

HORVÁTHY BALÁZS

*egyetemi docens**SZE Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar*

A gazdasági szankciók nemzetközi kereskedelmi jogi összefüggései

ABSZTRAKT

A gazdasági szankciók olyan komplex korlátozó intézkedések rendszere, amelyek eszközt biztosítanak külpolitikai, biztonságpolitika célok eléréséhez. 2014 óta, az orosz-ukrán válság kibontakozása nyomán a gazdasági szankciók egyre intenzívebb szerepet töltenek be a nemzetközi kapcsolatokban, és emellett fokozatosan a szankciók felé fordul a közérdeklődés is. A szankciós rezsimek különböző típusú intézkedéseket ötvöznek, és az alábbi írás arra keresi a választ, hogy a szankciós intézkedések miként helyezhetők el a nemzetközi kereskedelmi jog rendszerében.

Kulcsszavak: gazdasági szankciók ■ EU ■ WTO ■ nemzetközi kereskedelmi jog

I. BEVEZETŐ

„A nemzetközi jogban a szankció: probléma” – fogalmazta meg Bibó István tanulmányában,^[1] mellyel általánosabban a nemzetközi jog szankciórendszerére utalt, de a kijelentést helytállóan tekinthetjük a gazdasági és kereskedelmi korlátozó intézkedések szűkebb területén is. A gazdasági szankció, gyakorlati fogalma alapján, olyan korlátozó eszközöket foglal magában, amelyeket az államok külpolitikai, biztonságpolitikai célok elérése érdekében alkalmaznak. A nemzetközi kapcsolatok történetében e korlátozások számos fajtája alakult ki a klasszikus behozatali és kiviteli tilalmaktól kezdődően olyan speciális eszközökig bezárólag, mint a Napóleon 1806-os berlini dekrétumával elrendelt kontinentális

[1] Bibó, 1990, 10.

zárlat.^[2] A téma időszerűsége nem igényel különösebb igazolást: a Krím annexiójával 2014-ben kicsúcsosodó orosz–ukrán konfliktus nyomán Oroszországgal szemben átfogó szankciós rezsimek léptek életbe, amelyek a háború 2022. február 24-i eszkalációját követően szigorodtak, tárgyi hatályukat tekintve lényegesen kibővültek.

A komplex szankciós intézkedések beágyazódása a nemzetközi és nemzeti jogrendekbe számos kérdés elemzését teszi indokolttá, melyek közül az alábbi írás^[3] egy szűkebb összefüggést, a szankciós rezsimek nemzetközi kereskedelmi jogi vetületét tekinti át. A tanulmány elsőként a gazdasági szankciók mibenlétét tisztázza, majd azt vizsgálja, hogy a kereskedelmi jellegű szankciós eszközök milyen módon helyezhetők el a Kereskedelmi Világszervezet (WTO) normarendszerében. E – jogtudományi kutatási jellegű – feladat mellett a tanulmánynak van egy további – személyes és ünnepi jelentőségű – célja is. A szerző az alábbi írással köszönti Prof. Dr. Fazekas Judit prodékán asszonyt, és fejezi ki gratulációját születésnapja alkalmából. *Joyeux anniversaire!*

II. A GAZDASÁGI SZANKCIÓK MIBENLÉTE ÉS TÍPUSAI

A fenti, tág definícióban meghatározottak mellett – vagyis hogy alapvetően kül- és biztonságpolitikai célból alkalmazott korlátozó intézkedésekről van szó – e rezsimek lényeges sajátossága, hogy különböző minőségű és tárgyú intézkedések összetett rendszereként kerülnek alkalmazásra. A gazdasági szankciók komplexitása és heterogén jellege jól illusztrálható az Európai Unió által, az Orosz Föderációval szemben elrendelt korlátozó intézkedések gyakorlati példáján keresztül.^[4] Az uniós szankciós rezsimek már 2014-ben különböző típusú korlátozásokat próbált kombinálni, amelyek tárgyukat tekintve három főbb csoportba sorolhatók. A szankciók egy része általános gazdasági és kereskedelmi korlátozásokat jelent, amelyek az áruk, szolgáltatások forgalmát érintő, valamint egyes befektetésekhez kapcsolódó kereskedelmi korlátokat foglalnak magukban. E körben már a szankciós politika korai szakaszában általános export- és importtilalom lett elrendelve az EU közös katonai listáján^[5] szereplő termékek tekintetében. A korlátozások később ki lettek terjesztve az ún. kettős felhasználási célú termékek és technológiák exportjára, valamint az utóbbi időszakban már közvetlenül a szénhidrogének forgalmára is.

[2] Amely hasonló „szankciós háborút” indított el, amelyet 2014 óta Oroszország és a nyugati államok között is láthatunk. A napóleoni szankcióra válaszul III. György 1870-ben hasonló gazdasági súlyú korlátozó intézkedéscsomagot fogadott el. Ld. részletesen: Crouzet, 1964, 567-588.; Tarján, évszám nélkül, oldalszám nélkül.

[3] Az alábbi írás „Az orosz–ukrán konfliktus nyomán bevezetett kereskedelmi szankciók és a WTO joga” címmel, 2022. március 31-én megtartott előadás alapul vételével készült.

[4] Ld. ehhez: Szép, 2021; Mátyás, 2015, 189-204.; Mátyás, 2015, 157-174.

[5] Ld. Az Európai Unió közös katonai listája.

A szankciók második kategóriája a magánszemélyekkel (természetes személyekkel, gazdasági társaságokkal és egyéb szervezetekkel) szembeni korlátozó intézkedések egyes vagyonelemek, részesedések zárolására és utazási tilalomra, vízumkorlátozásra terjed ki. A legutolsó (2022. július 15-i) módosítás utáni állapot szerint vagyont érintő korlátozások és utazási tilalom 1241 személlyel és 118 gazdasági társasággal, valamint egyéb jogalannyal szemben van hatályban, akik a 2014 óta tartó konfliktusban, többek között a katonai műveletek 2022. februári eszkalációjában lényeges szerepet játszottak.^[6] A mozgásszabadság korlátozását célzó egyéni korlátokat egészítik ki a vagyonok befagyasztását célzó különböző intézkedések, amelyek az érintett személyek befektetéseit, mindennemű gazdasági érdekelttségét és vagyonát – beleértve a készpénzt, csekket, banki letéteket, üzletrészeket és részvényeket stb. – érintik.

