

SVETOVNI TRGOVINSKI SISTEM IN OMEJITVE SUVERENOSTI

Irena Peterlin: *Svetovna trgovinska organizacija in državna suverenost*.
Zbirka Scientia/Iustitia (ur. Marijan Pavčnik).
GV Založba, Ljubljana 2013, 356 strani.

Državna suverenost je eden temeljnih konceptov tako notranjega kot mednarodnega prava. Razumemo jo kot vrhovno oblast znotraj vsake države, ki je hkrati temelj odnosov med državami. Suverenost je tista, ki državam v mednarodni skupnosti zagotavlja enakost in neodvisnost ter jih brani pred posegi od zunaj. Suverenost je tudi razlog za to, da se države načeloma svobodno odločajo tem, katere mednarodnopravne obveznosti bodo sprejele in katerih ne. Državam omogoča, da se v sporu z drugimi državami same odločajo o tem, kateri instituciji bodo zaupale pristojnost, da odloča o sporu in s tem tudi o njihovih pravicah in obveznostih. Vendar pa so za današnji čas značilni zelo prepleteni mednarodni odnosi. V izhodišču suverene države so sklenile veliko število bilateralnih in multilateralnih mednarodnih konvencij, velika večina držav je tudi včlanjena v vrsto mednarodnih organizacij. Vse to pomeni, da so moderne države (sicer prostovoljno) prevzele vrsto obveznosti do drugih držav in mednarodnih institucij. Prav tako poznamo primere, ko morajo države sprejeti odločitve mednarodnih institucij, čeprav jim nalagajo obveznosti, ki jih niso izrecno sprejele ali so jim celo nasprotovale. Vse to pa seveda narekuje drugačne poglede na suverenost in tako se zastavlja vprašanje, kako in koliko moderne mednarodne organizacije posegajo v suverenost svojih držav članic.

Razmerje med konceptom suverenosti in obveznostmi, ki izvirajo iz članstva v Svetovni trgovinski organizaciji (World Trade Organisation, WTO), je predmet več kot petletnega raziskovanja Peterlinove, ki je privedlo do obsežne znanstvene monografije *Svetovna trgovinska organizacija in državna suverenost*. Knjiga je razdeljena v tri vsebinske sklope (dele). V prvem je obravnavan koncept suverenosti v kontekstu razvoja mednarodnega prava od konca tridesetletne vojne (z vestfalskim mirom leta 1648) naprej. Sledi razpravljanje o suverenosti kot osnovni kategoriji mednarodnega prava. Tu avtorica obrav-

nava načelo suverenosti skupaj z načeloma neodvisnosti in enakosti ter pride do ugotovitve, da je državna suverenost sinonim neodvisnosti.

Drugi del je namenjen vprašanju, koliko svobode ostane državam, ko sprejmejo mednarodnopravne obveznosti. Pri tem avtorica ločuje različne vire teh obveznosti, in sicer mednarodno običajno pravo (vključno z *ius cogens*) in mednarodne konvencije. Sledi razprava o tem, kako članstvo v mednarodnih organizacijah vpliva na obseg suverenosti držav članic. Tu gre za obveznosti na dveh ravneh. Na prvi so obveznosti, ki so povezane s samim pristopom k članstvu, na drugi pa obveznosti, ki jih nalagajo odločitve institucij mednarodnih organizacij.

V tretjem, najobsežnejšem delu, ki je tudi jedro monografije, je predstavljena WTO. Avtorica predstavlja zgodovinski razvoj od sklenitve GATT 1947 kot začasnega sporazuma o trgovanju, ki naj bi bil kasneje vključen v sporazum o ustanovitvi Mednarodne trgovinske organizacije (International Trade Organisation, ITO), kar pa se ravno zaradi prevelike bojazni pred daljnosežnimi omejitvami suverenosti držav članic nikoli ni zgodilo. Tako se je GATT 1947 (čeprav kot mednarodni sporazum v nobeni od držav podpisnic ni začel veljati in se je uporabljal na podlagi Protokola o začasni uporabi) postopoma širil in vse bolj »deloval« kot nekakšna *de facto* mednarodna organizacija. Temeljni problem je bil, da ni imel (in tudi ni mogel imeti) nobene institucionalne zgradbe, tako da so o vsem odločale države članice. Drugi problem, ki je močno oviral učinkovitost GATT 1947, pa so bile tako imenovane podedovane pravice (angl. *grandfather rights*), ki so ustanovnim članicam omogočale, da so ohranile svojo zakonodajo, ki je obstajala že pred GATT 1947, čeprav ni bila v skladu z določbami drugega dela tega sporazuma, ki je vseboval večino vsebinskih obveznosti (glede carinskih postopkov, količinskih omejitev, protidampinških carin, državnih subvencij in nacionalne obravnave). Po skoraj petdesetih letih »delovanja« je GATT 1947 prerasel v WTO, mednarodno organizacijo, ki je prek sistema obveznih multilateralnih sporazumov vzpostavila svoj pravni red, specifično institucionalno strukturo in postopke odločanja. Pravni red WTO je seveda rezultat številnih in dolgotrajnih pogajanj in sporazumov, ki so nastali v določenih gospodarskih okoliščinah v določenem obdobju. Avtorica v tem delu monografije obsežno predstavlja WTO in njen pravni režim. Posebno pozornost pri tem namenja tudi razmerju med pravom WTO in nacionalnimi pravnimi redi držav članic, zlasti pa razmerju med pravom WTO in pravom Slovenije ter pravom EU. Pomemben del predstavitve WTO zajema obravnava sistema reševanja sporov (angl. *Dispute Settlement System*, DSS), ki ga ureja poseben sporazum (angl. *Dispute Settlement Understanding*, DSU). DSS je sistem reševanja sporov, ki je podoben sodnemu postopku, tako da bi morda lahko govorili o specializiranem mednarodnem sodišču za trgovinske

