

**Horváthy Balázs**

**Az Európai Unió Oroszországi Föderációval szemben bevezetett gazdasági szankciói és a Kereskedelmi Világszervezet joga<sup>1</sup>**

**Összefoglaló**

Az orosz-ukrán válság kibontakozásában a Krím-félsziget annexiója olyan fordulópontot jelentett, amelynek eredményeként az Európai Unió eddig nem tapasztalt mértékben vált képessé az egységes külpolitikai fellépés demonstrálására, és döntött gazdasági szankciók bevezetéséről az Oroszországi Föderációval szemben. Az uniós szankciók az általános gazdasági és kereskedelmi korlátozó eszközökön túlmenően magánszemélyeket közvetlenül érintő szankciós intézkedéseket, valamint büntető célzatú gazdaságdiplomáciai lépéseket is magukban foglalnak. Minthogy az Európai Unió, az uniós tagállamok és Oroszország is tagja a Kereskedelmi Világszervezetnek, így joggal fogalmazható meg a kérdés, hogy miként helyezhetők el e szankciók a WTO rendszerében. A tanulmány ennek vizsgálatára során elemzi az Unió által alkalmazott gazdasági szankciók általános hátterét, majd a szankciós intézkedéseket a Kereskedelmi Világszervezet jogába helyezi és megvizsgálja, hogy azok milyen jogalapra hivatkozással lennének igazolhatók.

\* \* \*

**Balázs Horváthy**

**The Economic Sanctions Imposed by the European Union on Russian Federation and the Law of the World Trade Organization**

**Summary**

The escalation of the crisis in Ukraine reached a tipping point, when the annexation of Crimea by the Russian Federation occurred, and as a result the European Union has shown a greater-than-ever capacity to carry a cohesive foreign policy and triggered a concerted response in the form of a series of restrictive measures labelled “economic sanctions”. Beyond the restrictive economic and commercial measures against Russia and Crimea, these sanctions cover also specific measures imposed on individuals, and punitive economic diplomacy as well. Since the EU, its Member States and also Russia are members of the World Trade Organization, the real question can be posed how these sanctions can be understood in the light of the WTO law. The present paper intends to analyse these questions, examines the general background of the sanctions, and tries to put it into the context of the WTO law, and it hypothetically considers, how these measures could be justified under the WTO obligations.

---

<sup>1</sup> Az írás végleges változata megjelent a *Külgazdaság* 2015/11–12. számában. A tanulmány az MTA TK Lendület-HPOPs Kutatócsoport „Magyarország közpolitikai lehetőségei az Európai Unióban – A jogi keretek elemzése” c. kutatása keretében készült.

## 1. Bevezetés

Az orosz-ukrán válság kibontakozásában a Krím-félsziget annexiója olyan fordulópontot jelentett, amelynek eredményeként az Európai Unió eddig nem tapasztalt mértékben vált képessé az egységes külpolitikai fellépés demonstrálására, és döntött gazdasági szankciók bevezetéséről az Oroszországi Föderációval szemben. Az Unió által elrendelt korlátozó intézkedések egyoldalú – tehát ENSZ felhatalmazás nélküli – gazdasági szankcióknak<sup>2</sup> minősülnek, amelyek heterogén intézkedések összességére utalnak. Az általános gazdasági és kereskedelmi korlátozó eszközökön, pl. hadipari termékek, kettős felhasználású termékek és technológiák tilalmán, a befektetési tevékenység korlátozásán túlmenően magánszemélyeket közvetlenül érintő szankciós intézkedéseket, valamint büntető célzatú gazdaságdiplomáciai lépéseket is magukban foglalnak.

Mint hogy az Európai Unió, az uniós tagállamok és Oroszország is tagja a Kereskedelmi Világszervezetnek (WTO), így megfogalmazható a kérdés, hogy miként helyezhetők el e szankciók a WTO jogában, és ez alapján hogyan minősíthetők az Európai Unió által alkalmazott intézkedések. Az alábbi írás ezt az összefüggést kísérli meg körbejárni. Az Unió által bevezetett gazdasági szankciók általános háttérének bemutatást követően (2. *Az Európai Unió által bevezetett gazdasági szankciók háttere*) e szankciós intézkedéseket a Kereskedelmi Világszervezet jogába helyezi (3. *A gazdasági szankciók a WTO jogának tükrében*) és egyrészt minősíti ezen intézkedéseket a WTO-kötelezettségek alapján, majd hipotetikus jelleggel megvizsgálja, hogy milyen jogalapra hivatkozással lennének igazolhatók ezen intézkedések. Az elemzést végül a következtetések összefoglalása zárja. (4. *Következtetések*).

## 2. Az Európai Unió által bevezetett gazdasági szankciók háttere

### 2.1 Az uniós szankciók bevezetése, célja és jogi karaktere

2014 márciusára nyilvánvalóvá vált azon diplomáciai erőfeszítések hatástalansága, amelyekkel az Európai Unió az Oroszországi Föderációt kívánta rávenni, hogy határozottan lépjen fel az ukrán válság további kibontakozásának megakadályozása érdekében, valamint hogy hagyjon fel az eszkalációt elősegítő politikájával.<sup>3</sup> Ennek eredményeképpen a Tanács a korlátozó intézkedések új szakaszának bevezetéséről döntött. A gazdasági szankciók tárgyában kibocsátott jogszabályok elsősorban orosz és ukrán magánszemélyeket érintő korlátozásokat tartalmaztak (magánvagyonok befagyasztása és utazási tilalom),<sup>4</sup> azonban ezt követően, miközben az Oroszország és Ukrajna között kiteljesedő konfliktus szinte háborús állapotokra kezdett emlékeztetni, a Tanács számos alkalommal módosította a szankciókra vonatkozó jogszabályokat és kibővítette a korlátozó intézkedések típusait és alkalmazási

<sup>2</sup> A gazdasági szankció és az embargó fogalmának átfogó kifejtését terjedelmi okok miatt és az írás alkalmazott jellegéből eredően ehelyütt mellőzzük. Lásd ehhez *Alexander* [2009], 8–28; *Palásti* [2005].

<sup>3</sup> Az orosz-ukrán válság eszkalációjának és az uniós szankciók elrendelésének történeti háttéréhez lásd *Mátyás* [2015a]; 189–204. o.; *Mátyás* [2015b]; 157–174. o.; *Horváthy – Nyírcsák* [2014]; és *Lekhadia* [2015], 151–176. o. Az orosz-ukrán kapcsolatok háttérének értelmezéséhez: *Karácsony – Kocsis – Kovály – Molnár – Póti* [2014], 99–134. o.