Végül tárgyakat tekintve a harmadik kategóriába sorolhatók az Oroszországgal szemben alkalmazott speciális, büntető célzatú diplomáciai intézkedések, amelyek bevezetéséről az Európai Unió a gazdasági szankciók politikai súlyának és hatásainak erősítése végett döntött. Ennek keretében említendő, hogy az uniós tagállamok közös diplomáciai akcióként már 2014-ben kezdeményezték Oroszország OECD-vel, valamint az OECD mellett működő Nemzetközi Energia Ügynökséggel folytatott csatlakozási tárgyalásának felfüggesztését. Hasonlóan, a közös fellépés eredményeként az elmúlt években a legjelentősebb nyugati gazdaságokat összefogó G8 államok találkozóit már Oroszország részvétele nélkül, G7-ként tartják.

A szankciós intézkedések tárgy szerinti felosztása mellett lényeges a jogalap szerint kategorizálás. A korlátozó intézkedések önálló típusát jelentik a multilaterális szankciók: az ENSZ Alapokmány VII. fejezete alapján a Biztonsági Tanács által meghatározott szankciós intézkedéseket az ENSZ valamennyi tagja köteles végrehajtani. Habár az Európai Unió formálisan nem tagja az ENSZ-nek, ebben a tekintetben a végrehajtáshoz szükséges intézkedések uniós szinten kerülnek elfogadásra.^[7] Az EU egy sajátos, „hibrid” eljárásban – a közös kül- és biztonságpolitika keretében elfogadott európai tanácsi határozat és az azt végrehajtó tanácsi rendelet elfogadása révén^[8] – biztosítja az ENSZ szankciók uniós jogi státuszát. Ilyen esetben az államok – beleértve az EU-t – az ENSZ Biztonsági Tanácsának határozatait hajtják végre, így a szankciók szakpolitikai döntéshozatali centruma is a multilaterális szintre koncentrálódik.

A szankciók külön altípusának tekinthetjük azokat a kiegészítő intézkedéseket, amelyeket az államok az ENSZ-szankciók mellett, azonban azokon túlme-

[6] A személyeket korlátozó listán szerepel példának okáért maga Vlagyimir Putyin, Szergej Lavrov, a 2022. február 24-i katonai műveletekről döntést hozó Nemzetbiztonsági Tanács tagjai, vagy a bucsai és mariupoli tömeges atrocitásokért felelős katonai vezetők. A jelenleg hatályban lévő korlátozásokat 2023. március 15-ig meghosszabbították. Ld. a vonatkozó tanácsi rendelet hatályos, konszolidált változatát: Tanács 269/2014/EU rendelete (HL L 078, 2014.3.17., 6.).

[7] Az ENSZ és Európai Unió viszonyához ld. Knapp, 2020, 200-201.

[8] A forrásokhoz részletesen ld.: Fazekas, 2011, 83. Az EU kereskedelmi szankciók tekintetében fennálló hatásköréhez ld. Bartha, 2015, 7. fejezet.

nően fogadják el és alkalmazzák. Ezek olyan kiegészítő intézkedések, amelyeket az ENSZ szankciórendszereinek megerősítése érdekében tartanak szükségesnek bevezetni. Jellemüket tekintve e kiegészítő intézkedések már autonómnak tekinthetők, de lényeges, hogy a főbb keretek rögzítettek az ENSZ BT határozatokban, amelyek adott esetben közvetlenül ösztönzik a tagállamokat, hogy a már elfogadott multilaterális rezsím végrehajtása érdekében alkalmazzanak megerősítő eszközöket. Végül a szankciós rezsímek legszélesebb köre az államok – és ebben a tekintetben az EU – által autonóm jelleggel bevezetett korlátozó intézkedéseket foglalja magában. Az autonóm intézkedések az ENSZ-szankciók hiányában alkalmazott korlátozások, amelyeket többnyire olyan esetekben alkalmaznak, amikor az ENSZ BT valamely állandó tag vétója miatt nem képes dönteni multilaterális szankciós rezsímről, vagy eleve fel sem merül a szankciós döntés lehetősége. Hasonló helyzetre szolgál például az orosz–ukrán konfliktus, amelyben az agressziót elkövető fél, Oroszország az ENSZ BT állandó tagja. Ebből kifolyólag a bevezetett szankciós rezsímek – beleértve fent hivatkozott uniós korlátozó intézkedéseket is – az ENSZ BT döntésének hiányában, autonóm módon lettek bevezetve, amelyeket az államok – a hatékonyság növelése érdekében – többnyire egymással összhangban alkalmaznak.^[9]

III. A SZANKCIÓS KORLÁTOZÁSOK ÉS A WTO JOGA

A fentiek alapján a szankciók olyan komplex korlátoknak tekinthetők, amelyek ötvözik a kereskedelmi, befektetési, pénzügyi intézkedésektől a gazdaságdiplomáciai lépésekig terjedő, különböző jellegű eszközöket, és együttes hatásukkal járulnak hozzá a kitűzött külpolitikai, biztonságpolitikai cél eléréséhez. A nemzetközi kereskedelmi jog szemszögéből nézve a gazdasági szankciók különböző komponensei közül mindenekelőtt azok a kereskedelmi jellegű intézkedések bírnak jelentőséggel, melyek a WTO-jog tárgyi hatályának körébe vonhatók. Ebből kifolyólag a WTO kontextusában elsődlegesen az áruforgalmat és szolgáltatáskereskedelmet érintő intézkedések értékelhetők, más, pl. gazdaságdiplomáciai intézkedések, vagy a magánszemélyek mozgását korlátozó eszközök nem relevánsak. Ezek a szankciós intézkedések első megközelítésben ellentétesek a legnagyobb kedvezmény elvével,^[10] mely szerint egy WTO-tagállamnak az import és export tekintetében alkalmazott eszközeik kapcsán minden olyan kedvezményt azonnal és feltételek nélkül meg kell adnia a többi tagállamnak, amelyet a szóban forgó tagország harmadik országnak biztosít.

[9] A szankciók hatékonyságához ld. Szép, 2015, 117-131.

