloga je zagotavljati skladnost prevodov z izvirnimi besedili mednarodnih pogodb, kar prispeva k jezikovni in pravno-tehnični ustreznosti sporazuma. ZMP pred podpisom (če je to potrebno) na podlagi sklepa vlade pripravi tudi pooblastilo za podpisnika²⁹, ki ga podpiše minister za zunanje zadeve.

Ko je sporazum podpisan, MZZ na podlagi prvega odstavka 75. člena ZZZ-1 sproži postopek ratifikacije. Sporazume o gospodarskem sodelovanju ratificira vlada z uredbo. Uredba o ratifikaciji vsebuje navadno štiri člene, in sicer sta v 1. členu navedena naslov in kraj podpisa sporazuma, ki se ratificira, v 2. členu pa, v katerih jezikih je bil sporazum sklenjen oziroma bo objavljen. Sledi še besedilo sporazuma v slovenskem in angleškem jeziku (oziroma v angleškem jeziku in slovenskem prevodu, če je bil sporazum podpisan le v angleščini). V 3. členu je navedeno, da je za izvajanje sporazuma pristojno ministrstvo, pristojno za gospodarsko diplomacijo, v 4. členu pa, da začne uredba o ratifikaciji sporazuma veljati naslednji dan po objavi v Uradnem listu RS. ZMP pripravi uredbo o ratifikaciji sporazuma in jo predloži Službi Vlade RS za zakonodajo v mnenje, po potrebi pa tudi Ministrstvu za finance. Po pridobitvi ustreznih mnenj jo pošlje v obravnavo na vlado. Potem ko ta izda uredbo o ratifikaciji, je objavljena v Uradnem listu RS.

S tem, ko je uredba o ratifikaciji objavljena v Uradnem listu RS, so v Sloveniji izpolnjeni vsi notranjepravni pogoji za začetek veljavnosti sporazuma. ZMP z uradnim obvestilom (diplomatsko noto) seznanja s pogodbenico, da so omenjeni pogoji izpolnjeni. Da pa bi sporazum lahko začel veljati, morajo biti vsi potrebni notranjepravni pogoji za začetek veljavnosti sporazuma izpolnjeni v obeh pogodbenicah, o tem pa se morata obvestiti po diplomatski poti. Po uveljavitvi sporazuma ZMP v skladu z drugim odstavkom 77. člena ZZZ-1 pripravi obvestilo o začetku veljavnosti sporazuma in ga pošlje v objavo Uradnemu listu RS.

Obe pogodbenici morata skrbeti za izvajanje sporazuma. Sodelovanje med posameznimi ministrstvi pri izvajanju sporazuma je odvisno od področij, navedenih v njem.

29 Dunajska konvencija o pravu mednarodnih pogodb v 7. členu določa, kdaj je posamezno osebo mogoče šteti za predstavnika države, ki lahko sprejme besedilo neke mednarodne pogodbe ali potrdi njegovo verodostojnost ali izrazi privolitev države, da je mednarodna pogodba zavezuje, če predloži ustrezno pooblastilo ali iz prakse zadevnih držav izhaja, da je bil njihov namen šteti jo za takega predstavnika države, ne da bi ji bilo treba predložiti pooblastilo. Za predstavnike države, ki jim ni treba predložiti pooblastila, štejejo voditelji držav, vodje vlad in ministri za zunanje zadeve ter vodje diplomatskih predstavništav (za sprejem besedila mednarodne pogodbe med državo, ki jih je akreditirala, in državo, v kateri so akreditirani).

Kot smo že omenili, je to sodelovanje mogoče na različnih področjih, temu primerno pa je treba pri izvajanju sporazuma zagotoviti tudi sodelovanje različnih ministrstev in drugih organov, ki so pristojna za ta področja.

Po uveljavitvi sporazuma se lahko začnejo dejavnosti za sklic prve skupne komisije, ki ga na slovenski strani usklajujeta Direktorat za turizem in internacionalizacijo v Ministrstvu za gospodarski razvoj in tehnologijo ter Direktorat za gospodarsko diplomacijo v MZZ.

