

Jogi melléklet

Külgazdaság, LIX. évf., 2015. március–április (19–31. o.)

Az egyenlő elbánás elvének elhalása a világgazdaságban

MARTONYI JÁNOS

A világkereskedelem multilaterális és univerzalitásra irányuló szabályozása, amint azt a GATT, majd a WTO rendszere megteremtette az egyenlő elbánás elvén alapult. Az elv érvényesítésének jogi technikája a legnagyobb kedvezményes elbánás, amelyet a GATT „multilateralizált” és – kivételekkel bár, de – főszabállyá tett. A szabályozás évtizedek során folyamatosan bővült és mélyült, a világkereskedelem a globalizációs folyamat részeként egyre szabadabb lett, majd e fejlődés mintegy másfél évtizede megtorpant, saját sikerének csapdájába esett. Számos gazdasági és politikai tényező mellett ennek egyik oka az, hogy az egyenlő elbánás elve és az azt érvényesítő jogi technika fokozatosan háttérbe szorult. Mivel a rendszer egyik alappillére megingott, a rendszer egésze veszélybe került. A legnagyobb kedvezményes elbánás először a főszabály helyett kivétellé vált, majd a kivétel a rendszer mellett széles körben érvényesült és fokozatosan új rendszert hozott létre, a kétoldalú és többoldalú (regionális) szabadkereskedelmi és preferenciális, társulási megállapodások hálózatát. Ezzel pedig háttérbe szorul a célzott univerzalizmus, és maga a globális szabályozás fragmentálódik. A világkereskedelem multilaterális szabályozásának eredményeit ugyanakkor meg kell őrizni, annak elismerése mellett, hogy a globális rendszer korántsem olyan egységes és homogén, mint azt sokan gondolják, és a gazdasági, politikai, kulturális- civilizációs különbségek a jogi sza-

* A tanulmány megjelent: BONAS IURIS MARGARITAS QUAERENS – Emlékkötet a 85 éve született Bánrévy Gábor tiszteletére. Pázmány Press, Budapest, 2015. A tanulmány megjelent: BONAS IURIS MARGARITAS QUAERENS – Emlékkötet a 85 éve született Bánrévy Gábor tiszteletére. Pázmány Press, Budapest, 2015.

Martonyi János, Professor Emeritus, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Nemzetközi Magánjogi Tanszék; külügyminiszter (1998–2002; 2010–2014).

*bályozás területén is világossá teszik, hogy a világ nem olyan lapos, mint amilyenek látszik.**

Journal of Economic Literature (JEL) kód: F13 – Trade Policy; International Trade Organizations.

A nemzetközi kereskedelemre vonatkozó közjogi és magánjogi szabályozás a 19. század végétől szinte napjainkig – néhány évtizedes megszakításokkal – óriási lépésekkel haladt előre. A közjog területén már a 19. században széles körben elterjedtek a legnagyobb kedvezmény elvén alapuló kereskedelmi és hajózási kétoldalú megállapodások, a magánjog terén pedig a nemzetközi kapcsolatok ugrásszerű bővülése („első globalizációs hullám”) elkerülhetetlenül szükségessé tette legalább egyes nemzetközi kötelmek és területek többoldalú nemzetközi egyezményekben történő szabályozását.¹ Közismert, hogy az újabb hatalmas lendületet e szabályozások a 2. világháború után kapták. A közjog területén a politikai felismerések azonnali nagy jelentőségű eredményeket hoztak (Bretton Woods, GATT), a magánjogi jogegységesítés pedig egy-két évtizeddel később szintén új intézményi kereteket kapott (UNCITRAL), és a nemzetközi szervezetek egyre szélesebb körében hoztak létre nemzetközi egyezményeket, megvalósítva mindenekelőtt a nemzetközi adásvételi jognak az egységesítésére irányuló évtizedes álmot és törekvéseket.²

A szabályozások megteremtése széles körű egyetértésen alapult. Általános volt a felismerés, hogy „kereskedni jó” (*trade is good*) és a szabályozás segíti, ösztönzi a kereskedelmet. Különösen a közjog területén igazán hatékony a kétoldalú megoldásokkal szemben a többoldalú, legszélesebb körű, lehetőleg univerzális szabályok megalkotása és elfogadása, éspedig abból a célból, hogy általános elvként érvényesüljön az államok közötti egyenlő elbánás. Az egyenlő elbánás megvalósításának – legalábbis kétoldalú keretek között – már évszázadokkal ezelőtt megsejtették a jogi technikáját: a legnagyobb kedvezményes elbánás elvét. A nemzetközi jog e zseniális találmányának lényege, hogy a kedvezmények megadásának kötelezettsége nemcsak a múlt, hanem a jövő – még ismeretlen – jogainak és kedvezményeinek a megadására is vonatkozik. A következő – szintén zseniális – lépés e jogi technika minőségi továbbfejlesztése, az elv „multilateralizálása” volt. Ez történt meg 1947-ben a GATT-ban, amely – mint tudjuk – „ideiglenes” volt, és nem volt valóságos nemzetközi egyezmény, csak törvényhozási jóváhagyást nélkülöző megállapodás, alkalmazási köre – részben ezért – az eredetileg szándékoltnál messze szűkebbre

¹ Lásd: *Bánrévy* [2009].

