

**ZAKON
O SKLEPANJU IN IZVAJANJU MEDNARODNIH POGODB TER
DRUGIH MEDNARODNIH AKTOV**

I. UVOD

1. OCENA STANJA IN RAZLOGI ZA SPREJETJE PREDLOGA ZAKONA

Sklepanje in izvajanje mednarodnih pogodb ter drugih mednarodnih aktov, ki je trenutno urejeno v V. poglavju (Mednarodne pogodbe) Zakona o zunanjih zadevah (Uradni list RS, št. 113/03 – uradno prečiščeno besedilo, 20/06 – ZNOMCMO, 76/08, 108/09, 80/10 – ZUTD, 31/15 in 30/18 – ZKZaš; v nadaljnjem besedilu: Zakon o zunanjih zadevah) ne ustreza več dejanskim razmeram v sodobnem mednarodnem prostoru, ki so posledica vse večje intenzivnosti mednarodnih odnosov. To se odraža v želji držav po povečanju učinkovitosti postopka za sklepanje mednarodnih pogodb in vse večjem številu mednarodnih aktov, ki niso mednarodne pogodbe in ne ustvarjajo pravic in obveznosti po mednarodnem pravu, in mednarodnih aktov, ki jih za izvajanje mednarodnih pogodb sklepajo s temi pogodbami pooblaščen organi, ter tistih aktov, s katerimi se podrobneje opredelijo že prevzete obveznosti iz mednarodnih pogodb. Število takih aktov je vsaj v slovenski praksi dejansko že večje od števila mednarodnih pogodb. Glede na to, da trenutno veljavna ureditev v Zakonu o zunanjih zadevah v V. poglavju ureja predvsem mednarodne pogodbe, druge mednarodne akte pa le omenja, je namen predlaganega zakona predvsem ta, da v okviru slovenske ustavne ureditve poleg upoštevanja razvoja na področju sklepanja mednarodnih pogodb z določitvijo učinkovitejšega postopka podrobneje uredi tudi področje mednarodnih aktov, ki niso mednarodne pogodbe.

S predlaganim zakonom se V. poglavje (mednarodne pogodbe) izloči iz Zakona o zunanjih zadevah, s čimer se izkorišča priložnost za podrobnejšo sodobno ureditev področja sklepanja in izvajanja mednarodnih pogodb in drugih mednarodnih aktov. Po vsebini gre za področje nacionalnega (notranjega) postopka sklepanja in izvajanja mednarodnih pogodb in drugih mednarodnih aktov (postopkovni predpis). Dejansko gre za vsebinsko zaokroženo področje mednarodnega prava. Pravo mednarodnih pogodb in sklepanja drugih mednarodnih aktov je vsebinsko gledano samostojno področje. S predlagano izločitvijo V. poglavja iz Zakona o zunanjih zadevah se bo torej področje, ki je po svoji naravi specifično, samostojno uredilo. Taka ločenost bo glede na zgoraj navedeno dinamičnost razvoja mednarodnih odnosov omogočala tudi hitrejšo prilagajanje novim razmeram.

Pomemben razlog za sprejetje novega zakona je, kot že omenjeno, tudi razvoj v sodobnem mednarodnem okolju, kjer v medsebojne odnose zaradi vse večje povezanosti in prepletenosti mednarodnih odnosov poleg (klasičnih) subjektov mednarodnega prava, držav in mednarodnih organizacij vstopa čedalje več drugih subjektov (regije, dežele, pokrajine in podobno).

2. CILJI, NAČELA IN POGLAVITNE REŠITVE PREDLOGA ZAKONA

2.1 Cilji

Glavni cilj predloga zakona je poleg posodobitve in povečanja učinkovitosti sklepanja in izvajanja mednarodnih pogodb urediti tudi področje mednarodnih aktov, ki niso mednarodne pogodbe.

2.2 Načela

Temeljno načelo je povečanje učinkovitosti postopka sklepanja mednarodnih pogodb in ureditev področja sklepanja aktov mednarodnega javnega prava, ki niso mednarodne pogodbe.

2.3 Poglavitne rešitve

Predlog zakona glede na obstoječo ureditev podrobneje ureja postopek sklepanja in izvajanja mednarodnih pogodb, pri čemer sta poglavitni novosti:

- nova ureditev sklepanja t. i. enostavnih sporazumov in
- natančnejša ureditev mednarodnih aktov, ki niso mednarodne pogodbe.