<sup>4</sup> Lásd Tanács 2014/145/KKBP határozata (HL L 78/16, 2014.3.17.); és Tanács 269/2014/EU rendelete (HL L 78/16, 2014.3.17.).

körét. A legutóbbi érdemi módosításokat 2014 végén léptették életbe,<sup>5</sup> és a szankciók alkalmazásának 2016 közepéig újabb hat hónappal történő meghosszabbításáról éppen jelen tanulmány lezárásakor, a G20-ak törökországi csúcstalálkozóján született informális megállapodás.<sup>6</sup> Az Európai Unió által bevezetett gazdasági szankciók célja Oroszország elítélése és büntetése volt az ukrán válság eszkalációjában játszott szerepe miatt, és az ehhez kapcsolódó jogi aktusok két fő célkitűzésre épülnek.

Egyrészt, általános célkitűzésként a szankciók nyomás alá helyezik Oroszországot annak érdekében, hogy hagyjon fel az ukrán válság kibontakozását elősegítő lépésekkel, vagyis minden olyan akcióval, amely Ukrajna területi integritását és szuverenitását aláássa, veszélyeztetve ezzel a térség stabilitását és biztonságát (pl. az oroszbarát szeparatisták katonai támogatásának beszüntetése). Másrészt a gazdasági szankciók egyben válaszlépést jelentenek az Ukrajnában elkövetett emberi jogi jogsértések, valamint Ukrajna egy részének annektálása kapcsán azokkal a döntéshozókkal, politikusokkal, gazdasági társaságokkal és egyéb jogalanyokkal szemben, akik felelőssé tehetőek e jogsértések bekövetkeztéért. E célkitűzések alapján látható tehát, hogy az Európai Unió által bevezetett gazdasági szankciók tágabb értelemben vett kül- és biztonságpolitikai célok keresztülvitelét szolgálják, és nem csak pusztán a gazdasági tartalmuk alapján tekinthetők lényegesnek. Találón írta le tehát az intézkedések karakterét Hermann van Rompuy, az Európai Tanács korábbi elnöke, mely szerint az uniós szankciók a külpolitika kelléktárába tartoznak, és „nem önmagában vett célkitűzést, hanem egy cél elérésének eszközét” jelentik.<sup>7</sup>

## 2.2 Az uniós szankciók típusai

Az előzőek szerint tehát a gazdasági szankciók külpolitikai eszközként lényegesen könnyebben értelmezhetők, mint jogi instrumentumként. Nem vitatható azonban, hogy az alapszerződések az alapvető jogi kereteket lefektetik, és ezáltal behatárolják az Európai Unió politikai mozgásterét, amikor gazdasági szankciókat alkalmaz. Ezzel összhangban, minthogy az ukrán válságra vonatkozó nemzetközi jogi (ENSZ) embargó nincs hatályban, a vizsgált gazdasági szankciók az Európai Unió autonóm – közös kül- és biztonságpolitikájához kapcsolható – eszközeiknek tekinthetők.

Az Európai Unió által bevezetett szankciók három típusát lehet megkülönböztetni. A szankciók egy része általános gazdasági és kereskedelmi korlátozásokat jelent, emellett megkülönböztethetünk magánszemélyekkel szembeni vagyoni jellegű és beutazási korlátozást elrendelő intézkedéseket, valamint sajátos gazdaságdiplomáciai rendelkezéseket.

Az első kategória, vagyis az Oroszországi Föderációval és a Krím-félszigettel szemben bevezetett gazdasági és kereskedelmi korlátozó intézkedések keretében az Unió általános export és importtilalmat rendelt el az EU közös katonai listáján<sup>8</sup> szereplő termékek

<sup>5</sup> Lásd Tanács 2014/855/KKBP határozata (HL L 344/29, 2014.11.29.); és Tanács 1290/2014/EU rendelete (HL L 349, 2014.12.5.).

<sup>6</sup> Lester [2015].

<sup>7</sup> EU strengthens sanctions against actions undermining Ukraine's territorial integrity (Council of the European Union; Press Release 8049/14; 21 March 2014), elérhető: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_Data/docs/pressdata/EN/foraff/141741.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/141741.pdf).

<sup>8</sup> Ld. Az Európai Unió közös katonai listája (a katonai technológia és felszerelések kivitelének ellenőrzésére vonatkozó közös szabályok meghatározásáról szóló 2008/944/KKBP tanácsi közös álláspont által szabályozott eszközök, 2014. március 17.), HL „C” 107/1 (2014.4.9.).

tekintetében. A korlátozásokat később kiterjesztették az ún. kettős felhasználási célú termékek és technológiák exportjára is, valamint speciális behozatali korlátozást vezettek be a krími régióból származó termékekre. Ez alól kivételt képeznek azok az esetek, ha a termék „tisztá” eredetét hivatalos ukrán származási okmány igazolja.<sup>9</sup> Ezen túlmenően egyes befektetési tevékenységek is korlátozó intézkedések alá esnek. E megszorítások a közlekedési, távközlési, és energiaágazatban Oroszországban megvalósuló befektetéseket, beleértve az olaj és gázkitermeléssel, valamint bányászattal összefüggő projekteket érinti. A befektetési stop kiegészült e stratégiai ágazatokba irányuló kulcsfontosságú termékek és technológiák exportjának a tilalmával is, valamint a projektekkel összefüggő pénzügyi finanszírozási és biztosítási szolgáltatások is tiltottak.

A szankciók második kategóriája a magánszemélyekkel (természetes személyekkel, gazdasági társaságokkal) szembeni korlátozó intézkedések egyes vagyonelemek, részesedések zárolására és utazási tilalomra terjed ki. A legutolsó (2015. szeptember 15-i) állapot szerint vagyont érintő korlátozások és utazási tilalom 149 személlyel és 37 gazdasági társasággal szemben van hatályban, amely több olyan krími régióhoz köthető vállalkozást is magában foglal, amelyek tulajdonjoga – az anektálás nyomán – az ukrán joggal ellentétes módon változott meg.<sup>10</sup>