² Lásd: *Martonyi* [2010].

sikerült, és szabályai is hosszabb ideig „lányak” maradtak. Sokak szerint nem voltak mások, mint egyfajta „*rules of aspiration*”, olyan normák tehát, amelyeknek a betartására csak törekedni kell.³

Talán éppen ezek a fogyatékoságok tették a GATT rendszerét a nemzetközi gazdasági szabályozások – ha nem általában a nemzetközi szabályozások – legsikeresebb területévé. A „soft” szabályok egyre keményebbek lettek, az ideiglenesség egyre állandóbb lett (*ce n'est que le provisoire, qui dure*), az alkalmazási kör pedig jelentősen bővült. Minőségi változást jelentett a szabályozás kiterjesztése, illetve megteremtése a szolgáltatáskereskedelemre. Mindezzel együtt az intézményi keretek (Kereskedelmi Világszervezet, WTO) létrehozása, a nemzetközi jogi egyezmények sorának elfogadása, végül, de korántsem utolsósorban a szabályok kikényszerítésére irányuló vitarendezési rendszer és mechanizmus megteremtése a nemzetközi gazdasági kapcsolatok jogának messze legteljesebben szabályozott, legfejlettebb területét hozta létre.

A nemzetközi gazdasági kapcsolatok szabályozásának más területei azonban korántsem mutattak fel ilyen eredményeket. A Bretton Woods-i rendszer ugyan létrehozta a globális együttműködés nemzetközi intézményrendszerét, de ezek az intézmények éppen az eredeti feladataikat nem tudták megfelelően ellátni, nem biztosították a nemzetközi pénzügyi rendszer és a tagállamok fizetési mérlegeinek egyensúlyát, és jól vagy inkább rosszul működő hitelezési intézményekké váltak. (Az egyezményben rögzített eredeti legfőbb céljuk egyébként a növekedés és a foglalkoztatottság elősegítése lett volna.)

A nemzetközi pénzügyi szabályozásnak az elmúlt évtizedekben megjelent egy másik fontos területe és módszere, ami egyben jó példát szolgáltat a nem állami és többszintű új szabályozási technikákra. A jegybankok által életre hívott Bázeli Bizottság (*Basel Committee on Banking Supervision*) által elfogadott szabályozási ajánlások, a Bázel I., II. és III. mindenekelőtt a pénzügyintézetekre vonatkozó belső szabályok, standardok harmonizációját célozta, először szigorítva (Bázel I.), majd enyhítve (Bázel II.) a követelményeket.⁴ A követelmények politika által igényelt enyhítésének meg is lettek a következményei, amelyeket ma már a pénzügyi, majd szuverén adóssági, végül a gazdasági válság bekövetkezése után jól ismerünk. A multilaterális harmonizáció e területen azért elengedhetetlen, mert bármilyen más, szelektív módszer versenyelőnyhöz juttatja a rendszeren kívül maradókat, míg a kockázatok bekövetkezése a rendszerben lévőket is súlyosan érinti.

³ Jackson [1969]. A mai napig ezt a művet tekintik a GATT/WTO irodalom „bibliájának”.

⁴ Lásd: Goldin–Mariathasan [2014], 61.

A tőke mozgásra vonatkozó szabályozások területén a közvetlen külföldi befektetésekre vonatkozó nemzetközi egyezmények jutottak a legmesszebb, annak ellenére, hogy itt a multilaterális megközelítés kevésbé – inkább csak regionális keretek között – érvényesült, és az alapvető módszer a kétoldalú beruházásvédelmi egyezmények megkötése maradt. A vitarendezésre ugyan megszületett a Washingtoni Egyezmény és működik az ICSID (*International Center for Settlement of Investment Disputes*), a bajok jelentős része a beruházási jogviták választottbírói úton történő rendezésével kapcsolatos növekvő bizalmatlanság miatt azonban éppen ebből fakad. A vitarendéssel szembeni kifogások és aggodalmak pedig a beruházások nemzetközi szintű szabályozását általában is gátolják (lásd az Európai Unió által jelenleg folytatott tárgyalások helyzetét), és az egyik okát adják annak, hogy a valóban multilaterális, az univerzalitás irányába mutató nemzetközi szabályozásra ezen a területen nem kell és nem is szabad számítani.⁵

A nemzetközi gazdasági kapcsolatok jogát tehát századunk elején rendkívül erős egyensúlyhiány jellemezte. Amíg az áru- és szolgáltatáskereskedelem részletes, jól kidolgozott szabályokat kapott nemcsak az államok közötti közjogi normák, hanem a magánjogi szerződések tekintetében is, a tőke mozgást és a pénzügyi műveleteket a nemzetközi szabályozások más módszerekkel és sokkal hiányosabban közelítették meg. A magánjogi egyensúlyhiányra a legjobb példa, hogy míg az ingó dolgok nemzetközi adásvételét a jogegységesítés leglátványosabb eredményeként számon tartott Bécsi Vételi Egyezmény részletesen szabályozza, a részvények – és ezzel a vállalatok – nemzetközi tulajdonváltására nincsenek nemzetközi szabályok. (Ha csak az esetek jelentős részében kikötött angol(szász) jogot nem tekintjük annak.)

