

## ČLÁNKY

## Vývoj řešení sporů v GATT a WTO \*

Vladimír Balaš\*\*

## ÚVOD

Obecně se soudí, že mezinárodněprávní úprava řešení sporů ani jiná možnost prostředků nápravy není v mezinárodním právu zdaleka tak dobře zakotvena jako hmotněprávní pravidla, která upravují chování států, a už vůbec ne jako obdobná vnitrostátní právní úprava této oblasti. Jsou takováto tvrzení opodstatněná? Mezinárodní právo disponuje celou řadou možností, jak řešit spory a nelze-li mezinárodněprávní úpravu plně srovnávat s úpravou řešení sporů na vnitrostátní úrovni, lze přinejmenším konstatovat, že existují oblasti, v nichž mezinárodněprávní mechanismy řešení sporů fungují až překvapivě efektivně. Za takovýto systém je považován i mechanismus řešení sporů, který se postupně po všech vzestupech a pádech vyvinul v rámci GATT/WTO.<sup>1</sup> V této stati bychom se rádi zabývali některými způsoby řešení sporů běžně používanými v mezinárodním právu, poté se zaměříme na způsoby řešení sporů v rámci GATT/WTO. Pozornost budeme věnovat jak vývoji řešení sporů v rámci GATT, který se vyvíjel postupně jako redukce představ těch, kteří se snažili prosadit založení International Trade Organization (ITO)<sup>2</sup>. Nakonec se k těmto představám vrátíme, tentokrát v poněkud modifikované a zdokonalené podobě, při krátkém popisu způsobů řešení sporů v rámci WTO. Jak uvidíme, představy zakladatelů ITO nebyly příliš vzdáleny tomu, čeho se podařilo dosáhnout až vytvořením WTO. Je jen škoda, že se model ITO nepodařilo prosadit již koncem čtyřicátých let. Duch ITO však doprovázel GATT po celou dobu její existence a naštěstí žije i v stávající WTO. Stejně tak může WTO čerpat z bohatých zkušeností získaných za několik dekád existence GATT. Tzv. GATT acquis se nepochybně stalo nedílnou součástí koncepce WTO.

Povaha sporů v mezinárodním ekonomickém právu a způsoby jejich řešení se pochopitelně liší. Pokud jde o spory v právu mezinárodního obchodu, záleží i na tom, zda jsou strany sporu členy WTO. Není-li stát členem WTO, nemá podle obecného mezinárod-

ního práva ani právo přístupu k zahraničním trhům a dodávkám, ani právo nezávislé a třetí stranou provedené rozhodnutí svého mezinárodního obchodního sporu. Je-li ohrožena investice její domácí firmy, například protože se ostatní státy rozhodnou omezit jí přístup ke svým trhům, nemůže se stát, který stojí mimo WTO domáhat nápravy z důvodu poškození svých práv ani se nemůže obrátit na mechanismus řešení sporů a donutit tak státy s nimiž obchoduje, aby uvalená obchodní omezení odvolaly.

Na druhou stranu, objeví-li se stejný spor mezi členy WTO a ukáže-li se, že jsou obchodní omezení v rozporu s právem WTO, může vést řešení sporu v rámci tohoto systému k právně závaznému rozhodnutí, na jehož základě musí být obchodní omezení odvolána. Protože má liberalizace světového obchodu všeobecně příznivý dopad a vlády jsou si vědomy, že mechanismus řešení sporů v rámci GATT/WTO má oboustranně výhodný dopad a ve svém důsledku může státy vést i k odbourávání ochrannářských opatření doma.

Řešení mezinárodních obchodních sporů mezi státy probíhá jak za použití „diplomatických“ nebo jak uvádějí někteří autoři „power oriented“ způsobů, tak při využití v širším slova smyslu „právních“ resp. „rule-oriented“ technik. Nežádka se používají nejrůznější kombinace nejrůznějších metod řešení sporů. Každý z jednotlivých způsobů řešení sporů vyhovuje jiné situaci, a proto jsou tyto postupy v rámci zvýšení šance na uspokojivé řešení buď používány postupně nebo alternativně. Všechny představitelné možnosti řešení sporů jsou používány také v praxi GATT.

## ŘEŠENÍ MEZINÁRODNĚPRÁVNÍCH SPORŮ OBECNĚ

Sedm prostředků vyjmenovaných v čl. 33 Charty Spojených národů, je považováno za nejběžnější prostředky řešení sporů i v rámci systému GATT/WTO. Každý z nich má dlouhou tradici, která sahá před vznik OSN a existuje několik mezinárodních instru-

\* Článek vznikl za podpory Grantové agentury České republiky v rámci plnění grantového projektu pod registračním číslem 407/02/0294.

\*\* JUDr. Vladimír Balaš, CSc., Ústav státu a práva AV, Praha

<sup>1</sup> LOWENFELD, A. F.: International Economic Law, Oxford University Press, 2002, s. 135.