A vagyonok befagyasztását célzó intézkedések az uniós jogszabályban megnevezett személyek befektetéseit és mindennemű gazdasági érdekeltségét – beleértve a készpénzt, csekket, banki letéteket, üzletrészeket és részvényeket stb. – érinti. Ez ténylegesen azt jelenti, hogy az érintett személyek nem férhetnek hozzá, nem értékesíthetik, nem adhatják tovább ezen vagyonelemeket. Az utazási korlátozás természetes személyeket érint, amely alapján az adott személy beutazását az Európai Unióba megtagadják. A Tanács a szankciókat elrendelő jogszabályok mellékleteként vezeti a korlátozás alá eső személyek jegyzékét, egyúttal azonban biztosítja a jogorvoslat lehetőségét: az érintett személyeknek ugyanis joguk van, hogy észrevételeket tegyenek a listával kapcsolatban, valamint lehetőségük van a tanácsi döntést az Európai Unió Bíróságánál megtámadni.<sup>11</sup>

Az előzőekben tárgyalt típusok mellett szintén ebben a második kategóriába tartoznak azok a specifikus korlátozó intézkedések, amelyek az Oroszországgal szembeni fellépéssel összefüggésben uniós polgárokat, valamint európai uniós vállalkozásokat érintően írnak elő kötelezettségeket. Ezek közül az orosz állami tulajdonban lévő bankokkal szembeni

<sup>9</sup> Lásd 2014/386/KKBP határozat

<sup>10</sup> Lásd List of persons and entities under EU restrictive measures over the territorial integrity of Ukraine (Council of the European Union; Press Release 1/45; 15 September 2015). Elérhető: [http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/09/pdf/150915-sanctions-table---Persons--and-entities\\_pdf/](http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/09/pdf/150915-sanctions-table---Persons--and-entities_pdf/).

<sup>11</sup> A megindított eljárások közül eddig Andriy Portnov, a volt ukrán elnök egykori adminisztrációjának helyettes vezetője ügyében született döntés: a Törvényszék helyt adott Portnov keresetének, megsemmisítette a vagyonának befagyasztását, és kimondta, hogy Portonov nevének a jegyzékbe vétele nem teljesítette a pénzeszközök befagyasztásával érintett személyek jegyzékbe vételének kritériumait. Emellett lásd. a Törvényszék előtt további folyamatban lévő eljárások közül az ismertebb személyek által indított ügyeket: T-331/14 Mykola Yanovych Azarov kontra Tanács (ukrán miniszterelnök 2010–2014 között); T-339/14 Serhiy Vitaliyovych Kurchenko kontra Tanács (ukrán üzletember); T-347/14 Viktor Fedorovych Yanukovych kontra Tanács (Ukrajna elnöke 2010–2014 között); T-434/14 Sergej Arbusov kontra Tanács (ukrán miniszterelnök 2014. január–február között); T-717/14 és T-720/14 Arkady Rotenberg kontra Tanács (orosz üzletember). A gazdasági társaságokat érintő ügyek közül említhető a Rosneft orosz olajipari vállalat által indított eljárás: T-715/14. NK Rosneft és társai kontra Tanács.

korlátozások emelhetők ki, melyek alapján uniós polgárok és vállalkozások pénzügyi tranzakciókat a korlátozás alá eső bankokkal nem bonyolíthatnak, pénzügyi eszközökkel (kötvényekkel stb.) nem kereskedhetnek. Következésképpen az e kategóriába vonható gazdasági szankciók nem csak külföldi személyeket érinthetnek, közvetetten uniós személyek, gazdasági szereplők tevékenységét is korlátozhatják.

Végül a harmadik kategóriában említhetők az Oroszországgal szemben alkalmazott speciális büntető célzatú gazdaságdiplomáciai intézkedések, amelyek bevezetéséről az Európai Unió a gazdasági szankciók politikai súlyának és hatásainak erősítése végett döntött. Ennek keretében említhető a Tanács döntése, melyben felkérte az Európai Bizottságot, hogy értékelje újra esetről esetre az EU és Oroszország közötti partnerségi programokat és hozzon döntést egyes programok felfüggesztéséről.<sup>12</sup> E felülvizsgálat alól kivételt képeznek a határokon átnyúló kooperációt megvalósító, valamint az orosz civil társadalmat érintő programok. Emellett az Unió tavaly lemondta a tervezett EU–Oroszország csúcstalálkozót<sup>13</sup> és döntöttek arról, hogy nem tartják meg a szokásos kétoldalú tárgyalásokat sem, így többek között felfüggesztették a vízumpolitikai együttműködésről, valamint egy új partnerségi megállapodásról szóló tárgyalásokat is. Az EU tagállamok közös diplomáciai akcióként kezdeményezték Oroszország OECD-vel, valamint az OECD mellett működő Nemzetközi Energia Ügynökséggel folytatott csatlakozási tárgyalásának felfüggesztését is. Emellett tavaly az eredetileg Szocsiba tervezett negyvenedik G8 találkozót sem tartották meg, ehelyett Oroszország részvétele nélkül 2014. június 4–5-én Brüsszelben tartottak G7 találkozót.<sup>14</sup> Említhető továbbá, hogy az Európai Tanács 2014. július 16-án kezdeményezte az Európai Beruházási Banknál az Oroszországot érintő új finanszírozási keretprogram aláírásának elhalasztását,<sup>15</sup> valamint a tagállamok jelezték, hogy hasonló lépéseket fognak tenni az EBRD igazgatótanácsában is az új finanszírozási programok jóváhagyása kapcsán.

### 3. A gazdasági szankciók a WTO jogának tükrében

#### 3.1 A szankciók előzetes jogi minősítése

Az Európai Unió által bevezetett gazdasági szankciók fent ismertetett elemei közül mindenek előtt azok a kereskedelmi jellegű intézkedések bírnak jelentőséggel, melyek a WTO-jog tárgyi hatályának körébe vonhatók. Ebből kifolyólag itt nem értékelhetőek azok az előzőekben bemutatott gazdaságdiplomáciai intézkedések, melyek Oroszország mozgásterét próbálták a nemzetközi gazdasági kapcsolatokban korlátozni, és szintúgy nem bírnak relevanciával a magánszemélyek mozgását korlátozó intézkedések. Következésképpen a WTO jogának szempontjából a fegyvereket, a kettős felhasználású termékeket, a speciális beruházásokhoz kapcsolódó termékeket és szolgáltatásokat érintő korlátozások, a krími és a szakadár

<sup>12</sup> EU sanctions against Russia over Ukraine crisis. *European Union Newsroom*, letölthető: [http://europa.eu/newsroom/highlights/special-coverage/eu\\_sanctions/index\\_en.htm](http://europa.eu/newsroom/highlights/special-coverage/eu_sanctions/index_en.htm).

<sup>13</sup> EU restrictive measures in view of the situation in Eastern Ukraine and the illegal annexation of Crimea (Council of the European Union, Background Note, Brussels, 29 July 2014), letölthető: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/EN/foraff/144159.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/144159.pdf).