[10] Ld. Az 1994. évi Általános Vám- és Kereskedelmi Egyezmény I. cikk (továbbiakban: „GATT”). Ha kifejezett jelentősége van annak, hogy a hivatkozás a korábbi GATT szövegváltozatára irányul, ezt a „GATT 1947” kifejezéssel jelezzük; Kihirdette: Tanács 94/800/EK határozat (továbbiakban: „WTO-egyezmény”), 1. a) melléklet, HL L 336 (1994.12.23.), 1.

Másképpen megfogalmazva, ez azt jelenti, hogy a WTO egy tagállama nem részesítheti kevésbé kedvező elbánásban egy másik tag termékét, mint amilyen módon az összes többi ország hasonló termékeit kezeli, vagyis e mögött a hátrányos megkülönböztetés elvének tilalma áll. A legnagyobb kedvezmény elvét a GATS is tartalmazza,^[11] így a szankciók szolgáltatáskereskedelmi aspektusait, pl. az Oroszországgal szemben alkalmazott szankciók között az olajipari beruházásokhoz, vagy a bankok tevékenységéhez köthető szolgáltatási tilalmakat az alapelv szintén érinti. Ezen túlmenően a szankciós intézkedések az egyenlő elbánás (nemzeti elbánás) elvével sem egyeztethetők össze. Ennek értelmében a WTO-tagállamok a többi tagország termékeit szabályozási szempontból nem részesíthetik kevésbé kedvező elbánásban, mint a saját nemzeti termékeiket.^[12]

A WTO-tagállamok által bevezetett szankciók tehát sérthetik a GATT és a GATS alapján fennálló kötelezettségeket. Ez alapján adódik a kérdés, hogy a WTO-jog biztosít-e olyan jogalapot, amely ezen intézkedések mentesítését teszi lehetővé, vagyis kivételként a bevezetett és a fenti alapelveket sértő gazdasági szankciós intézkedéseket igazolja. Túllépve az értelemszerűen kizárható kivételeken,^[13] az alapvető biztonsági (nemzetbiztonsági) érdekre történő hivatkozás^[14] az egyetlen olyan kivételi rendelkezés, amelynek alkalmazása az ilyen tényállások keretei között reálisan megfontolható. Az alábbiakban e kivételi szabállyal foglalkozunk.

IV. A SZANKCIÓK IGAZOLÁSA AZ ALAPVETŐ BIZTONSÁGI ÉRDEKRE HIVATKOZÁSSAL, A WTO MEGALAPÍTÁSÁT MEGELŐZŐEN

A nemzetbiztonsági érdekre (*essential security interest*) vonatkozó rendelkezés már a GATT eredeti, 1947-es szövegváltozatában szerepelt, és e mentesítést az 1994-es reform is érintetlenül hagyta. Úgyszintén e szöveg lett átemelve a GATS XIVbis cikkébe is. A kivétel általános megközelítésben a tagállamoknak lényeges mozgásteret biztosít azokban az esetekben, ha alapvető biztonságuk, nemzetbiztonsági, biztonságpolitikai érdekeik forognak kockán, és felhatalmazást ad, hogy ilyen esetekben teljes egészében eltérjenek a GATT 1994 és GATS által lefektetett kötelezettségeiktől. Ennek igazolására három esetet nevesít. Egyfelől a tagállamok megtagadhatnak minden olyan rendelkezést, amely olyan információk közlésére kötelezne, amelynek kiadása a tagállam nemzetbiztonsá-

[11] WTO-egyezmény, 1. b) melléklet: Általános Egyezmény a Szolgáltatások Kereskedelméről (GATS) II. cikk (1) bekezdés.

[12] GATT III. cikk.

[13] A speciális tényállás miatt nem alkalmazható az általános kivételi szabály (GATT XX. cikk), valamint logikailag is kizárt más, az alapelvektől eltérést engedő, pl. a szabadkereskedelmi övezetekre és vámuniókra alkalmazandó speciális mentesítés (GATT XXIV. cikk).

[14] GATT XXI. cikk és GATS XIVbis cikk.

gi érdekeivel ellentétes lenne.^[15] Másrészt felhatalmazza a tagállamokat, hogy nemzetbiztonsági érdekeik védelméhez szükséges intézkedéseket szabadon meghozzák, kifejezetten utalva a fegyverek, lőszeres és hadianyagok forgalmára, valamint a háborús állapotokra, illetve a nemzetközi kapcsolatok egyéb válságos helyzeteire.^[16] Harmadik lehetőségként pedig megerősíti, hogy a tagállamok az ENSZ Alapokmányából a nemzetközi béke és biztonság fenntartására irányuló feladatainak végrehajtását szolgáló intézkedéseket meghozhatják.^[17]

E három esetkör közül a klasszikus gazdasági szankciók kapcsán a második esetkör bír érdemi jelentőséggel, illetve a harmadik lehetőség mérlegelése is további vizsgálatot igényel, így a továbbiakban e szempontokat vizsgáljuk mélyebben.

A nemzetbiztonsági kivételekkel összefüggésbe hozható eddigi gyakorlat néhány konkrét jogvitára szorítkozik, és mindeddig csak egyetlen vitarendezési eljárásban született olyan végleges döntés, amelyben tagállam korlátozó intézkedéseinek kimentését sikeresen alapozta a GATT XXI. cikk kivételi szabályaira.^[18] Emellett a gyakorlatban megjelenő néhány további esetben is felvetődött a nemzetbiztonsági érdekek mérlegelése, azonban ezek a hivatkozások sikertelenek bizonyultak. Leszűrhető azonban ezen ügyekből is néhány olyan szempont, amely is jelentőséggel bír e jogintézmény vizsgálata szempontjából.