<sup>2</sup> BALAŠ, V., ŠTURMA, P.: Kurs mezinárodního ekonomického práva, C. H. Beck, Praha 1997, s. 93 an.

mentů, v nichž jsou tyto postupy do jisté míry kodifikovány.<sup>3</sup>

Haagská úmluva o pokojném urovnávání mezinárodních sporů z 29. července 1899 obsahuje ustanovení o dobrých službách (Good Offices), zprostředkování (Conciliation a Mediation), mezinárodní vyšetřovací komisi (Fact-Finding and Inquiry) a arbitráži (Arbitration); je stále platná a zavazuje více než 60 států. Tato úmluva byla revidována na Druhé haagské mírové konferenci, změny se zvláště týkaly vyšetřovací komise a arbitrážního postupu; revidovaná Úmluva 18. října 1907 nahradila úmluvu z roku 1899 mezi smluvními stranami nové úmluvy, a stále zavazuje více než 50 států (některé z nich nebyly smluvními stranami úmluvy z roku 1899). Všeobecný akt pro pokojné urovnávání mezinárodních sporů (General Act for the Pacific Settlement of International Disputes), uzavřený pod záštitou Společnosti národů 26. září 1928 obsahuje ustanovení o smírčím a soudním urovnávání sporů, včetně arbitráže; přistoupilo k němu 23 států (Akt byl vypovězen Španělskem v roce 1939, Francií a Spojeným královstvím v roce 1974 a Tureckem v roce 1978; Indie v roce 1974 oznámila, že jím nebyla vázána). Mírně revidovaný text Aktu byl přijat Valným shromážděním Spojených národů (Res. 268A (III), April 28, 1949); k této rezoluci přistoupilo pouze sedm států.

Kromě těchto celosvětových instrumentů existuje ještě několik regionálních: Americká smlouva o pokojném urovnávání z 30. dubna 1948 (srov. Bogotá Pact); Evropská úmluva pro mírové urovnávání sporů z 29. dubna 1957; a Protokol zprostředkovací, smírčí a arbitrážní komise (Protocol of the Commission of Mediation, Conciliation and Arbitration) Organizace africké jednoty z července 1964.<sup>4</sup>

Vedle svých obecných závazků podle Charty Spojených národů a svých konkrétnějších závazků podle celosvětových (globálních), včetně WTO „Ujednání o pravidlech a řízení při řešení sporů“ (DSU) nebo regionálních smluv, jsou státy často zavázány uchýlit se k určitým prostředkům řešení sporů na základě dvoustranných smluv o řešení mezinárodních sporů. Konečně mohou dvoustranné a mnohostranné smlouvy obsahovat zvláštní ustanovení (tzv. compromissory clauses) o řešení sporů týkajících se výkladu nebo aplikace těchto smluv (ICSID).

**1. Jednání** je nejběžnější a nejstarší metodou urovnávání mezinárodních sporů. Podstatou je urovnávání sporů prostřednictvím diplomatických jednání (Negotiation). Trpělivá jednání mezi ministerstvy zahraničních věcí mohou běžně vyřešit všechny spory kromě těch nejnepoddajnějších a ve složitějších pří-

padech mohou pomoci zúžit problémy do zvladatelnějších rozměrů. Proto se většina smluv o urovnávání mezinárodních sporů omezuje na takové spory, které nebylo možno urovnat diplomatickým nebo přímým jednáním. Uvázne-li jednání na mrtvém bodě nebo neexistuje-li rozumná možnost, že další jednání povede k urovnání, musí strana sporu použít jiné prostředky.<sup>5</sup>

Dobré služby, zprostředkování a smírčí řízení mají dva společné rysy: účast třetích stran na urovnání sporu a nezávaznou povahu příspěvku třetí strany.

**2. Přijmou-li strany nabídku dobrých služeb** od třetí strany nebo přijmou-li v té míře doporučení Spojených národů, pokouší se třetí stát (nebo často významný jednotlivec) „přivést strany k jednacímu stolu, aby jim umožnil dosáhnout mezi sebou přiměřeného řešení“ (Bogotá Pact, čl. 9). Třetí stát (nebo osoba) tak jedná jako „poslíček“, předávající zprávy a návrhy tam a zpět až do té doby než se strany dohodnou pokračovat v přímém jednání.

**3. Zprostředkovatel** je v pomoci dosáhnout mezi stranami dohody aktivnější; jeho hlavní funkcí je zjistit od stran podstatné návrhy a najít způsob pro jejich usmíření. Očekává se, že to bude činit „nejjednodušším a nejpřímějším způsobem, bez zbytečných formalit“, při zajištění naprosté důvěrnosti (Bogotá Pact, čl. 12). Někdy jsou dobré služby a zprostředkování ve skutečnosti spojeny.

**4. Vyšetřovací komise, šetření** anebo **5. smírčí řízení** obvykle spojují dvě funkce: osvětlení faktů „prostřednictvím nestranného a svědomitého vyšetřování“ (Haagské úmluvy pro pokojné urovnávání mezinárodních sporů z roku 1899 a 1907, čl. 9) a (stejně jako při zprostředkování) přivedení stran k dohodě. Komise může také v podobě zprávy sdělovat stranám podmínky urovnání, které pro ně považuje za vhodné. (General Act for the Pacific Settlement of International Disputes (1928 and 1949) čl. 15).