Az áru- és szolgáltatáskereskedelemre vonatkozó nemzetközi szabályozás alakulása tehát a múlt század végéig egyfajta sikertörténetnek tekinthető. Az elmúlt közel másfél évtized története azonban a multilaterális kereskedelmi rendszer fejlődésének megtorpanásáról tanúskodik. A közel másfél évtizede folyó Dohai Forduló kudarc sorozata után ma már az a kérdés is felmerül, hogy ez az évtizedek alatt felépült, egyre erőteljesebb, mind a résztvevő államok, mind pedig a szabályozási kör tekintetében egyre szélesebb szabályozási rendszer a fokozatos gyengülés, akár lebomlás irányába vehet irányt.

A sok sikeres tárgyalási forduló és ennek eredményeként a világkerkedelem egyre szélesebb körben érvényesülő liberalizációja, a kereskedelem elsősorban vámjellegű akadályainak fokozatos visszaszorítása, egyben a szabályozások bővülése

⁵ „excessive regulatory framework [...] may well open more loopholes than it closes” – *Goldin-Mariathasan* [2014], 68.

és mélyülése sokak szerint saját sikerének csapdájába esett.⁶ A legutolsó – és a mai napig le nem zárt – Dohai Forduló kudarcának okairól már számtalan elemzés született. A legfontosabbak kétségtelenül a mélyen fekvő gazdasági, és a döntően ezek által kiváltott geopolitikai tényezők. Alapjaiban átalakult a gazdasági és geopolitikai világrend, felbomlottak és átalakultak az országcsoportok (ma már meglehetősen anakronisztikus például a „fejlődő országok” csoportjáról, a hajdani hetvenhetekről beszélni), megváltoztak az erőviszonyok, eltűntek a régi egyensúlyok, új erőközpontok, új hatalmi ambíciók, új igények és követelések jelentek meg. Mindeközben a nemzetközi intézményrendszer az új, döntően informális konzultációs és együttműködési formák (G7, G20) ellenére lényegében változatlan maradt, és nem képes megfelelően feldolgozni és szabályozásaiba beépíteni e hatalmas változások következményeit.

A világ azonban nemcsak átalakul, hanem egyre összetettebbé, bonyolultabbá, differenciáltabbá is válik.⁷ Nem véletlen, hogy világrend helyett helyesebb ma világrendekről, azaz rendszerekről beszélni mind gazdasági, mind geopolitikai, mind pedig kulturális-civilizációs értelemben.⁸ Márpedig a jogi szabályozás alakulása mindezeknek a rendszereknek a függvénye, és a gazdasági-politikai meghatározottság mellett a kulturális tényezők is fontos szerepet játszanak. Ha pedig a világ egyre differenciáltabb és összetettebb, akkor ezt az univerzalitásra törekvő globális szabályozásoknak is tudomásul kell venniük. Túl azon, hogy az egyre bővülő szabályozás elérte korlátait, kimerült és beleesett az „*over-extension*” csapdájába, fokozatosan szembekerült saját eredeti alapelveivel is. A szabályozási területek fokozatos parttalanná válása egyébként jórészt a világkereskedelmen kívül eső új igényekből és követelményekből fakadt. A multilaterális kereskedelmi rendszer – mintegy akarata ellenére – „kénytelen” volt újabb és újabb területeket szabályozási körébe vonni, anélkül hogy azokat megfelelően integrálni tudta volna. A szellemi alkotásokkal, bizonyos nemzetközi versenyszabályokkal, a közbeszerzéssel, a beruházásokra vonatkozó szabályozások kereskedelemre gyakorolt hatásával a rendszer még többékevésbé meg tudott birkózni, de a szociális és munkajogi kérdések, a környezetvédelem legérzékenyebb témái már nehezen voltak beilleszthetők az egyenlő elbánás elvileg univerzális alkalmazásának kereskedelmi-gazdasági ihletésű rendszerébe. Márpedig ezek a kérdések markánsan megjelentek nemcsak a politikai és társadalmi igények szintjén, hanem például a vitarendezési eljárásokban, a konkrét jogviták-

⁶ Lásd: *Blustein* [2009], 15.

⁷ Lásd: *Goldin–Mariathan* [2014], 19. skk.

⁸ Lásd: *Kissinger* [2014].

ban is. Ennek egyik oka éppen az volt, hogy a WTO vitarendezési rendszer volt az egyik leghatékonyabb, bár korántsem tökéletes vitarendezési fórum, amelyet – saját eszközök híján – igyekeztek a más területeken felmerülő konfliktusok rendezése érdekében is igénybe venni.⁹

Az egyenlő elbánás elvének és az azt érvényesítő jogi technikának, a legnagyobb kedvezményes elbánásnak a fokozatos háttérbe szorulása pedig arra példa, hogy ha egy rendszer alappillére lebomlik, akkor maga a rendszer is veszélybe kerülhet.

