



REPUBLIKA SLOVENIJA
MINISTRSTVO ZA ZUNANJE ZADEVE

**SKLEPANJE
MEDNARODNIH
POGODB IN DRUGIH
MEDNARODNIH AKTOV**

PRIROČNIK

Ljubljana, junij 2016

SKLEPANJE
MEDNARODNIH POGODB IN
DRUGIH MEDNARODNIH AKTOV
PRIROČNIK

Ljubljana, junij 2016

SKLEPANJE MEDNARODNIH POGODB IN
DRUGIH MEDNARODNIH AKTOV -
PRIROČNIK

Uredila:

mag. Irena Jager Agius

Izdajatelj:

Ministrstvo za zunanje zadeve Republike Slovenije

Ljubljana, junij 2016

Tisk: Tisk24 d.o.o.

Naklada: 400 izvodov

Predgovor:

Karl Erjavec

Uvodna pojasnila:

mag. Irena Jager Agius

Strokovna redakcija:

Sektor za mednarodno pravo Ministrstva za zunanje zadeve

CIP - Kataložni zapis o publikaciji
Narodna in univerzitetna knjižnica,
Ljubljana

341.24 (035) (0.034.2)

SKLEPANJE mednarodnih pogodb in
drugih mednarodnih aktov [Elektronski
vir] : priročnik / uredila, uvodna
pojasnila Irena Jager Agius ; predgovor
Karl Erjavec. - El. knjiga. - Ljubljana
: Ministrstvo za zunanje zadeve
Republike Slovenije, 2016

ISBN 978-961-6566-29-2 (pdf)

1. Jager Agius, Irena
285141504

KAZALO

PREDGOVOR	5
<i>(Karl Erjavec)</i>	

UVODNA POJASNILA	7
<i>(Irena Jager Agius)</i>	

I. DEL:	
MEDNARODNE POGODBE IN DRUGI MEDNARODNI AKTI, KI JIH REPUBLIKA SLOVENIJA SKLEPA KOT SAMOSTOJNA DRŽAVA	11

Postopek sklepanja mednarodnih pogodb in drugih mednarodnih aktov – preglednica	12
<i>(Irena Jager Agius)</i>	

1. Sklepanje mednarodnih pogodb	15
<i>(Irena Jager Agius)</i>	

2. Sklepanje aktov iz devetega odstavka 75. člena Zakona o zunanjih zadevah	47
<i>(Irena Jager Agius, Drago Smole)</i>	

3. Sklepanje mednarodnih aktov, ki niso mednarodne pogodbe	55
<i>(Irena Jager Agius)</i>	

Izbrani primeri dokumentov	65
----------------------------------	----

II. DEL:	
MEDNARODNE POGODBE, KI JIH REPUBLIKA SLOVENIJA SKLEPA V OKVIRU ČLANSTVA V EVROPSKI UNIJI	89

Postopek sklepanja mednarodnih pogodb v okviru članstva Republike Slovenije v Evropski Uniji	91
<i>(Andrej Svetličič)</i>	

PREDGOVOR

Z razvojem in spremembami v mednarodnih odnosih, globalizacijo na eni strani in pojavom novih držav ter delovanjem nedržavnih akterjev na drugi strani, se mednarodne pogodbe odražajo kot eden od temeljnih in hkrati pomembnejših načinov vzpostavljanja, urejanja in poglobljanja mednarodnih odnosov in eden od temeljnih virov mednarodnega prava.

Pomen celotnega sistema mednarodnega prava, vključno z mednarodnimi pogodbami, je poudarjen tudi v letu 2015 sprejeti Deklaraciji o zunanji politiki Republike Slovenije, kjer je močna vloga mednarodnega prava opredeljena kot eden od ciljev slovenske zunanje politike.

Slovenija ima bogate izkušnje s področja sklepanja mednarodnih pogodb in drugih mednarodnih aktov, še iz časov skupnega obstoja v nekdanji Jugoslaviji kot ene od zveznih republik, ter od njene osamosvojitve s postopki nasledstva po državi predhodnici, vse do številnih postopkov sklepanja mednarodnih pogodb Slovenije kot samostojne države, v okviru česar se lahko pohvali tudi s funkcijo depozitarke nekaterih mednarodnih pogodb. Z včlanitvijo v Evropsko unijo pa Slovenija sodeluje tudi pri kompleksni kolektivni dimenziji sklepanja mednarodnih pogodb.

Države v medsebojnih odnosih, ki jih gradijo in utrjujejo v širokem spektru področij sodelovanja, ustvarjajo različne akte, za sklenitev katerih je potrebno delo številnih strokovnjakov in diplomatov. Sklepanje mednarodnih aktov zahteva previdnost in strokovnost že v pogajanjih, v okviru evropske komponente tudi zahtevno koordinacijo stališč, do priprave aktov za podpis pa izvedbo potrebnih notranje pravnih postopkov. Po podpisu mednarodne pogodbe zahtevajo obsežno pripravo podlag za prevzem mednarodnopravnih obveznosti v okviru postopkov ratifikacije.

V tej luči je izjemno pomembno, da vsi, ki v imenu države sodelujejo v postopkih sklepanja mednarodnih pogodb, dobro poznajo postopke ter delitve pristojnosti. Prav tako je ključnega pomena tesno medresorsko sodelovanje.

Knjižica, ki je pred vami, je nastala prav z namenom, da na strnjen način podaja vse potrebne informacije, povezane s postopki sklepanja mednarodnih pogodb. V priročni obliki zajema tako temeljna pravila prava mednarodnih pogodb, obenem pa tudi pravne podlage in podrobne usmeritve v okviru postopka sklepanja mednarodnih pogodb in drugih mednarodnih aktov. Zaradi neločljivosti področja zajema

tudi navodila in usmeritve v okviru postopka za sklepanje mednarodnih pogodb, ki jih Slovenija sklepa kot članica Evropske unije.

Prepričan sem, da bo priročnik dobro služil številnim javnim uslužbencem. Zahvaljujem se sodelavcem na ministrstvu, ki so dali pobudo za pripravo priročnika ter pri izvedbi projekta sodelovali.

Karl Erjavec
minister za zunanje zadeve

UVODNA POJASNILA – Pristojnost za spremljanje in vodenje postopkov sklepanja mednarodnih pogodb in drugih mednarodnih aktov

Ministrstvo za zunanje zadeve v okviru svojega zunanje političnega delovanja ustvarja, usmerja in razvija mednarodna politična in pogodbeni razmerja z drugimi državami, skupinami držav in mednarodnimi organizacijami. Skladno z notranjo organizacijo v Ministrstvu za zunanje zadeve deluje Sektor za mednarodno pravo, ki spremlja razvoj mednarodnega prava in njegovo kodifikacijo, razvoj in delovanje mednarodnih organizacij ter aktualna mednarodna pravna vprašanja. Ena temeljnih nalog Sektorja za mednarodno pravo je proučevanje pravnih vidikov vključevanja Republike Slovenije v mednarodne pogodbene odnose, včlanjevanja v mednarodne organizacije in druge oblike mednarodnega sodelovanja.

Sektor za mednarodno pravo je osrednja organizacijska enota v strukturi državne uprave, ki opravlja strokovne in pravno tehnične naloge v postopkih sklepanja mednarodnih pogodb in drugih mednarodnih aktov, ki jih Republika Slovenija sklepa kot samostojna država. Glede tega svetuje in sodeluje z drugimi resorji, s sekretariatom vlade, Državnim zborom in drugimi državnimi organi ter daje navodila diplomatsko konzularnim predstavništvom v tujini. Sektor sodeluje pri ali vodi pogajanja za sklepanje mednarodnih pogodb ter izvaja izključno pristojnost v zvezi s pripravo mednarodnih pogodb za podpis in njihovim tiskanjem, vodi postopke prevzema mednarodnih pogodbenih obveznosti ter izvaja dejanja, potrebna za uveljavitev mednarodnih pogodb.

Naloge, vezane na sklepanje mednarodnih pogodb v okviru članstva Republike Slovenije v Evropski uniji, so z novo sistemizacijo Ministrstva za zunanje zadeve oktobra 2015 prešle na Sektor za splošne in institucionalne zadeve, ki je v izvajanju formalno tehničnih postopkov povezan s Sektorjem za mednarodno pravo. Sektor za mednarodno pravo še vedno vodi centralno evidenco vseh mednarodnih pogodb in drugih mednarodnih aktov ter pregled nad postopki njihovega sklepanja. Sektor vodi pregled pogodbenih stanj s posameznimi državami ter hrani izvirne ali overjene kopije vseh mednarodnih aktov, katerih pogodbenica je Republika Slovenija oziroma so bili sprejeti in so državam na voljo, da postanejo njihove pogodbenice.

Postopek sklepanja mednarodnih pogodb v Republiki Sloveniji določa Zakon o zunanjih zadevah v V. poglavju, kjer predvideva sklepanje mednarodnih pogodb med državami in/ali mednarodnimi organizacijami. Postopka sklepanja mednarodnih aktov, ki niso mednarodne pogodbe, Zakon o zunanjih zadevah ne ureja. Glede mednarodnih pogodb, ki jih Republika Slovenija sklepa v okviru članstva v Evropski uniji, Zakon o zunanjih zadevah napotuje na smiselno uporabo svojih določb ter

uporabo Zakona, ki ureja sodelovanje med Državnim zborom Republike Slovenije in Vlado Republike Slovenije v zadevah Evropske unije. Temeljne določbe, ki zadevajo prenos mednarodnih pogodb v notranji pravni red ter določbe glede njihove uporabe vsebuje Ustava Republike Slovenije, zanje pa se uporablja tudi Dunajska konvencija o pravu mednarodnih pogodb¹.

Glede na ločene pristojnosti in razlike v postopkih sklepanja mednarodnih pogodb in drugih mednarodnih aktov, ki jih Republika Slovenija sklepa kot samostojna država in mednarodnih pogodb, ki jih sklepa v okviru članstva v Evropski uniji, je publikacija, ki je pred vami, sistematično razdeljena v II. dela:

- I. del zajema mednarodne pogodbe in druge mednarodne akte, ki jih Republika Slovenija sklepa kot samostojna država,
- II. del pa zajema mednarodne pogodbe, ki jih Republika Slovenija sklepa v okviru članstva v Evropski uniji.

Glede na kategorizacijo mednarodnih aktov, ki jih Republika Slovenija sklepa kot samostojna država in jo skladno z 69. členom Zakona o zunanjih zadevah opravi Ministrstvo za zunanje zadeve, ko ugotavlja oziroma določa pravno naravo mednarodnih aktov ter zato, ker se od te faze dalje postopek sklepanja mednarodnih aktov razlikuje glede na njihovo pravno naravo, zaradi uporabne vrednosti v I. delu priročnika ločeno predstavljamo postopek sklepanja:

1. mednarodnih pogodb
2. aktov iz devetega odstavka 75. člena Zakona o zunanjih zadevah in
3. mednarodnih aktov, ki niso mednarodne pogodbe.

Vsak del je pripravljen kot priročnik zase, pri čemer so vsi zaradi medsebojne primerjave predstavljeni strukturno vzporedno: vsi se začenjajo z opredelitvijo izrazov in razlago pravnih institutov, postopki pa so predstavljeni paralelno v okviru ključnih mednarodnopravnih faz, pri čemer priročnik o sklepanju mednarodnih pogodb zajema več načinov prenosa obveznosti v notranje pravo. V I. delu so predstavljeni tudi izbrani primeri dokumentov, ki jih Ministrstvo za zunanje zadeve izdaja v okviru postopkov sklepanja mednarodnih pogodb, se sprejmejo v postopku obravnave oziroma drugače zadevajo mednarodne pogodbe ali so v tem pogledu zanimivi za uporabnika.

V II. delu publikacije je zaradi celostne predstavitve področja sklepanja mednarodnih pogodb predstavljen postopek sklepanja mednarodnih pogodb v okviru članstva Republike Slovenije v Evropski uniji. Ta priročnik zajema ustrezne razlage in posebnosti pravnega okvira njihovega sklepanja na evropski ravni ter predstavi postopek sklepanja v Republiki Sloveniji.

1 Vsi viri so navedeni v besedilu priročnika.

Priročnik o sklepanju mednarodnih pogodb in drugih mednarodnih aktov tako vključuje teorijo in prakso in je namenjen predvsem javnim uslužbencem, ki delajo na področju mednarodnega sodelovanja in se v okviru svojih delovnih nalog srečujejo s tovrstnimi postopki, ki so v posameznih primerih zaradi zahtevnosti in časovnih okvirov lahko posebej zahtevni. Izdajamo ga v priročni knjižici² in ga priporočamo kot delovni pripomoček.

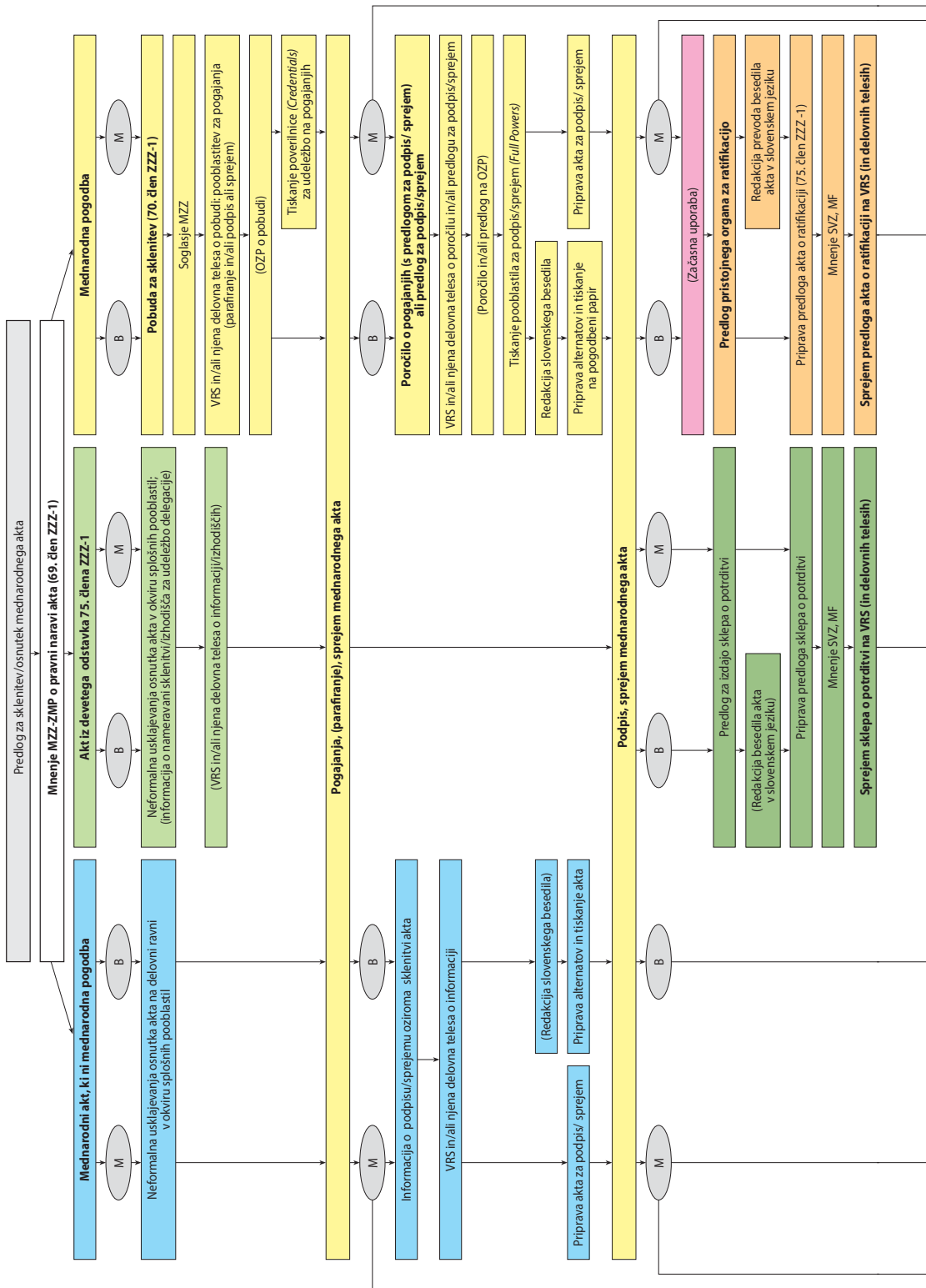
Irena Jager Agius
Sektor za mednarodno pravo
Ministrstvo za zunanje zadeve

2 Ministrstvo za zunanje zadeve je leta 2014, v okviru knjige Pravo mednarodnih pogodb, ki je izšla v Zbirki Mednarodno pravo, izdalo priročnik, ki je združeval postopke sklepanja tako mednarodnih pogodb kot drugih mednarodnih aktov in ki je zajemal primere vseh gradiv, ki se v postopku pripravljajo, kot tudi besedila vseh področnih mednarodnih pogodb. Knjiga je vsebovala tudi sklepanje mednarodnih pogodb v okviru članstva Republike Slovenije v Evropski uniji, prav tako pa tudi strokovne prispevke s področja prava mednarodnih pogodb, ki izbrane institute obravnavajo tako s teoretičnega kot praktičnega vidika. Knjiga je navedena med literaturo in jo priporočamo kot referenčno delo.

I. DEL:

**MEDNARODNE POGODBE IN
DRUGI MEDNARODNI AKTI,
KI JIH REPUBLIKA SLOVENIJA SKLEPA
KOT SAMOSTOJNA DRŽAVA**

POSTOPEK SKLEPANJA MEDNARODNIH POGODB IN DRUGIH MEDNARODNIH AKTOV



1. Sklepanje mednarodnih pogodb

SKLEPANJE MEDNARODNIH POGODB

I. Oprelitev izrazov

Najbolj določena oblika pravnih aktov, ki se sklepajo v mednarodnih odnosih, so mednarodne pogodbe. Mednarodne pogodbe prinašajo obveznosti in pravice skladno z mednarodnim pravom,³ ki jih morajo subjekti spoštovati (*pacta sunt servanda*) in izvajati v dobri veri (»in good faith«, *bona fide*), način, na kateri mednarodne obveznosti prenesejo v svoje notranje pravo, pa določajo sami.

1. Mednarodna pogodba

Mednarodna pogodba je mednarodni akt, katerega opredelitev določa Dunajska konvencija o pravu mednarodnih pogodb (v nadaljevanju DKPMP)⁴ in jo povzema Zakon o zunanjih zadevah (v nadaljevanju ZZZ-1)⁵. Mednarodna pogodba je sporazum, ki ga pisno sklenejo med seboj subjekti mednarodnega prava⁶ – običajno dve ali več držav in/ali mednarodne organizacije – in izraža soglasje volj ter med njima/i vzpostavlja pravice in obveznosti skladno z mednarodnim pravom.

1.1 Sposobnost sklepati mednarodne pogodbe

Mednarodne pogodbe sklepajo subjekti mednarodnega prava, v njihovem imenu njihovi organi, za države njihove vlade in organi v sestavi,⁷ za mednarodne organizacije njihovi organi.

* Univerzitetna diplomirana pravnica, magistra znanosti, pooblaščenica ministrice v Sektorju za mednarodno pravo Ministrstva za zunanje zadeve Republike Slovenije.

3 Tudi določeni enostranski akti lahko državi prinašajo mednarodnopravne obveznosti. Najobičajnejši enostranski mednarodni akt je uradno obvestilo (notifikacija) ali nota o npr. priznanju držav, enostranski odpravi vizumov, protestna nota, itd.).

4 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).

5 Ur. l. RS, št. 113/03 –UPB, 20/06 – ZNOMCMO, 76/08, 108/09, 80/10 –ZUTD in 31/15.

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

7 Sposobnost sklepanja mednarodnih pogodb je odvisna tudi od statusa organa sopogodbenice (glej točko I. 3).

Mednarodne pogodbe lahko sklepajo tudi z mednarodnimi pogodbami ustanovljena telesa ali meddržavne komisije.

1.2 Volja subjektov

Eno temeljnih načel prava mednarodnih pogodb je načelo svobodne privolitve. Prav tako se mora subjekt strinjati, da sklepa akt z mednarodnopravno zavezujočimi učinki. Vnaprejšnje strinjanje o pravni naravi in vsebini akta, ki se sklepa oziroma sprejema, lahko pomembno vpliva na prevzem obveznosti, razlago akta, izvajanje in medsebojne odnose.

Pri odločitvi o sklenitvi mednarodne pogodbe je treba izhajati iz volje vseh udeležencev, pri čemer je pomembno, da vsi soglašajo o pravni naravi akta, ki ga želijo skleniti.

1.3 Oblika in način sklenitve

Mednarodna pogodba je lahko sklenjena le pisno, pri čemer pa ime in oblika ne vplivata na pravno naravo akta: memorandum o soglasju je lahko mednarodne zavezujoče narave; mednarodna pogodba je lahko sklenjena tudi v obliki ene ali več listin (z izmenjavo pisem oziroma not).

Dvostranske mednarodne pogodbe se običajno podpisujejo ob državnih obiskih. Dogodki ob podpisu večstranskih mednarodnih pogodb, ki so organizirani v okviru mednarodnih organizacij, so poznani pod nazivom Treaty Event.