<sup>14</sup> The Brussels G7 Summit Declaration (European Commission, Memo, Brussels, 5 June 2014), letölthető: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-14-402\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-402_en.htm).

<sup>15</sup> EU restrictive measures in view of the situation in Eastern Ukraine and the illegal annexation of Crimea (Council of the European Union, Background Note, 29 July 2014). Elérhető: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/EN/foraff/144159.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/144159.pdf).

területekről származó árukkal szembeni importtilalom, illetve az egyes, tiltólistán lévő vállalkozások kereskedelmi tranzakcióinak korlátozása értékelhető.

Ezek a szankciós intézkedések első megközelítésben ellentétesek *legnagyobb kedvezmény elvével*,<sup>16</sup> 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 államnak biztosít. 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,<sup>17</sup> így az uniós szankciók szolgáltatáskereskedelmi aspektusait – pl. az olajipari beruházásokhoz, vagy bankok tevékenységéhez köthető szolgáltatási tilalmakat – az alapelv szintén érinti. Ezen túlmenően az Unió által bevezetett 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.<sup>18</sup>

Az előzetes minősítés alapján tehát az kétséget kizáróan megállapítható, hogy az Európai Unió által bevezetett gazdasági szankciók egyes elemei beleütköznek a fenti alapelvekbe, azaz sértik az Unió GATT 1994 és GATS alapján fennálló kötelezettségeit. Ez alapján adódik a kérdés, hogy a WTO-jog biztosít-e olyan jogalapot, amely ezen intézkedések mentesítését teszi lehetővé, vagyis kivételként az Unió által bevezetett és a fenti alapelveket sértő gazdasági szankciós intézkedéseket igazolja. Túllépve a *prima facie* kizárható kivételeken,<sup>19</sup> a nemzetbiztonsági érdekre történő hivatkozás<sup>20</sup> az egyetlen olyan kivételi rendelkezés, amelynek alkalmazása a jelen tényállás keretei között reálisan megfontolható. Az alábbiakban e kivételi szabállyal foglalkozunk.

### 3.2 Nemzetbiztonsági kivételek a GATT-ban és GATS-ban

<sup>16</sup> Lásd 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 a többoldalú tárgyalások uruguayi fordulóján (1986–1994) elért megállapodásoknak a Közösség nevében a hatáskörébe tartozó ügyek tekintetében történő megkötéséről (továbbiakban: „WTO-egyezmény”), 1. a) melléklet, HL L 336 (1994.12.23.) 1. o. (A határozat magyar fordítása a Hivatalos Lap különkiadásában megjelent, ld. 11. kötet 80. és köv. o.; illetve Magyarországon az egyezmény eredetileg az 1998. évi IX. törvénnyel lett kihirdetve. A továbbiakban a WTO-egyezményként említett hivatkozások a Tanács által elfogadott és közzétett szövegváltozatra értendők).

<sup>17</sup> WTO-egyezmény, 1. b) melléklet: Általános Egyezmény a Szolgáltatások Kereskedelméről (GATS) II. cikk (1) bekezdés. A GATS a legnagyobb kedvezmény elvét a következők szerint határozza meg: „A jelen Egyezmény által érintett bármely intézkedés tekintetében, minden Tag bármely másik Tag szolgáltatásainak és szolgáltatóinak azonnal és feltétel nélkül köteles biztosítani legalább azt a kedvezményes elbánást, amelyet bármely más Tag hasonló szolgáltatásainak és szolgáltatóinak megad.”

<sup>18</sup> GATT III. cikk.

<sup>19</sup> 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).

<sup>20</sup> GATT XXI. cikk és GATS XIVbis cikk.

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 közzétételére kötelezne, amelynek kiadása a tagállam nemzetbiztonsági érdekeivel ellentétes lenne.<sup>21</sup> Másrészt felhatalmazza a tagállamokat, hogy nemzetbiztonsági érdekeik védelméhez szükséges intézkedéseket szabadon meghozzák, kifejezetten utalva a fegyverek, lőszer és hadianyagok forgalmára, valamint a háborús állapotokra, illetve a nemzetközi kapcsolatok egyéb válságos helyzeteire.<sup>22</sup> Harmadik lehetőségként pedig megerősíti, hogy a tagállamok az ENSZ Alapokmányából a nemzetközi béke és biztonság fenntartására irányuló feladatainak végrehajtását szolgáló intézkedéseket meghozhatják.<sup>23</sup> E három esetkör közül az uniós szankciók kapcsán a második esetkör bír érdemi jelentőséggel, illetve a harmadik lehetőség mérlegelése is további vizsgálatot igényel.

### 3.3 A nemzetbiztonsági érdek igazolása az eddigi gyakorlat alapján

A nemzetbiztonsági kivételekkel összefüggésbe hozható eddigi gyakorlat néhány konkrét jogvitára szorítkozik és mindeddig egyetlen vitarendezési eljárásban sem született olyan végleges döntés, amelyben tagállam korlátozó intézkedéseinek kimentését sikeresen alapozta a GATT XXI. cikk vagy a GATS XIVbis kivételi szabályaira. Azonban a gyakorlatban megjelenő néhány olyan – kivétel nélkül a GATT XXI. cikkét érintő – esetben, amikor a nemzetbiztonsági érdekek mérlegelése is felvetődött, leszűrhető néhány olyan szempont, amely a jelen ügy megítélése során is jelentőséggel bírhat.

A GATT XXI. cikk alkalmazhatósága első alkalommal a Csehszlovákia által az Egyesült Államokkal szemben 1949-ben kezdeményezett eljárásban<sup>24</sup> 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

<sup>21</sup> GATT XXI. cikk: (a) pont: „[A jelen Egyezményben semmit sem szabad úgy értelmezni, hogy az] valamely szerződő féltől olyan információ szolgáltatását igényelje, amelyet alapvető nemzetbiztonsági érdekeivel szembenállónak tekint [...]”.

<sup>22</sup> GATT XXI. cikk (b) pont: „[A jelen Egyezményben semmit sem szabad úgy értelmezni, hogy az] valamely szerződő felet olyan intézkedés végrehajtásában akadályoz, amelyet alapvető nemzetbiztonsági érdekei védelmében szükségesnek vél, és pedig (i) hasadó anyagokkal vagy olyan anyagokkal kapcsolatban, amelyekből származnak, (ii) fegyverek, lőszer és hadianyagok forgalmával kapcsolatban, amely közvetlenül vagy közvetve katonai intézményei ellátását szolgálja, (iii) háború idején, vagy a nemzetközi kapcsolatok egyéb válságos helyzetében (...)”.

