

Dr. sc. Maja Seršić,
redovita profesorica,
Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu

PRAVO EUROPSKE ZAJEDNICE – *SELF CONTAINED* REŽIM?

Sažetak

U radu se iznose značajke tzv. self-contained režima. Razmatra se odgovara li pravo Europske zajednice (EZ), uz neke druge podsustave međunarodnog prava, teoretskom modelu tog režima. Iznose se i osnovne sličnosti i razlike između međunarodnog prava i njegovih razvijenih podsustava, prava EZ.

Ključne riječi: pravo EZ, self-contained režim.

1. UVOD

Europska zajednica (EZ) jedan je od tri stupa na kojima počiva Europska unija (EU).¹ EZ, izvorno Europska ekonomska zajednica (EEZ), osnovana je Rimskim ugovorom 1957.² Ugovorom o Europskoj uniji, zaključenim 1992. u Maastrichtu³ osnovana je Europska unija i preimenovan EEZ u EZ. U tome aktu istaknuto je da se Unija «temelji na Europskim zajednicama, nadopunjenim politikama i oblicima suradnje ustanovljenim ovim ugovorom».⁴

¹ U prvom je stupu uz EZ i Europska zajednica za atomsku energiju (EUROATOM), drugi stup čine vanjska i sigurnosna politika, a treći pravosuđe i unutrašnji poslove

² Ugovor kojim je utemeljen EUROATOM, također je sklopljen 1957. u Rimu. Izvorno su postojale tri Europske zajednice, ali je Europska zajednica za ugljen i čelik, osnovana ugovorom iz 1951. u Parizu, prestala postojati 2002. V. tekstove navedenih ugovora i njihovih naknadnih izmjena u *Treaties establishing the European Communities, Treaties amending these Treaties, Single European Act*, sv.1, Brisel, Luksemburg, 1987, str.17. Tekst Rimskog ugovora o EEZ izmijenjenog Ugovorom o EU v. u *Official Journal of the European Communities* (dalje: *OJ*), 2002, C 325.

³ Pročišćeni tekst Ugovora o EU, izmijenjenog 1997. i 2001. v. u *ibid.*

⁴ V. čl. 1, st. 2.

Od osnutka 1957. pravo EZ se neprestano izgrađivalo, poprimivši neka supranacionalna obilježja, kao što su npr. direktna primjena uredbi i izravni učinak nekih direktiva (kad se za to ispune uvjeti) u internim sustavima država članica ili primat pravnih akata Zajednice nad nacionalnim pravom država članica.

Gotovo od samog osnutka Europske zajednice pravnici koji se bave njezinim pravom tvrdili su da je riječ o pravnom sustavu koji je potpuno odijeljen od međunarodnog prava, negirajući čak i mogućnost supsidijarne primjene međunarodnog prava. Dakle, tvrdili su da je riječ o tzv. *self-contained* režimu.

U nastavku teksta razmatramo koncept tzv. *self-contained* režima i ispituje-mo odgovara li pravo Europske zajednice teoretskom modelu tog režima.

2. SELF – CONTAINED REŽIMI

Pojam tzv. *self-contained* režima razvio se u teoriji nakon što je Međunarodni sud 1980. uporabio taj termin u presudi u slučaju diplomatskog i konzularnog osoblja SAD-a u Teheranu.⁵ Slučaj je došao pred Sud nakon što je diplomatsko osoblje Sjedinjenih Američkih Država, prema tvrdnjama Irana, zloupotrijebilo diplomatske povlastice i izuzeća te se miješalo u unutrašnje poslove Irana. Odgovor na to bilo je zaposjednuće prostorija diplomatske misije SAD-a i držanje diplomatskog osoblja kao talaca. Međunarodni sud je ustvrdio da takva protumjera Irana, koja predstavlja povredu diplomatskih i konzularnih imuniteta nije dopustiva čak i kad bi se dokazalo navedeno protupravno ponašanje Amerike.⁶ Prema obrazloženju Suda, pravila diplomatskog prava tvore tzv. *self-contained* režim koji predviđa koja sredstva stoje na raspolaganju državi primateljici u slučaju zlorabe diplomatskih povlastica i izuzeća. Ta su sredstva, smatrao je Sud, po svojoj naravi «u potpunosti učinkovita».⁷ Dakle, Sud je smatrao da su iranske vlasti trebale iskoristiti ta sredstva kao što su npr. proglašenje da je diplomatski agent *persona non grata* ili prekid diplomatskih odnosa, a nisu smjele dopustiti nasilne čine prema veleposlanstvu SAD-a i uzimanje članova diplomatskog i konzularnog osoblja kao talaca.⁸

Na osnovi spomenute presude u teoriji je stvoren koncept *self-contained* režima, režima koji je samodostatan, koji kao zaokružena cjelina sadrži sve potrebne elemente te stoga nije potrebno a po nekima niti dopustivo posezati izvan te cjeline za rješenjima općeg međunarodnog prava.⁹

⁵ V. *International Court of Justice, Reports of Judgements, Advisory Opinions and Orders* (dalje: *ICJ Reports*), 1980, str.3, na str. 40, para. 86.