1.4 Vsebina in namen

Namen, da se z mednarodnim aktom ustvarijo pravice in obveznosti po mednarodnem pravu, mora biti iz besedila razviden. Pomembna je proučitev ali mednarodni akt prinaša finančne obveznosti za državo oziroma obremenjuje njen proračun, ali bo sklenitev zahtevala spremembo notranje zakonodaje ter preverjanje skladnosti s pravom EU. Mednarodna pogodba običajno določa tudi uporabo prava oziroma ravnanje v primeru sporov glede uporabe ali razlage (sporazumno reševanje oziroma reševanje po diplomatski poti ali pa napotitev na določen mednarodni organ v primeru spora⁸).

⁸ Če je reševanje sporov prepuščeno organu v okviru države, ne gre za mednarodno pogodbo.

2. Mednarodni akti, ki niso mednarodne pogodbe

Akt, ki ga dve ali več držav oziroma njuni/njihove vlade oziroma organi sklenejo med seboj, se sprejme ali sklene v okviru določene mednarodne organizacije ali skupine držav in ne vzpostavlja novih mednarodnopravnih obveznosti, temveč izraža namero ali politično voljo udeleženk, je mednarodni akt, ki ni mednarodna pogodba (v praksi poznan tudi kot mednarodni nepogodbeni akt). To so lahko različne deklaracije, memorandumu o soglasju, izjave o namerah, itd.

3. Akti civilnega prava z mednarodnimi elementi

Kadar pravni akt sklepata dva ali več subjektov, od katerih vsaj eden ni subjekt mednarodnega prava, ne gre za akt mednarodnega javnega prava. Običajno se vprašanje pravne narave zastavlja pri poslih, ki jih sklepajo države z območnimi pravnimi osebami javnega prava (vprašanje sposobnosti poddržavnih entitet nekaterih držav za sklepanje mednarodnih aktov, tj. notranjepravne pooblastitve neke regije) ali z osebami civilnega prava. Te zadnje so gospodarske, lahko tudi obligacijske, stvarne ali druge civilne pogodbe oziroma akti. Zanje velja notranje pravo držav.

II. Kategorije mednarodnih pogodb v Republiki Sloveniji

V slovenskem pravnem redu poznamo naslednje kategorije mednarodnih pogodb:

- mednarodne pogodbe, za ratifikacijo katerih je pristojen Državni zbor RS (v nadaljevanju DZ) (četrti odstavek 75. člena ZZZ-1); v RS mednarodne pogodbe praviloma ratificira DZ;
- mednarodne pogodbe, za ratifikacijo katerih je pristojna Vlada RS (v nadaljevanju VRS ali vlada) (šesti odstavek 75. člena ZZZ-1); zakon taksativno našteva primere, v katerih mednarodne pogodbe ratificira vlada; VRS je pristojna za ratifikacijo mednarodnih pogodb samo, če ne zahtevajo izdaje novih ali spremembe veljavnih zakonov;
- mednarodne pogodbe iz devetega odstavka 75. člena ZZZ-1; za ratifikacijo teh mednarodnih pogodb je določen enostavnejši način notranjepravne potrditve – vlada jih potrjuje s sklepom;
- mednarodne pogodbe, ki se sklepajo v okviru mednarodnih organizacij ali na mednarodnih konferencah (prvi odstavek 88. člena ZZZ-1); te mednarodne pogodbe se pogosto le sprejemajo (ne podpisujejo); ratifikacija poteka po klasičnem postopku.

ZZZ-1 predvideva tudi sklepanje naslednjih zavezujočih mednarodnih aktov, ki se ne sklepajo po običajnem/klasičnem postopku sklepanja mednarodnih pogodb:

- mednarodni akti, ki jih v skladu z mednarodnimi pogodbami, ki obvezujejo RS, sprejemajo mednarodne organizacije, mednarodne integracije in institucije (89.

člen ZZZ-1) (kot so npr. resolucije OZN); ti mednarodni akti se uveljavijo z zakonom ali uredbo VRS, postopek se ne vodi po ZZZ-1;

- mednarodne pogodbe, ki se sklepajo v okviru članstva RS v EU (tretji odstavek 88. člena ZZZ-1); te mednarodne pogodbe se sklepajo ob uporabi Zakona, ki ureja sodelovanje med DZ in VRS v zadevah EU⁹ in smiselni uporabi ZZZ-1.

III. Postopek sklepanja mednarodnih pogodb v Republiki Sloveniji¹⁰

Izraz »sklepanje« ali »sklenitev« mednarodne pogodbe se v praksi uporablja tako za celoten postopek, od priprave mednarodne pogodbe, podpisa ali sprejema, njene potrditve (ratifikacija, pristop) do uveljavitve, kot tudi samo za prvo fazo, tj. podpis oziroma sprejem mednarodne pogodbe – običajno pri večstranskih mednarodnih pogodbah.

1. Predhodni postopek – mnenje o pravni naravi akta

1.1 Predlagatelj

Sklenitev mednarodnega akta običajno predlaga vsebinsko pristojni organ. Za Slovenijo lahko mednarodne pogodbe sklepa vlada, ministrstva in njihovi organi v sestavi. Kadar vsebina mednarodnega akta sodi v pristojnost več resorjev, je lahko predlagatelj katerikoli od njih (ali pa organ, ki prevzame koordinativno vlogo v postopku sklepanja), če meni, da je akt treba skleniti za vzpostavitev ali utrditev sodelovanja na določenem področju z drugo stranjo. Kadar pristojni organ predlog za sklenitev mednarodnega akta prejme od druge strani (ustrezni organ države, s katero se mednarodna pogodba sklepa), prouči svoj interes za sodelovanje z državo predlagateljico. Predlagatelj tudi oceni, kakšne narave akt želi skleniti.

Večstranske mednarodne pogodbe se običajno pripravljajo in sklepajo v okviru določene mednarodne organizacije ali skupine držav, ko pride do odločitve o kodifikaciji ali spremembi ureditve določenega mednarodnopravnega področja. Država pri pripravi aktivno sodeluje, kadar ima interes za sklenitev mednarodne pogodbe.¹¹ Običajno na zasedanjih ali konferencah sodelujejo predstavniki vsebinsko pristojnega organa, ki so lahko tudi pobudniki sklenitve večstranske mednarodne pogodbe na mednarodni ravni.

9 Ur. l. RS, št. 34/04, 43/10, 107/10 in 30/15.

10 Ta navodila zajemajo sklepanje »klasičnih« mednarodnih pogodb, ki jih ratificira DZ po četrtem odstavku 75. člena ZZZ-1 in vlada po šestem odstavku 75. člena ZZZ-1 ter mednarodnih pogodb iz prvega odstavka 88. člena ZZZ-1; postopek sklepanja mednarodnih pogodb iz devetega odstavka 75. člena ZZZ-1 je predstavljen v ločenih navodilih. V posebnih navodilih je predstavljen tudi postopek sklepanja mednarodnih nepogodbenih aktov. Postopek sklepanja aktov iz točke I. 3 se ne vodi po ZZZ-1.

11 Kadar mednarodna pogodba že velja, država nima možnosti vplivati na njeno vsebino.

1.2 Mnenje o pravni naravi akta

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

MZZ mora biti seznanjeno z nameravano sklenitvijo vsakega mednarodnega akta pred začetkom kakršnih koli strokovnih pogovorov na tehnični ravni ali usklajevanj besedila akta v okviru pripravljalnih mednarodnih delovnih teles. MZZ v tej fazi daje usmeritve glede postopka sklenitve, skupaj z mnenjem o pravni naravi akta pa ZMP pristojnemu organu pošlje tudi morebitne pripombe ali predloge sprememb k besedilu akta z vidika svojih pristojnosti.

2. Postopek do podpisa oziroma sprejema mednarodne pogodbe

2.1 Pobuda za sklenitev mednarodne pogodbe

Postopek za sklenitev mednarodne pogodbe do podpisa je lahko:

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

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

Država, ki predlaga sklenitev dvostranske mednarodne pogodbe (lahko Slovenija), običajno predlaga tudi njen osnutek.

Tudi pri večstranskih mednarodnih pogodbah se običajno vnaprej pripravi osnutek mednarodne pogodbe za obravnavo na zasedanjih ali konferencah. Pri večstranskih mednarodnih pogodbah, ki nastajajo pod okriljem mednarodne organizacije, običajno pripravijo osnutek njena delovna telesa.

Pristojni organ – predlagatelj za udeležbo na dvostranskih usklajevalnih sestankih, pogovorih in pogajanjih ali na delovnih sestankih za pripravo večstranske mednarodne pogodbe oziroma na mednarodnih konferencah, na katerih se sprejema besedilo večstranske mednarodne pogodbe, potrebuje pooblastitev VRS. V ta namen pobudnik (pobudnik ni nujno predlagatelj¹²) pripravi **pobudo za sklenitev medna-**

12 Kadar je predlagatelj sklenitve mednarodnega akta organ izven sistema državne uprave, mora zanj pobudo predložiti v obravnavo organ iz okvira državne uprave, v katerega področje zadeva sodi.

rodne pogodbe. Pri sklepanju mednarodnih pogodb v mednarodnih organizacijah in na mednarodnih konferencah se v skladu s prvim odstavkom 88. člena ZZZ-1 določba o pobudi uporablja smiselno. Stališča so lahko vsebovana v drugi vrsti dokumenta, npr. v **izhodiščih za udeležbo na mednarodni konferenci.** Stališča morajo vsebovati tudi morebitne izjave predstavnikov države.

Pobuda se po vsebini pripravi v skladu s tretjim odstavkom 70. člena ZZZ-1. Če je mogoče in smiselno, vsebuje pobuda tudi osnutek mednarodne pogodbe (četrty odstavek 70. člena ZZZ-1).

Pri **sklepanju mednarodnih pogodb z izmenjavo not** se pobuda pripravi na podlagi prejete note, ki zajema predlog za sklenitev in vsebino mednarodne pogodbe, ter predloga odgovora na noto, s katero se predlog sprejema oziroma na podlagi slovenske note, ki zajema predlog za sklenitev in predlog vsebine mednarodne pogodbe ter note, predloga odgovora. Vsebina sporazuma se običajno usklajuje po diplomatski poti.

Kadar postopka ne začne MZZ, mora biti pobudi, za obravnavo na VRS, priloženo njegovo pisno **soglasje** (drugi odstavek 70. člena ZZZ-1). Pobudnik pošlje pobudo ZMP, ki jo preuči z vidika svojih pristojnosti (mnenje s pravno-tehničnega in mednarodnopravnega vidika), vključno s pregledom osnutka mednarodne pogodbe. Soglasje izda ZMP v roku 30 dni¹³.

K izhodiščem za udeležbo na mednarodnih zasedanjih ali konferencah ZMP ne daje soglasja, če se na njih ne sklepajo mednarodne pogodbe/sprejemajo odločitve o sklepanju mednarodnih pogodb.

O pobudi odloča VRS s sklepom (peti odstavek 70. člena ZZZ-1). Pod pogoji iz 72. člena ZZZ-1 lahko VRS izda sklep o začasni uporabi mednarodne pogodbe pred njeno uveljavitvijo.

Z izhodišči se VRS seznani, če se na zasedanjih ali konferencah ne sklepajo mednarodne pogodbe/ne odloča o njihovem sklepanju.

Ob obravnavi pobude lahko VRS izda tudi pooblastitev za parafiranje oziroma podpis mednarodne pogodbe.

Kadar je za ratifikacijo mednarodne pogodbe pristojen DZ, VRS v skladu s petim odstavkom 70. člena ZZZ-1 **predloži pobudo v potrditev delovnemu telesu DZ,**

¹³ Instrukcijski rok organ zavezuje, vendar po njegovem izteku ne izgubi pravice, da opravi dejanje.

pristojnemu za zunanjo politiko (Odbor DZ RS za zunanjo politiko, v nadaljevanju OZP).

Kadar izhodišča zajemajo stališča za pogajanja o mednarodni večstranski pogodbi, za katere ratifikacijo je pristojen DZ, se ta pošljejo v odobritev OZP.

2.2 Pogajanja, parafiranje, sprejem mednarodne pogodbe

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

Delegacija običajno za udeležbo na mednarodnih zasedanjih ali konferencah potrebuje **poverilnico (angl. Credentials)**; pri dvostranskih pogajanjih se ta obličnost ne zahteva. Poverilnica je listina, ki jo na podlagi sklepa VRS izda minister za zunanje zadeve in s katero pooblasti v njej imenovano osebo ali osebe, da se udeležijo mednarodnega zasedanja ali konference, tam zastopajo stališča RS, in če so za to pooblaščen, tudi sprejmejo besedilo mednarodne pogodbe. V poverilnici se lahko imenuje vodja delegacije. Poverilnice pripravlja pristojni sektor MZZ. Poverilnica za zasedanja, na katerih se sprejema ali podpisuje mednarodno pogodbo, lahko vključuje tudi pooblastilo za njen sprejem/podpis (**poverilnica in pooblastilo za podpis/sprejem v enem dokumentu**).

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

Na usklajevalnih sestankih kot tudi na formalnih dvo- ali večstranskih pogajanjih ima vsaka sodelujoča država oziroma njena delegacija možnost **sodelovati pri pripravi besedila mednarodne pogodbe**. Pri tem izhaja iz danega mandata, stališča pa se po potrebi medresorsko usklajujejo. Pri pripravi stališč je pomembno dobro poznavanje posameznega področja in vnaprejšnje ugotavljanje skladnosti določb mednarodne pogodbe z notranjim pravom. Pomembno je identificirati morebitne težave pri usklajevanju notranje zakonodaje z mednarodno pogodbo, saj se vse prepogosto dogaja, da se tovrstne ocene delajo šele v fazi ratifikacije mednarodnih pogodb, zaradi česar prihaja do velikih časovnih zamikov med podpisom/sprejemom in ratifikacijo mednarodnih pogodb. Poleg tega je pomembno dobro razumevanje nastajajoče terminologije in določb, kar kasneje pomaga pri razlagi določb mednarodne pogodbe.

Osnutek mednarodne pogodbe se lahko med pogajanji/zasedanjem po vsebini bistveno spremeni (dodane so npr. nove sestavine mednarodne pogodbe, spremenijo se finančne posledice). V takem primeru mora delegacija VRS **še med pogajanji oziroma med trajanjem zasedanj ali mednarodne konference vladi poročati o poteku pogajanj in zaprositi za nova stališča** (tretji odstavek 71. člena ZZZ-1).

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

Kadar pooblaščen oseba na pogajanjih mednarodno pogodbo parafrira, podpiše ali sprejme, govorimo o **enofaznem postopku sklepanja mednarodne pogodbe**. Ta je mogoč pri večstranskih mednarodnih pogodbah, ki se sklepajo v enem od svetovnih jezikov (pogosto pri tipskih mednarodnih pogodbah), redkeje oziroma izjemoma pa pri dvostranskih mednarodnih pogodbah, ki se sklepajo tudi v slovenskem jeziku. Pri teh mednarodnih pogodbah je pred podpisom treba zagotoviti istovetnost slovenske jezikovne različice mednarodnega akta (mednarodne pogodbe) z drugimi jezikovnimi različicami izvirnika s strokovne, pravnoterminološke in jezikovne plati, t. i. **redakcija slovenskega besedila**. To delo opravi Stalna koordinacijska skupina za redakcijo slovenskih besedil mednarodnih aktov, ki se objavljajo v Uradnem listu RS (t. i. redakcijska komisija), ki jo *ad hoc* skliče in vodi ZMP. V redakcijski komisiji sodelujejo tudi predstavniki vseh resorjev, v katerih pristojnost sodi mednarodna pogodba, pri čemer delo, ki ga ta skupina opravlja, ne pomeni vsebinskega medresorskega usklajevanja v okviru postopka ratifikacije.¹⁴ O delu skupine se vodi zapisnik, ki ga hrani MZZ.

Pri večstranskih mednarodnih pogodbah, ki se običajno ne sklepajo tudi v slovenskem jeziku, se opravi **redakcija prevoda** po podpisu in pred ratifikacijo.

2.3 Poročilo o pogajanjih

Po končanih pogajanjih oziroma kadar VRS tako določi ob odločanju o pobudi za sklenitev (71. člen ZZZ-1), delegacija VRS predloži **poročilo o pogajanjih oziro-**

14 Administrativno tehnično podporo skupini nudi MZZ, v sodelovanju z vsebinsko pristojnim resorjem (odvisno od situacije MZZ ali resor zagotovi računalnik, projekcijsko platno, itd.), popravke v besedilo vnaša predstavnik resorja, ki tudi pripravi čistopis besedila.

ma udeležbi na mednarodni konferenci s predlogom za podpis oziroma sprejem mednarodne pogodbe oziroma predlaga njen podpis, če pooblastilo za podpis ni bilo dano že v fazi pobude oziroma med pogajanjem. Vladnemu gradivu se priloži usklajeno oziroma parafirano besedilo dvostranske mednarodne pogodbe v slovenskem jeziku, kadar se mednarodna pogodba sklepa tudi v slovenskem jeziku oziroma v tujem jeziku in slovenskem prevodu, kadar se mednarodna pogodba sklepa v enem od svetovnih jezikov s prevodom v slovenski jezik.

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

2.4 Pooblastitev in pooblastilo za podpis mednarodne pogodbe

Skladno s prvim odstavkom 73. člena ZZZ-1 osebo za podpis mednarodne pogodbe poimensko določi VRS s sklepom – **pooblastitev za podpis**. Podpisnika mednarodne pogodbe predlaga pristojni organ, pri čemer so v praksi podpisniki mednarodnih pogodb za države podpisnice običajno po funkciji in/ali po rangi enakovredni (predvsem to velja pri podpisu dvostranskih mednarodnih pogodb, ki jih hkrati podpisujeta podpisnika dveh držav). Praviloma se ne more pooblastiti nosilec neke funkcije (npr. stalni predstavnik ali veleposlanik) brez navedbe imena. V pooblastilu se lahko izjemoma podredno poimensko določita dve osebi.

Za podpis mednarodne pogodbe je treba običajno predložiti **pooblastilo za podpis (angl. Full powers)**. To je listina, ki jo na podlagi drugega odstavka 73. člena ZZZ-1 podpiše oziroma izda minister za zunanje zadeve in s katero se posamezna oseba pooblašča za podpis v pooblastilu navedene mednarodne pogodbe. Oseba, ki je pooblaščenca za podpis, je z imenom in nazivom določen posameznik.

Mednarodno pogodbo lahko na podlagi sklepa oziroma pooblastitve VRS podpišejo/sprejmejo:¹⁵

1. na podlagi svojih funkcij in brez predložitve pooblastila za podpis: predsednik države, predsednik vlade in minister za zunanje zadeve, tudi akreditirani predstavnik države pri mednarodni organizaciji, za sprejem mednarodne pogodbe;
2. na podlagi pooblastila za podpis: kateri koli drug predstavnik države¹⁶.

15 Pooblastitev za podpis mednarodne pogodbe za RS potrebuje vsak podpisnik, tudi če mu ni treba predložiti pooblastila.

16 Posamezna oseba se šteje za predstavnika države, če predloži ustrezno pooblastilo (točka a prvega odstavka 7. člena DKPMP).

Obveznost predložitve pooblastila za podpis mednarodne pogodbe (angl. Full powers) po mednarodnem pravu je treba ločiti od dovoljenja oziroma pooblastitve za podpis po notranjem pravu (sklep vlade). Mednarodnopravno lahko podpis državo zavezuje, tudi če notranjepravno niso bili izpolnjeni pogoji za podpis.

3. Podpis oziroma sprejem mednarodne pogodbe

Običajno končanim dvostranskim pogajanjem oziroma sprejemu večstranske mednarodne pogodbe sledi druga faza sklepanja mednarodne pogodbe: podpis – **dvofazni postopek sklepanja mednarodne pogodbe**.

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

Institut **sprejema** mednarodne pogodbe, pri katerem države na v mednarodni organizaciji določen način glasujejo za sprejem, je treba ločiti od **sprejetja** mednarodne pogodbe, ki je eden od načinov privolitve države, da jo mednarodna pogodba zavezuje, in je enakovreden ratifikaciji.

3.1 Priprava mednarodne pogodbe za podpis

3.1.1 Priprava večstranske mednarodne pogodbe za podpis

Besedilo večstranske mednarodne pogodbe običajno dokončno sprejme najvišji organ mednarodne organizacije, lahko je sprejeto na mednarodni konferenci, ki jo organizira mednarodna organizacija ali je organizirana v določenih političnih formatih na pobudo posamezne države, ki je običajno določena tudi za depozitarja.

Depozitar je lahko ena ali več držav (kadar je neka mednarodna konferenca organizirana na pobudo države ali držav) ali mednarodna organizacija (ki mednarodno konferenco organizira), njen generalni sekretar oziroma najvišji uradnik. Depozitarja večstranske mednarodne pogodbe lahko določijo države pogajalke (tj. države, ki so se udeležile pogajanj oziroma konference, ki so sodelovale pri pripravljanju in sprejemanju besedila mednarodne pogodbe) v sami mednarodni pogodbi ali kako drugače (prvi odstavek 76. člena DKPMP).¹⁷ Pristojne službe depozitarja pripravi-

17 Depozitar opravlja naloge v skladu z ustreznimi določbami DKPMP (predvsem hrani izvirnik mednarodne pogodbe in izdaja overjene kopije; prejema, preverja in hrani vsa pooblastila za podpis ter podpise mednarodne pogodbe; prejema, preverja in hrani vsa uradna obvestila ter druga sporočila v zvezi z mednarodno pogodbo; države skleni-

jo izvirnik mednarodne pogodbe za podpis in ob tem določijo datum, od katerega bo mednarodna pogodba na voljo za podpis. Običajno se večstranske mednarodne pogodbe sestavijo v več jezikih in v enem izvirniku, depozitar pa državam podpisnicam pošlje **overjene kopije izvirnika** (kopija izvirnika, lahko s podpisi držav, običajno zvezana in žigosana, s podpisanim in datiranim potrdilom depozitarja, da je kopija overjena – **angl. Certified True Copy ali CTC**).