A GATT XXI. cikk alkalmazhatósága első alkalommal a Csehszlovákia által az Egyesült Államokkal szemben, 1949-ben kezdeményezett eljárásban^[19] vetődött fel, amelynek tárgya az USA által bevezetett exportellenőrzés és engedélyezési rendszer bevezetése volt. Az Egyesült Államok szerint e korlátozó intézkedésekre nemzetbiztonsági okokból volt szükség, és csak bizonyos katonai célra is felhasználható, szűk termékkörre volt alkalmazható. A korlátozó intézkedés alapjaként a GATT XXI. cikk (b) pont (iii) bekezdését jelölte meg, vagyis a nemzetközi kapcsolatok válságos helyzetével indokolta az intézkedés szükségességét. A GATT szerződő államai végül elutasították Csehszlovákia kérelmét,^[20] és nem állítottak fel a vita kivizsgálásra munkacsoportot.^[21] Emellett a nemzetbiztonsági érdek mibenlétének meghatározása sem történt meg, amit a tárgyalások végén Csehszlovákia akként értékelt, hogy a tagállamok saját maguk meghatározhatják, mely intézkedések tekinthetők a nemzetbiztonsági érdekek védelméhez szükségesnek.^[22]

[15] GATT XXI. cikk: (a) pont.

[16] GATT XXI. cikk (b) pont.

[17] GATT XXI. cikk (c) pont.

[18] Ld. lent az 5. fejezetben az orosz-ukrán tranzitvitában hozott döntést (DS512 – Russia – Measures Concerning Traffic in Transit).

[19] US – Export Restrictions, GATT/CP. 3/SR.22 (8 June 1949), Third Session – Summary Record of the Twenty-Second Meeting, 4-10.

[20] Ld. US – Export Restrictions, 8-10.

[21] E kezdeti ügy még a paneleljárás meghonosodása előtt vetődött fel.

[22] Ld. US – Export Restrictions, 10.

Habár formális vitarendezésnek nem volt tekinthető, 1961-ben, Portugália csatlakozása kapcsán vetődött fel a GATT XXI. cikk relevanciája. Ghána ugyanis abban az időszakban bojkottot tartott fenn a Portugáliából származó árukkal szemben a portugál kormányzat Afrikával szembeni politikája miatt, utalva kifejezetten az Angolában bekövetkező válsághelyzetre. Ghána a korlátozó intézkedéseit az előző esethez hasonlóan szintén a GATT XXI. cikk (b) pont (iii) bekezdésére alapozta, és megállapította, hogy egy állam nemzetbiztonsági érdekeit ténylegesen fenálló, vagy potenciális veszély egyaránt fenyegetheti.^[23]

1975-ben a Svédország által bevezetett, a katonaság által használt lábbelikre vonatkozó importtilalom esetében^[24] szintén utalás történt a GATT XXI. cikkre, azonban ez az ügy is a formális vitarendezésen kívül maradt. Svédország érvelése szerint az importtilalom a válságban lévő hazai gyártás fenntartását – voltaképpen védelmét – szolgálta, amely a svéd nemzetbiztonsági politika érdekében volt szükséges.^[25] Fontos megállapítása volt a tagállamoknak, hogy a GATT XXI. cikke nem igényel konzultációt, tehát a korlátozásban érdekelt állam egyoldalúan hozhatja meg a szükséges intézkedéseket.^[26] Ennél az esetnél is látható volt azonban, hogy a cikk alkalmazását nagyban befolyásolja, ki értelmezheti a GATT XXI. cikk tárgyi hatályát, vagyis ebben az esetben mely katonai célra használt lábbelikkal kapcsolatos korlátozás igazolása lenne elfogadható. Más szóval: a nemzetbiztonsági kockázati körbe vonható termékeket maga a tagállam határozhatja meg autonóm módon, vagy ennek vannak objektív feltételei.^[27] E kérdésekre a válasz továbbra is nyitva maradt.^[28]

Az 1982-ben az EGK, Kanada és Ausztrália által, Argentínával szemben bevezetett gazdasági szankciók háttérében az Egyesült Királyság és Argentína között kialakult, Falkland-szigeteki fegyveres konfliktus, valamint az ennek nyomán az ENSZ Biztonsági Tanácsa által elfogadott 502. (1982) sz. határozat végrehajtása állt.^[29] A GATT szerződő felek tárgyalásainak eredményeképpen végül külön határozatot fogadtak el a GATT XXI. cikk alkalmazását érintő kérdésekről.^[30] A határozat jelentősége abban állt, hogy a nemzetbiztonsági kivétel alkalmazásának több eljárási jellegű kérdését is rendezte. Egyrészt kimondta, hogy a korlátozás alá eső szerződő fél irányában a korlátozó államnak a lehető legszélesebb körben meg kell adnia a bevezetett intézkedésekkel kapcsolatos információkat.

[23] Summary Record of the Eleventh Meeting, SR.19/11/Corr.1 (28 December 1961), 196.

[24] Sweden – Import Restrictions on Certain Footwear, L/4250., 17 November 1975.

[25] Sweden – Import Restrictions on Certain Footwear, 3.

[26] Ld. GATT Council Meeting, Minutes of Meeting (10 November 1975).

[27] Konkrét példával megvilágítva, adott esetben katonai bakancsok nemzetbiztonsági érdekekkel fennálló kapcsolata jól érzékelhető, de kérdés, hogy példának okáért részes állam korlátozhatja-e a katonaság által használt papucsok forgalmát.

[28] Alford, 2011, 704-705.

[29] A határozat elismerte, hogy Anglia hivatkozhat az önvédelemre, amennyiben Argentína csapatai nem hagyják el a Falkland-szigeteket. Ld. ehhez: Resolution 502 (1982) of 3 April 1982.

[30] Decision concerning Article XXI of the General Agreement (30 November 1982), L/5426 (2 December 1982).

Ez mindenekelőtt a GATT XXI. cikk (a) pontban említett kivétel alkalmazását kívánta tisztázni. Vagyis, elejét akarta venni a fent említett GATT XXI. cikk (a) pont oly módon történő értelmezésének, hogy a szankciókkal kapcsolatos információk kiadását teljes egészében korlátozhassa a szankcionáló állam a szankcióval sújtott országgal szemben. Másrészt nyilvánvalóvá tette, hogy a korlátozással érintett államok a szankció alkalmazása során is megtartják minden, a GATT-ból fakadó jogosultságukat. Végül a döntés felhatalmazta a GATT Tanácsot, hogy kérelemre egy adott gazdasági szankcióval kapcsolatban további szempontokat is meghatározzon. A határozat az anyagi jogi kérdésekkel nem foglalkozott, azonban két további szempont a szövegből kiolvasható volt. Egyrészt a dokumentum megfogalmazásából következett, hogy a nemzetbiztonsági érdekek fennállása a tagállam teljes mérlegelése alá esik.^[31] Másrészt a határozat egyértelműen kimondta, hogy a korlátozást bevezető szerződő félnek figyelembe kell vennie az érintett harmadik államok érdekét is.^[32]