Az eltérés lehetőségét az egyenlő elbánás alapelvétől már maga GATT 1947 tartalmazta, mivel eleve meghatározta a legnagyobb kedvezmény elvét rögzítő I. cikk alóli kivételeket. E kivételek sorában elméletileg és gyakorlati szempontból is legfontosabb a szabadkereskedelmi övezetek és vámuniók meghatározott – és sokat vitatott – feltételek melletti létrehozását lehetővé tevő XXIV. cikk volt. Az alapelv fokozatos lebontásának első szakasza tehát valójában a rendszer születésével együtt vette kezdetét. Ennek az első szakasznak a lényege, hogy a legnagyobb kedvezményes elbánástól történő eltérések a rendszeren belül jöttek létre, a szabadkereskedelmi megállapodások és vámuniók kivételként jelentek meg a főszabályhoz képest. A két- és többoldalú szabadkereskedelmi megállapodások elterjedése azonban fokozatosan a kivételt tette tényleges főszabállyá, a világkereskedelem egyre jelentősebb része bonyolódott le a kivétel lehetőségét megteremtő XXIV. cikk alapján. E cikk alkalmazásának köre és feltételei természetesen a legvitatottabb kérdések közé tartoztak, ami önmagában is jelezte, hogy a rendszer egészének működése szempontjából alapvető jelentőségű témáról van szó.

A hetvenes évek elején pedig a GATT rendszerben is megjelent a fejlődő országokkal szembeni kedvezőbb, preferenciális elbánás tétele, előbb az 1971-ben a fejlődő országok eltérő és kedvezőbb elbánásáról szóló határozat („*Enabling Clause*”) formájában, majd később a GATT IV. részének elfogadásával. A fejlett országok által a fejlődő országoknak egyoldalúan és autonóm döntéssel nyújtott általános vámkedvezmények rendszere (GSP, *Generalized System of Preferences*) nyilvánvaló eltérést teremtett az egyenlő elbánás elvétől. A fejlődő országokkal szembeni „*differential and more favourable treatment*” ezt követően a GATT és a WTO egész szabályozási rendszerére kiterjedt, és ma is egyik meghatározó elve a világkereskedelem szabályozásának. A rendszer megtorpanásának egyik leglényegesebb gazdasági

⁹ Lásd többek között: *Hormones: US, Canada v. EC* (DS 26, 48; 1996), *EC v US* (DS 39; 1996); *Shrimpturtle: India, Malaysia, Pakistan, Thailand, Philippines v. US* (DS 58, 61; 1996); *Asbestos: Canada v. EC* (DS 135; 1998); *Sardines: Peru v. EC* (DS 231; 2001); *Biotech Products: US, Canada, Argentina v. EC* (DS 291, 292, 293; 2003); *Tuna II: Mexico v. US* (DS 381; 2008); *Seal products: Canada, Norway v. EC* (DS 400, 401; 2009) ügyek.

és politikai oka éppen az, hogy a hagyományos „fejlett-fejlődő” csoportosítás – a világgazdaságban végbement átfogó változások miatt – jelentős mértékben elvesztette alapját, megjelentek az egyre fejlettebb „fejlődő” országok (miközben egyre markánsabban elkülönült a legkevésbé fejlett országok csoportja). A folyamatnak csak egyik, de kétségkívül leglátványosabb eleme a BRICS országok fellépése, ami egyben az utóbbi évek világgazdasági és geopolitikai átalakulásának a világkereskedelem szabályozásán messze túlnyúló jelentőségű fejleménye.

A legnagyobb kedvezmény elvének fokozatos lemorzsolódása a két kivétel együttes alkalmazásának eredményeként gyorsult fel. Az egyenlő elbánás kizorításának második szakaszában a szabadkereskedelmi megállapodások preferenciális megállapodásokká alakulnak, az FTA-k mellett a PTA (*Free Trade Agreement* helyett *Preferential Trade Agreement*) lesz az egyre szélesebb körben alkalmazott, az általános szabályoktól eltérő szerződési forma. E második szakaszban az eltérő megoldás már nem a rendszeren belüli kivételként, hanem mintegy a rendszer mellett érvényesül. Ezzel egyidejűleg zajlik a már jelzett másik – ezzel összefüggő – folyamat, a megállapodások alkalmazási körének megállíthatatlan bővülése, a szabályozás kiterjesztése a szellemi alkotásokra, versenyjogi kérdésekre, beruházásokra, környezetvédelemre, szociális és munkajogi kérdésekre, majd az emberi jogokkal és a politikai rendszerrel kapcsolatos kérdésekre is. (A legszemléletesebb példát erre az Európai Unió által kötött társulási, majd társulási és stabilitási egyezmények adják.)