3.1.2 Priprava dvostranske mednarodne pogodbe za podpis

Dvostranske mednarodne pogodbe se običajno sklepajo v uradnih jezikih pogodbenic in/ali v enem od svetovnih jezikov.¹⁸ Na pogajanjih se dokončno uskladi besedilo v izbranem jeziku ali jezikih.

Za besedila mednarodnih pogodb, ki se sklepajo v slovenskem jeziku, je pred podpisom treba zagotoviti istovetnost slovenske jezikovne različice z izvirnikom s strokovne, pravnoterminološke in jezikovne plati (že omenjena redakcija slovenskega besedila).

Pristojnost za pripravo

Pravno-tehnična priprava dvostranskih mednarodnih pogodb za podpis je v Sloveniji v izključni pristojnosti ZMP.

Dokončno usklajeno besedilo mednarodne pogodbe pristojni organ (tudi pristojna notranja organizacijska enota MZZ), ki se je z drugo stranjo pogajal za njeno sklenitev, pošlje ZMP.

Izvirnik in alternat mednarodne pogodbe

Dvostranske mednarodne pogodbe se običajno sklepajo v dveh **izvirnikih**, tj. dveh (običajno) vezanih izvodih, z vsemi jezikovnimi različicami mednarodne pogodbe. Vsaka pogodbenica prejme izvirnik v svojem alternatu.

ZMP pripravi slovenski **alternat** mednarodne pogodbe, tj. izvirnik mednarodne pogodbe v vseh jezikovnih različicah, z določenim vrstnim redom navajanja imen

teljice, pogodbenice in države, ki to lahko postanejo, obvešča o teh dejanjih, pogojih za uveljavitev ter o začetku veljavnosti mednarodne pogodbe; mednarodno pogodbo registrira).

18 Dvostranske mednarodne pogodbe se lahko sklepa v jezikovnih različicah uradnih jezikov držav, lahko se jih poleg teh dveh sklepa tudi v enem od svetovnih jezikov (običajno v angleškem) ali samo v enem od svetovnih jezikov. Dodatna jezikovna različica v svetovnem jeziku lahko služi kot prevladujoča v primeru sporov glede besedila mednarodne pogodbe.

obeh strani, ki mednarodno pogodbo sklepata: Slovenijo se v slovenskem alternatu navaja na prvem mestu. Poznamo dve vrsti alternatov:

- **veliki alternat**, v katerem se Slovenijo navaja na prvem mestu skozi celotno besedilo, in
- **mali alternat**, v katerem se Slovenijo navaja na prvem mestu le v naslovu, preambuli in jezikovnih verzijah ter pri podpisnikih. Besedila, ki zaradi členitve niso primerna za alterniranje v celoti, se pripravijo v malem alternatu. Prednost pri alterniranju ima običajno tista stran, ki je predložila osnutek pogodbe. Pri večstranskih pogodbah se vrstni red pogodbenic dogovori posebej.

ZMP mednarodno pogodbo natisne na slovenski papir za mednarodne pogodbe (t. i. pogodbeni papir). Mednarodno pogodbo ZMP zveže v pogodbeno mapo s trakom v barvah slovenske zastave in če je tako dogovorjeno z drugo stranjo, se mednarodno pogodbo tudi pečati (danes je običajen suhi žig RS, po dogovoru pa je možno tudi pečenje z voskom).

Kraj in datum podpisa mednarodne pogodbe

Mednarodna pogodba se pripravi za podpis v dogovorjenem kraju in v predvidenem terminu. Kadar je kraj podpisa mednarodne pogodbe vnaprej dogovorjen, se lahko že vnaprej natisne v končnih določbah mednarodne pogodbe. Datum podpisa mednarodne pogodbe se običajno predvidi v okviru termina obiska državljanov ali drugega dogovorjenega dogodka, katerega program je običajno dokončno usklajen v zadnjih dneh pred dogodkom. Podpisovanje mednarodne pogodbe se tako časovno prilagaja glede na potrebe programa, zato se datuma običajno ne tiska vnaprej, temveč se ga ročno vpiše ob podpisu, in sicer na enak način v oba izvirnika v vse jezikovne različice. Kadar se mednarodno pogodbo podpisuje dopisno, se kraj in datum ob vsakem podpisu vpišeta ročno.

Podpisnik mednarodne pogodbe

Podpisnik mednarodne pogodbe za Slovenijo je oseba, ki jo za to pred podpisom mednarodne pogodbe poimensko pooblasti Vlada RS s sklepom (glej točko III. 2.4).

Kadar je pred podpisom potrebno predložiti pooblastilo za podpis mednarodne pogodbe, ZMP podpisano pooblastilo izroči pristojni osebi resornega organa (običajno osebi, ki prevzame mednarodno pogodbo, pripravljeno za podpis). Resorni organ je zadolžen za to, da pridobi podatke o podpisniku druge strani. Ime in priimek ter funkcijo podpisnikov mednarodne pogodbe za obe strani se lahko (samo izjemoma, po dogovoru) natisne v besedilo mednarodne pogodbe.¹⁹

19 Ob podpisu se ne dodaja štipelj ali pečatov, pečateni je lahko le celotno izvirno besedilo mednarodne pogodbe.

Prevzem pogodbene mape

Pristojna oseba resornega organa (običajno je to oseba, ki je v resornem organu določena, da prisostvuje podpisu mednarodne pogodbe, izjemoma tudi oseba, ki samo prevzame mednarodno pogodbo, pripravljeno za podpis) se s strokovnim sodelavcem ZMP dogovori za prevzem mednarodne pogodbe, pripravljene za podpis, tj. pogodbene mape. Pred prevzemom pogodbene mape se lahko še zadnjič preveri ustreznost alternata (običajno takrat, kadar se končna usklajevanja zavlečejo do podpisa), ter podatke v zvezi s podpisniki ter krajem in datumom podpisa mednarodne pogodbe. V takem primeru ZMP mednarodne pogodbe ne tiska vnaprej in jo natisne v prisotnosti pristojne osebe resornega organa. Kadar je tako dogovorjeno z drugo stranjo, se vezano mednarodno pogodbo tudi pečati. Če z drugo stranjo do prevzema mednarodne pogodbe, še ni dogovorjeno, ali se bo pečatila, se pristojni osebi (običajno v primerih, kadar se mednarodna pogodba podpisuje v drugi državi) izroči suhi žig, in se ji da navodila za pečatenje mednarodne pogodbe oziroma se ji da navodila za pečatenje z voskom (veleposlaništva razpolagajo s pečati, vosek priskrbi druga stran).

Kadar se mednarodno pogodbo podpisuje v tujini in do odhoda slovenske delegacije besedilo mednarodne pogodbe še ni usklajeno, se pristojni osebi resornega organa izroči tudi pogodbeni papir, trak za vezavo, pogodbeno mapo in suhi žig ter se ji da navodila za tiskanje in vezavo mednarodne pogodbe.

Strokovni sodelavec ZMP ob predaji mednarodne pogodbe, pripravljene za podpis, pristojni osebi resornega organa, kadar je to potrebno, izroči tudi pripravljeno pooblastilo za podpis mednarodne pogodbe ter ji da navodila za podpisovanje mednarodnih pogodb in seznam tehničnih opravil, povezanih s podpisom.

Administrativno tehnična opravila, potrebna pri podpisovanju mednarodnih pogodb

Pristojna oseba resornega organa mora pri podpisu mednarodne pogodbe poskrbeti za to, da:

- podpisnik za RS podpiše vse jezikovne različice mednarodne pogodbe, v obeh/vseh izvirkih (običajno se mesta, kjer je potrebno vsako jezikovno različico podpisati, posebej označi),
- se pred podpisom mednarodne pogodbe ročno vpišeta datum in kraj podpisa mednarodne pogodbe, kadar to ni bilo storjeno že prej (kadar se ti podatki vpišejo po dejanskem podpisu mednarodne pogodbe, je pomembno, da so vpisani, preden se podpisano mednarodno pogodbo vrne ZMP),
- pridobi ime in priimek ter funkcijo podpisnika druge strani, kadar ti podatki niso znani vnaprej ali iz pooblastila, podpis pa ni čitljiv,
- se izvirk podpisane mednarodne pogodbe vrne ZMP v hrambo (po podpisu mednarodne pogodbe vsaka stran vzame svoj izvod),

- kadar pooblastila za podpis ni bilo potrebno izročiti drugi strani (ali pa je bilo pooblastilo samo predloženo na vpogled) ali druga stran ni izročila pooblastila, se pooblastilo za podpis vrne ZMP skupaj s podpisano mednarodno pogodbo); pooblastili se lahko po dogovoru izjemoma izmenjata pozneje po diplomatski poti,
- kadar je bil pristojni osebi resornega organa izročen suhi žig za primer pečatenja in ta ni bil porabljen, se suhi žig vrne ZMP,
- kadar je bil pristojni osebi resornega organa izročen rezervni pogodbeni papir in trak za vezavo in ta ni bil porabljen, se ta vrne ZMP.

3.2 Podpis/sprejem mednarodne pogodbe

Podpis mednarodne pogodbe je ena od ključnih faz v postopku sklepanja mednarodnih pogodb, ki sledi končani fazi pogajanj za sklenitev mednarodne pogodbe.

S podpisom mednarodne pogodbe država izrazi namen zavezati se z mednarodno pogodbo in se hkrati zavezuje, da ne bo ravnala v nasprotju z njenim predmetom in namenom. Za RS le podpis/ sprejem mednarodne pogodbe ne učinkuje kot privolitev, da jo mednarodna pogodba zavezuje (angl. Consent to be bound).

Podpis večstranske mednarodne pogodbe je običajno samostojen slovesen dogodek, organiziran za ta namen (kot že omenjeno, v mednarodnih organizacijah poznan kot Treaty Event) ali dogodek, organiziran ob robu nekega drugega (večjega) mednarodnega dogodka mednarodne organizacije, oziroma dogodek v določenem političnem formatu. Kadar država samostojno podpisuje mednarodno pogodbo po slovesnem odprtju za podpis, jo običajno podpiše stalni predstavnik države, akreditiran pri mednarodni organizaciji oziroma državi depozitarki.

Večstranske mednarodne pogodbe se v okviru nekaterih mednarodnih organizacij pred podpisom sprejmejo ali pa se samo sprejmejo (in se ne podpisujejo). Na mednarodni konferenci se lahko podpisuje ali sprejme **sklepna listina**, katere sestavni del je mednarodna pogodba, večstranske mednarodne pogodbe se lahko sprejemajo tudi z resolucijami.

Dvostranske mednarodne pogodbe se zelo pogosto podpisujejo ob uradnih obiskih državnikov. Lahko se sklenejo tudi **z izmenjavo listin** (note, pisma) ali podpišejo dopisno. V tem primeru se ob podpisu mednarodne pogodbe navedeta dva kraja in datuma podpisov, za sklenitev pa štejeta zadnji kraj in datum.

Po podpisu vsaka pogodbenica prevzame svoj podpisan izvirnik, prav tako je pri večstranskih mednarodnih pogodbah priporočljivo, da pristojni organ, ki prisostvuje podpisu, od depozitarja pridobi overjeno kopijo, ne glede na to, kdaj namerava mednarodno pogodbo ratificirati.

Začasna uporaba mednarodnih pogodb

Nekatere mednarodne pogodbe dovoljujejo svojo **začasno uporabo pred začetkom veljavnosti**. 25. člen DKPMP v prvem odstavku določa, da se mednarodna pogodba ali njen del uporablja začasno do njene uveljavitve: če je tako določeno v sami mednarodni pogodbi ali če so se države pogajalke dogovorile kako drugače. Mednarodna pogodba lahko vsebuje določbo, da se bo začasno uporabljala z določenim dnem, če dotlej ne bo začela veljati. Kadar ne vsebuje take določbe in ni pogojev za njeno uveljavitvev (pogoj je lahko veliko število ratifikacij ali ratifikacija določene skupine držav), se lahko države pogajalke dogovorijo, da se bo mednarodna pogodba ali njen del začasno uporabljal²⁰ (pri tem so omejene s pravili notranjega prava).

ZZZ-1 v 72. členu izrecno ureja začasno uporabo le, ko je za ratifikacijo mednarodne pogodbe pristojna VRS. Začasno se uporabljajo tudi mednarodne pogodbe, sklenjene v okviru EU na podlagi 3.a člena Ustave Republike Slovenije.²¹

Mednarodna pogodba se običajno začasno uporablja z dnem podpisa, lahko pa je z dogovorom med državami določen datum začetkačasne uporabe ali pa je ta dogovorjen drugače.

Nekatere določbe mednarodne pogodbe se začasno uporabljajo takoj ko je njeno besedilo sprejeto – to so določbe, ki so potrebne za to, da se mednarodne pogodbe lahko pripravijo za podpis (določbe o jezikih, o depozitarjih, itd.) (četrti odstavek 24. člena DKPMP).

Začasna uporaba mednarodne pogodbe preneha z uveljavitvijo mednarodne pogodbe, lahko preneha na podlagi posebnega dogovora med skleniteljicami (v sami mednarodni pogodbi ali ločeno), prav tako pa lahko država mednarodno pogodbo kadar koli enostransko preneha začasno uporabljati, če ne namerava postati pogodbenica (razen če mednarodna pogodba določa drugače). Država mora v takem primeru o tem obvestiti vse države, med katerimi se mednarodna pogodba začasno uporablja (drugi odstavek 25. člena DKPMP).

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

21 Ur. l. RS, št. 33/91-I, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121,140,143, 47/13 – UZ148 in 47/13 – UZ90,97,99.

Po začetku (mednarodnopravne) veljavnosti večstranske mednarodne pogodbe lahko država mednarodno pogodbo, ki to dovoljuje, začasno uporablja,²² čeprav njeni notranjepravni postopki, potrebni za uveljavitev, še niso končani, kar stori z enostransko izjavo.

4. Prevzem mednarodnih pogodbenih obveznosti v notranji pravni red

Na podlagi 11. člena DKPMP država lahko izrazi privolitev, da jo mednarodna pogodba zavezuje (**angl. Consent to be bound**) s podpisom, izmenjavo listin, ki sestavljajo mednarodno pogodbo, ratifikacijo, sprejetjem, odobritvijo, pristopom ali na drug dogovorjeni način. Iz 12. člena DKPMP izhaja, da podpis zavezuje samo, če mednarodna pogodba tako določa, če se ugotovi, da so se države pogajalke tako dogovorile, če država v pooblastilu izrazi tak namen ali pa je bil ta izražen med pogajanjem. Ratifikacija, sprejetje in odobritev imajo enake učinke.²³

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

Načini prevzema mednarodnopravnih obveznosti po mednarodnih pogodbah v Sloveniji so:

- ratifikacija mednarodne pogodbe,
- pristop k mednarodni pogodbi in
- nasledstvo mednarodnih pogodb.

4.1 Ratifikacija mednarodne pogodbe

Ratifikacija mednarodne pogodbe je običajna po njenem podpisu oziroma sprejemu. V RS je za uveljavitev mednarodne pogodbe potrebna ratifikacija. Razlikovati je treba med:

- notranjepravno ratifikacijo in
- mednarodnopravno ratifikacijo.

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

23 Ratifikacija v teh navodilih zajema tudi možnost drugih načinov privolitve države, da jo mednarodna pogodba zavezuje (sprejetje, odobritev, pristop k mednarodni pogodbi).

Notranjepravna ratifikacija je postopek prenosa (podpisane) mednarodne pogodbe v notranje pravo.²⁴ V RS mednarodne pogodbe ratificira DZ z zakonom (četrti odstavek 75. člena ZZZ-1), razen tistih, ki jih v skladu s šestim odstavkom 75. člena ZZZ-1 ratificira VRS z uredbo.²⁵ Za datum notranjepravne ratifikacije oziroma notranjepravne potrditve šteje datum, ko DZ ali VRS sprejme akt o ratifikaciji.

(Mednarodnopravna) ratifikacija je mednarodnopravno dejanje države, s katerim izrazi privolitev, da jo vsebina mednarodne pogodbe zavezuje na mednarodni ravni (točka b prvega odstavka 2. člena DKPMP): izmenjava not ali listin o ratifikaciji med državama pri dvostranskih mednarodnih pogodbah oziroma deponiranje listine o ratifikaciji pri depozitarju pri večstranskih mednarodnih pogodbah (**notifikacija**).

Za datum ratifikacije šteje datum prejema oziroma potrditve prejema druge note oziroma datum izmenjave listin o ratifikaciji ali datum deponiranja listine o ratifikaciji pri depozitarju.

Pravna podlaga za izdajo take listine ali note je notranjepravni akt o ratifikaciji (potrditvi) mednarodne pogodbe.

Časovne omejitve, v okviru katere mora država mednarodno pogodbo, ki jo je podpisala, ratificirati, praviloma ni, razen če se pogajalke ne dogovorijo drugače. Daljše odlašanje države z ratifikacijo se v mednarodni skupnosti odraža kot neverodostojno ravnanje.

4.1.1 Notranjepravni postopek ratifikacije

Predlog za ratifikacijo

Postopek ratifikacije mednarodne pogodbe v RS določa ZZZ-1.²⁶ Gre za fazo postopka sklepanja mednarodne pogodbe, v kateri država izpolni predvsem notranjepravne, finančne in organizacijske pogoje, ki so potrebni za prevzem obveznosti iz mednarodne pogodbe in njeno izvajanje.

Postopek za ratifikacijo mednarodne pogodbe začne MZZ na predlog pristojnega organa (prvi odstavek 75. člena ZZZ-1).

²⁴ Enak notranjepravni postopek ratifikacije se vodi tudi za mednarodne pogodbe, h katerim RS pristopa.

²⁵ Glej tudi postopek sklepanja aktov iz devetega odstavka 75. člena ZZZ-1.

²⁶ Tudi 8., 86. in 3. a člen ter drugi odstavek 153. člena Ustave RS.

Običajno je to vsebinsko pristojni organ, ki je vodil postopek do podpisa mednarodne pogodbe, oziroma organ, ki bo mednarodno pogodbo izvajal (kadar v sestavi organa ne deluje služba za mednarodno sodelovanje, je še posebej pomembno, da predlog med seboj uskladijo notranje organizacijske enote pristojnega organa). Kadar gre za mešano ali deljeno pristojnost med več pristojnimi organi, mora biti **predlog za ratifikacijo** vsebinsko usklajen, tudi glede pristojnosti za izvajanje mednarodne pogodbe.

Tako gradivo za ratifikacijo kot tudi predlog organov za izvajanje vsebinsko usklajuje in uskladi predlagatelj ratifikacije, preden predlog uradno predloži MZZ. V praksi se je izkazalo za potrebno priložiti pisna mnenja v okviru medresorskega usklajevanja (soglasja o usklajenosti gradiva in strinjanje s prevzemom odgovornosti za izvajanje mednarodne pogodbe).

Določitev pristojnega organa za izvajanje mednarodne pogodbe (običajno 3. člen akta o ratifikaciji) ima svoj pomen in prednost v tem, da se jasno določi, kateri organ je pristojen za izvajanje obveznosti, ki jih mednarodna pogodba nalaga RS.

Kot pristojni organ se vedno določi tisti, ki je po vsebini, ki jo sicer pokriva v skladu z Zakonom o državni upravi,²⁷ pristojen za izvajanje tovrstnih obveznosti. Velikokrat je vsebina, ki jo ureja mednarodna pogodba, takšna, da kot pristojnega ni mogoče določiti le enega organa; takrat se kot pristojni organi določijo vsi tisti, ki so glede na vsebino, ki jo ureja mednarodna pogodba, pristojni za njeno izvajanje oziroma se določi organ, ki ima koordinativno pristojnost.

V predlogu za začetek postopka ratifikacije pristojni organ ministrstvu za zunanje zadeve predloži obrazloženi osnutek akta o ratifikaciji, po potrebi skupaj ali ločeno s predlogom za redakcijo prevoda mednarodne pogodbe, če ta ni bila predhodno opravljena že zaradi podpisa. Osnutek akta o ratifikaciji lahko vključuje:

- besedilo mednarodne pogodbe v slovenskem jeziku, v tujem pa poleg tega le, kadar mednarodna pogodba ni sklenjena v slovenskem jeziku,
- pridrške in interpretativne izjave (odvisno od mednarodne pogodbe),
- določbe o zagotovitvi finančnih sredstev za izvajanje mednarodne pogodbe,
- naročila glede uskladitve notranjih predpisov z mednarodno pogodbo,
- navodilo pristojnim organom v zvezi z izvajanjem mednarodne pogodbe.