Szintén említést érdemel az Egyesült Államok által Nicaraguával szemben, 1985-ben bevezetett embargó nyomán kialakult vita. Az Egyesült Államok a gazdasági szankciók kapcsán igazolásként a GATT XXI. cikkét hozta fel, arra hivatkozással, hogy az akkoriban Nicaraguát irányító forradalmi szandinista vezetés valós veszélyt jelent az USA nemzetbiztonságára és külpolitikájára nézve.^[33] Nicaragua ezt az érvelést elutasította, és panel felállítását kezdeményezte. Mivel azonban a panel felhatalmazása szerint nem vizsgálhatta az USA igazolását a GATT XXI. cikkre történő hivatkozás kapcsán, vagyis voltaképpen adottnak kellett vennie az USA által meghivatkozott nemzetbiztonsági érdek fennállását, a panel következtetésében nem tudta kimondani sem azt, hogy az USA megfelelt volna a GATT XXI. cikkből eredő követelményeknek, illetve azt sem, hogy megsértette volna a GATT alapján fennálló kötelezettségeit.^[34] A panel felhatalmazásának korlátozásából, illetve a panel ezen önkorlátozásából alapvetően az a következtetés vonható le, hogy a GATT XXI. cikk a nemzetbiztonsági érdek fennállásának az igazolását a tagállamra bízta, vagyis a tagállam megítélésétől és mérlegelésétől függ, hogy mit tekint a saját biztonsága szempontjából lényeges körülménynek.

V. SZANKCIÓK IGAZOLÁSA A WTO MEGALAPÍTÁSA UTÁN

A WTO megalapítását követően, az új vitarendezési eljárásban a GATT XXI. cikk szerinti mentesítés lehetősége felmerült az EK által az Egyesült Államok-

[31] Ld. Decision concerning Article XXI of the General Agreement, első preambulum-bekezdés.

[32] Decision concerning Article XXI of the General Agreement, harmadik preambulum-bekezdés.

[33] Lekhadia, 2015, 162-163., ill. Bossche – Zdouc, 2013, 597-598.

[34] US – Trade Measures Affecting Nicaragua (Report by the Panel, L/6053, 13 October 1986), 5.3 pont.

kal szemben megindított vitarendezési eljárásban.^[35] Ennek hátterében a Helms Burton Act^[36] által bevezetett szankciós intézkedések álltak. Az USA által elrendelt korlátozások kubai eredetű termékek forgalmát, kubai állampolgárok beutazását és kubai vállalkozásokkal szembeni egyéb gazdasági szankciókat foglaltak magukban. Az EK érvelése szerint az embargós intézkedések számos, a GATT-ból fakadó kötelezettséget sértettek. Az USA álláspontja szerint a szankciók alkalmazása egyrészt alapvető biztonsági érdekeit szolgálta, valamint hivatkozott arra, hogy nem volt teljességgel kereskedelmi tárgyúnak tekinthető, így ezen érvelés szerint a jogvita nem tartozott a GATT-WTO-rendelkezések hatálya alá.^[37] A konzultációt követően a Vitarendezési Testület panelt állított fel, viszont később az EK kérelmére annak eljárást felfüggesztette, így végül az eljárás érdemi döntés meghozatala nélkül megszűnt.

Emellett utalni kell arra, hogy az orosz-ukrán konfliktusnak 2014 után volt egy kevésbé látható, a WTO vitarendezési eljárásnak díszletei között zajló leágazása is. Az Oroszország és Ukrajna között megindult tranzitvitában 2019-ben tették közzé az eljáró panel jelentését.^[38] A testület döntése nemcsak az orosz-ukrán konfliktus miatt bír jelentőséggel, hanem amiatt is, hogy a WTO vitarendezés első olyan döntéssel végződő eljárása volt, amelyben az eljáró panel a nemzetbiztonsági érdek tényállását részletesen elemezte. A vita előzménye az Ukrajnából Oroszországon keresztül, harmadik országokba irányuló tranzitforgalomhoz kapcsolódott, ugyanis az Ukrajnából származó tranzitáruk forgalmával szemben Oroszország korlátozó intézkedéseket vezetett be, kifejezetten megtiltva az Ukrajna területéről érkező olyan nemzetközi közúti és vasúti teherszállítmányok áthaladását, amely Kazahsztánba és a Kirgiz Köztársaságba irányult.

Ukrajna 2016-ban kezdeményezett konzultációt, majd ennek sikertelenségét követően panel felállítását Oroszországgal szemben. Ukrajna érvelése szerint az orosz korlátozó intézkedések ellentétesek Oroszországnak a GATT V. cikkében foglalt, a tranzitszabadságra vonatkozó kötelezettségeivel, a GATT X. cikkében foglalt, a kereskedelmi szabályok transzparenciájára vonatkozó kötelezettségével, valamint Oroszország csatlakozási okmányában foglalt számos további kötelezettségvállalásával. Ezzel szemben Oroszország az GATT XXI. cikke b) pontjában szereplő nemzetbiztonsági kivételre hivatkozott, és utalt arra, hogy ezen intézkedések az alapvető biztonsági érdekeinek védelméhez szükségesek,

[35] US – The Cuban Liberty and Democratic Solidarity Act (Helms Burton) (DS38).

[36] The Cuban Liberty and Democratic Solidarity (Libertad) Act of 1996. A szövetségi törvény Kubával szemben alkalmazott embargós intézkedések további szigorítását célozta. A jogszabály szigorításában szerepet játszott egy 1996-os incidens, melyben a kubai légierő két amerikai felségjelzés alatt közlekedő magánrepülőgépet lelőtt. A repülőket egy kubai menekültek által létrehozott egyesület működtette, amelyekkel rendszeresen repültek be a kubai légtérbe és terjesztettek röplapokat.

[37] Ld. Minutes of DSB meeting of 16 October 1996 (WT/DSB/M/24), 7.