Nevedou-li tato nezávazná doporučení k urovnání poskytují některé smlouvy možnost arbitráže anebo jiných prostředků soudního urovnávání. Jak **6. arbitráž**, tak **7. soudní urovnávání mezinárodními soudy a tribunály** ústí v závazné rozhodnutí. Arbitráž je často méně formální a dovoluje někdy rychlejší postup a co je nejdůležitější, dává stranám větší svobodu vybrat členy tribunálu a zvolit rozhodné právo. Soudní urovnávání mezinárodními soudy a tribunály na druhé straně umožňuje stranám předložit jejich spor stálým tribunálům (bez zpoždění způsobeného výběrem tribunálu), takový tribunál je již vybaven

<sup>3</sup> Srov. např. OPPENHEIM, L.: Mezinárodní právo, Díl II. Válka a Neutralita, Praha 1925, s. 3–34. MERRILLS, J. G.: International Dispute Settlement, 3rd ed., Cambridge University Press, 1998.

<sup>4</sup> SOHN, L. B.: Basic Documents of African Regional Organizations, Vol. I (1971) 69; ILM, Vol. 3 (1964) s. 1116.

<sup>5</sup> Viz South West Africa Cases, ICJ Reports 1962, s. 319, s. 327, 244–46.

procesními pravidly známými stranám dopředu a zároveň je schopen vydat rozhodnutí, které je vzhledem k prestiži soudu s mnohem větší pravděpodobností vykonáno.

Nejdůležitějším soudem mezinárodního společenství je Mezinárodní soudní dvůr, nástupce Stálého dvora mezinárodní spravedlnosti. Existují rovněž regionální a specializované soudy, z nichž některé jsou přístupné nejen státům, ale i jednotlivcům a společnostem. Do této skupiny patří Evropský soudní dvůr a Soud první instance ES, Evropský soud pro lidská práva, Meziamerický soud pro lidská práva, Tribunál pro mořské právo, a hlavně sem patří systém řešení sporů Skupinami odborníků a Odvolacím orgánem v rámci GATT/WTO.

### VÝVOJ V ŘEŠENÍ SPORŮ V GATT

Způsob urovnávání sporů byl jedním z nejkontroverznějších rysů GATT jako instituce, jejímž posláním bylo dosáhnout liberalizaci mezinárodního obchodu. Dlužno poznamenat, že se jednalo o svým způsobem jedinečný způsob urovnávání sporů, který využíval přednostně diplomatické způsoby řešení sporů, možná výstižněji „power-oriented“ přístup. Jak jsme již uvedli výše, zdaleka nešlo o dokonalý způsob řešení sporů. V každém případě lze jeho nedostatky do určité míry přičíst poněkud dramatickým začátkům samotné GATT. Překvapivě však fungoval tento způsob urovnávání sporů mezi smluvními stranami GATT mnohem lépe, než by se dalo očekávat. Mnozí autoři se dokonce shodují na tom, že fungoval lépe než řešení sporů Mezinárodním soudním dvorem nebo než celá řada dalších způsobů řešení mezinárodních sporů.<sup>6</sup> Co je důvodem relativního úspěchu tohoto systému, by mělo být patrně pečlivěji analyzováno. Lze se domnívat, že hlavním důvodem byla skutečnost, že ve většině případů převládá pragmatický zájem na pokračování či obnovení mezinárodních obchodních vztahů. Ve většině případů šlo nepochybně o zájem společný. Je to tedy s největší pravděpodobností povaha sporů a jejich ekonomický a nakonec i politický dopad, který vedl státy k snaze dohodnout se. Je otázkou, zda by takového, případně i lepšího výsledku nebylo dosaženo i při použití jiných způsobů řešení sporů, orientovaných více na právní přístup k řešení problémů. To se už dnes nedovíme, a tak bude dobře zaměřit se

na analýzu očekávaného vývoje řešení sporů v rámci nového systému. Vraťme se ale zpět k historii řešení sporů v rámci GATT. Zkušenost s řešením sporů v rámci GATT s sebou přináší celou řadu zajímavých otázek, nejen těch, které jsme zmínili výše. Základní otázkou však zůstává, zda je základním cílem systému řešit pouze existující, právě napadlé spory, ať už smírem, nejruznějším mlčením, hrozbou silou případně jinak, nebo zda nastolit systém, jehož cílem by bylo umožnit předpověditelnost a právní jistotu dokonce i při interpretaci smluvních dokumentů.

Názory na to, co by mělo být základním účelem a cílem procesu urovnávání sporů v rámci systému GATT, nebyly nikdy výslovně formulovány a zainteresované osoby vyjadřovaly někdy zcela opačné názory, aniž by si to vůbec uvědomovaly.<sup>7</sup> Je pochopitelné, že oba cíle jsou pouze jinou stranou téže mince, je však dobře nepřehlížet rozdíl mezi oběma přístupy a vidět rozdíl. Analyzujeme-li tento rozdíl, můžeme s větší přesvědčivostí argumentovat ve prospěch rozumnější úpravy.

Problém nastíněný shora obsahuje nejméně dvě základní otázky, jednu historickou a druhou, týkající se možného budoucího přístupu. Historickou otázkou je, zda přípravné práce GATT a její téměř padesátiletá praxe nevedly k zakotvení spíše diplomatických metod řešení sporů, jakými jsou jednání, zprostředkování, smírčí řízení (jak jsme uvedli výše, takový je převládající názor), než tzv. soudní či právní, „rule-oriented“ řešení mezinárodních obchodních sporů. Klade-li se otázka, jaký bude další vývoj, nelze opomenout, že nejdůležitější je v první řadě určit, co bude hlavním cílem řešení sporů.