Obrazložitev mora biti vsebinsko dobro pripravljena in utemeljena, bistvena je obrazložitev morebitne uvedbe novih postopkov (spremljanje izvajanje, mednarodni nadzorni mehanizmi) ter drugih vsebinskih novosti na določenem področju, poja-

²⁷ Ur. l. RS, št. 113/05 – UPB, 89/07 – odl. US, 126/07 – ZUP-E, 48/09, 8/10 – ZUP-G, 8/12 – ZVRS-F, 21/12, 47/13, 12/14 in 90/14.

snilo o usklajenosti notranje zakonodaje (po potrebi informacije o sprejetju nove ali spremembi obstoječe zakonodaje), utemeljitev izjav in morebitnih pridržkov, obrazložitev finančnih vplivov ter obrazložitev glede izvajanja (pristojnost za izvajanje, potrebni ukrepi za izvajanje).

Pred ratifikacijo morajo biti pripravljene vse pravne kot tudi tehnične izvedbene podlage za začetek izvajanja mednarodne pogodbe z njeno uveljavitvijo za RS, da se izvajanje časovno ne zamakne.

Pridržek

Pridržek je enostranska izjava, ki jo država da ob podpisu ali ratifikaciji mednarodne pogodbe in s katero izključi ali spremeni pravni učinek posameznih določb mednarodne pogodbe pri njihovi uporabi zanjo (točka d prvega odstavka 2. člena DKPMP). Pridržek omogoča državi, da postane pogodbenica večstranske mednarodne pogodbe, česar sicer ne bi mogla ali ne bi hotela storiti. Praviloma se institut uporablja v primerih, ko država ni sodelovala v pogajanjih za sklenitev mednarodne pogodbe in ni mogla vplivati na njeno vsebino.

Na podlagi 19. člena DKPMP se lahko pridržek da ob podpisu ali ratifikaciji mednarodne pogodbe. Država, ki je izrazila pridržek, lahko tega v celoti ali deloma kadar koli umakne. Država lahko spremeni pridržek v delnega ali ga spremeni tako, da vnaprej izključi ali spremeni pravni učinek neke določbe mednarodne pogodbe.

Pridržki se lahko dajejo k večstranskim mednarodnim pogodbam. Pridržki k ustanovnim aktom mednarodnih organizacij niso mogoči. Pridržkov k dvostranskim mednarodnim pogodbam praviloma ni, ker pogodbenici vsebino mednarodne pogodbe medsebojno v celoti predhodno uskladita.

Ugovor zoper pridržek in sprejetje pridržka druge države

Države lahko pridržkom drugih držav ugovarjajo ali jih sprejmejo. RS odloča o pridržkih drugih držav v postopku ratifikacije mednarodne pogodbe (če so k mednarodni pogodbi dani pridržki). Če je RS že pogodbenica mednarodne pogodbe in druga država daje pridržke ob svoji kasnejši ratifikaciji, se o pridržkih te države odloča v ločenem postopku.

Z ugovorom država, ki ga daje, prepreči, da bi pridržek dosegel nameravani učinek, torej vztraja pri nespremenjeni uporabi oziroma prvotnem učinku določbe mednarodne pogodbe. Kadar država ne ugovarja pridržku, se šteje, da ga je tiho sprejela. Pridržek druge države lahko tudi izrecno sprejme. Pri sprejetju se država strinja s spremenjenim učinkom določbe mednarodne pogodbe.

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

Slovenija daje pridržke le ob ratifikaciji.²⁸ O pridržku k mednarodni pogodbi in umiku pridržka v RS odloča organ, pristojen za ratifikacijo mednarodne pogodbe. Za postopek ugovaranja in sprejetje pridržkov drugih držav se smiselno uporablja določbe 70. člena ZZZ-1 (tretji odstavek 74. člena ZZZ-1).

Interpretativna izjava

Država lahko da izjavo o svojem razumevanju oziroma svoji razlagi posamezne določbe ali določb mednarodne pogodbe. Take izjave nimajo namena izključiti ali spremeniti pravnega učinka mednarodne pogodbe. Nekatere mednarodne pogodbe posebej predvidevajo interpretativne izjave, nekatere celo zahtevajo, da države dajo izbirne izjave (največkrat sprejetje pristojnosti specializiranih odborov po mednarodnih pogodbah, npr. o varstvu človekovih pravic) ali izjave, ki so za države zavezujoče, pa tudi druge. Interpretativne izjave k dvostranskim mednarodnim pogodbam niso običajne.

Obravnava in sprejem akta o ratifikaciji (zakon/uredba o ratifikaciji)

Po prejemu predloga za ratifikacijo ZMP skliče strokovno skupino za redakcijo slovenskih besedil mednarodnih aktov, ki se objavljajo v Uradnem listu RS, kadar to ni bilo opravljeno pred podpisom mednarodne pogodbe. Strokovna skupina opravi redakcijo prevoda.

Medresorsko usklajen predlog akta o ratifikaciji MZZ pošlje v mnenje Službi Vlade RS za zakonodajo (v nadaljevanju SVZ) in Ministrstvu za finance, s čimer se uradno začne postopek ratifikacije. Po prejemu njunih mnenj MZZ gradivo predloži v obravnavo VRS.

V Sloveniji mednarodne pogodbe praviloma ratificira DZ na podlagi 169. člena Poslovnika DZ RS²⁹ z zakonom (četrti odstavek 75. člena ZZZ-1 in 3. a člen Ustave RS), po nujnem (enofaznem) postopku, razen tistih, ki jih v skladu s šestim odstavkom 75. člena ZZZ-1 ratificira VRS z uredbo.

Objava mednarodne pogodbe

Mednarodna pogodba mora biti objavljena v Uradnem listu RS pred začetkom veljavnosti za RS po mednarodnem pravu (drugi odstavek 77. člena ZZZ-1).

28 Pridržek, izražen ob podpisu, mora biti ponovno izražen ob privolitvi države, da jo mednarodna pogodba zavezuje.

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

Od novele ZZZ-1 (Ur. l. RS, št. 31/15) se objavlja samo slovensko besedilo mednarodne pogodbe, če je mednarodna pogodba sklenjena v slovenskem jeziku, sicer pa izvirnik v tujem jeziku in prevod v slovenski jezik. To velja tudi za primere, ko tuj jezik v primeru dvoma pri razlagi prevlada.

V skladu s tem je treba v 2. člen akta o ratifikaciji vključiti le besedilo mednarodne pogodbe v slovenskem jeziku ali pa poleg tega tudi v tujem jeziku, če slovenščina ni izvirnik. Poleg tega je treba upoštevati, da je treba v opombi pri 2. členu navesti tudi vse tuje jezikovne verzije mednarodne pogodbe, ki se zdaj ne objavljajo več, so pa na vpogled v ZMP. V opombi se poleg tega v dogovoru z organom, ki je pristojen za izvajanje, navede tudi sklicevanje na objavo besedila mednarodne pogodbe v izvirniku na spletni strani tega organa.

Pri mednarodnih pogodbah, ki so pred ratifikacijo objavljene v Uradnem listu EU, se v 2. členu akta o ratifikaciji navaja, da je slovensko besedilo v slovenščini objavljeno v Uradnem listu EU, katerega številko se navede in ustvari aktivno povezavo do besedila. Predlogu akta o ratifikaciji se v notranjepravnem postopku ratifikacije za obravnavo ločeno priloži besedilo mednarodne pogodbe, ki se ne objavi v Uradnem listu RS. Takšne objave se izvedejo tudi v primeru večstranskih mednarodnih pogodb v okviru drugih mednarodnih organizacij (npr. OZN), ki jih EU ratificira skupaj z državami članicami in se objavijo v Uradnem listu EU, pod pogojem, da so pred (slovensko) ratifikacijo objavljeni v Uradnem listu EU. Pred pripravo aktov o ratifikaciji takih mednarodnih pogodb se je treba torej prepričati, ali so te objavljene v Uradnem listu EU,³⁰ kar stori organ, ki je pristojen za pripravo gradiva za ratifikacijo in v predlogu za ratifikacijo navede številko Uradnega lista EU.

Kadar ima mednarodna pogodba priloge, ki niso njen sestavni del oziroma jih iz tehničnih razlogov ni mogoče objaviti, se te ne objavijo, temveč so na vpogled v ZMP in pri pristojnem organu.

4.1.2 (Mednarodnopravna) ratifikacija mednarodne pogodbe

Po začetku veljavnosti akta o ratifikaciji mednarodne pogodbe (po sprejetju na VRS oziroma v DZ, po njegovi objavi v Uradnem listu in po preteku *vacatio legis*³¹) se opravi (mednarodnopravna) ratifikacija.

30 Informacije o mednarodnih pogodbah, ki se sklepajo v okviru EU in za katere je depositar generalni sekretar Sveta EU, so dostopne na spletni strani: Sporazumi in konvencije - Consilium.

31 Čas od objave do uveljavitve akta o ratifikaciji je običajno 14 dni, tako da akt začne veljati 15. dan, lahko pa tudi na drug dogovorjeni dan.

Dvostranske mednarodne pogodbe se ratificirajo z izmenjavo not ali listin o ratifikaciji med pogodbenicama, večstranske pa z deponiranjem listine o ratifikaciji pri depozitarju mednarodne pogodbe.

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

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

4.2 Pristop k mednarodni pogodbi

Pristop k mednarodni pogodbi je eden od načinov, na podlagi katerega lahko država postane pogodbenica mednarodne pogodbe, tudi če je ni podpisala ali sodelovala pri njenem sprejemu. Pravnoformalno je pristop mogoč in običajen šele po tem, ko mednarodna pogodba ni več na voljo za podpis oziroma ko je že začela veljati, vendar je mogoče k nekaterim mednarodnim pogodbam pristopiti, čeprav (še) niso začele veljati oziroma so še na voljo za podpis (država se npr. ni udeležila pogajanj). K takim mednarodnim pogodbam se pristopi po njihovem sprejemu, če država pri njem ni sodelovala.

DKPMP ne veže pristopa na začetek veljavnosti mednarodne pogodbe. Na podlagi 15. člena DKPMP lahko država izrazi privolitev, da jo mednarodna pogodba zavezuje s pristopom:

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

Pristop ima enake pravne učinke kakor ratifikacija. Notranjepravni postopek pristopa k mednarodni pogodbi je v RS (praviloma) enofazen in je enak običajnemu postopku ratifikacije (podpisane) mednarodne pogodbe.

MZZ na predlog pristojnega organa predloži v postopek **predlog akta o ratifikaciji mednarodne pogodbe** (izpuščena je torej faza sklepanja mednarodne pogodbe do podpisa oziroma sprejema).

Po sprejetju in objavi akta o ratifikaciji v Uradnem listu MZZ opravi pri depozitarju dejanja, potrebna za uveljavitev mednarodne pogodbe (drugi odstavek 88. člena ZZZ-1).³²

4.3 Nasledstvo mednarodnih pogodb

Ob nasledstvu držav (nadomestitev ene države z drugo v zvezi z odgovornostjo za mednarodne odnose nekega ozemlja) za državo naslednico glede njenega ozemlja ob nekaterih pogojih in pravilih še naprej ostanejo v veljavi mednarodne pogodbe države prednice. Mednarodne pogodbe nimajo določb o nasledstvu, ker gre pri tem za izredni pravni položaj. Nasledstvo mednarodnih pogodb se presoja po Dunajski konvenciji o nasledstvu držav glede mednarodnih pogodb³³ in po mednarodnem običajnem pravu.

Za urejanje nasledstva mednarodnih pogodb se uporabljajo določbe 3. člena Ustavnega zakona za izvedbo Temeljne ustavne listine o samostojnosti in neodvisnosti RS³⁴ (v nadaljevanju ustavni zakon), določbe ZZZ-1 (80. do 83. člen) in že omenjena Dunajska konvencija o nasledstvu držav glede mednarodnih pogodb (glej IV. del Združitvev in odcepitev držav, ki se smiselno uporablja tudi ob razpadu držav, kot v primeru SFRJ).

Nasledstvo je eden od načinov prevzema obveznosti države po mednarodnih pogodbah. Notifikacija nasledstva je eden od načinov privolitve države, da jo mednarodna pogodba zavezuje.

Na podlagi ustavnega zakona in ZZZ-1 je po predhodni uskladitvi seznamov dvostranskih mednarodnih pogodb (ki so se upoštevale za nasledstvo) z drugimi pogodbenicami oziroma depozitarji mednarodnih večstranskih pogodb DZ, oziroma pred tem Skupščina Socialistične RS, sprejela akte o notifikaciji nasledstva mednarodnih pogodb.

32 Za pripravo in izdajo listine o pristopu se smiselno uporabljajo določbe o listini o ratifikaciji.

33 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).

34 Ur. l. RS, št. 1/91-I.

Na tej podlagi so bili potem sklenjeni dvostranski dogovori (sporazumi, protokoli, usklajeni zapisniki) o nadaljnji veljavi mednarodnih pogodb z najpomembnejšimi državami partnericami oziroma je bilo notificirano nasledstvo večstranskih mednarodnih pogodb njihovim depozitarjem, ki so o tem obvestili pogodbenice. Danes praviloma ne sklepamo več izrecnih dogovorov o nasledstvu Slovenije, temveč se ob sklicevanju na načelo kontinuitete mednarodnih pogodb te še naprej uporabljajo do drugačne ugotovitve ali dogovora (34. člen konvencije). Pri tem se preverja/upošteva tudi skladnost s pravnim redom EU.

Akt o nasledstvu je torej notranjepravni predpis, s katerim RS kot država naslednica prevzema mednarodno pogodbo v svoj notranjepravni red ter lahko določi izvajanje mednarodne pogodbe v notranjem pravu. Po razpadu nekdanje SFRJ je bila leta 1991 sprejeta pravno sistemska rešitev glede postopka nasledstva mednarodnih pogodb, kjer je bilo zaradi nujnosti, zahtevnosti in obsega dela odločeno, da bodo akti o nasledstvu vsebovali le pregled mednarodnih pogodb, ki jih država nasledi in ne bodo izrecno določali organov za izvajanje posameznih mednarodnih pogodb, prav tako kot ne vsebovali drugih sestavin aktov, s katerimi se prevzemajo obveznosti države po posamezni mednarodni pogodbi.

Hkrati je bila sprejeta odločitev, da obveznost za izvajanje mednarodne pogodbe prevzamejo po vsebini pristojni enakovredni organi novonastale države glede na organe, ki so bili določeni v aktih o ratifikaciji oziroma so določeno mednarodno pogodbo izvajali v državi prednici, kot to določa tudi drugi odstavek 4. člena ustavnega zakona. Takšna praksa je bila vzpostavljena in ni povzročala težav niti v primerih, ko organi v aktu o ratifikaciji države prednice niso bili izrecno določeni. Tudi danes izvajanje mednarodnih pogodb kot tudi notranjih predpisov, kjer se je v preteklosti poimensko navajalo določen resor, ob spremembah resornih pristojnosti smiselno prevzemajo resorji, ki so trenutno pristojni za določeno področje, ki ga akt ureja.

V primeru nasledenih mednarodnih pogodb, za katere pristojni organ ni bil določen z aktom o ratifikaciji države prednice, pa vprašanje pristojnosti ni jasno ali je sporno (običajno pri mednarodnih pogodbah, ki segajo v področja več resorjev), bi se pristojnost lahko določila z dopolnitvijo akta o nasledstvu. Glede na to, da se pristojnost ugotavlja na podlagi Zakona o državni upravi, ob uporabi katerega vlada odloča o morebitnem kompetenčnem sporu s sklepom na podlagi četrtega odstavka 5. člena Zakona o Vladi RS,³⁵ pa se pristojnost določi s takim sklepom.

35 Ur. l. RS, št. 24/05 - UPB, 109/08, 38/10 - ZUKN, 8712, 21/13, 47/13 - ZDU-1G in 65/14.

5. Začetek veljavnosti in izvajanje mednarodne pogodbe

Dvostranska mednarodna pogodba začne veljati v skladu s svojimi določbami.

Začetek mednarodnopravne veljavnosti mednarodne pogodbe je pri večstranskih mednarodnih pogodbah lahko različen od začetka njene veljavnosti za posamezno državo.

Mednarodna pogodba začne veljati v skladu s svojimi določbami o začetku veljavnosti: z deponiranjem določenega števila listin o ratifikaciji/sprejetju/odobritvi/pristopu, z določenim odstotkom ali kategorijo držav, določen čas po deponiranju določenega števila listin o ratifikaciji, z določenim datumom.³⁶ Nekatere določbe mednarodne pogodbe se začnejo uporabljati takoj po podpisu (glej točko III. 2 – začasna uporaba mednarodnih pogodb).

Mednarodna pogodba posebej določa začetek veljavnosti mednarodne pogodbe za državo, ki izpolni notranjepravne pogoje, potrebne za začetek veljavnosti po tem, ko je po mednarodnem pravu že začela veljati: določen čas po deponiranju listine o ratifikaciji ali z dnem deponiranja listine o ratifikaciji.

ZMP v Uradnem listu RS objavlja **obvestila o začetku veljavnosti** (in/ali prenehanju) vseh mednarodnih pogodb za RS, ki so dostopna v PISu ob povezavi na Uradni list, v katerem je mednarodna pogodba objavljena.

Po mednarodnopravni uveljavitvi zanj mora država mednarodno pogodbo na domači ravni izvajati.³⁷ V skladu s 84. členom ZZZ-1 za izvajanje mednarodnih pogodb skrbi VRS po pristojnih organih. Za izvajanje posamezne mednarodne pogodbe je odgovoren in zadolžen organ, ki je kot tak določen v aktu o ratifikaciji. Mednarodne pogodbe je treba začeti izvajati takoj po ratifikaciji, da ne pride do časovnega zamika (posebej pomembno pri mednarodnih pogodbah, ki določajo pravice fizičnim in pravnim osebam).

36 Začetek veljavnosti se lahko razlikuje od začetka uporabe mednarodne pogodbe. Mednarodna pogodba se lahko začne uporabljati po določenem času ali prej.

37 Zakoni in drugi predpisi morajo biti v skladu s splošno veljavnimi načeli mednarodnega prava in z mednarodnimi pogodbami, ki obvezujejo RS. Ratificirane in objavljene mednarodne pogodbe se uporabljajo neposredno (8. člen Ustave RS, glej tudi 153. člen).

IV. Spremembe, popravki in prenehanje veljavnosti mednarodnih pogodb

1. Sprememba mednarodne pogodbe

Besedilo mednarodne pogodbe se lahko spreminja skladno z njenimi določbami ali skladno s IV. delom DKPMP – s sporazumom med pogodbenicami. Če mednarodna pogodba ne določa posebej postopka za svoje spreminjanje, lahko države sklenejo novo mednarodno pogodbo ali sporazum, ki spremeni prvotno mednarodno pogodbo. Za spreminjanje večstranskih mednarodnih pogodb veljajo ta **postopkovna pravila**:

- predlog in priprava sprememb/e,
- sprejem sprememb (na konferenci držav pogodbenic ali izvršnih oziroma specializiranih odborih mednarodnih organizacij),
- privolitev pogodbenic, da jih spremembe zavezujejo (po enakem postopku kot prvotno mednarodno pogodbo),
- začetek veljavnosti sprememb.

Za spreminjanje dvostranskih mednarodnih pogodb pogodbenici skleneta mednarodno pogodbo oziroma protokol o spremembi prvotne mednarodne pogodbe, to pa sprejmeta v svoje notranje pravo po enakem postopku kot prvotno mednarodno pogodbo.

Mednarodna pogodba določa, kako spremembe učinkujejo: samo za države, ki so spremembe sprejele, tj. v njihovem medsebojnem odnosu (41. člen DKPMP) ali za vse države pogodbenice (40. člen DKPMP). Država, ki lahko postane pogodbenica mednarodne pogodbe, ki je bila spremenjena, običajno postane pogodbenica spremenjene mednarodne pogodbe, če ni določeno drugače.

Mednarodne pogodbe, ki še ni začela veljati, ni mogoče spremeniti na podlagi njenih določb.

Če se države strinjajo, da jo je treba po njenem sprejemu in pred njeno uveljavitvijo spremeniti, lahko sprejmejo dodatni sporazum ali protokol o spremembah.

Skladno s 85. členom ZZZ-1 se za spreminjanje mednarodne pogodbe smiselno uporabljajo določbe o sklepanju mednarodnih pogodb.

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

Pri številnih večstranskih mednarodnih pogodbah je običajno **sprejetje njihovih sprememb po poenostavljenem postopku**: če ni ugovorov v določenem roku,

sprememba začne veljati. To pa držav ne odveže dolžnosti izvedbe njihovega predpisanega notranjepravnega postopka (ratifikacije, odobritve, sprejetja).

Spremembe prilog k mednarodnim pogodbam, ki se pogosto spreminjajo (spremembe, ki ne zahtevajo spremembe ali izdaje novih predpisov), se običajno uporablja postopek sprejetja in mednarodnopravne uveljavitve v določenem času po tem – **uveljavitev z molkom**. Za postopek njihove notranjepravne potrditve je v aktu o ratifikaciji mednarodne pogodbe mogoče določiti enostavnejši način njihove uvedbe v slovenski pravni red, z objavo na podlagi sklepa vlade.