<sup>23</sup> GATT XXI. cikk (c) pont: „[A jelen Egyezményben semmit sem szabad úgy értelmezni, hogy az] valamely szerződő felet akadályoz bármilyen intézkedésben, amely az Egyesült Nemzetek Alapokmányából eredő kötelezettségei értelmében a nemzetközi béke és biztonság fenntartására irányul.”

<sup>24</sup> US – Export Restrictions, GATT/CP. 3/SR.22 (8 June 1949), Third Session – Summary Record of the Twenty-Second Meeting, 4–10. o. Elérhető: [https://www.wto.org/gatt\\_docs/English/SULPDF/90060100.pdf](https://www.wto.org/gatt_docs/English/SULPDF/90060100.pdf). Az esetet idézi: *WTO* [2012]; *Lekhadia* [2015], 160. o.

GATT szerződő államai végül elutasították Csehszlovákia kérelmét<sup>25</sup> és nem állítottak fel a vita kivizsgálásra munkacsoportot.<sup>26</sup> 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.<sup>27</sup>

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 fennálló, vagy potenciális veszély egyaránt fenyegetheti.<sup>28</sup>

1975-ben a Svédország által bevezetett, a katonaság által használt lábbelikre vonatkozó importtilalom esetében<sup>29</sup> 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.<sup>30</sup> Fontos megállapítása volt a tagállamoknak, hogy a GATT XXI. cikke nem igényel konzultációt, tehát a korlátozásban érdekelt állam egyoldalúan hozhatja meg a szükséges intézkedéseket.<sup>31</sup> 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.<sup>32</sup> E kérdésekre választ továbbra is nyitva maradt.<sup>33</sup>

A jelenlegi Oroszországgal szembeni szankciókhoz legközelebb álló korábbi jogeset az 1982-ben az EGK, Kanada és Ausztrália által Argentínával szemben bevezetett gazdasági szankciókat érintette, amelynek 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.<sup>34</sup> A GATT

<sup>25</sup> Lásd US – Export Restrictions, 8–10. o.

<sup>26</sup> E kezdeti ügy még a paneeljárás meghonosodása előtt vetődött fel.

<sup>27</sup> Lásd US – Export Restrictions, 10. o.

<sup>28</sup> Summary Record of the Eleventh Meeting, SR.19/11/Corr.1 (28 December 1961), 196. o., elérhető: [https://www.wto.org/gatt\\_docs/English/SULPDF/90280183.pdf](https://www.wto.org/gatt_docs/English/SULPDF/90280183.pdf).

<sup>29</sup> Sweden – Import Restrictions on Certain Footwear, L/4250, 17 November 1975. Elérhető: [https://www.wto.org/gatt\\_docs/English/SULPDF/90920073.pdf](https://www.wto.org/gatt_docs/English/SULPDF/90920073.pdf).

<sup>30</sup> Sweden – Import Restrictions on Certain Footwear, 3. o.

<sup>31</sup> Lásd GATT Council Meeting, Minutes of Meeting (10 November 1975), C/M/109. 9. o. Elérhető: [https://www.wto.org/gatt\\_docs/English/SULPDF/90430147.pdf](https://www.wto.org/gatt_docs/English/SULPDF/90430147.pdf).

<sup>32</sup> 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.

<sup>33</sup> Alford [2011], 704–705. o.

<sup>34</sup> A határozat elismerte, hogy Anglia hivatkozhat az önvédelemre, amennyiben Argentína csapatai nem hagyják el a Falkland-szigeteket, lásd Resolution 502 (1982) of 3 April 1982. Elérhető: [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/502%281982%29](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/502%281982%29).



szereződő felek tárgyalásainak eredményeképpen végül külön határozatot fogadtak el a GATT XXI. cikk alkalmazását érintő kérdésekről.<sup>35</sup> 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. Ez mindenek előtt 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.<sup>36</sup> Másrészt a határozat egyértelműen kimondta, hogy a korlátozást bevezető szerződő félnek figyelembe kell vennie az érintett harmadik államok érdekét is.<sup>37</sup>

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 akkoriban Nicaraguát irányító forradalmi szandinista vezetés valós veszélyt jelent az USA nemzetbiztonságára és külpolitikájára nézve.<sup>38</sup> 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 se nem azt, hogy az USA megfelelt volna a GATT XXI. cikkből eredő követelményeknek, illetve se nem azt, hogy megsértette volna a GATT alapján fennálló kötelezettségeit.<sup>39</sup> 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 körülmények.

A WTO megalapítását követően az új vitarendezési eljárásban érdemben egy esetben vetődött fel a GATT XXI. cikk szerinti mentesítés lehetősége. Az EK által az Egyesült Államokkal szemben megindított vitarendezési eljárás,<sup>40</sup> melynek háttérében a Helms Burton

<sup>35</sup> 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](https://www.wto.org/gatt_docs/english/SULPDF/91000212.pdf).

<sup>36</sup> Lásd Decision concerning Article XXI of the General Agreement, első preambulumbekzdés: „Considering that the exceptions envisaged in Article XXI of the General Agreement constitute an important element for safeguarding the rights of contracting parties when they consider that reasons of security are involved”

<sup>37</sup> Decision concerning Article XXI of the General Agreement, harmadik preambulumbekzdés.

<sup>38</sup> *Lekhadia* [2015], 162–163 és *Bossche – Zdouc* [2013], 597–598.

<sup>39</sup> US – Trade Measures Affecting Nicaragua (Report by the Panel, L/6053, 13 October 1986), 5.3 pont. Elérhető: [https://www.wto.org/gatt\\_docs/English/SULPDF/91240197.pdf](https://www.wto.org/gatt_docs/English/SULPDF/91240197.pdf).

<sup>40</sup> US – The Cuban Liberty and Democratic Solidarity Act (Helms Burton) (DS38)

Act<sup>41</sup> által bevezetett szankciós intézkedések álltak. Az USA által bevezetett 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.<sup>42</sup> 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.

Végül megjegyezhető, hogy a GATT XXI. cikk (c) pontjában szereplő tényállást, vagyis az ENSZ Alapokmánnyal összhangban a nemzetközi béke és biztonság fenntartására irányuló tevékenységet érdemben eddig egyetlen vitarendezési ügy sem érintette. Szintén nem volt gyakorlata ez idáig a GATS XIVbis cikkben szereplő kivételi rendelkezésnek sem, viszont mivel annak szövege a GATT XXI. cikkével azonos módon lett megfogalmazva, a fent elemzett gyakorlat értelemszerűen a GATS esetében is mérlegelhető.