spore (v nastajanju). Posebej velja opozoriti na dejstvo, da je način reševanja sporov, ki ga predpisuje DSU, obvezen za vse države članice WTO. Ravno to dejstvo pa močno posega v njihovo suverenost. Če potegnemo vzporednico s pravili o pristojnosti za reševanje sporov s strani Meddržavnega sodišča v Haagu (angl. *International Court of Justice*, ICJ), lahko namreč ugotovimo, da je pri ICJ ključnega pomena ravno zahteva, da morata državi v sporu privoliti v reševanje spora pred ICJ. Tako imenovano fakultativno klavzulo iz 36. člena Statuta ICJ, ki je vzpostavila nekakšen omejen avtomatizem glede privolitve, je sprejela le približno tretjina držav članic OZN. V sklepnem, četrtem delu tega poglavja avtorica analizira za države članice najbolj omejujoče multilateralne sporazume WTO, iz katerih poskuša izluščiti in argumentirati relevantne obveznosti držav članic. Pri tem se ne omejuje samo na obravnavo določb sporazumov, temveč vključuje tudi izbrane primere iz dosedanje prakse Telesa za reševanje sporov (angl. *Dispute Settlement Body*, DSB), da bi tako preverila učinek obravnavanih sporazumov v praksi.

V sklepnem delu avtorica povzema bistvene ugotovitve iz posameznih poglavij. Tako ugotavlja, da so se temeljni pogledi na suverenost spreminjali z zgodovinskim razvojem države, predvsem pa z razvojem mednarodnega prava in vlogo, ki so jo imele mednarodnopravne norme v notranjih pravnih redih držav. Sodobni pojem državne suverenosti je dinamična kategorija, tesno povezana z mednarodnim pravom, ki je ne le instrument izvrševanja državne suverenosti, temveč hkrati prispeva k vsebinski opredelitvi njenega obsega in ji postavlja omejitve. To jasno izhaja iz okoliščin ekonomske globalizacije in tudi prava WTO. Avtorica svojo raziskavo zaključuje s 13 trditvami oziroma ugotovitvami, od katerih povzemam najzanimivejše. Tako avtorica najprej ugotovi, da je legalizirani koncept »vestfalske« suverenosti, katerega ključni atribut je monopol nad izvrševanjem oblasti nad državnim območjem, vse do danes ostal jedro instituta suverenosti. Vendar pa je že Stalno mednarodno sodišče leta 1923 v zadevi *S. S. Wimbledon* zavzelo stališče, da imajo določbe mednarodnih pogodb prednost pred enostranskimi akti držav, s čimer je zanikalo absolutnost državne suverenosti in jo je opredelilo tudi kot kategorijo mednarodnega prava. Naslednja stopnja je vsekakor širitev mednarodnih organizacij zlasti po drugi svetovni vojni, v okviru katerih države članice prevzemajo vrsto obveznosti, s čimer sta presežena koncept absolutne suverenosti in razmišljanje, da je obseg svobodne izbire držav neomejen. Koncept državne suverenosti je danes osrednja kategorija mednarodnega prava, ki označuje predvsem neodvisnost in pravno enakost držav.