2. Popravki mednarodnih pogodb

Če se po potrditvi verodostojnosti besedila mednarodne pogodbe (parafriranje ali podpis besedila mednarodne pogodbe) ugotovi, da besedilo vsebuje napako, se ta odpravi, tako da se besedilo ustrezno popravi in popravek parafrirajo pooblašчени predstavniki, lahko se sestavi ali izmenja listina/e, v kateri/h je naveden popravek, ali se pripravi popravljen besedilo celotne mednarodne pogodbe. Če je za mednarodno pogodbo določen depozitar, ta države uradno obvesti o napaki in predlogu popravka. Če po preteku določenega roka ni ugovora, depozitar popravi besedilo in parafrira popravek, sestavi zapisnik ter njegovo kopijo pošlje državam pogodbenicam in državam, ki to lahko postanejo. Če depozitar prejme ugovor, o njem obvesti države podpisnice in države skleniteljice (79. člen DKPMP).

Ta postopek za odpravo napak se uporablja tudi za **odpravo neskladja jezikovnih različic mednarodnih pogodb** (tudi pri dvostranskih mednarodnih pogodbah).

3. Prenehanje veljavnosti mednarodne pogodbe, njena odpoved in odstop od nje

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

Mednarodna pogodba lahko preneha veljati ali pogodbenica od nje odstopi kadar koli s privolitvijo vseh držav pogodbenic po posvetovanju z drugimi državami skleniteljicami (točka b 54. člena DKPMP), če mednarodna pogodba ne vsebuje določb o odpovedi (mednarodne pogodbe o varstvu človekovih pravic), po 12-mesečnem odpovednem roku, če se ugotovi, da so države nameravale dovoliti to možnost, ali če pravica do odpovedi izhaja iz narave same mednarodne pogodbe (56. člen DKPMP). Mednarodna pogodba lahko preneha s sklenitvijo poznejše mednarodne pogodbe, katere pogodbenice so pogodbenice predhodne mednarodne pogodbe

(59. člen DKPMP), o istem predmetu, zaradi kršitve mednarodne pogodbe (60. člen DKPMP), zaradi nastanka razmer, ki onemogočajo njeno izvajanje (61. člen DKPMP), zaradi bistvene spremembe okoliščin (*rebus sic stantibus*), ki bi vplivala na privolitev pogodbenice, da jo mednarodna pogodba zavezuje, ali če gre za korenito spremembo obsega obveznosti (62. člen DKPMP).

Postopek za odpoved mednarodne pogodbe je v ZZZ-1 urejen v 86. členu (za pripravo predloga se smiselno uporablja določbe o pobudi).

V praksi se ta določba smiselno uporablja tudi za drug način prenehanja mednarodne pogodbe. Raven, na kateri bo odpoved obravnavana, je odvisna od vsebine mednarodne pogodbe.

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

V. Hramba, evidenca in registracija mednarodnih pogodb

MZZ na podlagi drugega odstavka 79. člena ZZZ-1 vodi evidenco in hrani izvirnike oziroma overjene kopije vseh podpisanih, sprejetih, ratificiranih oziroma veljavnih mednarodnih aktov. V MZZ se hranijo tudi overjene kopije mednarodnih pogodb, ki jih depozitarji razpošiljajo državam (članicam mednarodne organizacije) oziroma državam, ki so sodelovale pri njihovi pripravi, s povabilom, da postanejo njihove pogodbenice. Za zbirko mednarodnih aktov RS (t. i. depo) v MZZ skrbi ZMP.

Po uveljavitvi se pošljejo mednarodne pogodbe Sekretariatu OZN, da jih registrira ali vloži in evidentira ter objavi (80. člen DKPMP). Države članice OZN morajo sklenjene mednarodne pogodbe registrirati skladno s 102. členom Ustanovne listine OZN.³⁸

LITERATURA

Knjige in članki:

- Ana Polak Petrič, Irena Jager Agius, Andraž Zidar (ur.): Pravo mednarodnih pogodb – Priročnik, strokovni prispevki in dokumenti, Fakulteta za družbene vede, Založba FDV in Ministrstvo za zunanje zadeve, Ljubljana, 2013.

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

Priročniki:

- Treaty Handbook, United Nations, Treaty Section of the Office of Legal Affairs, United Nations Publications, Revised edition of 2012, dostopno na: https://treaties.un.org/pages/Publications.aspx?pathpub=Publication/TH/Page1_en.xml (15. 4. 2016).

Pravni viri:

- Dunajska konvencija o pravu mednarodnih pogodb, Akt o notifikaciji nasledstva glede konvencij Organizacije združenih narodov in konvencij, sprejetih v Mednarodni agenciji za atomsko energijo, objavljen v Ur. l. RS – Mednarodne pogodbe, št. 9/92, 3/93, 9/93, 5/99, 9/08, 13/11 in 9/13, konvencija objavljena v Ur. l. SFRJ – Mednarodne pogodbe, št. 30/72, njen novi prevod objavljen v Ur. l. RS – Mednarodne pogodbe, št. 13/11 (Ur. l. RS, št. 87/11).
- Dunajska konvencija o nasledstvu držav glede pogodb, Akt o notifikaciji nasledstva glede konvencij OZN in konvencij, sprejetih v Mednarodni agenciji za atomsko energijo, objavljen v Ur. l. RS – Mednarodne pogodbe, št. 9/92 3/93, 9/93, 5/99, 9/08, 13/11 in 9/13, konvencija objavljena v Ur. l. SFRJ – Mednarodne pogodbe, št. 1/80.
- Temeljne ustavne listine o samostojnosti in neodvisnosti RS, Ur. l. RS, št. Ur. l. RS, št. 1/91-I.
- Ustava Republike Slovenije, Ur. l. RS, št. 33/91-I, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121,140,143, 47/13 – UZ148 in 47/13 – UZ90,97,99.
- Zakon o zunanjih zadevah, Ur. l. RS, št. 113/03 – UPB, 20/06 – ZNOMCMO, 76/08, 108/09, 80/10 – ZUTD in 31/15.
- Zakon o Vladi Republike Slovenije, Ur. l. RS, št. 24/05 – UPB, 109/08, 38/10 – ZUKN, 8/12, 21/13, 47/13 – ZDU-1G in 65/14.
- Zakon o državni upravi, Ur. l. RS, št. 113/05 – UPB, 89/07 – odl. US, 126/07 – ZUP-E, 48/09, 8/10 – ZUP-G, 8/12 – ZVRS-F, 21/12, 47/13, 12/14 in 90/14.
- Zakon o sodelovanju med državnim zborom in vlado v zadevah Evropske unije (ZSDZVZEU), Ur. l. RS, št. 34/04, 43/10, 107/10 in 30/15.
- Poslovnik Državnega zbora RS, Ur. l. RS, št. 92/07 – UPB, 105/10 in 80/13.
- Poslovnik Vlade Republike Slovenije, Ur. l. RS, št. 43/01, 23/02 – popr., 54/03, 103/03, 114/04, 26/06, 21/07, 32/10, 73/10, 95/11, 64/12 in 10/14.

**2. Sklepanje aktov iz devetega odstavka
75. člena Zakona o zunanjih zadevah**

SKLEPANJE AKTOV IZ DEVETEGA ODSTAVKA 75. ČLENA ZAKONA O ZUNANJIH ZADEVAH

I. Opredelitev izrazov

Akti, ki se sklepajo na podlagi sklenjenih mednarodnih pogodb, lahko natančneje določajo oziroma konkretizirajo izvedbo že prevzetih obveznosti države in pravic pravnih in/ali fizičnih oseb. Sklepajo jih skupna, tj. meddržavna telesa oziroma komisije, ustanovljene s predhodno mednarodno pogodbo ali pa upravni organi, v katerih pristojnost mednarodna pogodba sodi. Ne glede na to, da je določanje njihove pravne narave lahko v praksi težavno, tako glede formalnopravnih kot vsebinskih elementov, gre glede na primerjalno ureditev v drugih državah za mednarodne pogodbe, ki jih opredeljuje deveti odstavek 75. člena ZZZ-1.

1. Zapisniki meddržavnih teles

Meddržavna telesa (najpogosteje komisije), se redno sestajajo, obravnavajo tekočo problematiko in potrjujejo poročila o opravljenem delu ter določajo prihodnje aktivnosti in sprejemajo sklepe. Lahko sprejmejo tudi svoj poslovnik. VRS v takih primerih skladno z določbami mednarodne pogodbe imenuje slovenski del komisije in način njenega dela. Na sestankih se podpisujejo zapisniki, ki jih države tudi notranjepravno potrdijo v skladu s svojimi pravili.

Zapisniki meddržavnih teles za izvajanje mednarodnih pogodb so del korpusa mednarodne pogodbe, za izvajanje katere so sestavljeni in se zato oblikujejo na enak način kot sama mednarodna pogodba.

2. Programi sodelovanja

Po določenih mednarodnih pogodbah, predvsem s področja kulture in šolstva, se zaradi določanja in/ali izvedbe konkretnih aktivnosti sprejemajo periodični programi sodelovanja. Tovrstne akte na podlagi sklenjene mednarodne pogodbe sklepajo resorni organi, tj. organi, pristojni za izvajanje mednarodne pogodbe. Na podlagi teh aktov se izvajajo razpisi, dodeljujejo štipendije in/ali omogoča študij ali izvedba aktivnosti doma ali v tujini.

* Univerzitetni diplomirani pravnik, pooblaščen minister v Sektorju za mednarodno pravo Ministrstva za zunanje zadeve Republike Slovenije.

II. Postopek sklepanja

1. Predhodni postopek

Kljub specifični naravi in okviru, v katerem se sklepajo, so tudi tovrstni akti predmet presoje po 69. členu ZZZ-1, razen kadar gre za že utečena, redna zasedanja komisij ali organov po določeni mednarodni pogodbi.

2. Postopek do podpisa

V Republiki Sloveniji postopek do podpisa aktov iz devetega odstavka 75. člena ZZZ-1 ni določen, se je pa vzpostavila praksa vnaprejšnje seznaitve vlade z nameravano sklenitvijo.

Organ, v katerega pristojnost področje sodi in je pristojen za izvajanje osnovne mednarodne pogodbe, katerega predstavniki so člani meddržavnega telesa oziroma ki bo konkretni akt izvajal, lahko pripravi **informacijo o nameravani sklenitvi akta**, če je le mogoče, s priloženim osnutkom akta. Glede vsebine gradiva se smiselno uporabljajo določbe glede pobude za sklenitev mednarodne pogodbe (glej točko III. 2.1 navodil o postopku sklepanja mednarodnih pogodb).

Pogostejše je informacija o nameravani sklenitvi tovrstnega akta vključena v **izhodišča za zasedanje meddržavnih komisij** za izvajanje mednarodnih pogodb **ali srečanja delegacij** organov sopogodbениkov, ki sklepajo programe sodelovanja. Tudi v teh primerih informacija vsebuje osnutek akta. V izhodiščih ali predlogu za sklenitev akta iz devetega odstavka 75. člena ZZZ-1 se VRS lahko zaprosi tudi za izdajo sklepa o podpisniku. Tovrstne akte sicer lahko brez pooblastitve VRS podpisujejo imenovani člani slovenskega dela meddržavnih komisij oziroma vodje slovenskih delegacij ali pa predstojniki pristojnih organov v okviru svojih siceršnjih resornih pristojnosti.

Priprava aktov za podpis

Zapisniki meddržavnih komisij se sestavljajo na zasedanjih samih, kjer se pripravi izvirnik **v vseh zahtevanih jezikovnih različicah** (jezikovne različice osnovne mednarodne pogodbe), ter **v alternatih pogodbениc**. Tudi tu šteje kot **izvirnik izvod v vseh zahtevanih jezikovnih različicah skupaj**. Če je mogoče, se osnutek zapisnika pripravi vnaprej in se ga usklajuje na zasedanjih, ki so časovno in krajevno vnaprej predvidena.

Zapisnik zasedanja meddržavne komisije se podpiše na samem zasedanju.

Naknadno sestavljanje zapisnika ali posamezne jezikovne verzije je v nasprotju s pravili in mednarodnopravno prakso ter spodkopava načelo enake suverenosti pogodbenic. Takšni poizkusi so izkustveno praviloma neuspešni, saj je kasneje težko in zamudno usklajevati vsebino in ugotavljati voljo pogodbenic, neredko pa se v tem skriva tudi obstrukcija, tako da se takšno zasedanje pogosto konča brez zapisnika ter veljavnih sklepov, ki jih tako ni mogoče izvajati.

Tudi programi sodelovanja se sestavljajo tako, kot osnovna mednarodna pogodba in se običajno podpisujejo na samih srečanjih predstavnikov resornih organov soperogodbenic. Programi sodelovanja se na obiskih delegacij usklajujejo na podlagi vnaprej pripravljenega osnutka. Običajno se osnutek na srečanju dokončno uskladi v dogovorjenih jezikovnih verzijah. Vsaka stran nato program pripravi za podpis, za Slovenijo jo pravnotehnično pripravlja ZMP.

Kraj in datum podpisa

Zapisniki meddržavnih komisij se pripravijo za podpis na zasedanju samem, tako da se kraj in datum neposredno vneseta v besedilo.

Programi sodelovanja se dokončno uskladijo na srečanjih delegacij; kraj in datum se neposredno vneseta v besedilo.

Podpisnik

Podpisnik je običajno slovenski član meddržavne komisije oziroma vodja delegacije. Običajno se navaja predstavnika države po funkciji.

3. Postopek potrjevanja

Tako kot v ureditvah drugih držav je tudi v Sloveniji predpisan postopek potrjevanja zapisnikov in/ali programov sodelovanja, ki jih pod pogoji iz devetega odstavka 75. člena ZZZ-1 potrdi vlada s sklepom. Običajno nosilni resor pripravi **predlog za potrditev** zapisnika/programa sodelovanja. Ta se običajno pripravi skupaj s poročilom o zasedanju ali srečanju. Za pripravo gradiva se smiselno uporablja prvi in drugi odstavek 75. člena ZZZ-1, kadar vsebina akta nakazuje na njegovo uradno objavo, pa tudi prvi odstavek 77. člena.

Le sprejetje poročila o zasedanju meddržavne komisije ali obisku delegacije ne šteje kot sprejetje/potrditev zapisnika ali programa sodelovanja, če akt poročilu ni priložen, vendar je tudi v primeru, če se poročilu akt priloži, pravilneje v sklepu navesti, da je vlada sprejela poročilo skupaj z zapisnikom zasedanja ali programom sodelovanja.

4. Začetek veljavnosti

Praviloma se že v besedilu osnovne mednarodne pogodbe določi oziroma to izhaja iz poslovnika o delu meddržavne komisije, na kakšen način zapisnik začne veljati (npr. s potrditvijo ali izmenjavo uradnih obvestil o dokončanju postopkov, potrebnih za uveljavitev, molče, če v določenem roku ni nasprotovanja, itd.). Datum uveljavitve zapisnika meddržavne komisije se običajno določi/ugotovi na naslednjem zasedanju.

Programi sodelovanja začnejo veljati skladno s svojimi določbami, lahko začnejo veljati določen čas po podpisu (da lahko RS izpelje potreben notranjepravni postopek³⁹), po dogovoru z drugo stranjo.

5. Notifikacija

O potrditvi zapisnika se obvešča na naslednjem zasedanju ali po diplomatski poti.

O potrditvi programa sodelovanja se obvešča po diplomatski poti.

6. Objava

Akti iz devetega odstavka 75. člena ZZZ-1 se lahko objavijo v Uradnem listu RS – Mednarodne pogodbe, odvisno od njihove vsebine. Vsebinsko pristojni resor objavo predlaga ob predložitvi predloga za potrditev akta.

III. Hramba in evidenca

Kot del pogodbenega korpusa se originali zapisnikov za izvajanje mednarodne pogodbe oziroma programi sodelovanja hranijo skupaj z mednarodno pogodbo v zbirki mednarodnih aktov v MZZ, centralizirano, tako kot vse mednarodne pogodbe in mednarodni akti, ki niso mednarodne pogodbe (79. člen ZZZ-1) ter se, zaradi celovitega vpogleda in pregleda nad mednarodnimi obveznostmi in akti naše države, evidentirajo.

Za hrambo in evidenco mednarodnih aktov ter urejanje zbirke skrbi ZMP, kamor se naslavljajo poslani originali mednarodnih aktov. Akte se pošlje v hrambo takoj po sklenitvi.

39 Kadar druga stran akt šteje za akt nepogodbene narave.

LITERATURA

Pravni viri:

- Zakon o zunanjih zadevah, Ur. l. RS, št. 113/03 – UPB, 20/06 – ZNOMCMO, 76/08, 108/09, 80/10 – ZUTD in 31/15.
- Poslovnik Vlade Republike Slovenije, Ur. l. RS, št. 43/01, 23/02 – popr., 54/03, 103/03, 114/04, 26/06, 21/07, 32/10, 73/10, 95/11, 64/12 in 10/14.

Arhiv Ministrstva za zunanje zadeve Republike Slovenije.

3. Sklepanje mednarodnih aktov, ki niso mednarodne pogodbe

SKLEPANJE MEDNARODNIH AKTOV, KI NISO MEDNARODNE POGODBE

I. Opredelitev izrazov

Vsi akti, ki jih subjekti mednarodnega prava in drugi mednarodni akterji sklepajo v medsebojnih odnosih, ne določajo mednarodnopravnih obveznosti. Glede na njihovo nezavezujočo naravo se z njihovo sklenitvijo lahko prevzemajo mednarodne politične obveznosti, izražajo skupne namere ali odločitve ali volja ravnati skladno z njimi. V dvostranskih odnosih države pogosto sklepajo memorandume o soglasju ali sodelovanju, prijateljskih odnosih, na multilateralni ali univerzalni ravni so o pomembnih svetovnih vprašanjih lahko sprejete deklaracije ali drugi mednarodni akti.⁴⁰

Za mednarodne akte, ki niso mednarodne pogodbe, se je v praksi uveljavil tudi izraz mednarodni akti nepogodbene narave (v nadaljevanju MNA)⁴¹.

1. Mednarodni akt nepogodbene narave

MNA so akti, ki jih sklepajo države in/ali drugi subjekti mednarodnega prava oziroma mednarodnih odnosov in s katerimi ti urejajo določene medsebojne odnose, ki posegajo na mednarodna področja, vendar se z MNA izraža politično voljo udeležencev in ne določa novih mednarodnopravnih obveznosti.

Z opredelitvijo MNA ne razpolagamo, zato pri njihovem določanju izhajamo iz elementov, po katerih presoja mednarodne pogodbe:

1.1 sposobnost sklepati MNA

MNA lahko v imenu formalnih subjektov mednarodnega prava sklepajo/sprejemajo njihovi organi, za države njihove vlade in organi v sestavi. MNA se sklepajo oziroma sprejemajo tudi na mednarodnih ali meddržavnih konferencah ali srečanjih državnikov v različnih političnih formatih.

1.2 volja subjektov oziroma udeležencev, ki sklepajo mednarodne akte

Subjekti, ki sklepajo MNA morajo soglašati, da mednarodni akt ne prinaša obveznosti po mednarodnem pravu. Če volja udeležencev o mednarodni razsežnosti

⁴⁰ Mednarodni akti, ki niso mednarodne pogodbe, lahko sčasoma dobijo zavezujočo naravo zaradi pomembnosti področja, ki ga urejajo in pomembnosti, ki jim ga subjekti v mednarodnih odnosih pripisujejo (npr.: Splošna deklaracija o človekovih pravicah).

⁴¹ Te akte je treba razlikovati od aktov, ki se sklepajo med entitetami različnih držav ali z osebami civilnega prava (glej točko I. 3 navodil o postopku sklepanja mednarodnih pogodb).

ali o pravni naravi akta ni znana, lahko kasneje, če ugotovljena pravna narava ni v skladu z namenom subjekta, ki sklepa mednarodni akt, pride do različnih razlag, izvajanje je lahko oteženo ali celo onemogočeno oziroma lahko pride do nesoglasij ali celo sporov.

1.3 oblika in način sklenitve

Mednarodne akte, ki mednarodnopravno niso zavezujoče narave, se lahko sklepa ustno ali pisno, vendar je običajen pisni način sklepanja, saj to omogoča t. i. trajnost in berljivost. Sklepajo se lahko v obliki ene ali več listin, s podpisom ali dopisno z izmenjavo listin (pisem, redkeje not).

Podpis MNA je lahko slovesen dogodek, pomemben in odmeven za sodelujoči/e državi/e oziroma subjekte mednarodnih odnosov, saj se z njimi lahko začenjajo procesi urejanja ali sprememb določenega mednarodnopravnega področja, lahko tudi politični procesi regionalnih ali globalnih razsežnosti.

1.4 vsebina in namen

Gre za vprašanje ali mednarodni akt prinaša (samo) nove mednarodnopolitične obveznosti ali morda tudi mednarodnopravne obveznosti oziroma finančno obremenjuje subjekte, ki ga sklepajo. MNA običajno izražajo namero o vzpostavitvi ali poglobitvi določenega sodelovanja med državami ali v okviru mednarodnih organizacij, opredeljujejo cilje takega sodelovanja oziroma cilje razvoja ali urejanja določenega mednarodnega področja ali pa so uvod v sprejem mednarodnih pogodbenih obveznosti oziroma sklenitev mednarodnih pogodb.