Obe pogodbenici se po diplomatski poti uskladita glede kraja in datuma zasedanja skupne komisije, pa tudi glede osnutka dnevnega reda. Kot že omenjeno, lahko na zasedanje povabita še predstavnike drugih ustanov zasebnega in javnega sektorja, velikokrat pa tudi predstavnike različnih ministrstev.

Pred zasedanjem skupne komisije je potrebno, da Vlada RS na svoji seji obravnava in sprejme izhodišča za udeležbo na njem. V njih so navedena stališča RS, pa tudi sestava delegacije.

Na prvi seji skupne komisije je navadno sprejet poslovnik o delu komisije, ki ureja način njenega dela. Skupna komisija na začetku zasedanja sprejme njegov dnevni red, obe strani pa si navadno izmenjata informacije o aktualnih gospodarskih razmerah in makroekonomskih kazalnikih. Zatem so navadno obravnavane aktualne teme svetovnega gospodarstva.

Obe strani namenita veliko pozornosti tudi dvostranskim gospodarskim odnosom. Kot že omenjeno, so lahko na seji skupne komisije obravnavana številna področja, kakršna so finance, kmetijstvo, energetika, turizem, promet ipd. Strani se na zasedanju dogovorita tudi o tem, kje bo naslednje zasedanje skupne komisije. O poteku zasedanja se vodi zapisnik, ki ga po uskladitvi podpišeta vodji delegacij obeh strani. Po zasedanju je treba zapisnik oziroma sprejete sklepe poslati v potrditev Vladi RS.

Redno sklicevanje skupnih komisij bistveno pripomore k dejanskemu izvajanju sporazuma, v sklopu teh komisij se lahko rešijo morebitna vprašanja v zvezi z izvajanjem sporazuma ali opozori na težave, ki nastanejo pri njegovem izvajanju.

Sklep

Mednarodni sporazumi so temelj sodelovanja med državami in eden glavnih virov mednarodnega prava. Pomemben del mednarodnih stikov je gospodarsko sodelovanje, zato so gospodarski sporazumi eni izmed osnovnih in najpogosteje sklenjenih

sporazumov med državami. So namreč ustrezna pravna osnova za sodelovanje ter prvi korak h krepitvi gospodarskih vezi in gospodarskega sodelovanja med državama. Država s sklepanjem sporazumov predvsem daje oporo domačim gospodarskim subjektom.

S sklenitvijo sporazuma o gospodarskem sodelovanju se pogodbenici zavežeta, da si bosta prizadevali za razvoj in krepitev tega sodelovanja na vseh področjih, za katera menita, da so v njunem interesu. Katera področja so vključena v sporazum, je odvisno predvsem od izida pogajanj, pa tudi od tega, kakšne so prioritete gospodarskega sodelovanja z neko državo. Pogodbenici se lahko dogovorita, da bosta prav tako spodbujali dolgoročno sodelovanje na področjih, kakršna so turizem, energetika, gradbeništvo, varstvo okolja, promet, infrastruktura ipd. S sporazumom je ustanovljena tudi mešana komisija, ki skrbi predvsem za njegovo izvajanje, tako da pripravlja predloge za izboljšanje sodelovanja med gospodarskimi subjekti obeh držav, spodbuja izmenjavo informacij o gospodarskih razmerah v obeh državah ter prepoznava in predlaga ukrepe za reševanje morebitnih težav, ki bi se pojavile pri izvajanju sporazuma. Redna (vsakoletna) zasedanja mešane komisije bistveno pripomorejo k temu, da se sporazum dejansko izvaja ter da imata od tega koristi obe pogodbenici oziroma njuni gospodarstvi.

Slovenija je pred vstopom v EU sklenila sporazume o gospodarskem oziroma trgovinskem sodelovanju z večino pomembnejših trgovinskih partneric. Tiste, ki so vsebovali tudi trgovinske določbe in niso bili skladni s pravom EU, je bilo zato treba odpovedati oziroma spremeniti ali pa namesto njih skleniti nove. Po vstopu Slovenije v EU je sklepanje teh sporazumov nekoliko zastalo, saj je Slovenija v prvih nekaj letih članstva v EU sklepala memorandume o gospodarskem sodelovanju med svojim pristojnim ministrstvom (MG) in drugimi državami. Pozneje so bili storjeni prvi koraki k poenotenju vodenja gospodarske diplomacije in leta 2009 je pristojnost za sklepanje gospodarskih sporazumov prešla na MZZ.