Avtorica je v svojem delu raziskovala zlasti vpliv (članstva v) WTO na suverenost njenih držav članic in ugotavlja, da je že sam nastanek WTO pomemben kazalnik realne spremembe držav glede suverenosti in da državna suverenost

ni statična kategorija. Tako je pravni red WTO veliko bolj restriktiven v razmerju do koncepta suverenosti, kot je bil GATT 1947. To se kaže zlasti glede podedovanih pravic, katerih WTO drugače kot GATT 1947 ne priznava več. Države članice morajo s pristopom k WTO brez pridržkov (ki so sicer značilni za sodobne mednarodne konvencije) sprejeti v enotnem paketu oziroma vse multilateralne sporazume WTO in iz njih izhajajoče obveznosti. Ključnega pomena je četrti odstavek XVI. člena sporazuma WTO, ki vsaki članici nalaga, da prilagodi nacionalno zakonodajo standardom WTO, v postopku pristopa k članstvu pa mora država kandidatka predložiti tudi načrt sprememb zakonodaje in notranjega pravnega reda. Tako države članice brez zadržkov privolijo v uskladitev svojih notranjih predpisov z določbami teh sporazumov. S tem privolijo v omejitev dela suverenih pristojnosti v zameno za svobodno trgovino.

Zelo pomembna omejitev suverenosti je obvezni mehanizem reševanja sporov, saj nanj države že ob pristopu k članstvu prenesejo del svojih suverenih pristojnosti. Zaradi narave »enotnega prevzema« obveznosti članice vnaprej sprejmejo izključno pristojnost »razsojanja« Telesa za reševanje sporov. Raziskava vrste rešenih trgovinskih sporov je avtorico pripeljala do sklepa, da je mehanizem za reševanje sporov v WTO izjemno učinkovit. Članice WTO so v zadnjih sedemnajstih letih omejile uporabo nedovoljenih enostranskih trgovinskih ukrepov, bolj pa se izogibajo tudi nekorektnim ravnanjem v mednarodni trgovini. Tudi ekonomsko močnejše države, kot so ZDA, so se pripravljene podrediti dokončni odločitvi DSB in uskladiti ugotovljeno nekonsistentno ravnanje s pravili WTO (npr. zadeva *US – Steel safeguards*, 2002). Tezo o vplivu WTO na suverenost držav potrjuje tudi zadeva *US – Shrimp Turtle* iz leta 1998, v kateri je pritožbeni organ zavzel stališče, da lahko države v okviru svojega notranjega pravnega reda v interesu javnega reda, morale, zaščite zdravja, ljudi in živali, iz okoljevarstvenih razlogov idr. uvedejo številne ukrepe, ki jih dovoljujejo sporazumi WTO, vendar se s sklicevanjem na izjeme ne morejo izogniti svojim obveznostim, ki izhajajo iz sporazuma WTO.

Čeprav so – kot posledica globalizacije – mnogi novi mednarodnopravni subjekti prevzeli vloge, ki so bile nekoč bolj ali manj rezervirane za države, avtorica ugotavlja, da suverenost kot osrednja pravna kategorija ni presežena, prav tako kot ni dosežena »svetovna vlada« (angl. *global governance*). Globalno vodenje je dejansko le kompleksen pojav, ki obsega splošno sprejete institucije in izvršilne procese, oblikovane za reševanje skupnih ciljev in kolektivno delovanje držav v okoliščinah ekonomske globalizacije, kar dokazuje tudi WTO, na katero so države članice prenesle številne pristojnosti in ji dale politično avtoriteto.

Kljub številnim omejitvam in prenosu različnega obsega državne oblasti na mednarodne institucije so države še vedno *nosilke* suverenosti in edini mednarodnopravni subjekti, ki so pristojni oblikovati tako svoje notranje pravne

ureditve kot mednarodno pravo. Vendar pa se koncept suverenosti nenehno razvija in so tradicionalne predpostavke, na katerih temelji mednarodnopravni red in med katere spada tudi državna suverenost, spremenljive. Država je še vedno osnovni postulat pravnega reda in državna suverenost je v kontekstu mednarodnega prava sinonim za neodvisnost. Vendar pa se države srečujejo s številnimi novimi zahtevami po strukturnih spremembah, večji demokratičnosti postopkov in hitrejši prilagodljivosti globalnemu okolju.

Delo je precej obsežno, saj ima kar 356 strani. Vendar monografija nikakor ni preobsežna glede na širino in zahtevnost materije, ki jo obravnava. Avtorica celovito prikazuje tematiko in se pri tem ne spušča v podrobnosti zgolj obrobne pomena. Zgradba monografije je jasna in logična. Povzetki na koncu posameznih poglavij povečujejo preglednost dela in bralcu omogočajo, da lažje sledi rdeči niti.

Poleg vprašanj, ki so povezana z osrednjo temo, avtorica postreže še z obravnavo nekaterih vprašanj, ki so relevantna tudi širše. Zlasti velja omeniti celovit prikaz WTO, tako njene zgodovine kakor sistema sporazumov, institucionalne zgradbe pravnih načel in vrste odločb Telesa za reševanje sporov, ki zapolnjuje pomembno praznino v naši doktrini. Prav tako avtorica obravnava nekatera splošnejša mednarodnopravna vprašanja in institute, ki so povezani z osrednjo tematiko monografije.