[38] WT/DS512/7 Russia – Measures Concerning Traffic in Transit – Panel report – Action by the Dispute Settlement Body ([29 April 2019]). Az eset elemzéséhez ld. Hartmann, 2019, 899-1027.; Voon, 2020, 96-103.

tekintettel a nemzetközi kapcsolatokban 2014-ben bekövetkezett változásokra. A fentiekben bemutatott korábbi értelmezési vitákra reflektálva Oroszország azon az állásponton volt, hogy a GATT XXI. cikkébe foglalt nemzetbiztonsági érdek egyedi és autonóm fogalom, amelynek tartalma objektív mércével nem határozható meg. Vagyis Oroszország arra hivatkozott, hogy minden tagállam saját maga határozhatja meg, mit tart szükségesnek alapvető biztonsági érdekeinek védelme érdekében, ezt a WTO vitarendezési testülete nem bírálhatja felül.^[39]

A panel hatáskörét fenntartotta a GATT XXI. cikkének értelmezésével összefüggésben és kimondta, hogy a GATT XXI. cikk b) pontja megköveteli annak objektív értékelését, hogy az arra kimentését alapozni kívánó tagállam eleget tett-e a rendelkezésben megfogalmazott követelményeinek, következésképpen elutasította Oroszország azon álláspontját, hogy a GATT XXI. cikk autonóm jellegű, tkp. mintegy „önigazoláson” alapuló norma lenne.^[40] A panel a kritériumok közül vizsgálta, hogy Oroszország intézkedései a GATT XXI. cikk értelmében „háború vagy más, a nemzetközi kapcsolatokban bekövetkezett vészhelyzet idején” történtek-e. Ennek fennállását alapvetően semleges szempontok mentén mérlegelte, vagyis hangsúlyozta, hogy ilyen helyzet fennállását nem befolyásolja önmagában az a tény, hogy a konfliktusban szereplő felek közül melyik visel a nemzetközi felelősséget a „vészhelyzet” bekövetkeztéért. Az adott helyzet körülményei tekintetében a panel nem alkotott szigorú definíciót, csak általánosságban utalt arra, hogy e helyzetek a gyakorlatban sokféle formában jelentkezhetnek, pl. fegyveres konfliktus, burkolt fegyveres konfliktus, mellett akár feszültség fokozódása, egy kiterjedt válság, vagy akár egy államot érintő átfogó instabilitás is a fogalom részeként értelmezhető. Az ENSZ Közgyűlésének határozatait figyelembe véve a panel arra a következtetésre jutott, hogy az Ukrajna és Oroszország között 2014 óta fennálló helyzet a nemzetközi kapcsolatokban fennálló vészhelyzetnek minősül, és hogy az Ukrajna által vitatott intézkedések mindegyikét az adott vészhelyzet idején vezették be. A másik lehatárolt szempont a szükségesség kérdése volt, ugyanis a tagállamok ilyen helyzet fennállásakor olyan intézkedéseket vezethetnek be, melyeket szükségesnek tartanak (GATT XXI. cikk b) pontjának bevezető mondata). A panel megállapította, hogy a GATT XXI. cikk szükségességre utalását úgy kell értelmezni, hogy az intézkedés elrendelése és a kivétel felhívása az intézkedést elrendelő és a kivételre hivatkozó tagállam mérlegelésétől függ, amelynek csak egyetlen objektív korlátját szabta meg a testület: a tagállamnak a szükségesség mérlegelésekor a jóhiszeműség követelményét mint a nemzetközi jog általános elvét figyelembe kell vennie és be kell tartania. Ezzel kapcsolatban a panel arra utalt, hogy a jóhiszeműség megköveteli, hogy a tagállam a hitelesség minimális szintjén (*minimum requirement of plausibility*) igazolja – magyarul tegye „híhetővé” –, hogy az elrendelt korlátozó intézkedések a kialakult vészhelyzet, vagy háborús helyzet kezelését szolgálják. Mindezek alapján a panel arra a következtetésre jutott, hogy Orosz-

[39] Ld. WT/DS512/7 Russia – Measures Concerning Traffic in Transit – Panel report, 7.26. szakasz.

[40] Ld. WT/DS512/7 Russia – Measures Concerning Traffic in Transit – Panel report, 7.102. szakasz.

ország határozhatta meg e kérdéses intézkedések szükségességét, mivel kellően plauzibilissé tette, hogy az intézkedések a nemzetközi kapcsolatokban kialakult végrehelyezethez kapcsolódnak. Lényeges, hogy a felek végül elfogadták a panel jelentésében foglaltakat, így sem Ukrajna, sem Oroszország nem nyújtott be fellebbezést az akkoriban még működő Fellebbezési Testület előtt.

Végül megemlíthető, hogy az előzőekben tárgyalt kimentési jogalaphoz képest ugyan a GATT XXI. cikk (c) pontjának voltaképpen érdemi gyakorlata nincs, azonban az ebben a szakaszban szabályozott kivétel értelmezése kevesebb kérdést hagy megválaszolatlanul. Ez a mentesítés a WTO-tagállamok azon korlátozó intézkedéseit érinti, amelyek az ENSZ Alapokmányából eredő kötelezettségeikkel összhangban a nemzetközi béke és biztonság fenntartására irányulnak. E szakasz tehát a tagállamok azon kereskedelmi embargós intézkedéseit mentesíti, amelyeket az ENSZ Alapokmány 41. cikke alapján a Biztonsági Tanács felhatalmazásával vezetnek be. Ezek a szankciós intézkedések az Alapokmány 25. cikke alapján kötelezőek az ENSZ tagállamokra, vagyis a GATT XXI. cikk (c) pontja az ennek nyomán keletkező kollízióknak a feloldását szolgálja.^[41] Az előző pontban tárgyalt tényálláshoz képest ez a mentesítési lehetőség lényegesen egzaktabb, tekintettel arra, hogy egyedül az ENSZ felhatalmazás meglététől függ annak alkalmazhatósága. A GATT XXI. cikk (c) pontjában szereplő tényállást, vagyis az ENSZ Alapokmánnyal összhangban a nemzetközi béke és biztonság fenntartására irányuló tevékenységet érdemben eddigi közvetlenül egyetlen vitarendezési ügy sem érintette.