Gospodarska kriza in poslovanje večine slovenskih podjetij na zasičenih trgih sta bila glavna razloga, da se Slovenija zelo zavzema za sklenitev sporazumov o gospodarskem sodelovanju predvsem z državami, na trgih katerih njena podjetja še niso prisotna. Od 1. 9. 2009 je pristojni organ za sklepanje teh sporazumov MZZ (Direktorat za gospodarsko diplomacijo). V tem času so bili skladno s strategijo Vlade RS sklenjeni sporazumi o gospodarskem sodelovanju predvsem z državami, s katerimi do zdaj slovenska podjetja niso imela intenzivnejših gospodarskih stikov. Na podlagi tega lahko sklenemo, da je slovenska gospodarska diplomacija v prizadevanju po razpršitvi izvoznih trgov slovenskih gospodarskih subjektov odigrala pomembno vlogo.

Sporazumi o gospodarskem sodelovanju pripomorejo k tesnejšemu in učinkovitejšemu gospodarskemu sodelovanju med državama. Slovenskim podjetjem približajo

tuje trge, spodbudijo zanimanje drugih držav za morebitno vlaganje v slovensko gospodarstvo ter lahko bistveno vplivajo na izboljšanje sodelovanja med državama in povečanje trgovinske menjave med njima, kar je še posebej v času gospodarske krize izjemno pomembno.

Literatura

Knjige:

Aristoteles: Politika, prevod Matej Hriberšek, GV Založba, Ljubljana 2010.

Nicholas Bayne in Woolcock Stephen: The New Economic Diplomacy, Ashgate Publishing Company, Burlington 2003.

Guy Carron de la Carrière: Le Diplomatie économique: le diplomate et le marché, Economica, Pariz 2008.

Malcolm D. Evans (ur.): International Law, Oxford University Press, Oxford 2010.

Adam Smith: Bogastvo narodov: raziskava o naravi in vzrokih bogastva narodov, prevod Bogdan Gradišnik, izbor in spremna beseda Bernard Brščič, Studia humanitatis, Ljubljana, 2010.

Sebastjan Strašek: Ekonomska politika, EPF, Maribor 2009.

Boštjan Udovič: Ekonomska in gospodarska diplomacija, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana 2009.

Alan Vaughan Lowe: International Law, Oxford University Press, Oxford, New York 2007.

Dokumenti in 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).

Zakon o ratifikaciji Pogodbe med Kraljevino Belgijo, Kraljevino Dansko, Zvezno republiko Nemčijo, Helensko republiko, Kraljevino Španijo, Francosko republiko, Irsko, Italijansko republiko, Velikim vojvodstvom Luksemburg, Kraljevino Nizozemsko, Republiko Avstrijo, Portugalsko republiko, Republiko Finsko, Kraljevino Švedsko, Združenim kraljestvom Velike Britanije in Severne Irske (državami članicami Evropske unije) in Češko republiko, Republiko Estonijo, Republiko Ciper, Republiko Latvijo, Republiko Litvo, Republiko Madžarsko, Republiko Malto, Republiko Poljsko, Republiko Slovenijo, Slovaško republiko o pristopu Češke republike, Republike Estonije, Republike Ciper, Republike Latvije, Republike Litve, Republike Madžarske, Republike Malte, Republike Poljske, Republike Slovenije in Slovaške republike k Evropski uniji s Sklepno listino, Ur. l. RS – Mednarodne pogodbe, št. 3/04 (Ur. l. RS, št. 12/04).

Akt o pogojih pristopa in prilagoditvah pogodb, na katerih temelji Evropska unija, objavljen v Uradnem listu Evropske unije L 236 z dne 23. septembra 2003.

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

Zakon o spodbujanju tujih neposrednih investicij in internacionalizacije podjetij, Ur. l. RS št. 107/06 –UPB, 11/11 in 57/12.

Spletne strani:

<http://www.mzz.gov.si/si/gospodarska_diplomacija/> (20. 2. 2011).

<<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0047:0200:SL:P DF>> (15. 2. 2011).