Za uporabnost mednarodnega akta je pomembna ocena, ali je vzpostavljanje ali poglobljanje odnosov ali razvoj na področju sodelovanja glede na obstoječo ureditev potreben, koristen ali sploh sprejemljiv za zainteresirane države. Tudi pri sklepanju MNA je pomembno upoštevati skladnost s pravnim redom ali usmeritvami EU.

2. Določanje pravne narave

Določanje pravne narave mednarodnih aktov je v praksi težavno. Za razlikovanje med MNA in mednarodnimi pogodbami je poleg **vnaprejšnje določitve oziroma ugotovitve volje ob sklepanju** predvsem pomembna **presoja besedila akta**. Ime akta avtomatično še ne pove veliko o pravni naravi akta, ampak običajno opredeljuje namen strani, ki sta/so vključeni/e; npr. memorandum o soglasju, sodelovanju ali razumevanju, pisma o nameri, skupne izjave, deklaracije, resolucije itd. – pri MNA in npr. sporazumi o vzpostavitvi odnosov, sporazumi o sodelovanju na področju, itd. – pri mednarodnih pogodbah.

Za ugotavljanje pravne narave akta je pomembno izrazoslovje v besedilu akta. V mednarodni praksi je uveljavljeno določeno izrazoslovje, ki očitno nakazuje na pravice in obveznosti po mednarodnem pravu, npr. so se sporazumele; spet drugo pa daje vtis, da se države želijo izogniti zavezujočemu jeziku, zato uporabljajo izraze, kot npr. so se odločile.

Izpostavljamo nekaj ključnih izrazov in terminov, ki se v praksi uporabljajo za sklepanje MNA, v primerjavi s tistimi, ki so značilni za mednarodne pogodbe:

	Mednarodni akti, ki niso mednarodne pogodbe	Mednarodne pogodbe
Ime akta:	»arrangement« ali »understanding« – dogovor, »memorandum of understanding« – memorandum o soglasju	»agreement« – sporazum, »undertaking«
Subjekti:	»participants« – udeleženske, »signatories« – podpisnice	»parties« – pogodbenice
Uvod:	»introduction« – uvod	»preamble« – preambula, uvod
Številčno označevanje:	»paragraph«, »provision«, »section« - točke, odstavki	»article«, »clause« – členi (ki se lahko naprej razčlenijo v odstavke in točke)
Vsebina:	»benefits«, »commitments« – koristi, ugodnosti; zaveze	»rights«, »obligations« – pravice, obveznosti
Omejitev odgovornosti (t. i. Disclaimer):	»this arrangement does not constitute obligations under international law« – ta dogovor ne določa obveznosti po mednarodnem pravu	»this agreement is binding/a treaty under international law« – ta sporazum je mednarodna pogodba/zavezuje po mednarodnem pravu
Določbe o besedilih:	»equally valid« – enakovredno	»equally authentic/authoritative« – enako verodostojno
Začetek uporabe oziroma veljavnosti:	»come into effect/operation«, (»effectiveness«), »activities are to commence« – se začne uporabljati, začetek uporabe, aktivnosti se bodo začele	»enter into force«, (»entry into force«) – začne veljati, začetek veljavnosti
Določba o uveljavitvi:	»on the date of the signature« – z dnem podpisa	»after the receipt of the last notification of the Parties, that their internal legal requirements, necessary for its entry into force, have been fulfilled« – po prejemu zadnjega pisnega uradnega obvestila med pogodbenicama, da so izpolnjeni notranjepravni pogoji, potrebni za začetek veljavnosti
Veljavnost:	»continue to have effect« – se še naprej uporablja/učinkuje	»continue to be in force« – še naprej velja
Določba o sklenitvi:	»signed in« – podpisano v	»done at«, »concluded at« – sklenjeno v

Morebitna uporaba za določeno vrsto aktov značilnega izrazoslovja pa še ne določa avtomatično pravne narave akta. Odločujoča je **vsebina akta**, ki lahko določa mednarodnopravne ali pa (le) mednarodne politične zaveze.

II. Postopek za podpis MNA

Razlogi za sklepanje MNA so lahko različni, med njimi:

- izražanje namere o navezovanju ali poglobljanju stikov/sodelovanja med državami,
- vzpostavljanje podlag za sklepanje kasnejših mednarodnih pogodb,
- odsotnost politične volje za sklenitev mednarodnopravno zavezujočega akta,
- hitrost in fleksibilnost postopka, krajši postopki sklepanja, fakultativna objava MNA.

MNA so v obstoječem ZZZ-1 umeščeni v deseti odstavek 75. člena, postopek njihovega sklepanja pa v zakonu ni posebej določen.

Dejanja, ki so potrebna za sklenitev MNA lahko v posameznih fazah smiselno umestimo vzporedno s fazami sklepanja mednarodnih pogodb. Na ta način se je izoblikovala praksa sklepanja MNA, na podlagi katere se sklepa primerjalno izredno veliko število teh aktov.

1. Predhodni postopek

V Sloveniji lahko MNA sklepajo poleg vlade, ministrstev, organov v sestavi in agencij, vsi ostali državni organi.⁴² Ti slednji lahko na podlagi svojih pristojnosti v Sloveniji sklepajo le MNA.

Glede na to, da je skladno z 69. členom ZZZ-1 MZZ pristojno za oceno o pravni naravi akta, mora pristojni organ osnutek akta, za katerega meni, da ima mednarodne elemente, poslati v mnenje MZZ.

Vsebinsko pristojni organ MZZ seznani z nameravano sklenitvijo mednarodnega akta že ob začetku neformalnih usklajevanj za sklenitev mednarodnega akta (na dvostranski ali večstranski ravni). MZZ – ZMP ob proučitvi pravne narave akta

⁴² Pod določenimi pogoji lahko mednarodne akte sklepajo tudi pooblaščen osebe javnega prava. Te so sicer samostojne nosilke pravic in obveznosti (kot so npr. agencije, komisije ali druge institucije, ki ne sodijo v sistem državne uprave) in lahko razen pravnih aktov, ki sodijo v njihovo delovno področje in jih sklepajo samostojno v okviru svojih lastnih pristojnosti, po pooblastilu sklepajo tudi akte v imenu države na področju mednarodnega sodelovanja. V tem primeru sklepanje takih aktov poteka po ZZZ-1.

pristojnemu resorju daje usmeritve glede postopka sklenitve ter mnenje na vsebino akta z vidika svojih pristojnosti.

Potrebo ali interes po sklenitvi mednarodnega akta z določenega področja prouči pristojni organ. Sklenitev MNA se predlaga v skladu z ugotovljeno potrebo ali interesom po njegovi sklenitvi, izhajajoč iz volje pristojnega organa po sklenitvi akta z izbranim/i in predlaganim/i skleniteljem/i oziroma soprodpisnikom/i. Pristojni organ lahko predlog za sklenitev akta prejme od druge strani (druga stran je običajno enakovredni pristojni organ druge države ali soprodpisnika predlagatelja), sklenitev večstranskega MNA se predlaga v določenem političnem formatu, na regionalni ali globalni ravni. Država pri tem sodeluje glede na interes in potrebo.

V RS je pri vsebinski presoji akta pomembno, da akt ne prinaša dodatnih proračunskih obveznosti in ne zahteva izdaje novih ali spremembe veljavnih notranjepravnih predpisov.

2. Postopek za podpis MNA

Postopek neformalnih usklajevanj dvostranskih MNA na delovni ravni je v pristojnosti pristojnega organa. Za sprejem večstranskega MNA se običajno zahteva konsenz/stringanje vseh udeležencev, usklajevanje besedila je lahko tudi dolgotrajno. Besedilo večstranskega MNA se lahko pripravlja na zasedanjih delovnih teles mednarodnih organizacij ali na mednarodnih konferencah, srečanjih državnikov ali funkcionarjev mednarodnih subjektov.

Predlog za sklenitev MNA se, po pridobitvi mnenja MZZ po 69. členu ZZZ-1, kadar je predlagatelj RS, lahko z osnutkom akta z vnesenimi morebitnimi predlogi sprememb besedila, posreduje drugi strani v proučitev. RS lahko v tej fazi vpliva tako na pravno naravo kot na vsebino akta (tako dvo- kot večstranskega).

Besedilo se lahko usklajuje na delovni ravni in/ali na formaliziranih pogajanjih.

Na podlagi desetega odstavka 75. člena ZZZ-1 se z mednarodnimi akti, ki niso mednarodne pogodbe, VRS seznani.

Običajno se po zaključku usklajevanj/pogajanj in pred sklenitvijo VRS predloži **informacija o nameravani sklenitvi MNA**, v kateri se predlaga podpisnik. Pooblastilo za podpis (angl. Full powers) ni potrebno. Vlada se o nameravanem podpisu MNA lahko seznani tudi v **izhodiščih za udeležbo delegacije na zasedanjih/konferenci/sestanku**. Kadar je potrebno, se na podlagi sklepa VRS pripravi poverilnico za udeležbo (angl. Credentials). Posebno pooblastilo v poverilnici za podpis ali sprejem MNA ni potrebno.

Zaradi seznanitve VRS ter priprave MNA za podpis je ob večjih dogodkih, na katerih se predvideva podpis več mednarodnih aktov, priporočljivo, da se postopek usklajevanja začne dovolj zgodaj.

Priprava MNA za podpis in tiskanje

Priprava večstranskih MNA je v pristojnosti pristojnih služb mednarodne organizacije ali države, ki organizira konferenco.

Priprava dvostranskih MNA je v RS v pristojnosti pristojnega organa, ki je z drugo stranjo usklajeval besedilo MNA (resorni organ, tudi pristojna notranja organizacijska enota MZZ)⁴³.

Pristojna služba vsebinsko pristojnega organa pripravi **slovenski alternat** kot tudi **slovenski izvirnik** MNA v vseh jezikovnih različicah, v katerih se akt sklepa. Za tiskanje in izbiro papirja ni določenega pravila. MNA tiska pristojni resor. MNA se ne veže in ne pečati.

Za uporabo map ni posebnih pravil. Ob večjih obiskih, kadar se hkrati podpisuje več mednarodnih pogodb in/ali MNA z različnih področij ZMP, za namen podpisa MNA pristojnemu organu nudi v izposojno usnjeno mapo, ki jo pristojni resor nato vrne ZMP.

ZMP pri pripravi besedila MNA za podpis sodeluje z resorjem le z vidika svojih pristojnosti.

Kraj in datum podpisa MNA

Glede na to, da se dvostranske MNA običajno podpisuje ob predvidenih meddržavnih srečanjih ali obiskih, je kraj običajno vnaprej znan. Datum podpisa se običajno vnaša ob podpisu akta, saj se ta lahko prilagaja glede na program srečanja ali obiska, vendar mora biti vpisan preden se izvirnik akta pošlje ZMP v hrambo. MNA se lahko podpisujejo tudi dopisno.

Podpisnik MNA

Podpisnik MNA je običajno imenovan že v informaciji, s katero se VRS seznanja s podpisom MNA; podpisnika se poimensko vnese v besedilo MNA, če izrecno zahteva druga stran. Lahko se kot podpisnika navaja predstavnik države po funkciji.

Pristojni organ o datumu podpisa seznani MZZ.

43 Kadar se MNA sklepa tudi v slovenskem jeziku in/ali bo objavljen v Uradnem listu RS, se opravi redakcijo slovenskega besedila (glej točko III. 2.2 navodil o postopku sklepanja mednarodnih pogodb).

3. Uveljavitev

Mednarodni akti, ki niso mednarodne pogodbe, začnejo veljati s podpisom oziroma z dnem zadnjega podpisa oziroma na drug, v aktu določen način.

MNA se običajno ne objavljajo v Uradnem listu RS, se pa na predlog in na podlagi sklepa VRS (oziroma DZ) lahko objavijo (tretji odstavek 77. člena ZZZ-1). V tem primeru VRS ob seznaitvi z nameravanim podpisom ali pozneje (npr. ob obravnavi poročila o udeležbi delegacije na konferenci, kjer se je sprejel nepogodbeni akt), sprejme sklep o objavi besedila mednarodnega nepogodbenega akta, ki se nato objavi v Uradnem listu RS.

Za akte, ki se objavijo v Uradnem listu RS, je pred objavo, če to ni bilo opravljeno že pred podpisom ali če je slovensko besedilo le prevod akta, treba zagotoviti njegovo istovetnost z izvirnikom s strokovne, pravnoterminološke in jezikovne plati (redakcija prevoda), glej točko III. 2.2 navodil o postopku sklepanja mednarodnih pogodb.

III. Pristop k MNA

RS lahko k večstranskemu MNA pristopi, če ni sodelovala pri njegovi sklenitvi. Za postopek za pristop se smiselno uporablja postopek za podpis MNA.

IV. Spremembe MNA

Besedilo MNA se lahko na predlog (ene od) udeleženk/podpisnic, na podlagi svojih določb, spremeni. Za postopek spreminjanja MNA velja isti postopek kot za sklepanje MNA.

V. Hramba in evidenca

Po podpisu mednarodnega akta, ki ni mednarodna pogodba, pristojni organ na podlagi drugega odstavka 79. člena ZZZ-1 pošlje izvirnik oziroma overjeno kopijo ZMP v hrambo in evidenco.

ZMP vodi evidenco in hrani izvirnike in overjene kopije vseh mednarodnih aktov, ki jih RS podpiše, sprejme oziroma zanjo veljajo.

Pristojni organ po podpisu MNA, če tega ni storil že prej, zaradi evidence seznani MZZ tudi z datumom obravnave informacije o sklenitvi akta na VRS.

LITERATURA

Knjige in članki:

- Ana Polak Petrič, Irena Jager Agius, Andraž Zidar (ur.): Pravo mednarodnih pogodb – Priročnik, strokovni prispevki in dokumenti, Fakulteta za družbene vede, Založba FDV in Ministrstvo za zunanje zadeve, Ljubljana, 2013.
- Anthony Aust: Modern Treaty Law and Practice, Cambridge University Press, 2012, dostopno na:
[https://www.academia.edu/7242123/Modern_Treaty_Law_And_Practice_-
-Anthony_Aust](https://www.academia.edu/7242123/Modern_Treaty_Law_And_Practice_-_Anthony_Aust) (10. 2. 2016).
- Difference between Treaty and MoU, Euclid Treaty, dostopno na:
<<http://www.euclidtreaty.org/difference-between-treaty-and-mou/>> (10. 3. 2016).

Pravni viri:

- Zakon o zunanjih zadevah, Ur. l. RS, št. 113/03 – UPB, 20/06 – ZNOMCMO, 76/08, 108/09, 80/10 – ZUTD in 31/15.
- Poslovnik Vlade Republike Slovenije, Ur. l. RS, št. 43/01, 23/02 – popr., 54/03, 103/03, 114/04, 26/06, 21/07, 32/10, 73/10, 95/11, 64/12 in 10/14.

Izbrani primeri dokumentov

IZBRANI PRIMERI DOKUMENTOV

1. Pooblastilo (Full Powers):

- pooblastilo za podpis večstranske mednarodne pogodbe
- pooblastilo za podpis dvostranske mednarodne pogodbe

2. Poverilnica (Credentials):

- poverilnica za udeležbo na zasedanju
- poverilnica za udeležbo in pooblastilo za podpis končnega akta konference

3. Overitvena klavzula depozitarja:

- generalni sekretar Sveta Evrope kot depozitar
- Slovenija kot depozitar

4. Sklenitev sporazuma z izmenjavo not (ratifikacija z zakonom)

5. Sklep o potrditvi programa sodelovanja (brez besedila programa)

6. Zakon o ratifikaciji t. i. mešanega sporazuma, katerega besedilo je bilo predhodno objavljeno v Ur. l. EU

7. Listina o ratifikaciji mednarodne pogodbe:

- v angleškem jeziku, z izjavo Republike Slovenije
- v slovenskem jeziku

8. Izmenjava not o zaključku notranjepravnih postopkov, potrebnih za uveljavitev sporazuma:

- v angleškem jeziku
- v slovenskem jeziku

FULL POWERS

I,

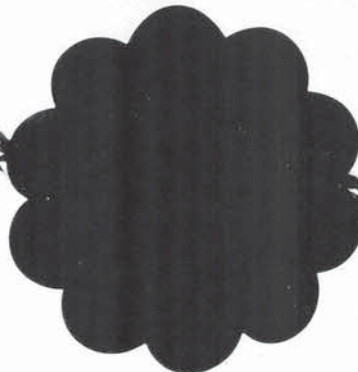
Karl Erjavec,

Minister of Foreign Affairs of the Republic of Slovenia,

HEREBY AUTHORIZE

Mr Goran Klemenčič, Minister of Justice of the Republic of Slovenia,
to sign Additional Protocol to the Council of Europe Convention on
the Prevention of Terrorism.

Done at Ljubljana on 12. October 2015



POOBLASTILO

Karl Erjavec,

minister za zunanje zadeve Republike Slovenije,

POOBLAŠČAM

gospoda Metoda Dragonjo, ministra za gospodarski razvoj in tehnologijo Republike Slovenije, da podpiše Sporazum med Vlado Republike Slovenije in Vlado Turkmenistana o gospodarskem sodelovanju.

V Ljubljani, 18. julija 2014



CREDENTIALS

I, Mr Samuel Žbogar, Minister of Foreign
Affairs of the Republic of Slovenia,

HEREBY GRANT

THE FOLLOWING REPRESENTATIVES:

Mr Marjan Hribar, MSc

Director-General, Directorate for Tourism,
Ministry of the Economy of the Republic of
Slovenia, Head of the Delegation;

Credentials, in the name and on behalf of the Government of the Republic of Slovenia, to participate at the 18th session of the General Assembly of the World Tourism Organization (UNWTO), to be held in Astana, Kazakhstan, from 2 to 9 October 2009.

IN WITNESS WHEREOF, I have hereunder signed these Credentials and caused the seal of the Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Slovenia to be affixed hereto at the city of Ljubljana, the capital of the Republic of Slovenia, on this twenty-third day of September 2009.



CREDENTIALS

I, Samuel Žbogar,
Minister of Foreign Affairs of the Republic of Slovenia,

HEREBY GRANT

OK/SL

THE FOLLOWING REPRESENTATIVES:

Mr. József Györköš

State Secretary, Ministry of Higher
Education, Science and Technology, Head
of the Delegation;

Mr. Jože Unk

Secretary, Ministry of Higher Education,
Science and Technology, Deputy Head of
the Delegation;

Mr. Igor Funa

Broadcasting Expert, Delegate;

Mr. Marko Jagodič, Dr. Sc.

Telecommunication Expert, Delegate

Credentials, in the name and on behalf of the Government of the Republic of Slovenia, to take part in the proceedings and to vote at the ITU Plenipotentiary Conference to be held in Guadalajara, from 4 to 22 October 2010,

and authorize Mr. Jože Unk, Secretary, to sign, subject to ratification, the Final Acts of the Plenipotentiary Conference.

IN WITNESS WHEREOFF, I have hereunder signed these Credentials and caused the seal of the Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Slovenia to be affixed hereto at the city of Ljubljana, the capital of the Republic of Slovenia, on this twenty-seventh day of September 2010.

Certified a true copy of the sole original document, in English and in French, deposited in the archives of the Council of Europe.

Copie certifiée conforme à l'exemplaire original unique, en langues française et anglaise, déposé dans les archives du Conseil de l'Europe.

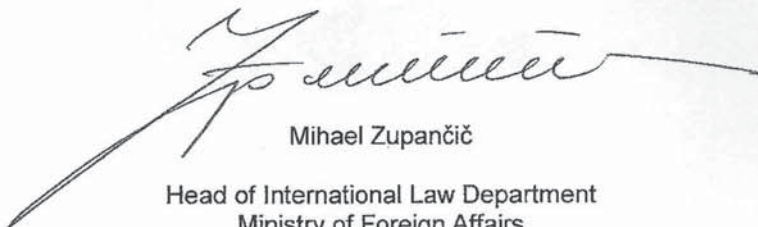
Strasbourg, le 9 juin 1994

The Director of Legal Affairs
of the Council of Europe,

Le Directeur des Affaires juridiques
du Conseil de l'Europe,


Erik HARREMOES

I hereby certify that this is a true copy of the Protocol on Flood Protection to the Framework Agreement on the Sava River Basin, done at Gradiška, on 1 June 2010, the original of which is deposited in the archives of the Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Slovenia.



Mihael Zupančič

Head of International Law Department
Ministry of Foreign Affairs
of the Republic of Slovenia



Ljubljana, 22. 10. 2013

89. Zakon o ratifikaciji Sporazuma o spremembi Sporazuma med Vlado Republike Slovenije in Vlado Ruske federacije o sodelovanju pri gradnji in delovanju plinovoda na ozemlju Republike Slovenije (BRUPOS-A)

Na podlagi druge alineje prvega odstavka 107. člena in prvega odstavka 91. člena Ustave Republike Slovenije izdajam

U K A Z**o razglasitvi Zakona o ratifikaciji Sporazuma o spremembi Sporazuma med Vlado Republike Slovenije in Vlado Ruske federacije o sodelovanju pri gradnji in delovanju plinovoda na ozemlju Republike Slovenije (BRUPOS-A)**

Razglašam Zakon o ratifikaciji Sporazuma o spremembi Sporazuma med Vlado Republike Slovenije in Vlado Ruske federacije o sodelovanju pri gradnji in delovanju plinovoda na ozemlju Republike Slovenije (BRUPOS-A), ki ga je sprejel Državni zbor Republike Slovenije na seji dne 21. novembra 2012.