⁶ *Ibid.*, str.38, para.83.

⁷ *Ibid.*, str.40, para 86.

⁸ *Ibid.*, str. 40, para. 87.

⁹ V. B. Simma, "Self-Contained Regimes", *Netherlands Yearbook of International Law* (dalje: *NYIL*) 1985, sv. XVI, str. 112 *et seq.*

Kao primjeri *self-contained* režima od početka su se navodili, uz diplomatsko i konzularno pravo, pravo Europskih zajednica te sustav pravila posvećen zaštiti prava čovjeka, a poslije, kako je koncept «ulazio u modu», pridruživali su se i drugi dijelovi i podsustavi međunarodnog prava, kao npr. humanitarno pravo, pravo zaštite i očuvanja okoliša, sustav stvoren Općim sporazumom o tarifama i trgovini (GATT) odnosno poslije sustav Svjetske trgovinske organizacije (WTO) i dr.

Pogledat ćemo ukratko kako se diplomatsko i konzularno pravo uklapa u model *self-contained* režima. Vidjeli smo da se prema mišljenju Međunarodnog suda u presudi u slučaju diplomatskog i konzularnog osoblja SAD-a u Teheranu iz 1980. na povredu obveze od strane države pošiljateljice na području diplomatskog prava može odgovoriti jedino sredstvima predviđenim diplomatskim i konzularnim pravom, npr. proglašenjem diplomatskog agenta nepoželjnom osobom u državi primateljici ili prekidom diplomatskih odnosa. Zloraba diplomatskih funkcija nikad ne može opravdati povredu načela nepovredivosti diplomatskih agenata i prostorija. To se temeljno načelo, istaknuo je Međunarodni sud, mora poštovati i u slučaju prekida diplomatskih odnosa, pa čak i u slučaju oružanog sukoba između države primateljice i države pošiljateljice.¹⁰ S tog se stajališta Suda može zaključiti da raspoloživost mjera, kao što su proglašenje neke osobe da je *persona non grata* ili prekid diplomatskih odnosa, otklanja druge pravne posljedice moguće prema općem međunarodnom pravu.¹¹

Dio autora ne slaže se potpuno sa stavom Međunarodnog suda, navodeći da praksa država pokazuje kako smatraju dopuštenima protumjere protiv diplomatskih povlastica i izuzeća, ako je riječ o odgovoru na istovrsnu povredu druge države.¹²

Moramo se složiti s tim da navedeni generalni stav Suda ne daje potpunu sliku. Naime, i sam Sud dodaje svom opisu diplomatskog i konzularnog prava kao *self-contained* režima jednu iznimku kojom se dopušta mjera što ne pripada krugu sekundarnih normi sustava diplomatskog i konzularnog prava, tj. mogućnost postupanja organa države primateljice prema diplomatskom agentu koji bi bio uhvaćen u činjenju kaznenog djela kako bi se spriječilo njegovo izvršenje (npr.

¹⁰ V. presudu Međunarodnog suda u slučaju diplomatskog i konzularnog osoblja SAD-a u Teheranu iz 1980., *o. c.*, str. 40, para. 86.

¹¹ V. više L.A.N.M. Barnhoorn, «Diplomatic Law and Unilateral Remedies», *NYIL* 1994, str. 65 *et seq*; D. Lapaš, «Fragmentacija međunarodnog prava»-degeneracija ili evolucija», *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 2005 sv. 55, br. 1, str. 380-385 *et seq*; Simma, *o. c.*, str. 118-123. V. i O.Y. Elagab, *The Legality of Non-Forcible Counter-Measures in International Law*, 1988, str. 119.