A regionális integrációk – mindenekelőtt az európai integrációs folyamat – kétségtelenül döntő lökést adtak az egyenlő elbánás lebomlási folyamatának. A GATT XXIV. cikkének rendelkezései és az Európai Közösségeket létrehozó szerződések összhangjával kapcsolatos elvi-jogi vita valójában sohasem kapott végleges és egyértelmű megoldást, a kérdést az idő kifogástalanul megoldotta, és ma már senki nem foglalkozik ezzel a témával. A szabadkereskedelmi megállapodások esetében ma is felmerül a megállapodás és a XXIV. cikk összeegyeztethetőségének kérdése (döntően azzal kapcsolatban, hogy fedi-e a megállapodás a felek közötti „kereskedelem lényegében egészét” – „*substantially all trade*”),¹⁰ de a valóságos gazdasági integrációk esetében a kérdés már lekerült a napirendről.

A regionális szabadkereskedelmi rendszerek és az ezek megteremtésére irányuló politikai törekvések ma már szinte felsorolhatatlanok. Némi túlzással mondható, hogy ma szinte mindenki mindenkivel tárgyal minden kontinensen, folyik a nagyok

¹⁰ Az EK-val kötött társulási egyezményünk tárgyalása során, a magyar fél többek között erre a feltételre hivatkozott annak alátámasztásaként, hogy az egyezménynek a mezőgazdasági termékek kereskedelmét is be kell vonnia a szabályozási körébe.

és kevésbé nagyok versenye. Ez a gazdasági és geopolitikai megfontolások és törekvések által vezérelt „*competitive liberalisation*” ma a világkereskedelem meghatározó tényezője, egyben a multilateralitásra épülő univerzális szabályozás szelektív és differenciálttá alakításának a legfontosabb motorja.

Ebben a helyzetben pedig már nem arról van szó, hogy a legnagyobb kedvezmény elve és ezzel az egyenlő elbánás a rendszeren belüli kivétellé, majd a kivétel a rendszer mellett alkalmazott széles körű gyakorlattá válik, hanem arról, hogy új rendszer alakul ki, amely a korábbi, az univerzalitás irányába törő multilaterális világkereskedelmi rendszer helyébe lép. Ez az új rendszer nem univerzális, hanem szelektív, nem egységes, hanem fragmentált, nem egyenlő mindenkivel szemben, hanem csoportonként és országonként differenciált, azaz a két- és többoldalú (regionális) megállapodások tartalmától függően eltérő jogokat és kötelezettségeket állapít meg.

Mindennek pedig a legnagyobb kedvezményes elbánás jogi technikájának elhalásán messze túlmenő jelentősége van. Nem csupán egy szép – keletkezésekor is naiv, univerzalista idealizmust kifejező (bár legalább annyira az akkori legerősebb gazdasági szereplő érdekeit is tükröző) – elv hal el, hanem a világkereskedelemre vonatkozó globális rendszer fragmentálódik, vesz tehát alapvetően ellentétes irányt azokkal a széles körben ismételt tételekkel szemben, amelyek szerint a „globalizáció” egységes intézményi és szabályozási rendszereket hoz létre, a világ lapos („*the world is flat*”), és ha a történelemnek nincs is vége, de legalábbis közeledünk ehhez.¹¹

Az egyenlő elbánás elvének lebomlása ok és okozat is egyben. Ok, mert fokozatos háttérbe szorulása hozzájárult a rendszer gyengüléséhez, a szabályozás egységének oldódásához. De okozat is, mert az egységes szabályozás megtorpanását és erőzóját kiváltó és fokozatosan erősítő világgazdasági és geopolitikai tényezők elkerülhetetlenül ki kellett, hogy kezdjék e szabályozás klasszikus és központi tételét.

Ami a multilaterális kereskedelmi rendszer jelenlegi helyzetét illeti, koránt sincs arról szó, hogy e hetven éve működő, a világgazdaság fejlődésében, a globális növekedésben kiemelkedő szerepet játszó intézmény- és szabályrendszernek a megszűnés veszélyével kell szembenéznie. A WTO és szabályrendszere a vitarendezési mechanizmusával együtt még mindig az egyik legsikeresebb nemzetközi intézmény. De a közel másfél évtizede tartó stagnálás, és a Dohai Forduló vissza-vissza térő kudarcjai jelzik, hogy mélyebb és általánosabb változások és folyamatok befolyásolják e rendszer alakulását, amelyek szélesebb körű és alaposabb elemzést igényelnek.

¹¹ Lásd: *Friedman* [2005].

A továbblépést, a körtárgyalások legalább részleges sikerét akadályozó gazdasági és politikai tényezők közismertek, és itt elemzésükre sem hely, sem szükség nincs. A jelenlegi helyzet lényege pedig abban foglalható össze, hogy bár 2013 decemberében Baliban egyes részterületeken sikerült a WTO-tagállamoknak egyhangú megállapodásra jutni, a kereskedelemkönnyítési megállapodást (*Trade Facilitation Agreement*) végül India és néhány fejlődő ország nem volt hajlandó a 2014. július 1-jei határidő lejártáig megerősíteni, mivel az új indiai kormány nem tartotta megfelelőnek a mezőgazdasági termékek élelmiszer-biztonsági célú készletezésére vonatkozó megállapodást, amely részét alkotja a Bali csomagnak. (Az élelmiszer-biztonsági, állami támogatással finanszírozott készletezésre vonatkozó megállapodás szerint a tagállamok négy éven belül végleges megoldást találnak az ideiglenes úgynevezett „*peace clause*” ügyében, amelynek lényege, hogy a tagállamok átmenetileg nem indítanak vitarendezési eljárást a termelési támogatásokra vonatkozó rendelkezések megsértése miatt.) Az indiai visszalépés által előidézett válsághelyzetre ugyan sikerült a legmagasabb politikai szinten – *Obama* elnök és *Modi* indiai miniszterelnök közötti elvi megállapodással – megoldást találni, de e válság önmagában mutatta, hogy az egész rendszer törékeny, és még a már megkötött, a rendszer egészének működése szempontjából nem központi jelentőségű kérdésekre vonatkozó megállapodások sorsa is bizonytalan.¹²