Avtoričina raziskava je izdatno podprta z relevantno literaturo, sodno prakso in drugimi viri.

Knjiga ima tudi stvarno in imensko kazalo.

Monografija Peterlinove je pomembno obogatila našo mednarodnopravno literaturo in daje jasne odgovore na vrsto vprašanj. Še posebej jo priporočam vsem tistim, ki se ukvarjajo z mednarodnopravnimi vprašanji, WTO, multilateralnimi odnosi, ekonomskimi integracijami, ekonomsko diplomacijo in zunanjo politiko Slovenije. Prav tako bo izjemno koristila (podiplomskim) študentom prava in tudi drugih študijskih smeri, pri katerih se srečujejo z vprašanji mednarodnega prava, mednarodnih odnosov in mednarodne trgovine. Delo se lahko enakovredno kosa s sodobno tujo literaturo, ki obravnava enako oziroma sorodno tematiko.

Matjaž Tratnik,

*univerzitetni diplomirani pravnik, doktor pravnih znanosti,
profesor na Pravni fakulteti Univerze v Mariboru*

Prikaz knjige

UDK: 339.52(100):341.211(049.3)

TRATNIK, Matjaž: Svetovni trgovinski sistem in omejitve suverenosti**Pravnik, Ljubljana 2013, let. 68 (130) št. 5-6**

Monografija dr. Irene Peterlin Svetovna trgovinska organizacija in državna suverenost obravnava razmerje med konceptom državne suverenosti kot enim najpomembnejših temeljev mednarodnih odnosov na eni strani in obveznostmi držav, ki izhajajo iz njihovega članstva v mednarodnih organizacijah, na drugi strani. Po temeljiti obravnavi zgodovinskega razvoja načela suverenosti avtorica predstavi WTO in njen pravni sistem. Tu posebno pozornost namenja razmerju med pravom WTO in nacionalnimi pravnimi redi držav članic, zlasti pa seveda razmerjem med pravom WTO in pravom Slovenije ter pravom EU. Pomemben del te predstavitve je sistem reševanja sporov. Nato avtorica analizira za države članice najbolj omejujoče multilateralne sporazume WTO, iz katerih poskuša izluščiti in argumentirati relevantne obveznosti držav članic. Pri tem vključuje tudi izbrane primere iz dosedanje prakse Telesa za reševanje sporov, da bi tako preverila učinek obravnavanih sporazumov v praksi. Avtorica ugotavlja, da je legalizirani koncept »vestfalske« suverenosti, katerega ključni atribut je monopol nad izvrševanjem oblasti nad državnim območjem, ostal jedro instituta suverenosti vse do danes. Vendar pa imajo določbe mednarodnih pogodb prednost pred enostranskim ravnanjem držav, kar pomeni negacijo absolutnega koncepta suverenosti. To se še posebej kaže pri WTO, ko države članice privolijo v omejitev dela suverenih pristojnosti v zameno za svobodno trgovino. Zelo pomembna omejitev suverenosti je obvezni in zelo učinkovit mehanizem reševanja sporov. Kljub številnim omejitvam in prenosu različnega obsega državne oblasti na mednarodne institucije so države še vedno nosilke suverenosti, vendar se ta koncept nenehno razvija in spreminja.

Book Review

UDC: 339.52(100):341.211(049.3)

TRATNIK, Matjaž: World Trade System and Sovereignty Limitations*Pravnik*, Ljubljana 2013, Vol. 68 (130), Nos. 5-6

The monograph of dr. Irena Peterlin *World Trade Organisation and State Sovereignty* deals with the relationship between the State sovereignty, being one of the most important fundaments of international relations on one side, and the obligations, originating in the membership of international organisations, on the other. After an extensive description of the historical development of the principle of sovereignty, the author introduces the WTO and its legal system. Special attention is paid to the relationship between the WTO law and the law of its Member States, and especially of course to the relationship between the WTO law and the law of Slovenia and the EU. An important part represents the description of the dispute settlement mechanism of the WTO. In order to identify the relevant obligations of the Member States, the author analyses several WTO agreements. The most important case law is included in this part, as well. The conclusion of the author is, that the legalised concept of the "Westfalian" sovereignty characterised by the monopoly over the exercise of power within the territory of a State remains the core of the concept of sovereignty up to the present day. However, the provisions of international treaties have precedence over unilateral acts of States, which means the negation of the absolute concept of sovereignty. This can especially be illustrated by the WTO, where the Member States have accepted limitations of their sovereignty in exchange for free trade. The compulsory and very effective dispute resolution system within the WTO is to be seen as an important limitation of sovereignty, as well. Nevertheless, in spite of numerous limitations and transfer of powers to international institutions, the concept of sovereignty even though it is constantly developing and changing, remains one of the most important attributes of statehood.