¹² V. npr. V. E. Cannizzaro, «The Role of Proportionality in the Law of International Countermeasures», *European Journal of International Law* (dalje: *EJIL*), 2001, sv. 12, br. 5, str. 897; A. Cassese, *International Law*, Oxford, 2001, str. 237.

kratko uhićenje diplomatskog agenta).¹³ Isto tako je već i Komisija za međunarodno pravo pri izradi Bečke konvencije o diplomatskim odnosima istaknula da osobna nepovredivost ne isključuje mjere nužne obrane protiv napada diplomatskog agenta.¹⁴ Osim ovih specijalnih situacija, autori koji se ne slažu sa stavom Suda iznose i hipotetični slučaj ozbiljne povrede pravila diplomatskog prava terorističkim aktima koje bi počinio diplomatski agent. Takvi čini, ističu, nedvojbeno bi mogli opravdati protumjere države primateljice suspenzijom njenih obveza prema državi povrediteljici na drugim područjima, izvan okvira diplomatskog prava.¹⁵

Komisija za međunarodno pravo u svom Nacrtu članaka o odgovornosti država za međunarodno protupravne čine iz 2001.¹⁶ u najvećoj je mjeri riješila navedene dileme. Čl.50. st. 2, toč. b) Nacrta određuje da država koja provodi protumjere mora poštovati nepovredivost diplomatskih agenata ili konzularnih funkcionera, prostorija, arhiva i dokumenata. Tom je odredbom Komisija nastojala postići istu svrhu koja je u ishodištu navedenog stava Međunarodnog suda u presudi u slučaju diplomatskog i konzularnog osoblja iz 1980.: osigurati da diplomatsko i konzularno osoblje ne bude taocem mogućih protupravnih čina države pošiljateljice uperenih protiv države primateljice. Komisija je očito, kao i Međunarodni sud u presudi iz 1980., smatrala da bi se dopuštanjem da nepovredivost diplomatskog ili konzularnog osoblja bude predmetom protumjera potkopao sam institut diplomatskih i konzularnih odnosa.¹⁷ No Nacrt članka ipak ne isključuje u potpunosti da diplomatske povlastice i izuzeća budu predmetom protumjera jer je zabrana ograničena samo na fizičku sigurnost i nepovredivost diplomatskih agenata i konzularnih funkcionera (uključujući izuzeće od sudbenosti), prostorija, arhiva i dokumenata. Ostale povlastice i izuzeća nisu njome obuhvaćeni.¹⁸ Time rješenje komisije odstupa od stava o diplomatskom pravu kao *self-contained* režimu u kojem bi u potpunosti bila isključena primjena općih međunarodno-pravnih pravila kojima se uređuju posljedice protupravnih čina. Svojim rješenjem Komisija ujedno iznosi svoj stav glede pitanja dopustivosti protumjera protiv diplomatskih povlastica i izuzeća ako je riječ o odgovoru na istu ili analognu po-

¹³ V. *ICJ Reports 1980*, str. 40, para. 86.

¹⁴ V. komentar Komisije za međunarodno pravo na – tada – Nacrt konvencije o diplomatskim odnosima, *YBILC 1958*, sv. 2, str. 97.

¹⁵ V. Simma, *o. c.*, str. 120.

¹⁶ V. Report of the International Law Commission on the work of its fifty-third session, 23 April – 1 June, 2 July – 10 August 2001, General Assembly, Official Records, Fifty-six session, Supplement No.10 /A/56/10) – dalje *Report 2001*, str. 29.

¹⁷ V. komentar Komisije za međunarodno pravo uz čl. 50, st. 2, t. b Nacrta, *ibid*, str.339-340.

¹⁸ *Ibid.*, str. 339. V. i diskusiju Bennouna u Komisiji za međunarodno pravo, *YBILC 1992*, sv. 1, str. 81, st. 39.

vredu druge države: takve će protumjere biti dopuštene samo ako njihov objekt nije nepovredivost diplomatskih agenata ili konzularnih funkcionara, prostorija, arhiva i dokumenata.

Ispunjava li drugi najčešće citirani podsustav međunarodnog prava, sustav zaštite prava čovjeka, uvjete koje bi tražio teoretski model *self-contained* režima? Ugovori posvećeni zaštiti prava čovjeka redovito predviđaju specifične mehanizme nadzora i kontrole te postupke u slučaju kršenja primarne norme. Ti mehanizmi i postupci svakako imaju prioritet, ali ne mogu isključivati supsidijarnu primjenu mehanizama i postupaka općeg međunarodnog prava. Ovaj zaključak nameće već sama kogentna narav pravila o temeljnim pravima čovjeka te činjenica da su obveze koje proizlaze iz «temeljnih prava ljudske osobe» već odavno kvalificirane kao obveze *erga omnes* i prelaze značaj ugovornih obveza.¹⁹ Zaštita takvih prava zadire u same temelje međunarodne zajednice i ne može se prepustiti pojedinim ugovornim mehanizmima, pa bili oni i tako razvijeni kao što je to slučaj s regionalnim sustavom izgrađenim na temelju Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda. Ako bi oni zatajili, pravila općeg međunarodnog prava morala bi se primijeniti.²⁰