VI. KÖVETKEZTETÉSEK

A GATT XXI. cikk kivételi normájának elemzése után nem tűnik túlzónak, hogy a bevezetőben Bibó idézett megállapítását analógiaként a gazdasági szankciókra alkalmaztuk, vagyis „problémás” jogintézményről van szó. A nemzetbiztonsági érdek fennállásának és a speciális körülményeknek az alátámasztására a GATT XXI. cikke széles mérlegelési lehetőséget ad, de alapvetően a vonatkozó gyakorlat csekély jelentősége miatt nem minden tekintetben egyértelmű, hogy a kivételi szabályok adott rendelkezéseit milyen módon lehet értelmezni. Ezen a helyzeten lényegesen a WTO vitarendezési testülete által a tranzitforgalmi vitában meghozott döntése sem változtatott, ugyanis a panel jelentése nem határozott meg szigorú feltételeket a kivétel meghívhatóságára kapcsán. Emellett a fent ismertetett korábbi gyakorlat és a jelen eset is jól mutatja, hogy a gazdasági szankciók alapvetően olyan eszköznek tekinthetők, melyek ér-

[41] Megjegyezhető, hogy érdemi kollízió nem keletkezik, ugyanis ezt maga az ENSZ Alapokmányának 103. cikke rendezi, mely szerint ha az ENSZ tagállamoknak az Alapokmányból folyó és bármely egyéb nemzetközi megállapodásból eredő kötelezettségei összeütköznének, az Alapokmányból eredő kötelezettségeiket illeti elsőbbség.

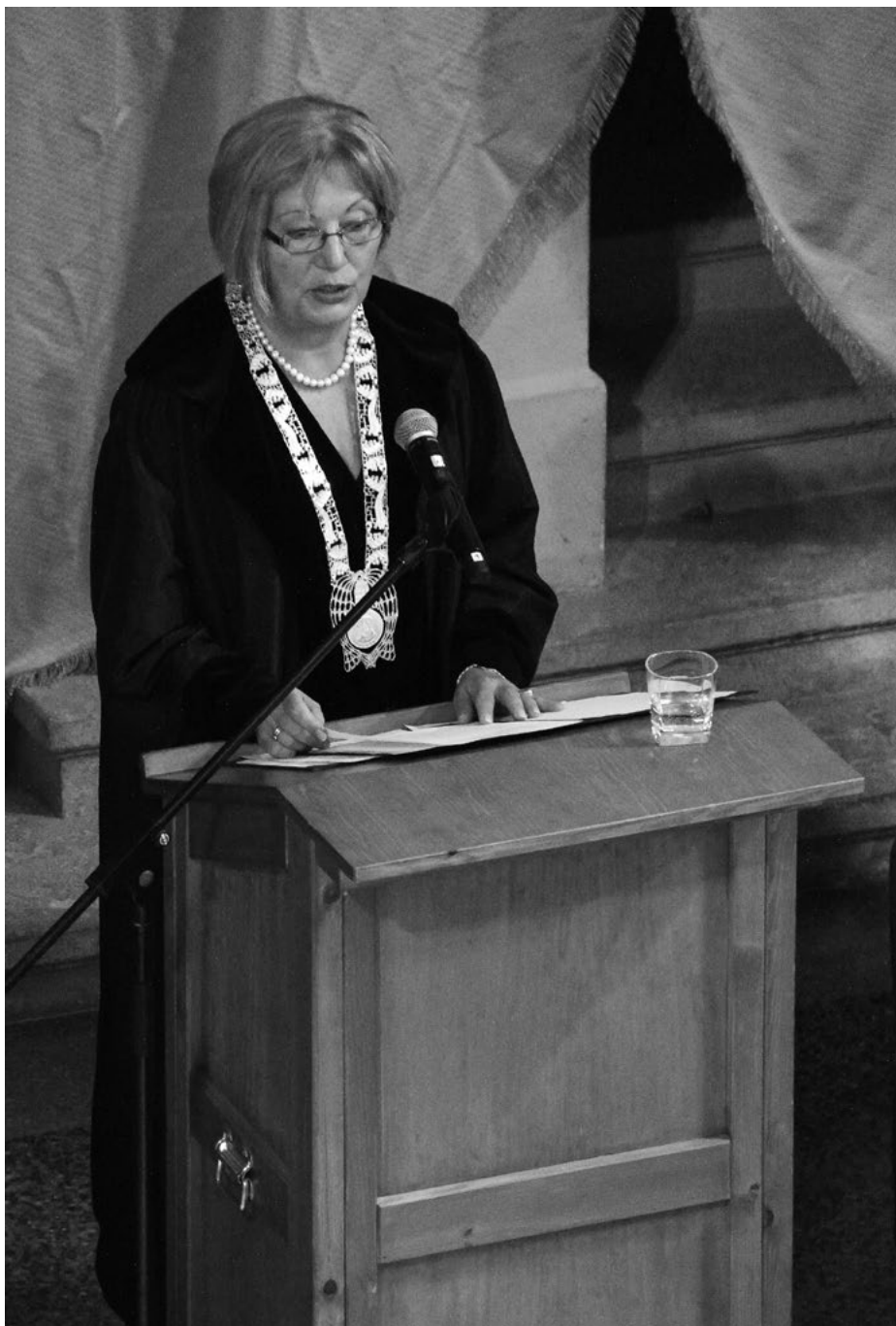
telmezhethők ugyan kereskedelempolitikai megfontolások mentén, azonban a gyakorlatban nem lehet attól elvonatkoztatni, hogy alapvető célkitűzéseik lényegesen túllépnek a kereskedelempolitikán, onnan nézve már pusztán csak a külpolitika szolgálojának tűnhetnek. Mindez azért fontos, mert a gazdasági szankciók efféle természete eleve nehezé teszi a jogi értékelés lehetőségeit és azt, hogy ezeket az eszközöket a WTO eljárásaiban jogilag „transzformáljuk”, tehát alkalmassá tegyük arra, hogy jogi fogalmakkal leírhatóvá váljanak. Következésképpen a szankciók „problematikus” karaktere is éppen ebből a kettős természetből fakad.