3. OCENA FINANČNIH POSLEDIC PREDLOGA ZAKONA ZA DRŽAVNI PRORAČUN IN DRUGA JAVNA FINANČNA SREDSTVA

Predlog zakona ne bo imel posledic za državni proračun in druga javna finančna sredstva.

4. NAVEDBA, DA SO SREDSTVA ZA IZVAJANJE ZAKONA V DRŽAVNEM PRORAČUNU ZAGOTOVLJENA, ČE PREDLOG ZAKONA PREDVIDEVA PORABO PRORAČUNSKIH SREDSTEV V OBDOBJU, ZA KATERO JE BIL DRŽAVNI PRORAČUN ŽE SPREJET

Za izvajanje zakona ne bo treba zagotoviti nobenih sredstev iz državnega proračuna.

5. PRIKAZ UREDITVE V DRUGIH PRAVNIH SISTEMIH IN PRILAGOJENOSTI PREDLAGANE UREDITVE PRAVU EVROPSKE UNIJE

Predlog zakona ni predmet usklajevanja s pravnim redom Evropske unije.

V nadaljevanju je naveden prikaz ureditve v treh državah članicah Evropske unije.

Kraljevina Španija

Kraljevina Španija ima na področju sklepanja mednarodnih pogodb in drugih mednarodnih aktov med vsemi državami članicam Evropske unije ureditev, ki je najbolj napredna in podrobna, in sicer v *Ley 25/2014, de 27 noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales* (<https://www.boe.es/buscar/pdf/2014/BOE-A-2014-12326-consolidado.pdf>). Ta zakon poleg obsežne preambule, v kateri je opisan razvoj na tem področju, vsebuje razlikovanje med posameznimi vrstami mednarodnih aktov in posledično ureditev sklepanja mednarodnih pogodb, upravnih pogodb in pravno nezavezujočih mednarodnih aktov (drugih mednarodnih aktov, ki niso mednarodne pogodbe). Zakon vsebuje opredelitve pojmov, med drugim tudi opredelitve omenjenih treh temeljnih oblik mednarodnih aktov, česar ni moč najti v nobeni drugi nacionalni ureditvi. V uvodnih določbah je urejena še pristojnost posameznih upravnih organov. Zakon vsebuje tudi določbe o predstavljanju in zastopanju države v mednarodnih pogodbenih odnosih in nato preide v poglavje sklepanja mednarodnih pogodb, ki posebej ureja pogajanja, sprejetje, parafo in podpis, začasno uporabo, privolitev države, da jo mednarodna pogodba zavezuje, predhodno ustavno presojo mednarodnih pogodb, pridržke in izjave, poleg tega pa še določbe o objavi in registraciji mednarodnih pogodb, uporabi in razlagi, spremembah in odpovedi mednarodnih pogodb ter suspenzu (odložitvi uporabe) mednarodnih pogodb.

V poglavju o upravnih pogodbah¹ so najprej opredeljeni pogoji, pod katerimi se neka mednarodna pogodba šteje za upravno pogodbo. Vse osnutke upravnih pogodb je treba pred podpisom poslati ministrstvu za zunanje zadeve (kjer pravni svetovalec da mnenje o njihovi pravni naravi) in jih medresorsko uskladiti. Določeno je, da za upravne pogodbe ne velja postopek, ki velja za sklepanje mednarodnih pogodb. Svet ministrov (vlada) se na predlog ministra za zunanje zadeve seznanja s sklenitvijo upravnih pogodb, kadar je to zaradi njihove pomembnosti ali obsega pomembno.

Zakon ureja tudi področje pravno nezavezujočih mednarodnih aktov (mednarodni akti, ki niso mednarodne pogodbe) kot aktov, ki ne vzpostavljajo obveznosti po mednarodnem pravu.