I na kraju ostaje nam odgovoriti na pitanje treba li na pravo Europske zajednice gledati kao na *self-contained* režim? Je li to preliminarno pitanje o kojemu ovisi odgovor o njegovu odnosu s međunarodnim pravom? Ili je to irelevantno? Analizom ćemo slijediti model koji smo upotrijebili kod diplomatskog i konzularnog prava te sustava zaštite prava čovjeka, razmotrit ćemo, dakle, osnovne značajke prava Europske zajednice.

Pravo EZ svojim sekundarnim normama ustanovljuje sustav rješavanja sporova nastalih zbog kršenja normi tog prava. Taj sustav uključuje nadležnost Europskog suda i Komisije te posebne postupke i sankcije. Mogućnost primjene mehanizama koji nisu predviđeni Rimskim ugovorom izričito se isključuje u slučaju spora o tumačenju ili primjeni njegovih odredaba.²¹

Je li time potpuno i trajno isključena primjena općeg međunarodnog prava?

Neki autori smatraju da Europski sud zastupa upravo takvo stajalište svojim izrekama da «Zajednica stvara novi pravni poredak međunarodnog prava»²², odnosno da je Rimski ugovor o EEZ «...za razliku od običnih ugovora... stvorio

¹⁹ V. presudu Međunarodnog suda iz 1970. u parnici o poduzeću *Barcelona Traction*, v. *ICJ Reports 1970*, str. 32.

²⁰ V. više Simma, *o. c.*, str. 129-135; E.W. Vierdag, «Some Remarks about special features of human rights treaties», *NYIL 1994*, str. 119-142.

²¹ Čl. 292. Rimskog ugovora.

²² V. odluku u slučaju *Van Gend en Loos v. Nederlandse Administratie der Belastingen*, Case (C) 26/62, *European Court Report*, (dalje: *ECR*), 1963, str. 12.

svoj vlastiti pravni sustav... koji ima vlastite institucije, vlastitu osobnost, vlastitu pravnu sposobnost i sposobnost predstavljanja na međunarodnoj razini...»²³

Čini se da su takva stajališta pretjerana. Iako nesumnjivo želi istaći da je pravo EZ zaseban pravni sustav, Međunarodni sud nigdje ne tvrdi da je stoga isključena svaka primjena međunarodnog prava. To ne bi bilo ni moguće tvrditi za režim utemeljen na međunarodnom ugovoru, zaključenom između subjekata međunarodnog prava. Ako su ugovorom i isključene neke pravne posljedice koje po općem međunarodnom pravu nastupaju u slučaju povrede neke primarne norme, to ne znači da nije moguća njihova supsidijarna primjena ako se posebni mehanizmi predviđeni Rimskim ugovorom pokažu neučinkovitima.²⁴ Nije logično da se i u takvim slučajevima isključi primjena općeg međunarodnog prava i oštećena država-članica, ili više njih, ostavi bez mogućnosti pravne zaštite, ako je primjena sekundarnih normi općeg međunarodnog prava jedino raspoloživo rješenje.

No, međunarodno pravo nije moguće sasvim isključiti iz primjene ni u okviru materije «pokrivene» pravom EZ kad bi svi mehanizmi i besprijeckorno funkcionirali. Mogu li se iz pravnog sustava EZ isključiti kogentna pravila općeg međunarodnog prava ili opća načela prava? Odgovor je jasan i očito upućuje na neraskidivo prožimanje prava EZ i općeg međunarodnog prava.

3. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Možemo zaključiti da se pravo EZ, kao i preostala dva podsustava međunarodnog prava koji se najčešće citiraju kao primjeri *self-contained* režima, ne uklapaju u teoretski model toga režima, jer u slučaju nefunkcioniranja vlastitih sekundarnih pravila ne isključuju primjenu sekundarnih pravila općeg međunarodnog prava. Teoretski model takvog režima ne može funkcionirati u praksi, jer neki sustav normi ne može postojati u potpunoj izolaciji od svih ostalih pravila.