### 3.4 A nemzetbiztonsági kivétel alkalmazása az EU Oroszországgal szembeni szankcióira

Figyelembe véve a fenti gyakorlatban megfogalmazott szempontokat, a nemzetbiztonsági kivétel relevanciája érdemben az áruforgalom tekintetében a GATT XXI. cikk (b) és (c) pontok esetében merülhet fel, míg a szolgáltatások vonatkozásában GATS XIVbis cikk alkalmazása vethető fel. Az GATT XXI. cikk (a) pontjában szereplő kivétel nem bír lényeges relevanciával, mivel az Unió által bevezetett gazdasági szankciók a kül- és biztonságpolitikai döntéshozatal keretében transzparens módon lettek elfogadva és közzétéve, így információ visszatartására vonatkozó igazolás vélhetően nem szükséges. Fontos megjegyezni továbbá, hogy a GATT XXI. cikk – ezzel azonos módon a GATS XIVbis cikk is – az említett kivételi tényállások kritériumain túl további szempontokat nem határoz meg, vagyis nem tartalmaz pl. a GATT XX. cikk bevezető rendelkezéséhez (az ún. *chapeau*-hoz) hasonló követelményeket. Ennek megfelelően a kivételi rendelkezések alkalmazása és az Unió korlátozó rendelkezések igazolása – hipotetikus jelleggel – az alábbi módon történhet.

#### 3.4.1 A GATT XXI. cikk (b) pontjának alkalmazhatósága

A GATT XXI. cikk (b) pontjába foglalt kivételek alkalmazása esetében az Uniónak igazolnia kell a nemzetbiztonsági érdekek fennállását, az intézkedés szükségességét, és az egyes speciális esetek körülményeit (hasadó anyagok, fegyverek kereskedelme, és háborús vagy válsághelyzet). A nemzetbiztonsági érdek fennállásának igazolása az Európai Unió szankciói esetében széles mozgásteret biztosít, ugyanis a fenti gyakorlat alapján, mindenek előtt a

<sup>41</sup> 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). 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.

<sup>42</sup> Lásd Minutes of DSB meeting of 16 October 1996 (WT/DSB/M/24), 7. o. Elérhető: [https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE\\_Search/DDFDocuments/21715/Q/WT/DSB/M24.pdf](https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/DDFDocuments/21715/Q/WT/DSB/M24.pdf).

Csehszlovákia–USA közötti kereskedelmi vitában és az EGK, Kanada, Ausztrália Argentínával szembeni embargós intézkedések kapcsán kibocsátott határozatban megfogalmazottak szerint, a nemzetbiztonsági érdek megállapítása az érintett állam megítélésétől függ. Különösképpen az USA–Nicaragua közötti jogvitában megjelenő érvelés szerint ez a döntés a biztonsági érdek fennállásáról érdemben felül sem vizsgálható.

Ennek következtében az Unió szabad mérlegelésétől függ, hogy a krími annexió nyomán elmélyülő orosz-ukrán válság mennyiben tekinthető az Unió és a tagállamok nemzetbiztonságát, külpolitikáját veszélyeztető körülménynek. Ilyen körülményként mérlegelhető önmagában az, hogy az Oroszországi Föderáció megsértette Ukrajna szuverenitását, fegyveres erőket alkalmazott, amit az állam- és kormányfők 2014. március 6-án megfogalmazott nyilatkozatában el is ítélték és egyben felszólították az Oroszországot, hogy a vonatkozó megállapodásokkal összhangban haladéktalanul irányítsa vissza erőit azok állandó állomáshelyére.<sup>43</sup> Mindemellett a Portugália-Ghána vitájában felmerülő szempontok még annyiban is növelik a fennálló mozgásteret, hogy azt ott megfogalmazottak szerint nem csak a tényleges, hanem akár a potenciális biztonsági kockázat is értékelhető nemzetbiztonsági érdeket fenyegető tényezőként.

Kérdés továbbá, hogy a szükségesség igazolása milyen követelmények mentén lehetséges. Szemben a GATT XX. cikkével, amely több tényállás esetében a szükségesség kifejezett igazolását igényli, plauzibilis értelmezésnek tűnik, hogy a GATT XXI. cikk esetében a szükségesség igazolása csak formális kötelezettség. Ez egyrészt a szöveg megfogalmazásából grammatikailag is levezethető, amely szerint olyan nemzetbiztonsági érdekről van szó, melyet a szerződő fél „szükségesnek vél” (*„which [the contracting party] considers necessary”).* Másrészt az előzőekből logikailag is következik, hogyha a nemzetbiztonsági érdek meghatározása teljes egészében a tagállam mérlegelésétől függ, akkor az így szabadon megállapított nemzetbiztonsági érdek önmagában implikálja azt is, hogy az elrendelt szankciók ennek az érdekeknek a védelméhez lesznek szükségesek. Ha tehát elfogadjuk a széles mérlegelési lehetőséget, ez utóbbi értelmezés tűnik valószínűnek.

Végül utalni kell arra, hogy a speciális körülmények igazolása körében az uniós szankciók alkalmazása kapcsán a GATT XXI. cikk (b) (i) bekezdése, amely a hasadó anyagokkal összefüggő korlátozásokat teszi kimenthetővé, a jelenleg ügyben nem bír jelentőséggel. Ezzel szemben a további két lehetőség egyaránt megfontolható az igazolás jogalapjaként. A hivatkozott rendelkezés (ii) bekezdésében katonai intézmények ellátását szolgáló fegyverek, lőszeres és hadianyagok forgalmával kapcsolatos intézkedések az uniós gazdasági szankciók fegyverembargóra vonatkozó részéhez kapcsolható. A gyakorlatban korábban felvetődő szempontok miatt azonban nem eldöntött, hogy ez a kivétel a kettős felhasználású termékekre, mint a katonai intézmények ellátását is szolgáló hadianyagokra is alkalmazható-e. Alapvetően e vita eldöntése nem is biztos, hogy elengedhetetlen, ugyanis a harmadik mentesítési jogalap, vagyis a (iii) bekezdésben említett speciális körülmények, a háború, vagy a nemzetközi kapcsolatok egyéb válságos helyzete közül ez utóbbi igazolhatónak tűnik az orosz-ukrán konfliktus eszkalálódásával összefüggésben is. Ez a kivétel lényegesen szélesebb körben, általános és nem termékspecifikus jelleggel bevezetett intézkedések mentesítését is lehetővé teszi, következésképpen adott esetben a kettős felhasználású termékeket érintő korlátozásokra is alkalmazható. Az „egyéb válságos helyzetek” értelmezése nem egyértelmű, viszont a nyelvtani értelmezés itt is széles mérlegelési lehetőségre utal. A háború mellett az

<sup>43</sup> Ld. Tanács 2014/145/KKBP határozata, első preambulum-bekezdés (HL L 78/16, 2014.3.17.)