Republika Hrvaška

V Republiki Hrvaški je vsebina sklepanja in izvajanja mednarodnih pogodb urejena v *Zakonu o sklapanju i izvršavanju međunarodnih ugovora* (<https://zakon.hr/z/332/Zakon-o-sklapanju-i-izvr%C5%A1avanju-me%C4%91unarodnih-ugovora>), ki je začel veljati 28. aprila 1996, pri čemer hrvaški zakon za razliko od španskega ureja le sklepanje in izvajanje mednarodnih pogodb, ne pa tudi drugih mednarodnih aktov. Zakon definira pojem mednarodne pogodbe, prav tako definira zastopanje, pooblastilo za zastopanje, pogajalca, pogodbeno stranko, pooblastilo, delegacijo, sklepanje, potrjevanje, akt o potrditvi, ratifikacijo, pridržek in interpretativne izjave. Zakon vsebuje še določbe o tem, kdo v imenu Republike Hrvaške sklepa mednarodne pogodbe. Pobudo za sklenitev mednarodne pogodbe lahko za področje svojega dela da vsak organ državne uprave. Navedene so določbe o pogajanjih in delegaciji, prav tako zakon ureja začasno uporabo mednarodne pogodbe, jezik besedila pogodbe in dolžnost predložitve poročila vladi o zaključenih pogajanjih – tudi v primeru neuspešnih pogajanj, ko je treba posebej predstaviti razloge za neuspeh. Zakon poleg tega ureja podpisovanje in mednarodnopravne posledice podpisa pogodbe ter potrjevanje (ratifikacija), pri čemer postopek potrjevanja mednarodne pogodbe na predlog zunanjega ministrstva začne vlada. Iz določb zakona izhaja, da je za potrjevanje mednarodnih pogodb pristojna vlada, razen tistih, za katere je pristojen sabor. Ta je pristojen za ratifikacijo mednarodnih pogodb, katerih ratifikacija pomeni spremembo ali sprejetje nove zakonodaje, mednarodne pogodbe vojaške in politične narave ter mednarodne pogodbe, ki imajo finančne posledice za Republiko Hrvaško. Prav tako je določeno, da se določbe zakona uporabljajo tudi za pristop Republike Hrvaške k že sklenjenim mednarodnim pogodbam. Izvirmike mednarodnih pogodb je treba dostaviti zunanjemu ministrstvu in vladi v seznanitev. Zakon ima posebno poglavje, v katerem je urejeno sklepanje mednarodnih pogodb, s katerimi Republika Hrvaška prevzema kreditne in druge finančne obveznosti, za katere je treba rezervirati sredstva v državnem proračunu. Zakon vsebuje še nekatere klasične določbe s področja sklepanja in izvajanja mednarodnih pogodb, kot so določbe o listinah o ratifikaciji, sprejetju, pristopu, odobritvi, začetku veljavnosti mednarodnih pogodb in začasni uporabi, nasledstvu, objavi, registraciji, evidenci in hrambi. Vlada skrbi za izvajanje mednarodnih pogodb s pomočjo pristojnih organov državne uprave. Pri tem so organi državne uprave dolžni izvajati tiste določbe mednarodnih pogodb, ki spadajo v njihovo pristojnost. V zakonu so tudi določbe o spremembah in odpovedi, glede česar se smiselno uporabljajo določbe za sklepanje mednarodnih pogodb.

Francoska republika

V Francoski republiki je področje sklepanja in izvajanja mednarodnih pogodb poleg določb o mednarodnih pogodbah v ustavi (52., 53. in 55. člen) urejeno v *Okrožnici z dne 30. maja 1997 o pripravi in sklepanju mednarodnih pogodb* (<https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000200416>). Ustava daje predsedniku

¹ Dogovor mednarodne narave, ki ni mednarodna pogodba in ga sklenejo organi, agencije ali drugi subjekti mednarodnega prava, je dogovor, katerega sklenitev je predvidena v mednarodni pogodbi, ki jo ta dogovor izvršuje ali izvaja, pri čemer je njegova vsebina tehnične narave, in se ga lahko poljubno poimenuje.