Pokud jde o první otázku, jsou záznamy poněkud smíšené. Přes mnohá prohlášení a ujištění nejruznějších autorů a diplomatů, že GATT je pouze jednacím forem, určeným především k zajištění rovnováhy koncesí a závazků, existuje celá řada zcela opačných historických důkazů.<sup>8</sup> Problémem se zabývalo dokonce i několik tvůrců návrhu GATT a jistě mnozí sdíleli názor, že dohoda by měla upravovat tyto otázky poměrně podrobně, tak aby závazky států nebyly nejasné a dvojznačné. Většina závazků GATT podle našeho soudu takto formulována skutečně byla. Jakmile takováto úprava byla přijata, mohly ji státy začít používat, aniž bylo třeba dalšího rozpracování přijatých mezinárodních smluv nebo nějakého mezinárodního zásahu.<sup>9</sup>

<sup>6</sup> Viz např. GROSS, L. ed.: *The Future of the International Court of Justice*, Dobbs Ferry, NY, Oceana, 1976; PARTAN, D. G.: *Increasing the Effectiveness of the International Court*, *Harvard International Law Journal*, 18 (1977), s. 559.

<sup>7</sup> Srov. JACKSON, J. H.: *The World Trading System*, 2nd ed., Cambridge, MA, MIT Press, 1997, ch. 4.

<sup>8</sup> Viz např. LONG, O.: *Law and its Limitations in the GATT Multilateral Trade System*, Boston, MA, Kluwer, 1985, GATT is at the same time a legal framework and forum for negotiation. Srov. rovněž HUDEC, R.: *GATT or GABB?*, *Yale Law Journal*, 80 (1971), s. 1299 nebo DAM, K.: *The GATT: Law and International Economic Organization*, Chicago, IL, University of Chicago Press, 1970, s. 335, 336.

<sup>9</sup> Srov. vyjádření Harryho Hawkinse, zastupujícího Spojené státy, když mluvil o navrhované Chartě ITO na londýnské schůzce Přípravného výboru Konference OSN o obchodu a zaměstnanosti, UN Doc. EPCT/C.II/PV.2,9 (1946) citováno podle JACKSON, J. H.: *The World Trade Organization: Constitution and Jurisprudence*, endnote. 11, Chapter 4, s. 120.

Jak jsme již uvedli, bylo původní myšlenkou zařadit GATT do institucionálního rámce ITO. Návrh ITO obsahoval poměrně přísné a propracované procedury řešení sporů, v nichž bylo zamýšleno použít rozsáhle arbitráže, i když ne vždy povinně. Pro některé případy byla dokonce předvídána možnost odvolat se k Mezinárodnímu soudnímu dvoru resp. v době přípravných prací k tzv. Světovému soudu.<sup>10</sup> Clair Wilcox, zástupce předsedy delegace Spojených států na Havanské konferenci poznamenal, že možnost pozastavení obchodních koncesí na základě takového postupu „byla považována za způsob nastolení rovnováhy výhod a závazků, které mohly být porušeny z jakéhokoliv důvodu. Nikde to není popsáno jako trest, který je uložen členovi, který porušil své závazky nebo jako sankce, jež má sloužit k zabezpečení plnění závazků. Ale i když to tak není zamýšleno, bude to ve skutečnosti jako sankce nebo trest fungovat“<sup>11</sup>. Wilcox si dále všímá procedury vedoucí k získání názoru Světového soudu o právu, jímž je spor upraven a dodává, „Pro rozvoj mezinárodního práva upravujícího obchodní vztahy je tak položen základ“.<sup>12</sup>

Je sice pravdou, že by Charta ITO vytvořila poměrně propracovaný systém urovnávání sporů, sa-

motná GATT věnovala této otázce pouze několik odstavců.<sup>13</sup> Lze sice namítnout, že v různých částech GATT existuje celá řada procedur řešení sporů, společná procedura je však upravena pouze v člancích XXII<sup>14</sup> a XXIII<sup>15</sup>. První pouze zakotvuje právo projednat záležitosti týkající se GATT s jakýmkoliv jiným členem GATT, což je právo, které nevyvolává žádné závazky, které však může být užitečné.<sup>16</sup>

Článek XXIII byl z hlediska řešení sporů v rámci GATT nejdůležitější. I v něm je požadována konzultace jako předpoklad použití dalších způsobů řešení sporu v rámci GATT. V této souvislosti lze zdůraznit tři rysy těchto postupů. 1) Byly obvykle vyvolány z důvodů tzv. zrušení nebo změny (zmenšení) („nullification or impairment“) výhod očekávaných Dohodami, které přímo nespočívalo v porušení právního závazku; 2) Založily pravomoc SMLUVNÍCH STRAN vyšetřit záležitost a doporučit řešení a umožnily jim vydat ve sporné otázce rozhodnutí; 3) Dávají SMLUVNÍM STRANÁM pravomoc, aby v závažnějších případech zmocnily smluvní stranu nebo strany k suspendování závazků ve vztahu k jiným smluvním stranám.