„egyéb válságos helyzet” a nemzetközi konfliktusok szélesebb körét átfogó konfliktusát jelentheti, viszont e kontextus alapján feltételezhetően olyan súlyosabb konfliktusokról van szó, melyek lényegüket tekintve összehasonlíthatók a háborúval.<sup>44</sup>

E jogalap alapján történő igazolás esetében tehát feltételezhető, hogy a meghivatkozott válság súlyos jellege szerepet játszana, azonban a korábbi gyakorlatban nem találunk olyan példát, amely orientálhatna ebben a kérdésben. A korábban hivatkozott példák közül az orosz-ukrán válsághoz hasonló helyzetként értékelhető a Ghána által a Portugáliai árukkal szemben bevezetett bojkottja. Ez esetben Ghána arra hivatkozott, hogy az Angolában kialakult válsághelyzet folyamatos veszélyt jelent egész Afrika békéjére és biztonságára nézve, és ez alapján hivatkozta meg a GATT XXI. cikk (b) pont (iii) bekezdését, de mint ahogy erről fent szó esett, az eljárásban érdemi döntés nem született. Következésképpen, az uniós szankciók kimentése során a Krím-félsziget annektálását követő események, a szakadár területeken a fegyveres ellenállás akár csak hallgatóságos támogatása és az ennek nyomán bekövetkező válsághelyzet elképzelhető olyan érveként, amely alátámasztja az „egyéb válságos helyzetre” történő hivatkozást.

### 3.4.2 A GATT XXI. cikk (c) pontjának alkalmazhatósága

Az előző pontban 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<sup>45</sup> alapján a Biztonsági Tanács felhatalmazásával vezetnek be. Ezek a szankciós intézkedések az Alapokmány 25. cikke<sup>46</sup> alapján kötelezőek az ENSZ tagállamokra, vagyis a GATT XXI. cikk (c) pontja az ennek nyomán keletkező kollízióknak a feloldását szolgálja.<sup>47</sup> Az előző pontban tárgyalt tényálláshoz képest ez a mentesítési lehetőség lényegesen egzaktabb, tekintettel arra, hogy egyedül az ENSZ felhatalmazás meglététől függ annak alkalmazhatósága. Viszont mivel az Európai Unió által az Oroszországi Föderációval szemben bevezetett gazdasági szankciók egyoldalú intézkedésként és nem ENSZ felhatalmazás alapján lettek elrendelve, így a mentesítési lehetőség esetünkben nem bír érdemi jelentőséggel.

### 3.5 Az Oroszországi Föderáció által bevezetett ellenszankciók

<sup>44</sup> Singh [2012], 20. o.

<sup>45</sup> ENSZ Alapokmánya 41. cikk: „A Biztonsági Tanács határozza meg, hogy milyen fegyveres erők felhasználásával nem járó rendszabályokat kíván foganatosítani abból a célból, hogy határozatainak érvényt szerezzen és felhívhatja az Egyesült Nemzetek tagjait arra, hogy ilyen rendszabályokat alkalmazzanak. Ilyeneknek tekintendők a gazdasági kapcsolatok, a vasúti, tengeri, légi, postai, távírói, rádió és egyéb forgalom teljes vagy részleges felfüggesztése, valamint a diplomáciai kapcsolatok megszakítása.”

<sup>46</sup> ENSZ Alapokmány 25. cikk: „A Szervezet tagjai megegyeznek abban, hogy a Biztonsági Tanács határozatait a jelen Alapokmánynak megfelelően elfogadják és végrehajtják.”

<sup>47</sup> Megjegyezhető, hogy érdemi kollízió nem keletkezik, ugyanis ezt maga az ENSZ Alapokmányának 103. cikke rendezzi, mely szerint ha az ENSZ tagállamoknak az Alapokmányból folyó és bármely egyéb nemzetközi megállapodásból eredő kötelezettségei összeütköznének, az Alapokmányból eredő kötelezettségeiket illeti elsőbbség.

Habár az elemzés alapvetően az Unió által bevezetett szankciók értékelésére irányul, nem kerülhető meg az Oroszország által elrendelt ellenszankciók megemlítése. Vlagyimir Putyin 2014. augusztus 6-án írta alá azt az elnöki rendeletet,<sup>48</sup> amely az Európai Unióból – és nem mellesleg az Egyesült Államokból, Ausztráliából, Kanadából és Norvégiából – származó élelmiszerek importtilalmát írta elő a nyugati államok által bevezetett gazdasági szankciókra adott válaszként. A behozatali tilalom érinti a marhahús, disznóhús, szárnyasok, halak, zöldség, gyümölcs, sajt, tej és egyéb tejtermékek Oroszországba irányuló forgalmát. Minthogy az élelmiszer tekintetében Oroszország számít az EU második legnagyobb exportpiacának 10%-os részesedéssel,<sup>49</sup> a totális élelmiszertilalom rendkívül súlyosan érintette az EU élelmiszerágazatát, különösképpen az uniós agrárszektor kénytelen komoly negatív hatásokkal szembenézni, ismerve, hogy Oroszország az EU legnagyobb zöldség- és gyümölcsimportőre.<sup>50</sup> Az Európai Bizottság megpróbált gyorsan reagálni és a tejágazatot, valamint a zöldség- és gyümölcságazatot érintő azonnali támogatási intézkedésekről döntött, továbbá középtávú intézkedésként a Közös Agrárpolitika égisze alatt idén meginduló finanszírozási programok 30 millió euróval történő kiegészítését<sup>51</sup> rendelte el. Az ellensúlyozó intézkedések mellett 2014. augusztus 15-én a Külügyi Tanács politikailag elítélte<sup>52</sup> az orosz korlátozó intézkedéseket, és – némileg szofisztikált megfogalmazással – azon várakozásainak adott hangot, hogy harmadik államok és uniós tagjelölt országok tartózkodni fognak olyan intézkedések meghozatalától, amellyel kiaknáznák az EU-val szemben bevezetett gazdasági embargóban rejlő lehetőségeket.