republike pooblastilo za sklepanje mednarodnih pogodb, pri čemer mora parlament ratificirati tiste mednarodne pogodbe, s katerimi se posega v zakonsko materijo, se prevzemajo finančne obveznosti, ki se nanašajo na mednarodne organizacije, in tiste, ki so trgovinske narave. Po ratifikaciji in objavi mednarodne pogodbe prevladajo nad notranjim pravom. V skladu s sodno prakso mednarodne pogodbe niso nad ustavo, izvršljivost pa je odvisna od tega, ali dajejo konkretne pravice posameznikom in ali so dovolj določne. Okrožnica ureja vrste mednarodnih pogodb, in sicer pogodbe, ki jih sklepajo vodje držav in enostavne sporazume, ki jih sklepajo vlade (fra. *les accords en forme simplifiée, conclus au niveau des gouvernements*). To so nedvomno mednarodne pogodbe. Poleg teh dveh kategorij okrožnica govori tudi o memorandumih (fra. *mémoires d'entente* ali ang. *memorandum of understanding*, kot o tretji kategoriji, ki niso mednarodne pogodbe, gre za t. i. »prizadevanja v dobri veri« (fra. *engagements de bonne foi*), in o četrti kategoriji, tj. upravnih pogodbah, ki jih sklepajo ministristva, vsako na svojem delovnem področju. Okrožnica poleg tega vsebuje še priporočila o začetku pogajanj, obsegu (vsebin) pogajanj, dnevnem redu pogajanj in nadaljnjih postopkih, izvedbi pogajanj, pripravi osnutka besedila pogodbe, jeziku, v katerem potekajo pogajanja in izvirnem jeziku, obveznih sestavinah mednarodne pogodbe, posebnostih posameznih vrst sporazumov. Prav tako so urejene posebnosti glede na vrsto sporazuma, urejen je postopek podpisa mednarodne pogodb in navedeni primeri, v katerih izmenjava pisem in zapisnikov že pomeni sklenitev sporazuma. Sledijo določbe o podpisu, ki ustanovlja pravice in obveznosti po mednarodnem pravu (pristojnost za podpis, postopek, hramba, pristojnosti za ratifikacijo in odobritev).

6. PRESOJA POSLEDIC, KI JIH BO IMELO SPREJETJE ZAKONA

6.1 Presoja administrativnih posledic

a) v postopkih oziroma poslovanju javne uprave ali pravosodnih organov:

Zakon bo povečal učinkovitost delovanja državnih organov, ki so vključeni v sklepanje mednarodnih pogodb in drugih mednarodnih aktov.

b) pri obveznostih strank do javne uprave ali pravosodnih organov:

Predlog zakona nima tovrstnih posledic.

6.2 Presoja posledic za okolje, vključno s prostorskimi in varstvenimi vidiki:

Predlog zakona nima tovrstnih posledic.

6.3 Presoja posledic za gospodarstvo:

Predlog zakona nima tovrstnih posledic.

6.4 Presoja posledic za socialno področje:

Predlog zakona nima tovrstnih posledic.

6.5 Presoja posledic za dokumente razvojnega načrtovanja:

Predlog zakona nima tovrstnih posledic.

6.6 Presoja posledic za druga področja

Predlog zakona nima tovrstnih posledic.

6.7 Izvajanje sprejetega predpisa:

a) Predstavitev sprejetega zakona:

Ministrstvo, pristojno za zunanje zadeve, bo tako po sprejetju zakona in tudi pozneje redno izvajalo predstavitve zakona in usposabljanja za postopek sklepanja mednarodnih pogodb in drugih mednarodnih aktov za pristojne organe in druge vključene v sklepanje mednarodnih pogodb in drugih mednarodnih aktov, za katere se zakon uporablja.

b) Spremljanje izvajanja sprejetega predpisa:

Izvajanje zakona bo spremljalo ministrstvo, pristojno za zunanje zadeve.

6.8 Druge pomembne okoliščine v zvezi z vprašanji, ki jih ureja predlog zakona

Ni drugih pomembnih okoliščin.

7. PRIKAZ SODELOVANJA JAVNOSTI PRI PRIPRAVI PREDLOGA ZAKONA:

8. PODATEK O ZUNANJEM STROKOVNJAKU OZIROMA PRAVNI OSEBI, KI JE SODELOVALA PRI PRIPRAVI PREDLOGA ZAKONA, IN ZNESKU PLAČILA ZA TA NAMEN:

Pri pripravi predloga zakona zunanji strokovnjaki niso sodelovali.

9. NAVEDBA, KATERI PREDSTAVNIKI PREDLAGATELJA BODO SODELOVALI PRI DELU DRŽAVNEGA ZBORA IN DELOVNIH TELES

Pri delu državnega zbora in delovnih teles bodo sodelovali:

- Tanja Fajon, ministrica za zunanje in evropske zadeve,
- mag. Marko Štucin, državni sekretar v Ministrstvu za zunanje in evropske zadeve,
- dr. Melita Gabrič, državna sekretarka v Ministrstvu za zunanje in evropske zadeve,
- dr. Marko Rakovec, generalni direktor Direktorata za mednarodno pravo in zaščito interesov in glavni pravni svetovalec v Ministrstvu za zunanje in evropske zadeve,
- Dragica Urtelj, vodja Sektorja za mednarodno pravo v Ministrstvu za zunanje in evropske zadeve po pooblastilu.