IRODALOM

- Alford, Roger P (2011): The Self-Judging WTO Security Exception. In: *Utah Law Review*. 2011/ 3. sz.
- Bartha Ildikó (2015): *Nemzetközi szerződéses mozgásban*. Dialóg Campus, Budapest–Pécs.
- Bibó István (1990): A szankciók helye a nemzetközi jogban. In: Bibó István: *Válogatott tanulmányok*. 4. kötet. 1935–1979. Magvető, Budapest.
- Bossche, Peter Van den – Zdouc, Werner (2013): *The Law and Policy of the World Trade Organization. Text, Cases and Materials*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Crouzet, François (1964): Wars, Blockade, and Economic Change in Europe, 1792-1815. In: *The Journal of Economic History*. Vol. 24, No. 4 (Dec., 1964). DOI: <https://doi.org/10.1017/s0022050700061271>.
- Fazekas Judit (2011): Az Európai Unió jogforrási rendszere és jogalkotási eljárásai a Lisz-szaboni Szerződés után. In: *Miskolci Jogi Szemle*. 2011/különszám.
- Hartmann, Stephanie (2019) : Russia – Measures Concerning Traffic in Transit (WTO). In: *International Legal Materials*. 2019/5. sz. DOI: 10.1017/ilm.2019.40.
- Knapp László (2020): *Az Európai Unió nemzetközi személyisége*. Gondolat, Budapest.
- Lekhadia, Rishika (2015): Can the West Justify its Sanctions against Russia under the World Trade Law? In: *The Indian Journal of International Economic Law*. Vol. VII.
- Mátyás Imre (2015): Az ukrán válság jogi nézőpontból – A gazdasági szankciók. In: *Publicationes Universitatis Miskolcensis – Sectio Juridica et Politica*. Tomus XXXIII.
- Mátyás Imre (2015): Gazdasági szankciók, mint a politikai viták megoldásának módszere – az ukrán válság. In: Szabó Sarolta (Szerk.): *Bonas iuris margaritas quaerens. Emlékkötet a 85 éve született Bánrévy Gábor tiszteletére*. Pázmány Press, Budapest.
- Szép Viktor (2015): A gazdasági szankciók politikai hatékonysága. In: *Politikatudományi Szemle*. 2015/4. sz.
- Szép Viktor (2021): *The framework for collective decision-making in EU foreign policy: the case of the sanctions imposed against Russia (PhD disszertáció)*. Debreceni Egyetem, Debrecen. (Elérhető: <https://dea.lib.unideb.hu/items/af6aad0b-a15a-4cc2-a124-f3f5ea933f75>, Letöltés ideje: 2022.12.15.).
- Tarján M. Tamás: Napóleon bevezeti a kontinentális blokádot. In: *Rubicon Online*. (Elérhető: <https://rubicon.hu/kalendarium/1806-november-21-napoleon-bevezeti-a-kontinentalis-blokadot>. Letöltés ideje: 2022.12.15.).
- Voon, Tania (2020): Russia – Measures Concerning Traffic in Transit. In: *American Journal of International Law*. 2020/1. sz. DOI: 10.1017/ajil.2019.72.

JOGFORRÁSOK

- Az orosz-ukrán konfliktus nyomán bevezetett kereskedelmi szankciók és a WTO joga. In: *Az orosz-ukrán válság jogi kérdései*. Szimpózium, Társadalomtudományi Kutatóközpont, Budapest, 2022.
- 1994. évi Általános Vám- és Kereskedelmi Egyezmény.
- A katonai technológia és felszerelések kivitelének ellenőrzésére vonatkozó közös szabályok meghatározásáról szóló 2008/944/KKBP tanácsi közös álláspontra által szabályozott eszközök, 2014. március 17.), HL „C” 107/1 (2014.4.9).
- A Tanács 269/2014/EU rendelete az Ukrajna területi integritását, szuverenitását és függetlenségét aláásó vagy fenyegető intézkedések miatti korlátozó intézkedésekről, (HL „L” 078, (2014.3.17.).
- A Tanács 94/800/EK határozata a többoldalú tárgyalások uruguayi fordulóján (1986–1994) elért megállapodásoknak a Közösség nevében a hatáskörébe tartozó ügyek tekintetében történő megkötéséről, HL L 336 (1994.12.23.).
- Decision concerning Article XXI of the General Agreement (30 November 1982), L/5426 (2 December 1982) (Elérhető: https://www.wto.org/gatt_docs/english/SULPDF/91000212.pdf. Letöltés ideje. 2022.12.15.).
- DS38 – US – The Cuban Liberty and Democratic Solidarity Act (Helms Burton).
- DS512 – Russia – Measures Concerning Traffic in Transit.
- GATT Council Meeting, Minutes of Meeting (10 November 1975), C/M/109. 9. (Elérhető: https://www.wto.org/gatt_docs/English/SULPDF/90430147.pdf. Letöltés ideje. 2022.12.15.).
- Resolution 502 (1982) of 3 April 1982. (Elérhető: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/502%281982%29. Letöltés ideje. 2022.12.15.).
- Summary Record of the Eleventh Meeting, SR.19/11/Corr.1 (28 December 1961). (Elérhető: https://www.wto.org/gatt_docs/English/SULPDF/90280183.pdf. Letöltés ideje. 2022.12.15.).
- Sweden – Import Restrictions on Certain Footwear, L/4250, 17 November 1975. (Elérhető: https://www.wto.org/gatt_docs/English/SULPDF/90920073.pdf. Letöltés ideje. 2022.12.15.).
- The Cuban Liberty and Democratic Solidarity (Libertad) Act of 1996 (Helms–Burton Act, Pub.L. 104–114, 110 Stat. 785, 22 U.S.C. §§ 6021–6091).
- US – Export Restrictions, GATT/CP.3/SR.22 (8 June 1949), Third Session – Summary Record of the Twenty-Second Meeting. (Elérhető: https://www.wto.org/gatt_docs/English/SULPDF/90060100.pdf. Letöltés ideje. 2022.12.15.).
- US – Trade Measures Affecting Nicaragua (Report by the Panel, L/6053, 13 October 1986).
- WT/DS512/7 – Russia – Measures Concerning Traffic in Transit – Panel report – Action by the Dispute Settlement Body ([29 April 2019]).
- WT/DSB/M/24 – Minutes of DSB meeting of 16 October 1996 (WT/DSB/M/24).



Lévainé Fazekas Judit 2015-ben, a tanévnyitón