Št. 003-02-9/2012-14

Ljubljana, dne 29. novembra 2012

dr. Danilo Türk l.r.
Predsednik
Republike Slovenije

Z A K O N**O RATIFIKACIJI SPORAZUMA O SPREMENBI SPORAZUMA MED VLADO REPUBLIKE SLOVENIJE IN VLADO RUSKE FEDERACIJE O SODELOVANJU PRI GRADNJI IN DELOVANJU PLINOVODA NA OZEMLJU REPUBLIKE SLOVENIJE (BRUPOS-A)****1. člen**

Ratificira se Sporazum o spremembi Sporazuma med Vlado Republike Slovenije in Vlado Ruske federacije o sodelovanju pri gradnji in delovanju plinovoda na ozemlju Republike Slovenije, sklenjen z izmenjavo not 22. marca 2011.

2. člen

Sporazum se v izvirniku v slovenskem in ruskem jeziku glasi:

Št. 64

Veleposlaništvo Ruske federacije v Republiki Sloveniji izraža spoštovanje Ministrstvu za zunanje zadeve Republike Slovenije in ima čast v imenu Vlade Ruske federacije predlagati črtanje prvega stavka prvega odstavka 4. člena Sporazuma med Vlado Ruske federacije in Vlado Republike Slovenije o sodelovanju pri gradnji in delovanju plinovoda na ozemlju Republike Slovenije z dne 14. novembra 2009.

Če se slovenska stran strinja z omenjenim, bosta v skladu s četrtem odstavkom 17. člena tega sporazuma ta nota in nota odgovor Ministrstva za zunanje zadeve Republike Slovenije predstavljala Sporazum o spremembi Sporazuma med Vlado Ruske federacije in Vlado Republike Slovenije o sodelovanju pri gradnji in delovanju plinovoda na ozemlju Republike Slovenije z dne 14. novembra 2009.

Veleposlaništvo Ruske federacije ob tej priložnosti ponovno izraža Ministrstvu za zunanje zadeve Republike Slovenije svoje odlično spoštovanje.

Ljubljana, 22. marca 2011

Ministrstvo za zunanje zadeve
Republike Slovenije
Ljubljana

№ 64

Посольство Российской Федерации в Республике Словении свидетельствует свое уважение Министерству иностранных дел Республики Словении и имеет честь от имени Правительства Российской Федерации предложить исключить первое предложение абзаца первой статьи 4 в Соглашении между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Словении о сотрудничестве при создании и эксплуатации газопровода на территории Республики Словении от 14 ноября 2009 г.

В случае согласия Словенской Стороны с изложенным и в соответствии с четвертым абзацем статьи 17 указанного Соглашения настоящая нота и ответная нота Министерства иностранных дел Республики Словении составят Соглашение о внесении изменения в Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Словении о сотрудничестве при создании и эксплуатации газопровода на территории Республики Словении от 14 ноября 2009 г.

Посольство пользуется случаем, чтобы возобновить Министерству уверения в своем самом высоком уважении.

Люблина, «22» марта 2011 года

Министерству иностранных дел
Республики Словении
г.Люблина

Št. ZMP-6/11

№ ZMP-6/11

Ministrstvo za zunanje zadeve Republike Slovenije izraža odlično spoštovanje Veleposlaništvu Ruske federacije ter ima čast potrditi prejem note Veleposlaništva Ruske federacije št. 64 z dne 22. marca 2011, ki se glasi kot sledi:

»Veleposlaništvo Ruske federacije v Republiki Sloveniji izraža spoštovanje Ministrstvu za zunanje zadeve Republike Slovenije in ima čast v imenu Vlade Ruske federacije predlagati črtanje prvega stavka prvega odstavka 4. člena Sporazuma med Vlado Ruske federacije in Vlado Republike Slovenije o sodelovanju pri gradnji in delovanju plinovoda na ozemlju Republike Slovenije z dne 14. novembra 2009.

Če se slovenska stran strinja z omenjenim, bosta v skladu s četrtem odstavkom 17. člena tega sporazuma ta nota in nota odgovor Ministrstva za zunanje zadeve Republike Slovenije predstavljala Sporazum o spremembi Sporazuma med Vlado Ruske federacije in Vlado Republike Slovenije o sodelovanju pri gradnji in delovanju plinovoda na ozemlju Republike Slovenije z dne 14. novembra 2009.«

Ministrstvo za zunanje zadeve Republike Slovenije ima čast sporočiti, da se Vlada Republike Slovenije strinja z zgoraj omenjenim, tako da nota Veleposlaništva Ruske federacije in ta nota predstavljata Sporazum o spremembi Sporazuma med Vlado Republike Slovenije in Vlado Ruske federacije o sodelovanju pri gradnji in delovanju plinovoda na ozemlju Republike Slovenije.

Ministrstvo za zunanje zadeve Republike Slovenije tudi ob tej priložnosti izreka Veleposlaništvu Ruske federacije svoje najgloblje spoštovanje.

Ljubljana, 22. marca 2011

Veleposlaništvo Ruske federacije Ljubljana

Министерство иностранных дел Республики Словении свидетельствует свое особое уважение Посольству Российской Федерации в Республике Словении и имеет честь подтвердить получение ноты Посольства Российской Федерации № 64 от 22 марта 2011 г. следующего содержания:

«Посольство Российской Федерации в Республике Словении свидетельствует свое уважение Министерству иностранных дел Республики Словении и имеет честь от имени Правительства Российской Федерации предложить исключить первое предложение абзаца первого статьи 4 в Соглашении между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Словении о сотрудничестве при создании и эксплуатации газопровода на территории Республики Словении от 14 ноября 2009 г.

В случае согласия Словенской Стороны с изложенным и в соответствии с четвертым абзацем статьи 17 указанного Соглашения настоящая нота и ответная нота Министерства иностранных дел Республики Словении составят Соглашение о внесении изменения в Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Словении о сотрудничестве при создании и эксплуатации газопровода на территории Республики Словении от 14 ноября 2009 г.»

Министерство иностранных дел Республики Словении имеет честь сообщить о том, что Правительство Республики Словении согласно с вышеупомянутым, и таким образом нота Посольства Российской Федерации и данная нота составляют Соглашение о внесении изменения в Соглашение между Правительством Республики Словении и Правительством Российской Федерации о сотрудничестве при создании и эксплуатации газопровода на территории Республики Словении.

Министерство иностранных дел Республики Словении пользуется случаем, чтобы возобновить Посольству Российской Федерации уверения в своем самом высоком уважении.

Любляна, 22 марта 2011 года

Посольству Российской Федерации Любляна

3. člen

Za izvajanje sporazuma skrbi ministrstvo, pristojno za infrastrukturo in prostor.

4. člen

Ta zakon začne veljati petnajsti dan po objavi v Uradnem listu Republike Slovenije – Mednarodne pogodbe.

Št. 320-04/11-1/11

Ljubljana, dne 21. novembra 2012

EPA 1622-V

Državni zbor
Republike Slovenije
dr. Gregor Virant l.r.
Predsednik

Na podlagi devetega odstavka 75. člena Zakona o zunanjih zadevah (Uradni list RS, št. 113/03 - uradno prečiščeno besedilo, 20/06 – ZNOMCMO, 76/08, 108/09, 80/10 – ZUTD in 31/15) izdaja Vlada Republike Slovenije

SKLEP O POTRĐITVI

PROGRAMA SODELOVANJA MED VLADO REPUBLIKE SLOVENIJE IN VLADO RUSKE FEDERACIJE V KULTURI, ZNANOSTI, IZOBRAŽEVANJU IN ŠPORTU V OBDOBJU 2016-2018.

1. člen

Potrdi se Program sodelovanja med Vlado Republike Slovenije in Vlado Ruske federacije v kulturi, znanosti, izobraževanju in športu v obdobju 2016-2018, sklenjen v Ljubljani 27. julija 2015.

2. člen

Program se v izvirniku v slovenskem jeziku glasi*:

* Besedilo programa v ruskem jeziku je na vpogled v Sektorju za mednarodno pravo Ministrstva za zunanje zadeve.

3. člen

Za izvajanje programa skrbita ministrstvo, pristojno za kulturo in ministrstvo, pristojno za izobraževanje, znanost in šport.

4. člen

Ta sklep začne veljati naslednji dan po objavi v Uradnem listu republike Slovenije – Mednarodne pogodbe.

Št.
Ljubljana, dne

EVA 2015-1811-0189

VLADA REPUBLIKE SLOVENIJE

PREDSEDNIK

34. Zakon o ratifikaciji Pridružitvenega sporazuma med Evropsko unijo in Evropsko skupnostjo za atomsko energijo in njenimi državami članicami na eni strani ter Gruzijo na drugi strani (MPSAEGE)

Na podlagi druge alinee prvega odstavka 107. člena in prvega odstavka 91. člena Ustave Republike Slovenije izdajam

U K A Z

o razglasitvi Zakona o ratifikaciji Pridružitvenega sporazuma med Evropsko unijo in Evropsko skupnostjo za atomsko energijo in njenimi državami članicami na eni strani ter Gruzijo na drugi strani (MPSAEGE)

Razglašam Zakon o ratifikaciji Pridružitvenega sporazuma med Evropsko unijo in Evropsko skupnostjo za atomsko energijo in njenimi državami članicami na eni strani ter Gruzijo na drugi strani (MPSAEGE), ki ga je sprejel Državni zbor Republike Slovenije na seji dne 13. maja 2015.

Št. 003-02-4/2015-3

Ljubljana, dne 21. maja 2015

Borut Pahor l.r.
Predsednik
Republike Slovenije

Z A K O N

**O RATIFIKACIJI PRIDRUŽITVENEGA SPORAZUMA MED EVROPSKO UNIJO
IN EVROPSKO SKUPNOSTJO ZA ATOMSKO ENERGIJO IN NJUNIMI DRŽAVAMI ČLANICAMI
NA ENI STRANI TER GRUZIJO NA DRUGI STRANI (MPSAEGE)**

1. člen

Ratificira se Pridružitveni sporazum med Evropsko unijo in Evropsko skupnostjo za atomsko energijo in njenimi državami članicami na eni strani ter Gruzijo na drugi strani, podpisan v Bruslju 27. junija 2014.

2. člen

Besedilo sporazuma v slovenščini je objavljeno v Uradnem listu Evropske unije UL L št. 261 z dne 30. 8. 2014, str. 4 (št. L 261 z dne 30. 8. 2014, str. 4), zadnjič popravljeno s popravkom UL L št. 80 z dne 25. 3. 2015, str. 128 (št. L 80 z dne 25. 3. 2015, str. 128).¹

3. člen

Za izvajanje sporazuma skrbi Vlada Republike Slovenije.

4. člen

Ta zakon začne veljati naslednji dan po objavi v Uradnem listu Republike Slovenije – Mednarodne pogodbe.

Št. 007-02/15-4/10

Ljubljana, dne 13. maja 2015

EPA 492-VII

Državni zbor
Republike Slovenije
dr. Milan Brglez l.r.
Predsednik

¹ Overjena kopija besedila sporazuma v njegovih verodostojnih jezikih je na vpogled tudi v Sektorju za mednarodno pravo Ministrstva za zunanje zadeve.

I,

Borut Pahor,

President of the Republic of Slovenia,

make known:

WHEREAS the Fourth Additional Protocol to the European Convention on Extradition was done at Vienna on 20th September 2012;

WHEREAS the said Protocol was signed on behalf of the Government of the Republic of Slovenia on 20th September 2012;

PURSUANT to Article 14, paragraph 3, of the Convention, as replaced by Article 3 of the Fourth Additional Protocol, the Republic of Slovenia declares that it will apply the Article 14, paragraph 3, of the Convention, as replaced, in relation to other State Parties, which have made the same declaration.

NOW THEREFORE I declare that the Republic of Slovenia, having considered the above mentioned Protocol, ratifies the same and undertakes faithfully to perform and carry out the stipulations therein contained.

IN WITNESS WHEREOF, I have signed this instrument of ratification at Ljubljana on 22 May 2015.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Borut Pahor', is written over the printed name of the President.

Dr. Danilo Türk,

Predsednik Republike Slovenije,

GLEDE NA TO, da je bil Stabilizacijsko-pridružitveni sporazum med Evropskima skupnostma in njunimi državami članicami na eni strani ter Republiko Črno goro na drugi strani podpisan 15. oktobra 2007 v Luxembourg;

IN POTEM, ko sem proučil in pregledal ta sporazum, ki ga je Državni zbor Republike Slovenije ratificiral 6. februarja 2008, svečano izjavljam, da ga bo Republika Slovenija vestno izpolnjevala;

V POTRDITEV TEGA sem podpisal to listino o ratifikaciji in nanjo odtisnil žig Republike Slovenije.



SESTAVLJENO v Ljubljani, 17 aprila 2008



REPUBLIC OF SLOVENIA
MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS
OF THE REPUBLIC OF SLOVENIA

No. 5611-1/2013/1 (287/05)

The Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Slovenia presents its compliments to the Embassy of Romania and has the honour to communicate that in the Republic of Slovenia, all internal legal procedures required for the entry into force of the Agreement between the Government of the Republic of Slovenia and the Government of Romania on War Graves, signed in Ljubljana on 15 June 2011, have been fulfilled.

In compliance with Article 8 the Agreement shall enter into force on the date of receipt of the last notification with which the Contracting Parties notify each other that the procedures required for the entry into force of the Agreement have been completed.

The Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Slovenia avails itself of this opportunity to renew to the Embassy of Romania the assurances of its highest consideration.

Ljubljana, 7 January 2013



EMBASSY OF ROMANIA
LJUBLJANA



EMBASSY OF ROMANIA
to the Republic of Slovenia

Smrekarjeva 33 a
1107 Ljubljana, Slovenia

Phone: +386 (0) 1 505 8294

+386 (0) 1 505 7335

Fax: +386 (0) 1 505 5432

E-mail: embassy.of.romania@siol.net

www.ljubljana.mae.ro

www.mae.ro

REPUBLIKA SLOVENIJA
MINISTRSTVO ZA ZUNANJE ZADEVE

Projeto:	25. 04. 2013	Šif. znak:
Priloge:	Priloge:	MP
		Vrednost:

Nº 565

The Embassy of Romania presents its compliments to the Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Slovenia and has the honour to inform that the Romanian Parliament ratified by Law Nº 58 of March 21, 2013, published in the Official Gazette Nº 165 of March 27, 2013, the Agreement between the Government of Romania and Government of the Republic of Slovenia on War Graves, signed in Ljubljana, on June 15, 2011. Romania has fulfilled all internal legal procedures required for the entry into force of the Agreement.

In compliance with Article 8 the Agreement shall enter into force on the date of receipt of the last notification with which the Contracting Parties notify each other through diplomatic channels that the procedure required for the entry into force of the Agreement have been completed.

Since the Republic of Slovenia has already communicated the fulfillment of internal legal procedures through the *Note Verbale* of the Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Slovenia Nº 5611-1/2013/1 (287/05) on 7 January 2013, the Embassy of Romania would kindly request a *Note Verbale* from the Slovenian side to confirm the date of entry into force of the Agreement.

The Embassy of Romania avails of this opportunity to renew to the Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Slovenia the assurances of its highest consideration.

Ljubljana, April 25, 2013



**MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS
OF THE REPUBLIC OF SLOVENIA**

In town



REPUBLIC OF SLOVENIA
MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS
OF THE REPUBLIC OF SLOVENIA

No. 5611-1/2013/3

The Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Slovenia presents its compliments to the Embassy of Romania and, with reference to Embassy's Note No. 565 of 25 April 2013, has the honour to confirm the receipt of the Note on 25 April 2013. The Agreement between the Government of the Republic of Slovenia and the Government of Romania on War Graves, signed in Ljubljana on 15 June 2011, therefore entered into force on 25 April 2013.

The Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Slovenia avails itself of this opportunity to renew to the Embassy of Romania the assurances of its highest consideration.

Ljubljana, 29 April 2013



EMBASSY OF ROMANIA

LJUBLJANA



**VELEPOSLANIŠTVO
REPUBLIKE HRVAŠKE
LJUBLJANA**



REPUBLIKA SLOVENIJA
MINISTRSTVO ZA ZUNANJE ZADEVE 2

Prejeto:	24. 02. 2015	Sig. znak:
Vredn.:	Priloga:	Vredn.:
Slika zadeve:		MP

Nota številka: 67/VT/15

Veleposlaništvo Republike Hrvaške v Ljubljani izraža svoje spoštovanje Ministrstvu za zunanje zadeve Republike Slovenije in ima čast sporočiti naslednje:

Republika Hrvaška je izpolnila notranjepravne postopke, potrebne za začetek veljavnosti Dogovora o dopolnitvi Dogovora med Vlado Republike Hrvaške in Vlado Republike Slovenije o ureditvi skupnih službenih mest za opravljanje mejne kontrole, podpisanega v Samoboru, dne 23. januarja 2015.

Veleposlaništvo Republike Hrvaške v Ljubljani izkorišča tudi to priložnost, da Ministrstvu za zunanje zadeve Republike Slovenije ponovi izraze svojega odličnega spoštovanja.

Ljubljana, 24. februar 2015



**MINISTRSTVO ZA ZUNANJE ZADEVE
REPUBLIKE SLOVENIJE**

L j u b l j a n a



REPUBLIKA SLOVENIJA
MINISTRSTVO ZA ZUNANJE ZADEVE

SEKTOR ZA MEDNARODNO PRAVO

Št.: 5611-45/2014/6

Ministrstvo za zunanje zadeve Republike Slovenije izraža svoje spoštovanje Veleposlaništvu Republike Hrvaške v Ljubljani in ima v zvezi z noto št. 67/VT/15 z dne 24.2.2015 čast sporočiti, da je tudi slovenska stran izpeljala vse notranjepravne postopke za uveljavitev Dogovora o dopolnitvi Dogovora med Vlado Republike Slovenije in Vlado Republike Hrvaške o ureditvi skupnih službenih mest za opravljanje mejne kontrole, sklenjenega 23. januarja 2015 v Samoborju.

Dogovor bo v skladu z 2. členom začel veljati trideseti dan po prejemu tega obvestila. Hrvaška stran se naproša za potrditev prejema te note.

Ministrstvo za zunanje zadeve Republike Slovenije tudi ob tej priložnosti izreka Veleposlaništvu Republike Hrvaške svoje odlično spoštovanje.

7.4

V Ljubljani, 4. maja 2015



VELEPOSLANIŠTVO REPUBLIKE HRVAŠKE
LJUBLJANA



**VELEPOSLANIŠTVO
REPUBLIKE HRVAŠKE
LJUBLJANA**



REPUBLIKA SLOVENIJA
MINISTRSTVO ZA ZUNANJE ZADEVE
Konzularni sektor

Prejeto: 020-4/2015-11047 8. 05. 2015		Šifra zadeve: 11047
Vredn.:	Priloge:	V vrednost:
Šifra zadeve:		

Nota številka: 152/KM/15

Veleposlaništvo Republike Hrvaške v Ljubljani izraža svoje spoštovanje Ministrstvu za zunanje zadeve Republike Slovenije in ima čast potrditi prejem note Ministrstva, številka: 5611-45/2014/6 od 4. maja 2015, z dne 5. maja 2015.

Veleposlaništvo Republike Hrvaške v Ljubljani ima čast ugotoviti, da bo Dogovor o dopolnitvi Dogovora med Vlado Republike Hrvaške in Vlado Republike Slovenije o ureditvi skupnih službenih mest za opravljanje mejne kontrole, podpisanega v Samoborju, dne 23. januarja 2015, začel veljati 4. junija 2015, v skladu z določbo 2. člena Dogovora.

Veleposlaništvo Republike Hrvaške v Ljubljani izkorišča tudi to priložnost, da Ministrstvu za zunanje zadeve Republike Slovenije ponovi izraze svojega odličnega spoštovanja.

Ljubljana, 7. maj 2015



**MINISTRSTVO ZA ZUNANJE ZADEVE
REPUBLIKE SLOVENIJE**

L j u b l j a n a

II. DEL:

**MEDNARODNE POGODBE,
KI JIH REPUBLIKA SLOVENIJA SKLEPA
V OKVIRU ČLANSTVA V EVROPSKI UNIJI**

**Postopek sklepanja mednarodnih pogodb
v okviru članstva Republike Slovenije
v Evropski uniji**

POSTOPEK SKLEPANJA MEDNARODNIH POGODB V OKVIRU ČLANSTVA REPUBLIKE SLOVENIJE V EVROPSKI UNIJI

UVOD

Republika Slovenija je 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.

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 na-

* Univerzitetni diplomirani pravnik, magister pravnih znanosti, pooblaščen minister v Sektorju za mednarodno pravo Ministrstva za zunanje zadeve Republike Slovenije.

vedeno kratica vključuje tudi Evropsko skupnost za atomsko energijo – ESAE) in eno ali več tretjimi državami ali mednarodnimi organizacijami (sporazum v izključni pristojnosti EU)⁴⁴ 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)⁴⁵ v Pogodbi o delovanju Evropske unije (v nadaljevanju PDEU)⁴⁶ 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)⁴⁷.

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 pogajanjem se lahko stališča ali pravna podlaga bistveno spremenijo. Ko so pogajanja končana, Komisija o tem obvesti Svet.