Az igazi kérdés az, hogy a tartós kudarc és a további fejlődés lehetőségének esetleges bezárulása milyen következményekkel jár és milyen lépéseket igényel globális, regionális és tagállami szinten.

A multilaterális/univerzális rendszer differenciációja és fragmentációja mellett figyelemre méltó jelenség, hogy az eredetileg „*soft*”, majd később egyre keményedő normák az utóbbi években mintha ismét puhábbá válnának. Néhány új – és kevésbé új – tagállam meglepő könnyedséggel kezeli a WTO-szabályokban szereplő és csatlakozásával magára nézve elvállalt kötelezettségét. Volt olyan jelentős ország, amely hosszú csatlakozási tárgyalások után szinte a csatlakozással egy időben jelentett be a WTO-normákkal ellentétes intézkedéseket.¹³ A tagok számának 160-ra növekedése, a szabályozási területek rendkívüli mértékű bővülése, a vitarendezési eljárások kereskedelem- és gazdaságidegen szempontok érvényesítésére történő felhasználása

¹² 2014. november 27-én végül megszületett a WTO Tanácsának döntése, amely elfogadta a TFA alkalmazásáról szóló jegyzőkönyvet, „újraértelmezte” a „*peace clause*”-ra vonatkozó megállapodást, azaz határozatlan időre meghosszabbította azt, valamint megerősítette a „*post-Bali*” agendát, tehát a körtárgyalások folytatására irányuló szándékot.

¹³ Oroszország a csatlakozás után vezetett be a WTO-szabályokkal ellentétes behozatali terheket és akadályokat.

össességében nem segített a fegyelem erősítésének, éppen ellenkezőleg, a túl sok valójában kevesebbet eredményezett, amint ezt a magyar közmondás jól szemlélteti.

Figyelemre méltó, hogy a WTO szabályrendszere minden sikere ellenére sem érte el a világkereskedelem legfontosabb szereplőinek jogrendszerében, illetve bírói gyakorlatában a közvetlen hatályt, azt tehát, hogy a bíróságok a jogvita ügyekben közvetlenül alkalmazzák a GATT/WTO-rendszerben megkötött nemzetközi szerződések rendelkezéseit, és pedig abban az esetben is, ha a nemzetközi szabály ellentétben áll az adott tagállam jogának vagy éppen a közösségi jog valamely rendelkezésével. Az Európai Unió esetében annak ellenére ez a helyzet, hogy maguk az alapszerződések szögezik le [az EKSz. 300 cikk (7) bekezdése nyomán az EUMSZ 216.cikk (2) bekezdése], hogy az Unió által megkötött nemzetközi megállapodások kötelezőek az Unió intézményeire és tagállamaira. A nemzetközi megállapodások főszabályként elsőbbséget élveznek a másodlagos közösségi joggal szemben, tehát a nemzetközi szerződésbe ütköző közösségi jogi rendelkezést érvénytelennek kell nyilvánítani. Nem érvényesül ez a főszabály a nemzetközi kereskedelemre vonatkozó multilaterális egyezmények körében, így a GATT/WTO-megállapodások területén. Az Európai Bíróság több ítéletében kimondta, hogy a GATT/WTO-megállapodások sajátos természetük és szerkezetük következtében általában nem tartoznak azok közé a szabályok közé, amelyek tekintetében a Bíróság felülvizsgálhatja a közösségi intézmények által hozott intézkedések jogszerűségét. E bírói felülvizsgálatra csak kivételesen, akkor van lehetőség, ha a Közösség a WTO szabállyal összefüggésben különleges kötelezettséget („*particular obligation*”) kívánt érvényesíteni, vagy amikor a közösségi intézkedés a WTO-megállapodások pontosan meghatározott rendelkezéseire kifejezetten hivatkozik. A *Léon Van Paris NV kontra Belgish Interventie en Restitutie Bureau*-ügyben a Bíróság azt is kimondta, hogy a gazdasági élet szereplői még abban az esetben sem hivatkozhatnak a közösségi jogszabály és a WTO egyes rendelkezései összeegyeztethetetlen voltára, ha a közösségi jogszabályról a WTO vitarendezési eljárásban hozott DSB (*Dispute Settlement Body*) döntés megállapította, hogy a közösségi szabály ellentétben áll a WTO szabályaival.¹⁴