Pravni režim Europske zajednice, sa svojim izgrađenim sekundarnim pravilima svakako je najbliži teoretskom modelu *self-contained* režima, no nedvojbeno je da je izvoriste prava EZ u međunarodnom pravu i da je ono produkt međunarodnog prava.²⁵ Jednom kad je stvoren, pravni režim EZ neprestano se izgrađivao i razvio se u pravni sustav sa supranacionalnim elementima koji po efikasnosti umnogome nadilazi ostale podsustave međunarodnog prava.

²³ V. odluku u slučaju *Costa v. ENEL*, C6/64, ECR 1964, str. 593-594.

²⁴ Usp. Simma, *o. c.*, str. 127, 129, 133; V. i D. Bethlehem, «International Law, European Community Law, National Law: Three Systems in Search of a Framework», *International Law Aspects of the European Union*, ur. M. Koskenniemi, Haag, London, Boston, 1998, str. 190 i G. Conway, «Breaches of EC Law and the International Responsibility of Member States», *European Journal of International Law* 2002, sv. 13, br. 3, str. 695.

²⁵ V. D. Bethlehem *o. c.*, str. 178.

No ostao je dio međunarodnog prava, iako s mnogim specifičnostima. Koje su osnovne sličnosti, a koje razlike između općeg međunarodnog prava i njegova podsustava, prava EZ?

Kao i (opće) međunarodno pravo, pravo Europske zajednice je pravo između suverenih država i uz neka supranacionalna obilježja, u osnovi također «horizontalno». Isto kao i ostalo međunarodno pravo i pravo EZ se provodi putem internih pravnih mehanizama država članica. Iako je dužnost Europske komisije da osigura primjenu odredaba Rimskog ugovora i provedbu mjera koje su u skladu s njim usvojile institucije EZ, to joj ne daje ovlaštenje da samostalno i izravno, tj. nezavisno od unutrašnjih tijela država članica obavlja nadzor provođenja odredaba Rimskog ugovora ili usvojenih mjera u državama članicama.

Koje su se osnovne razlike razvile u procesu izgradnje prava EZ? Izravnu primjenu, odnosno izravni učinak nekih akata EZ već smo spomenuli. Jedna od važnijih značajki prava EZ je i gotovo posvemašnji monopol Europske komisije da predlaže akte na osnovi Rimskog ugovora, a taj se prijedlog može izmijeniti jedino jednoglasnošću država članica. Tu je, zaista, bitna razlika u usporedbi s procesom stvaranja međunarodnih ugovora ili međunarodnog običajnog prava. Uniformnost prava EZ nastoji se osigurati i time što postojanje pravila na razini EZ sprečava paralelno unutarnje zakonodavstvo (ako se ne radi o provedbenim propisima), kao i zaključivanje međunarodnih ugovora koji bi mogli dovesti u pitanje neko pravilo EZ. Visok stupanj uniformnosti prava EZ među državama članicama uvelike je zasluga Europskog suda čija je nadležnost obvezatna za države članice, što je još jedna bitna razlika od većine ostalih podsustava međunarodnog prava.

Specifičnosti tog desetljećima izgrađivanog podsustava međunarodnog prava brojne su i mogle bi se dugo nabrajati. Međunarodno pravo, zbog heterogenosti članica EZ, gospodarskih i političkih razlika među njima, a kao posljedica toga i nedostatka volje država, ne može još dugo nekim od navedenih načina i mehanizama pokušati povećati svoju efikasnost. A već bi samo jedan pomak, inspiriran pravom EZ - povećanje opsega obvezatne nadležnosti međunarodnih sudova i arbitraža, uvrštavanjem klauzula s takvim sadržajem u međunarodne ugovore koji se zaključuju - imalo dalekosežne pozitivne posljedice na efektivnost međunarodnog prava.

Summary

THE EUROPEAN UNION LAW - A SELF CONTAINED REGIME

The author analyzes the characteristics of *self-contained regimes*, a concept which appeared in the theory of international law after the 1980 judgement of the International Court of Justice in the famous case concerning diplomatic and consular staff in Teheran. She examines whether diplomatic and consular law, human rights law and European Community (EC) law match with the theoretical model of *self-contained regime*, which excludes even residual application of general international law. Special attention is paid to the EC law which developed into efficacious set of rules, with many specific characteristics, supranational elements, being one of them. She concludes that neither of the mentioned subsystems of international law satisfy the criteria of *self-contained regime* because if the mechanisms provided by the secondary rules of that regime fail, the general international law or another subsystem of international law become again applicable. In the opinion of the author the existence of *self-contained regime* is not possible in practice since the rules devoted to a certain subject-matter, as developed as they may be, cannot exist in legal vacuum, isolated from general (international) law.