Každý z těchto rysů má důležitý dopad a i když se o něm v čl. XXIII nic nedovíme, proces, který se při

<sup>10</sup> Viz Charta ITO, kap. VIII, čl. 92–97; UN, Final Act and Related Documents, UN Conference on Trade and Employment, konaná v Havaně na Kubě od 21. listopadu 1947 do 24. března 1948; Interim Commission for the International Trade Organization, Lake Success, NY, April 1948, UN Doc. E/Cog.2/78. Viz také Wilcox, C.; A Charter For World Trade, New York, Macmillan, 1949, s. 159, 305–308.

<sup>11</sup> Viz Wilcox, op. cit., s. 159.

<sup>12</sup> Wilcox, op. cit., s. 160.

<sup>13</sup> Viz JACKSON, J. H.: World Trade and the Law of GATT, Indianapolis, IN, Bobbs-Merrill, 1969, s. 167–171; Obecně ke způsobům řešení sporů v GATT srov. DAVEY, W. J.: Dispute settlement in GATT, Fordham International Law Journal, 11 (1987), s. 51; PLANK, R.: An Unofficial Description of How a GATT Panel Works and Does Not, Swiss Review of International Competition Law, 29 (1987), s. 81.

<sup>14</sup> Článek XXII

#### Konsultace

Každá smluvní strana bude s porozuměním zkoumatí námitky přednesené kteroukoli smluvní stranou ve věci provádění celních předpisů a formalit, protidumpingových a vyrovnávacích cel, kvantitativních a platebních úprav, podpor, provádění státního obchodování, zdravotních zákonů a předpisů na ochranu života nebo zdraví lidí, zvířat nebo rostlin a vůbec všech věcí týkajících se provádění této Dohody a poskytne přiměřenou příležitost k poradám o těchto námitkách.

<sup>15</sup> Článek XXIII

#### Ochrana koncesí a výhod

1. Jestliže kterákoli smluvní strana dospěje k názoru, že byla zrušena nebo zmenšena jakákoli výhoda plynoucí pro ni přímo nebo nepřímo z této Dohody, nebo, že dosažení kterékolik cíle této Dohody bylo ztíženo tím, že:

a) některá smluvní strana neplní svých závazků, jež touto Dohodou na sebe vzala, anebo že

b) některá smluvní strana používá opatření, které jest nebo není v rozporu s ustanoveními této Dohody, anebo že

c) existuje jakákoli jiná situace, může smluvní strana za účelem uspokojující úpravy věci předložit druhé smluvní straně nebo stranám, o kterých soudí, že se jich to týká, své písemné námitky anebo návrhy. Každá smluvní strana, u níž bylo takto zakročeno, bude s porozuměním zkoumatí námitky a návrhy, jež jí byly předloženy.

2. Jestliže v přiměřené době nedojde mezi zúčastněnými smluvními stranami k uspokojující dohodě anebo jestliže obtíž je takového druhu, jak je uvedeno v odstavci 1 c) tohoto článku, může být věc předložena SMLUVNÍM STRANÁM. Každou věc, která jim bude takto předložena, SMLUVNÍ STRANY bezodkladně vyšetří a podle okolností dají smluvním stranám, o kterých soudí, že se jich věc týká, vhodná doporučení, po případě o věci rozhodnou. SMLUVNÍ STRANY mohou konati porady se smluvními stranami, Hospodářskou a sociální radou Spojených národů a kteroukoli příslušnou mezivládní organizací ve věcech, o nichž soudí, že je takových porad zapotřebí. Budou-li SMLUVNÍ STRANY považovati okolnosti za tak vážné, že ospravedlňují takové opatření, mohou povolit některé smluvní straně anebo stranám, aby přechodně suspendovaly vůči kterékoli jiné smluvní straně anebo stranám ony závazky nebo koncese podle této Dohody, u nichž to SMLUVNÍ STRANY vzhledem k okolnostem uznají za vhodné. Bude-li vůči některé smluvní straně skutečně suspendováno plnění nějakého závazku nebo poskytování nějaké koncese, může taková smluvní strana písemně oznámiti generálnímu tajemníkovi Spojených národů nejpozději do šedesáti dnů poté, co takové opatření nabylo účinnosti, že má v úmyslu vypovědět tuto Dohodu a taková výpověď nabude účinnosti po uplynutí šedesáti dnů ode dne, kdy generální tajemník Spojených národů obdržel písemné oznámení o této výpovědi.

<sup>16</sup> JACKSON: World Trade and the Law of the GATT, op. cit. s 164–166.

provádění těchto zásad během čtyř dekad praktického používání vyvinul, je poměrně propracovaný.<sup>17</sup>

Původně vedla téměř jediná možnost, jak se dovolat mechanismů řešení sporů GATT přes „zrušení nebo zmenšení“, což je na první pohled značně široký a nejasný pojem, který ve většině postranních pozorovatelů musí nutně vyvolávat pocit, že spory lze v takovémto případě řešit pouze jednáním, při nichž se pochopitelně mnohem více uplatňuje mocenský tlak a jde tedy o tzv. „power-oriented“ přístup. Podle dikce tohoto ustanovení nestačilo ani nebylo nutné dospět k závěru, že došlo k porušení závazku. Teprve pozdější praxe začala klást na tyto otázky větší důraz. Návrh na řešení sporu může být podle čl. XXIII podán také v případě, že bylo ztíženo dosažení jakéhokoliv cíle, stanoveného v dohodě. Rané případy GATT definovaly zrušení nebo zmenšení jako jednání smluvní strany, které nemohlo být rozumně očekáváno či předpovídáno v době, kdy byly sjednávány koncese a které poškodilo obchod jiné smluvní strany.<sup>18</sup> Byl tak zaveden pojem „rozumného očekávání“ (reasonable expectations), pojem, který bezpochyby patří do smluvní (kontraktuální) koncepce. Případy „Australian Subsidy on Ammonium Sulphate“ a „German Duty on Sardines“<sup>19</sup> potvrdily názor, že GATT může být konstruována tak, že chrání „rozumná očekávání“ (reasonable expectations) smluvních stran.<sup>20</sup> Tento pojem stejně jako celá řada jiných právních pojmů není rovněž jednoznačný.