Az ítélet által hivatkozott jogi érveken túl a téma szempontjából különleges figyelmet érdemel az Európai Bíróság által felhozott utolsó szempont. Az ítélet szerint, ha a közösségi bíróságok elfogadnák a közvetlen felelősségüket azért, hogy biztosítsák a közösségi jognak a WTO szabályaival való összhangját, ez megfosztaná a Közösség jogalkotó és végrehajtó szerveit attól a mérlegelési lehetőségtől,

¹⁴ Lásd: *Dienes-Oehm–Erdős–Király–Martonyi–Somssich–Szabados* [2010], 272–274. Valamint a téma teljes körű feldolgozását a joggyakorlattal együtt: *Zonnekeyn* [2008].

amelyet a Közösség kereskedelmi partnereinek hasonló szervei élveznek. A lényeg tehát a viszonyosság hiánya, az ugyanis, hogy hasonló esetben a legfontosabb partner és versenytárs, az Egyesült Államok hatóságai és bíróságai sem fogadják el a WTO-normák közvetlen hatályát és azt, hogy ezek a szabályok adott esetben a belső jog szabályaival szemben is érvényesüljenek. Bármennyire „megkeményedtek” tehát a kezdetben nemzetközi jogi kötelező erővel nem rendelkező ideiglenes és puha szabályok, bármennyire sikeresen is épült ki a világkereskedelem, sőt egy sor közvetlenül, majd közvetve kapcsolódó terület szabályozási rendszere, a korlátok a rendszer kiteljesedésének és működésének a tetőpontján (tehát még a pénzügyi, szuverén adóssági és gazdasági válság kirobbanása előtt) is jelen voltak és érvényesültek.

A jövő alakítására nézve ma nagyon különbözőek az álláspontok. A Bali utáni válságban sokan felvetették, hogy le kellene zárni a Dohai Forduló vergődését és az új megoldásokat a rendszeren kívül kell keresni, éspedig olyan jogi technikával, ami nem teszi szükségessé valamennyi fél egyetértését, tehát az egyhangúságot. Ilyen jogi technika egyébként a rendszeren belül is ismert, ez pedig a sokoldalú, plurilaterális egyezmények megkötése. Legjobb példa erre a közbeszerzési kódex, amelynek jelenleg 43 részes tagállama van, de további 15–21 ország tárgyal a csatlakozásról. Azt azonban látni kell, hogy éppen a klasszikus kereskedelempolitikai területeken a plurilateralitás nem jelent megoldást, mivel a kívül maradóknak, a fegyelmet nem vállalóknak nyújt versenyelőnyt, nélkülözve a multilaterális szabályozási rendszer egyik legfőbb elvét, azaz a kölcsönös jogok és kötelezettségek egyensúlyát.

Az mindenesetre egyértelmű, hogy jelenleg átfogó megállapodások létrejöttére nagyon csekély az esély, és a deklarált politikai szándékok ellenére a multilaterális/univerzális liberalizáció és szabályozások továbbfejlesztése ma kevéssé tűnik valószínűnek. Egyes meghatározott területeken előtérbe kerülhetnek a WTO-n kívüli, „*outside the auspices*” megoldások, amelyek alkalmazása persze új dilemmák sorát veti fel.¹⁵

Ami a jelenlegi helyzetben nagyon fontos, az az, hogy megőrizzük azt, amit közel hét évtized fejlődése létrehozott és ami minden kihívás, kétség és kritika ellenére összességében jelentős mértékben segítette a világkereskedelem fejlődését, a szabályozás által növelte a jogbiztonságot, serkentette a gazdasági növekedést és hozzájárult a világgazdaság egyensúlyhiányainak enyhítéséhez, valamint az országok, régiók közötti egyenlőtlenség mérsékléséhez, vagy legalábbis az egyenlőtlenség növekedésének féken tartásához. A rendszert a nagyok és hatalmasok találták ki

¹⁵ E megoldás különösen a Bali-fiasco után merült fel erőteljesebben, és a kérdés időközbeni rendezése nem jelenti, hogy ez az út egyszer s mindenkorra lekerült a napirendről.

és hozták létre, egyrészt azért, mert sokan valóban hittek bizonyos értékekben (erre a negyvenes években erősebb volt az indíttatás), másrészt mert úgy vélték, hogy értékeik érvényesítése gazdasági érdekeiket is előmozdítja. Nagy tévedés azonban azt hinni, hogy a multilaterális kereskedelmi intézményrendszer és szabályozás összességében csak a nagyoknak kedvezett. A jogi szabályozás legalább relatív és korlátozott biztonságot teremtett a kisebbek és a még kisebbek számára, a vitarendezési mechanizmus pedig esetenként segítette igazuk érvényesítését. A fejlődő országok részére nyújtott kedvezmények és preferenciák pedig minden bíráló és fogyatékoság ellenére javították ezeknek az országoknak a kiviteli és növekedési lehetőségeit, amely lehetőséggel jó néhány fejlődő ország sikeresen élt is.

A továbblépéshez mindenekelőtt minden szereplőnek tudomásul kellene venni, hogy a világgazdaság és a geopolitikai viszonyrendszer alapvető változásokon ment keresztül, és ezt az intézmények és a szabályozás alakításánál nem lehet figyelmen kívül hagyni.