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

44 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. EU ima tudi izključno pristojnost za sklenitev mednarodne pogodbe, kadar je ta sklenitev predvidena v zakonodajnem aktu Unije ali je potrebna, da se ji omogoči izvajanje njene notranje pristojnosti, ali kolikor lahko vpliva na skupna pravila ali spremeni njihovo področje uporabe.

45 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.

46 Prečiščeno besedilo PDEU je na voljo na spletni strani: <<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6655-2008-REV-8/sl/pdf>>.

47 Prečiščeno besedilo PESAE je na voljo na spletni strani: <<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6655-2008-REV-8/sl/pdf>>.

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 pogodbo⁴⁸ 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)⁴⁹ dejansko nekoliko poenostavlja. Svet sprejema svoje odločitve s kvalificirano večino, s soglasjem pa takrat, kadar je to posebej določeno.

Komisija ima vlogo pogajalke, Evropski parlament pa ima posvetovalno vlogo.

207. člen PDEU v petem odstavku dodaja, da se mednarodni sporazumi o prometu sklepajo po splošnem postopku iz 218. člena PDEU.

48 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.), 5/12 (popr.) in 10/12 (popr.).

49 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>>.

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

Sporazumi o skupni zunanji in varnostni politiki (v nadaljevanju SZVP), predvideni v 37. členu Pogodbe o Evropski uniji (v nadaljevanju PEU),⁵⁰ se sklepajo po nekoliko drugačnem postopku v skladu z 218. členom PDEU.

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 deljeni 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

50 Prečiščeno besedilo PEU je na voljo na spletni strani:

<<http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2010:083:SOM:SL:HTML>>.

(v nadaljevanju ustava)⁵¹, Dunajske konvencije o pravu mednarodnih pogodb (v nadaljevanju DKPMP)⁵² in Zakona o zunanjih zadevah (v nadaljevanju ZZZ-1).⁵³

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,⁵⁴ 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).⁵⁵

Ad a)

Te pogodbe se sklepajo po običajnem postopku, ki je določen v petem poglavju ZZZ-1.⁵⁶ 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

51 Ur. l. RS, št. 33/91-I, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121,140,143, 47/13 – UZ148 in 47/13 – UZ90,97,99.

52 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).

53 Ur. l. RS, št. 113/03 – UPB, 20/06 – ZNOMCMO, 76/08, 108/09, 80/10 – ZUTD in 31/15.

54 *Navedena klasifikacija pogodb ni taksativna, navedene so samo najpogostejše vrste.*

55 Treba je opozoriti, da med mešane sporazume poleg dvostranskih spadajo tudi večstranske pogodbe, ki jih EU in njene države članice skupaj sklepajo npr. v okviru Organizacije združenih narodov ali njenih specializiranih agencij, in druge večstranske pogodbe ne glede na okrilje, v okviru katerega se sklepajo. Za uvrstitev pogodbe v to kategorijo je torej pomembna delitev pristojnosti znotraj EU in ne okrilje, v katerem se posamezna pogodba sklepa.

56 Glej I. Jager Agius, 1. Poglavlje I. dela te publikacije.

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 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.⁵⁷ Taka delegacija pristojnosti za sklepanje mednarodnih pogodb pa ne izhaja vedno samo iz dejstva, da je EU izključno pristojna za celotno področje.⁵⁸ Ni izključeno, da se ne bi podobni primeri pojavljali tudi v prihodnosti. Vsekakor se tudi v primeru tovrstnih sporazumov – podobno kot pri navedenih sporazumih, na katere se nanaša 103. člen PESAE – uporablja 9. točka tretjega odstavka 70. člena ZZZ-1, v skladu s katero je treba v smislu skladnosti s pravnim redom in usmeritvami Evropske unije navesti usklajenost s tovrstnimi uredbami ali drugimi pravnimi akti EU.

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 ZSD-ZVZEU)⁵⁹ 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)⁶⁰ in Poslovnik Državnega zbora (v nadaljevanju poslovnik DZ).⁶¹ Pristojnosti delovnih teles DZ (v nadaljevanju DZ) na tem področju so določene z odlokom, ki ureja ustanovitev in naloge delovnih teles DZ.

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 *obravna* predloge stališč Slovenije pri tistih zadevah EU, ki

57 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).

58 Glej npr. Uredbo (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 (UL EU, L 351, 20. 12. 2012, str. 40).

59 Ur. l. RS, št. 34/04, 43/10, 107/10 in 30/15.

60 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, 64/12 in 10/14.

61 Ur. l. RS, št. 92/07 – UPB, 105/10, in 80/13, 154. a do 154. m člen.

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 s področja SZVP 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 (1) sporazumih v izključni pristojnosti EU obravnava vlada stališča neposredno po ZSDZVZEU, pri (2) sporazumih v deljeni pristojnosti in drugih pogodbah, ki jih mora Slovenija ratificirati, 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, najpomembnejša so stališča, usmeritve in izhodišča. Vsi predlogi teh odločitev se obravnavajo na EU portalu.⁶²

Predlogi stališč se pošiljajo v obravnavo DZ na podlagi prvega (v skladu s prakso U-zadeve) in tretjega odstavka (E-zadeve) 4. člena ZSDZVZEU⁶³ 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 področje 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 navaja 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 izključ-

62 To je elektronski sistem, v katerem se evidentirajo in vodijo postopki v zvezi z zadevami EU.

63 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.«

ne ali deljene pristojnosti. ZSDZVZEU v obrazložitvi sicer ne omenja mednarodnih organizacij, vendar pa enako velja za pogodbe EU z drugimi mednarodnimi organizacijami.⁶⁴

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 poslovniku 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 poslovnika 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 poslovnika 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 poslovniku 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 poslovniku vlade ne bi pripravljala stališča), hkrati pa vsebinsko spada med akte zakonodajne narave po ZSDZVZEU (glede katerih se po poslovniku vlade ne pripravljajo niti usmeritve, te se namreč glede na navedeno pripravljajo v zvezi z akti, ki niso zakonodajne narave), po poslovniku 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 poslovnika vlade razlagati v skladu z njihovim namenom in sistematičnim razmerjem poslovnika vlade in ZSDZVZEU.

64 Več o tem A. Svetličič, nav. delo, str. 18-20.

Glede na to ozko jezikovno razlago, ki pa torej ni primerna, bi se stališča v zvezi z mednarodnimi pogodbami po poslovniku 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 pri kateri koli vrsti sporazumov EU (torej ne glede na pristojnost) se pripravi v najzgodnejši fazi sklepanja posamezne mednarodne pogodbe.⁶⁵ torej že ob oblikovanju mandata za pogajanja.⁶⁶ Odločitev pripravi in uskladi vsebinsko pristojni organ, ob predhodnem medresorskem usklajevanju in mnenju MZZ po drugem odstavku 69. člena ZZZ-1. Pri mnenju MZZ po 69. členu ZZZ-1 je treba upoštevati, da MZZ v tem okviru ne daje mnenja o tem, ali gre za sporazum iz izključne pristojnosti EU, mešani sporazum ali kakšne druge vrste mednarodno pogodbo z vidika delitve pristojnosti med EU in njenimi državami članicami, kar je odvisno predvsem ali samo od njegove vsebine, ampak zgolj o tem, ali je akt sploh mednarodna pogodba ali ne v skladu z merili iz navedenega člena ZZZ-1 in DKPMP.

Kar zadeva pristojnost za odločanje o stališču do mandata za pogajanja ali drugem ustreznem aktu EU (npr. sklepu o podpisu) v zvezi z zadevnim sporazumom, je za njegovo sprejetje pristojen DZ oziroma njegov pristojni odbor (npr. OZEU), če bo po slovenski ureditvi sporazum dejansko moral pozneje v ratifikacijo v DZ (v primeru mešanih sporazumov) ali bi se to zgodilo teoretično, če bi Slovenija še imela pristojnost na vsebinskem področju sporazuma (v primeru sporazumov iz izključne pristojnosti EU). To 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. Razlika med sporazumi v izključni pristojnosti EU ter sporazumi v deljeni pristojnosti (in drugimi sporazumi, ki jih je treba ratificirati v Sloveniji) pa se postopkovno kaže v tem, 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.

2.1.2 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

65 Taka obveznost izhaja tudi iz 49. h in 49. j člena poslovnika vlade.

66 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 [...]«.

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.

2.2 Podpis, začasna uporaba in sklenitev⁶⁷ 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,⁶⁸ nato sledita notranjepravna ratifikacija in morebitna 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 nikoli 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 nje-no 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).

67 Na ravni EU se uporablja izraz »sklenitev«, ki vsebinsko pomeni ratifikacijo.

68 Slovenski predstavnik podpiše sporazum skupaj s predstavniki EU in drugih držav članic EU, kadar je to mešani sporazum.

2.3 Pogodbe, na katerih temelji EU

3. a člen ustave določa, da se pogodba, s katero Slovenija izvrševanje dela suverernih pravic prenese na mednarodno organizacijo, ki temelji na spoštovanju človekovih pravic in temeljnih svoboščin, demokracije in načel pravne države (kot je EU), 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.⁶⁹ 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,⁷⁰ 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.⁷¹

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

69 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.

70 Tudi v angleški različici je na tem mestu samo beseda »decide«, drugod v tem členu pa se navaja »adopt a decision«.

71 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).

(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 v skladu s svojimi ustavnimi pravili.⁷² 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.⁷³ 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.

72 Glej npr. 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), 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).

73 Glej poglavje 4.1. v nadaljevanju.

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), v katerem 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, poglobitvini 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 kot navedeno ne uporablja kot pravna podlaga pri sklepanju sporazumov v izključni pristojnosti EU –, mora ta člen tudi izrecno navesti kot pravno podlago.⁷⁴ Poleg zapisanega v prejšnji točki pa mora v predlogu stališča oziroma usmeritev smiselno navesti še sestavine, ki jih zahteva 70. člen ZZZ-1, če te niso smiselno že zajete na podlagi 9. člena ZSDZVZEU.

Stališče oziroma usmeritev mora tako med sklepi dodatno vsebovati zlasti npr. sklep o določitvi podpisnika sporazuma in po potrebi sklep o začasni uporabi sporazuma.⁷⁵ ZZZ-1 tudi določa, da vlada ob odločanju o pobudi določi delegacijo

⁷⁴ V elektronskem obrazcu na EU portalu je taka možnost že predvidena.

⁷⁵ Pri tem je treba posvetiti ustrezno pozornost vprašanju, ali gre za začasno uporabo

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 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 seznani 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 obravnavati 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.

Pri presoji, ali je treba v skladu s smiselno uporabo določb obeh zakonov posamezne sestavine in procesna opravila v zvezi s pobudo za sklenitev mednarodne pogodbe na podlagi 70. člena ZZZ-1 vnesti ali opraviti, ali pa tega pri stališču po ZSDZVZEU in predpisih, izdanih na njegovi podlagi, ni treba storiti, je lahko v pomoč ta korelacijska tabela:

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.

Sestavine pobude po 70. členu ZZZ-1	Sestavine stališča po 9. členu ZSDZVZEU in navodilu št. 7	Korelacija in potreba po dodatnih navedbah pri uporabi tretjega odstavka 88. člena ZZZ-1
Kadar postopka ne začne ministrstvo za zunanje zadeve, mora biti pobudi priloženo njegovo pisno soglasje	Predlog stališča RS je usklajen z organi	Delno, s tem da je soglasje pri sporazumih po tretjem odstavku 88. člena ZZZ-1 obvezno
Razlogi, zaradi katerih se predlaga sklenitev mednarodne pogodbe	Ni izrecno določeno	Ne, navesti razloge
a) Bistveni elementi pogodbe vključno z b) morebitnimi pridržki in začasno uporabo	a) Poglavitne rešitve in cilji predloga akta b) V stališču je vsebovan pridržek	a) Načeloma da, le da je treba obrazložiti tako sam akt EU (npr. sklep o podpisu) kot mednarodno pogodbo b) Ne, ker ne gre za iste vrste pridržke; po ZZZ-1 gre za pridržek k mednarodni pogodbi, po 4. členu Navodila št. 7 pa »[p]ridržek v smislu tega navodila predstavlja nasprotovanje sprejemu akta EU zaradi vsebinskih, postopkovnih ali jezikovnih razlogov.« Zato je treba morebitni pridržek Slovenije k mednarodni pogodbi navesti dodatno k morebitnemu pridržku v smislu Navodila št. 7.
Predlog stališč delegacije	Sklepi vlade z navedbo stališča oziroma povzetka stališča ter njegovega prevoda	Delno, s tem da je »stališček« pri sporazumih po tretjem odstavku 88. člena ZZZ-1 treba navesti v obliki sklepa
Predlog za: a) sestavo delegacije, b) predračun stroškov za njeno delo in c) način njihovega pokritja	Predstavniki RS, ki bodo zastopali stališča RS v institucijah EU	a) Delno, s tem da se Slovenija ne pogaja neposredno ampak prek sodelovanja v telesih EU b) in c) ne, navesti morebitne stroške zunaj tistih, ki so kriti v okviru sodelovanja v telesih EU
Predlog, kdo naj pogodbo parafira oziroma podpiše	/	Ne, navesti dodatno
a) Navedba, kateri organ bo mednarodno pogodbo ratificiral ter b) navedba ali zahteva sklenitev mednarodne pogodbe izdajo novih ali spremembo veljavnih predpisov	a) Postopek sprejemanja akta v EU b) Vpliv na pravni red/potrebnost sprememb predpisov	a) Delno, navesti tudi organ za ratifikacijo v Sloveniji b) Delno, navesti tudi morebitno potrebo po novih predpisih
Ocena potrebnih finančnih sredstev za izpolnitev mednarodne pogodbe in način njihove zagotovitve	Posledice za proračun	Okvirno da, dodatno navesti vir zagotovitve sredstev
Predlog odobritve začasne uporabe pogodbe	/	Ne, po potrebi navesti v rubriko »Sklepi vlade z navedbo stališča oziroma povzetka stališča ter njegovega prevoda«
Izjava pristojnega upravnega organa [...] o primernosti sklenitve pogodbe z vidika skladnosti s pravnim redom in usmeritvami Evropske unije	Vpliv na pravni red	Navesti primernost z vidika skladnosti s pravnim redom Slovenije
Če je mogoče in smiselno, vsebuje pobuda tudi osnutek mednarodne pogodbe	Predlog akta	Delno, če je k predlogu akta priloženo tudi besedilo mednarodne pogodbe; če besedila ni, ga ni potrebno prilagati, vendar je treba v tem primeru podrobno navesti njeno predlagano vsebino
Odločitev o pobudi sprejme vlada. V primerih, ko je za ratifikacijo mednarodne pogodbe pristojen državni zbor, vlada pobudo predloži v potrditev delovnemu telesu državnega zbora, pristojnemu za zunanjo politiko	Organ, pristojen za dokončen sprejem stališča	Delno, v glavnem je za dokončno sprejetje stališča pristojen DZ

3.3 Pristojnosti OZEU in OZP

V skladu s standardnim besedilom odloka, ki ureja ustanovitev in naloge delovnih teles DZ Republike Slovenije (v nadaljevanju splošno: odlok DZ),⁷⁶ 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 kandidat k EU, in predloge zakonov o 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 SZVP, v tem okviru pa tudi priprave predloga sprememb pogodb, na katerih temelji EU, in priprave predlogov pogodb o pristopu držav kandidat 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, vključno z morebitnimi mednarodnimi pogodbami s tega področja. Za morebitno ratifikacijo take pogodbe pa je v vsakem primeru pristojen OZP. Če spadajo mednarodne pogodbe med zadeve EU, je mogoča obravnava 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,

76 Odloki se namreč običajno sprejemajo ob vsakem mandatu DZ.

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 iniciativi⁷⁷ 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.⁷⁸

Lizbonska pogodba je prinesla nov 48. člen PEU, ki določa postopke za spremembo PEU in PDEU. Kot navedeno⁷⁹ določa več vrst postopkov, od rednega s podrazličicami do poenostavljenega s podrazličicami, v nekaterih primerih celo brez zahteve po ratifikaciji v državah članicah. 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

⁷⁷ Ur. l. RS, št. 26/07-UPB.

⁷⁸ Glej tudi M. Cerar, nav. delo, str. 74-82.

⁷⁹ Glej poglavje z 2.3.

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 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,⁸⁰ 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.⁸¹

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, jo pa zavezujejo na podlagi 216. člena PDEU. Sporazumi v deljeni pristojnosti in drugi sporazumi, ki jih glede na delitev pristojnosti z EU ratificira 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 (četrti odstavek 75. člena ZZZ-1), sicer pa sporazum ratificira samo vlada (šesti odstavek 75. člena ZZZ-1).

80 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).

81 Glej poglavje 2.3.

5. UVELJAVITEV

Mednarodne pogodbe v končnih klavzulah določajo, kdaj začnejo veljati, običajno po opravljenih notranjepravnih postopkih potrditve v vseh podpisnicah. Pri mešanih sporazumih to vključuje tudi ratifikacijo v Sloveniji. Ker pa je uveljavitev pogodbe vedno vezana na t. i. zunanjo ratifikacijo,⁸² mora pri mešanih sporazumih le-to opraviti tudi Slovenija, kar pomeni da svojo listino o ratifikaciji (manj pogosto pa diplomatsko noto o tem) deponira pri depozitarju pogodbe. Pri pogodbah iz izključne pristojnosti to opravi EU. Ob tem velja opozoriti na prakso v EU, v skladu s katero je možno pri mešanih sporazumih opraviti tudi hkratno deponiranje ratifikacijskih instrumentov držav članic in EU. V tem primeru je mogoče, da države članice EU z deponiranjem po dogovoru počakajo do ratifikacije zadevne pogodbe s strani EU, potem pa se izvede navedeno hkratno deponiranje.

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

Besedila mednarodnih pogodb, ki jih sklene EU, se objavijo v Uradnem listu EU v vseh uradnih jezikih EU. Besedila tistih, ki jih ratificira tudi Slovenija, se v Uradnem listu RS v skladu z drugim odstavkom 75. člena ZZZ-1 objavijo samo, če pred ratifikacijo v Sloveniji niso bila že objavljena v Uradnem listu EU. Če so bila, se v aktu o ratifikaciji navede samo sklic ter ustrezna povezava na Uradni list Evropske unije, samemu aktu pa se mednarodna pogodba zgolj priloži in torej ni njegov sestavni del. Posledično se v skladu s prvim odstavkom 77. člena ZZZ-1 v Uradnem listu RS objavi samo akt o ratifikaciji brez priloženega besedila mednarodne pogodbe, v katerem pa se namesto tega navede neposredna (aktivna) in trajna elektronska povezava na besedilo mednarodne pogodbe, objavljeno v Uradnem listu Evropske unije.

Če pa besedilo take mednarodne pogodbe pred ratifikacijo v Sloveniji ni bilo objavljeno v Uradnem listu EU, se objavi tudi v Uradnem listu RS tako kot pri drugih mednarodnih pogodbah. V skladu s tem se mednarodna pogodba, ki se objavi v Uradnem listu RS, po drugem odstavku 75. člena ZZZ-1 objavi v slovenskem jeziku, v tujem pa samo kadar slovenščina ni izvirnik. Pri mednarodnih pogodbah, ki se sklepajo v okviru članstva Slovenije v EU in jih Slovenija tudi ratificira, je slovenščina praviloma tudi eno od izvirnih besedil, zato besedilo v drugih jezikih v Uradnem listu RS praviloma ne bo objavljeno. Besedilo v drugih jezikih je na vpogled v Sektorju za mednarodno pravo MZZ, kar je navedeno v opombi pri aktu o ratifikaciji. Sicer pa EU v vsakem primeru ob lastni ratifikaciji objavi besedilo mednarodne pogodbe v Uradnem listu EU, zato ga je mogoče najti tudi tam.

82 Glej Irena Jager Agius, nav. delo, tč. III. 4.1.

Ob začetku (prenehanju) veljavnosti mednarodne pogodbe se objavi tudi obvestilo o začetku (prenehanju) njene veljavnosti.

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, dostopno na: <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, dostopno na: <<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, dostopno na: <<http://eur-lex.europa.eu/sl/treaties/new-2-47.htm>>.
- Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti za atomsko energijo, dostopno na: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:084:0001:0112:SL:PDF>> (1. 3. 2013).
- Pogodba o Evropski uniji, dostopno na: <<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. 33/91-I, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121,140,143, 47/13 – UZ148 in 47/13 – UZ90,97,99.
- Zakon o zunanjih zadevah, Ur. l. RS, št. 113/03 – UPB, 20/06 – ZNOMCMO, 76/08, 108/09, 80/10 – ZUTD in 31/15.
- Zakon o sodelovanju med državnim zborom in vlado v zadevah Evropske unije, Ur. l. RS, št. 34/04, 43/10, 107/10 in 30/15.
- Zakon o referendumu in ljudski iniciativi, Ur. l. RS, št. 26/07 – UPB.
- Poslovnik Vlade Republike Slovenije, Ur. l. RS, št. 43/01, 23/02 – popr., 54/03, 103/03, 114/04, 26/06, 21/07, 32/10, 73/10, 95/11, 64/12 in 10/14.
- 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, 28/13, 52/13 in 64/14 – OdUNDTDZ-4.