Na počátku existence GATT byly spory většinou řešeny diplomatickou cestou, za použití diplomatických prostředků řešení sporů. Zpočátku byly řešeny na pololetních schůzkách SMLUVNÍCH STRAN. Později byly předkládány výboru, zasedajícímu mezi schůzkami (intersessional committee) SMLUVNÍCH STRAN a ještě později byly delegovány pracovní skupině (working party) zřízené k prozkoumání buď všech nebo pouze některých sporů předložených GATT.<sup>21</sup>

Kolem roku 1955 došlo k značnému posunu v pro-

ceduře, na němž měl lví podíl zejména tehdejší Generální ředitel GATT Eric Wyndham-White.<sup>22</sup> Bylo totiž rozhodnuto, že namísto předkládání sporu „working party“ složené ze zástupců jednotlivých států (každý stát mohl určit jednu osobu, která jej měla zastupovat, přičemž problém spočíval v tom, že taková osoba nevystupovala jako nezávislý rozhodce, ale plnila příkazy své vlády), byl spor předložen k panelu (tribunálu) složenému z odborníků. Byli jmenováni tři nebo pět odborníků, kteří vystupovali vlastním jménem, nikoliv jako zástupci států. Tento vývoj posunul původní spíše diplomatické řešení sporů k spíše arbitrážnímu pojetí nebo soudní proceduře, v nichž se k závěru dospělo nezávisle na základě nezávislého posuzování skutečností a objektivního výkladu právních norem obsažených ve smlouvách. Všechny další procedury řešení sporů v GATT a nově také v WTO se postupně přikláněly k použití takovýchto tribunálů (panelů).<sup>23</sup>

Podle čl. XXIII GATT byly SMLUVNÍ STRANY oprávněny k tomu, aby na základě většinového hlasování suspendovaly koncese. Jak uvádí poněkud nepřesně Jackson, dělo se to prostřednictvím retorií, retaliací nebo prostřednictvím vyvážení výhod, což je podle jeho názoru výraz, který není a nikdy nebyl jasný. SMLUVNÍ STRANY se k takovému kroku rozhodly pouze jednou v roce 1953. Případ byl výsledkem stížnosti (žaloby) podané Nizozemím proti Spojeným státům, kvůli tomu, že Spojené státy v rozporu s GATT použily dovozní omezení na mléčné výrobky z Nizozemí.<sup>24</sup> Nizozemí bylo po sedm let oprávněno uvalit omezení na dovozy obilí ze Spojených států, ale nikdy tohoto oprávnění nevyužilo. Podle všeho by se toto opatření stejně minulo s největší pravděpodobností účinkem a Spojené státy by kvóty na dovoz mléčných výrobků nesnížily.<sup>25</sup> Samotné rozhodnutí nemělo na další jednání Spojených států vůbec žádný vliv. Pokud jde o domáhání se oprávnění suspendovat závazky, existovaly i jiné možnosti, např.

<sup>17</sup> Viz GATT, Analytical Index (1995), čl. XXIII.

<sup>18</sup> Australian Ammonium Sulphate, GATT, BISD (Vol. II) s. 188, 1952. Tento případ je také někdy označován jako Marbury v. Madison GATT. Viz HUDEC, R.: Retaliation against Unreasonable Foreign Trade Practices, Minnesota Law Review, 59 (1975), s. 46; HUDEC, R.: The GATT Legal System and World Trade Diplomacy, New York, Praeger, 1975, s. 144–153; HUDEC, R.: GATT or GABB?, Yale Law Journal, 80 (1971), s. 1341.

<sup>19</sup> GATT, BISD 1 Supp. 53 (1953).

<sup>20</sup> HUDEC, R. E.: The GATT Legal System and World Trade Diplomacy, 1975, s. 144–153; HUDEC, R.: GATT or GABB The Future Design of the General Agreement on Tariffs and Trade, 80 The Yale Law Journal (1971), s. 1299 an. Pokud jde o pojem ochrany rozumných očekávání viz např. FARNSWORTH, E. A.: Contracts, Boston, MA, Little Brown, 1982, s. 19.

<sup>21</sup> Op. cit. HUDEC, R. E.: The GATT Legal System and World Trade Diplomacy, s. 66–96.

<sup>22</sup> HUDEC, R. E.: The Role of the GATT Secretariat in the Evolution of the WTO Dispute Settlement Procedure, in Bhagwati, J., Hirsch, M. (eds.): The Uruguay Round and Beyond: Essays in Honor of Arthur Dunkel, The University of Michigan Press, 1998, s. 108.