A rendszer megőrzése ugyanakkor mindenekelőtt azt igényli, hogy mindenki tartsa tiszteletben azt, amit az elmúlt évtizedekben nemzetközi jogi kötelezettségként vállalt. A jog stabilizáló – ha úgy tetszik –, konzerváló szerepe éppen abban áll, hogy az elért eredmények megőrzését biztosítja, és amíg a körülmények nem kényszerítik ki vagy nem teszik lehetővé a normák megváltoztatását, addig a normák mindenkire nézve kötelezőek és az ezáltal megteremtett jogbiztonság mindenki számára előnyös.

A már felépült és jól-rosszul működő rendszer minden valószínűség szerint nem fog leépülni, de az eredetileg kitűzött cél irányába nem fog továbblépni. Egyidejűleg tovább épülnek a kétoldalú és regionális szabadkereskedelmi, szabályozási és integrációs rendszerek, amelyek már ma is messze több figyelmet kapnak, mint a multilaterális világkereskedelmi szabályozás. A transzatlanti kereskedelmi és beruházási megállapodás (TTIP), az Egyesült Államok és 11 ázsiai ország által megkötni szándékozott megállapodás (TPA), az Európai Unió és nagyszámú, a legkülönbözőbb földrészen lévő országgal jelenleg már kitárgyalt (Kanada), tárgyalás és előkészítés alatt álló megállapodás, a nagyszámú, egyelőre viszonylag kevés sikert felmutató regionális integrációs törekvés mind-mind egy sokszínű, fragmentált, szelektív, differenciált rendszer létrejöttét mutatják.

Fel kell tenni a kérdést, hogy a világkereskedelem szabályozási rendszerének ez az átalakulása nem tükröz-e általánosabb összefüggéseket és tendenciákat, amellet természetesen, hogy ez az átalakulás vissza is hat a globális szabályozások többi területére. A kereskedelmi szabályozás, annak a GATT-ban, majd a WTO megállá-

podásokban rögzített multilaterális rendszere az egységes, univerzális világrend álmán alapult. Az egyenlő elbánásra épülő, mindenkit befogadó és mindenki számára előnyös („*trade is good*”) intézmény- és szabályrendszer részben valóban morális szempontokat tükröző aspirációkon, részben nagyon gyakorlati, pragmatikus gazdasági és geopolitikai érdekeken alapult. (Az amerikai külpolitika az Egyesült Államok megalakulása óta a mai napig hordozza ezt az amerikai gondolkodásban jól összeegyeztethető kettősséget.)¹⁶ De ha nincs egységes gazdasági, politikai, kulturális-civilizációs világrend – legfeljebb a gazdaság területén vannak az egység irányába mutató jelek, amelyeket szintén nem szabad eltúlozni –, akkor a nemcsak gazdasági érdekeket és geopolitikai törekvéseket, hanem kulturális-civilizációs tényezőket is hordozó jogi szabályozások sem lehetnek egyöntetűek, egyszínűek, egységesek. A világ tehát a jogi normák és szabályozások terén sem lapos, „*the world is NOT flat*”.

Itt és mai alkalomból azonban érdemes emlékeztetni arra is, hogy a világ és a szabályozások plurális jellege korántsem jelenti azt, hogy nincsenek univerzális alapértékek, amelyek összetartják és reményeink szerint fenntartják az emberiséget. Ez az univerzális erkölcsi minimum minden lehetséges szabályozás alapjául kell, hogy szolgáljon, meg kell(ene) előznie minden gazdasági, (geo)politikai vagy bármilyen más érdeket. E globális szabályozási minimumhoz szükséges értékalapú univerzális konszenzus pedig elengedhetetlen feltétele nemcsak a globális közjavak kollektív kezelésének, hanem az egész emberiséget fenyegető globális kockázatok és veszélyek elhárításának vagy legalábbis mérséklésének.

Felhasznált irodalom

- Bánrévy Gábor* [2009]: A nemzetközi gazdasági kapcsolatok joga. SZIT, Budapest.
Blustein, Paul [2009]: Misadventures of the Most Favoured Nations. New York: Public Affairs.
Dienes-Oehm Egon – Erdős István – Király Miklós – Martonyi János – Somssich Réka – Szabados Tamás [2010]: Az Európai Unió gazdasági joga I. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest.
Friedman, Thomas L. [2005]: The World is Flat. Farrar, Straus & Giroux, New York.
Goldin, Ian – Mariathasan, Mike [2014]: The Butterfly Defect: How Globalization Creates Systemic Risks, and What to Do about It. Princeton University Press.
Jackson, John H. [1969]: World Trade and the Law of the GATT. Bloomington.
Kissinger, Henry [2014]: World Order. Penguin Press, New York.
Martonyi János [2010]: A nemzetközi gazdasági kapcsolatok joga a XXI. században. *Magyar Jog*, 3. szám, 129–132.
Zonnekeyn, Geert A. [2008]: Direct Effect of WTO Law. Cameron May Ltd.

¹⁶ Lásd: *Kissinger* [2014], 6.