Az orosz ellenszankciók részletes jogi minősítése nélkül annyi mindenképpen megállapítható, hogy a WTO joga alapján az orosz intézkedések kimentése ugyanazokat kérdéseket veti fel, amelyeket az uniós szankciók kapcsán előzőekben mérlegeltünk. Nevezetesen az orosz intézkedések is alapvető GATT-alapelvekbe ütköznek, és ezen nem változtat az a tény sem, hogy az Oroszország ezeket az intézkedéseket – mintegy megtorló eszközként – az uniós korlátozások hatására vezette be. Szintén nem befolyásolná érdemben a minősítést az, ha – gondolat kísérletként – feltételeznénk, hogy az uniós szankciók kimentése nem vezetne eredményre. Másképpen megfogalmazva, a hipotetikus jogsértőnek tekintett uniós gazdasági szankciók sem biztosítanának jogszerű felhatalmazást Oroszországnak ahhoz, hogy automatikusan és azonnal ellenintézkedéseket vezessen be. Ilyen szankciók elrendelésére csak abban az esetben kerülhetne sor, ha a vitarendezési eljárásban az Európai Uniót elmarasztalnák, ezt követően az Unió nem tenne eleget a vitarendezési döntésnek, majd végül az Oroszországi Föderáció kifejezett felhatalmazást kapna a Vitarendezési Testülettől az ellenszankciók bevezetésére. Mivel ezek a feltételek nem állnak fenn, így az Oroszország által alkalmazott intézkedések kimentése is csak az előbbiekben említett mentesítési

<sup>48</sup> Government meeting – On measures to implement the Presidential Executive Order On Applying Certain Special Economic Measures to Ensure the Security of the Russian Federation. (7 August 2014). Elérhető: <http://government.ru/en/news/14199/>.

<sup>49</sup> Russia hits West with food import ban in sanctions row. BBC News, (7 August 2014). Elérhető: <http://www.bbc.com/news/world-europe-28687172>.

<sup>50</sup> Moscow retaliates with import ban on EU, US food. Euractiv, (7 August 2014). Elérhető: <http://www.euractiv.com/sections/europes-east/moscow-retaliates-import-ban-eu-us-food-307770>.

<sup>51</sup> Boost for promotion of EU agricultural products as medium-term response to Russian embargo (European Commission, Press release, 3 September 2014). Elérhető: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-14-961\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-961_en.htm).

<sup>52</sup> Council conclusions on Ukraine (Council of the European Union, Press release, 15 August 2014.) Elérhető: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/EN/foraff/144314.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/144314.pdf).

lehetőségek keretein belül, mindenek előtt a nemzetbiztonsági kivétel alapján történhetne meg.

#### 4. Következtetések

Az Unió által alkalmazott szankciók igazolására tehát a nemzetbiztonsági érdekre történő hivatkozás lehet alkalmas. 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. Emellett a fent ismertetett korábbi gyakorlat és a jelen eset is jól mutatja, hogy a gazdasági szankciók alapvetően olyan eszköznek tekinthetők, melyek értelmezhetőek 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 nehézzé 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 és becsatornázhatóak legyenek pl. a vitarendezési eljárásba. Ennek pedig egyenes következménye, hogy a tagállamok inkább a WTO-n kívül tartják a gazdasági szankciókkal kapcsolatos vitáikat. Mindemellett az is kétséges, hogy a vitarendezés mechanizmusa alkalmas-e egyáltalán arra, hogy az érintett államok vitáit a szankciókkal összefüggésben érdemben eldöntse, hiszen annak hátterében mindig politikai-külpolitikai természetű nézeteltérés áll. Mindezek alapján valószínűsíthető, hogy az Oroszországi Föderációval szemben bevezetett uniós gazdasági szankciókkal összefüggő kérdésekre sem vitarendezési eljárásban, hanem nemzetközi tárgyalóasztalnál fogják megadni a felek a szükséges válaszokat.

#### Felhasznált irodalom

*Alexander, Kern* [2009]: *Economic Sanctions. Law and Public Policy*. Palgrave Macmillan, Houndmills.

*Alford, Roger P.* [2011]: The Self-Judging WTO Security Exception. *Utah Law Review*, Vol. 2011 Issue 3. 697–759. o.

*Bossche, Peter Van den – Zdouc, Werner* [2013]: *The Law and Policy of the World Trade Organization. Text, Cases and Materials*. 3. kiadás, Cambridge University Press, Cambridge.

*Horváthy Balázs – Nyircsák Adrienn* [2014]: EU-Russia Sanctions War. Part I: The legal framework. HAS CSS Lendület–HPOPs Research Group. (2014.10.06.) Elérhető: <http://hpops.tk.mta.hu/en/blog/2014/10/eu-russia-sanctions-war-part-i-the-legal-framework>.

*Karácsonyi Dávid – Kocsis Károly – Kovály Katalin – Molnár József – Póti László* [2014]: East–West dichotomy and political conflict in Ukraine – Was Huntington right? *Hungarian geographical bulletin*, 63. évf. 2. sz. 99–134. o.

*Lekhadia, Rishika* [2015]: Can the West Justify its Sanctions against Russia under the World Trade Law? *The Indian Journal of International Economic Law*, Vol. VII. 151–176. o.

*Lester, Maya* [2015]: Western leaders agree 6-month extension of Russia sanctions. *European Sanctions – Law and Policy Blog* (23 November 2015). Elérhető: <http://europeansanctions.com/2015/11/23/western-leaders-reportedly-agree-6-month-extension-of-russia-sanctions/>.

*Mátyás Imre* [2015a]: 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. Budapest, Pázmány Press. 189–204. o.

*Mátyás Imre* [2015b]: Az ukrán válság jogi nézőpontból – A gazdasági szankciók. *Publicationes Universitatis Miskolcensis – Sectio Juridica et Politica*, Tomus XXXIII, 157–174. o.

*Palásti Gábor* [2005]: A gazdasági embargó nemzetközi büntetőjogi relevanciája. *Debreceni Jogi Műhely*, II. évfolyam 2. szám.

*Singh, Shailja* [2012]: WTO Compatibility of United States' Secondary Sanctions Relating to Petroleum Transactions with Iran. *Working Paper CWS/WP/200/1*. Centre for WTO Studies – Indian Institute for Foreign Trade. Elérhető: <http://wtocentre.iift.ac.in/workingpaper/Iran%20Sanctions.pdf>.

*WTO* [2012]: *GATT Analytical Index – Guide to GATT Law and Practice. Article XXI*. World Trade Organization, Geneva. Elérhető: [https://www.wto.org/english/res\\_e/booksp\\_e/gatt\\_ai\\_e/gatt\\_ai\\_e.htm](https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/gatt_ai_e/gatt_ai_e.htm).