<sup>23</sup> Viz Understanding regarding Notification, Consultation, Dispute Settlement and Surveillance, GATT, BISD 26 Supp. 210 (1980), zejm. odst. 10–21.

<sup>24</sup> Netherlands Measures of Suspension of Obligation to the United States, GATT, BISD 1 Supp. 32 (1953). Šlo o dopad, který mělo uzákonění sec. 22 zemědělského zákona Kongresem Spojených států v roce 1951. Viz JACKSON, J. H., DAVEY, W. J., SYKES, A. O.: Legal Problems of International Economic Relations, 3rd ed., St Paul, MN, West Publishing, 1995, s. 1162, pozn. 9.

<sup>25</sup> HUDEC, R.: Retaliation against Unreasonable Foreign Trade Practices: The New Sec. 301 and GATT Nullification and Impairment, Minnesota Law Review, 59 (1975), s. 57.

Evropské společenství se v tzv. Superfund case obrátilo na SMLUVNÍ STRANY a žádalo o jejich souhlas s odvetným opatřením, přičemž svoji žádost opíralo o rozhodnutí panelu ve výše uvedeném případě.<sup>26</sup> Některé státy si však s autorizací nedělaly příliš těžkou hlavu a používaly retaliční opatření bez jakéhokoli zmocnění či rozhodnutí. Mezi nimi pak prim hrály zejména Spojené státy.<sup>27</sup> V Citrus případě pokračovala další diskuse mezi ES a Spojenými státy, na jejímž základě prezident Spojených států vydal 15. srpna 1985 prohlášení (Proclamation 5363 – Federal Register, 50 (1985)), jímž bylo uplatňování cla pozastaveno až do 1. listopadu 1985. Cla se začala uplatňovat nakonec až do 21. srpna 1986, kdy prezident Spojených států revokoval zvýšené celní sazby vzhledem k urovnání případu Citrus (Federal Register, 51 (1986): 30146). Prezident použil odvetná opatření proti dovozu těstovin z ES, který byl navíc dlouhodobě chápán v Spojených státech jako problematický.<sup>28</sup>

V roce 1962 předložila Uruguay důležitý případ, ve kterém tvrdila, že praxe některých rozvinutých zemí představuje porušení GATT. Panel se při výkladu čl. XXIII pustil do boje s díkí tohoto ustanovení. Za podstatu sporu sice prohlásil „nullification and impairment“, ale rozhodl se interpretovat tento článek poněkud extenzivně, když ve své zprávě prohlásil, že jakékoliv porušení GATT bude považováno za *prima facie* zrušení nebo zmenšení, které bude od smluvní strany odpůrce vyžadovat důkaz o tom, že k žádnému zrušení nebo zmenšení ve skutečnosti nedošlo. Mohli bychom ještě připomenout, že koncepce *prima facie* byla používána i v případech kvót nebo domácích subvencí na výrobky, u nichž byla dohodnuta celní snížení a nichž platila výše cel v podle čl. II.<sup>29</sup> Tento případ byl následován mnoha dalšími rozhodnutími panelu GATT a pomohl více zaměřit rozhodování panelů GATT na závazky GATT. Mnohem větší důraz byl v souladu s touto praxí kladen na dodržování právních závazků, což vedlo k zvýšení důležitosti právního („rule-oriented“) přístupu. Ve většině případů však panely vycházely ze snahy o zjednodušení urovnání sporů a někdy jednaly spíše jako zprostředkovatelé. V některých pozdějších případech však přílišná snaha panelů urovnat spor zprostředkováním vedla k jejich kritice, protože takovéto rozhodování nevedlo k rozvoji přesnějších a analytických právních přístupů.<sup>30</sup>

Během Tokijského kola mnohostranných obchodních jednání se objevilo několik pokusů o zdokonalení procesů řešení sporů v GATT. Tento úkol byl v rámci jednání svěřen tzv. „Group Framework Co-

mmittee“. Bohužel se řešení této otázky nedostalo příliš daleko, zvláště kvůli velmi ostrým námitkám proti změně procedur ze strany ES. Výsledkem bylo „Understanding Regarding Notification, Consultation, Dispute Settlement and Surveillance“ které bylo SMLUVNÍMI STRANAMI přijato na jejich 35. zasedání v Ženevě v listopadu 1979.<sup>31</sup> Stejně jako jiná Ujednání, jež byla výsledkem Tokijského kola jednání, není ani v případě tohoto zcela jasný jeho právní status. Na rozdíl od Kodexů přijatých Tokijským kolem a dalších dohod se v tomto případě nejedná o samostatnou smlouvu. Nejedná se ani o zproštění podle obecného zmocnění na základě článku XXV GATT, i když bylo přijato na základě tohoto zmocnění čl. XXV k usnadnění provádění této dohody a umožnění dosažení jejích cílů. Šlo však o velmi zajímavý a velmi vlivný materiál, protože společně se svými dodatky obsahoval podrobný popis procedur řešení sporů GATT. Tento dokument může být považován za konečný výklad dohody GATT zavazující všechny strany na základě rozhodnutí přijatého konsensem. Svým způsobem tak tento dokument vytvořil jistý ústavní rámec těchto procesů v GATT po roce 1974, ještě před vznikem WTO.

Toto Ujednání popsalo procedury řešení sporů v GATT. Jako první krok zde byla zdůrazněna povinnost konzultovat. Kromě toho byla v dokumentu výslovně uznána úloha Generálního ředitele GATT při smírčím řízení. Nezdá se, že by této své role Generální ředitel GATT příliš využíval. Pro případ, že by shora popsané kroky nevedly k urovnání sporu, obsahovalo Ujednání ustanovení, směřující k řešení sporu prostřednictvím panelu, na základě rozhodnutí SMLUVNÍCH STRAN, které v obdobných případech jednaly obvykle prostřednictvím svého „Výboru“. Určité nejasnosti panovaly kolem práva navrhovatele (complaining party) na řešení sporu prostřednictvím panelu. Ujednání obsahovalo i pravidla pro případ zahájení řízení před panelem, obě strany sporu měly právo předkládat písemná i ústní podání na podporu svých nároků a tvrzení a řízení v této fázi končilo tím, že panel (tribunál) předložil výboru (Council) písemnou zprávu (written report). Ujednání zesílilo koncepci *prima facie* „zrušení a zmenšení“ a umožnilo, aby jako členové panelu mohli být vybíráni nezávislí odborníci, i když upřednostňovalo panelisty jmenované příslušným orgánem státu (smluvní strany).

Procedura podle GATT byla taková, že panel vypracoval zprávu a předložil ji Výboru (Council), který byl stálým orgánem GATT. Výbor se scházel pravidel-

<sup>26</sup> GATT, BISD 34 Supp. 136 (1988). International Trade Reporter, 5 (1988), s. 681, 1303–1340.

<sup>27</sup> Např. v tzv. Citrus case se Spojené státy odhodlaly použít odvetné opatření, jež bylo reakcí na to, že ES nechtělo akceptovat název panelu GATT z roku 1985. Blíže viz International Trade Reporter, 2/50, 6 November 1985, s. 1389.

<sup>28</sup> Op. cit. Jackson, Davey, Sykes; Legal Problems of International Economic Relations, sec. 17.2.

<sup>29</sup> Srov. JACKSON, J. H.: World Trade and the Law of GATT, s. 182.

<sup>30</sup> Srov. JACKSON, J. H.: The World Trading System, op. cit., s. 118.

<sup>31</sup> Viz 1979 Understanding on Dispute Settlement, GATT, BISD 26 Supp. 216 (1979).

ně a vyřizoval většinu záležitostí GATT. Tento orgán nebyl zakotven v GATT, vznikl na základě praxe z rozhodnutí SMLUVNÍCH STRAN. Postupně se ustálila praxe, že v případě schválení zprávy (report) Výborem na základě konsensu se tato stala závaznou, v opačném případě nikoliv. Problémem bylo dosažení konsensu. V praxi to totiž vypadalo tak, že stát, který neuspěl u panelu a byl by jinak povinen splnit závazky uložené rozhodnutím panelu, mohl zablokovat další postup Výboru, vznesl-li při jeho hlasování námitku. Tím poměrně jednoduše vyloučil možnost dosažení konsensu. Tato možnost, která stranám umožnila jednoduše zablokovat rozhodnutí, jež bylo v jejich neprospěch, byla považována za nejzávažnější nedostatek procedury řešení sporů v GATT.

I po přijetí Ujednání z roku 1979 však v rámci GATT trvala nespokojenost s procedurou řešení sporů. Další pokus o zdokonalení této procedury byl učiněn na schůzce ministrů v roce 1982, i tentokrát bez velkého úspěchu. Rezoluce, která byla výsledkem těchto jednání navrhovala možnost odchýlit se od tradice vyžadující k přijetí zprávy panelu (rozhodnutí tribunálu) konsensus, tak aby strana, která v něm neuspěla nemohla blokovat její přijetí, následná praxe však nedoznala žádných změn k lepšímu.<sup>32</sup> Řada členů GATT však považovala řešení tohoto problému za důležité (obecně se dlouho mluvilo o zdokonalení procedur řešení sporů), a proto byla tato otázka včleněna do deklarace z Punta del Este, jíž byl dohodnut rámec osmého kola mnohostranných obchodních jednání.<sup>33</sup> Naprosto stěžejní pro dosažení pokroku však bylo, že tuto myšlenku předem nepohřbíly hlavní obchodní velmoci. Právě naopak, zdokonalení procedury řešení sporů se stalo jedním z hlavních cílů Spojených států.<sup>34</sup> Podobné hlasy zaznívaly překvapivě i v ES.

Když se v osmdesátých letech právně zdokonalily procedury řešení sporů, začalo se v GATT více mluvit o tom, že existují dva typy sporů. Na jedné straně spory, v nichž se jedná o porušení práva, jež jsou založeny na *prima facie* koncepci a na druhé straně spory, v nichž k porušení práva sice nedošlo, ve kterých však jednání státu vedlo domněle k zrušení nebo k zmenšení. Anglicky jsou tyto dva druhy případů označovány jako „violation cases“ a „non-violation cases“. Tzv. „non-violation cases“ nebylo v historii GATT příliš mnoho. Jedna skupina autorů uvádí, že se v historii GATT můžeme setkat tak se třemi až osmi případy to-

hoto druhu. To není příliš, uvědomíme-li si, že v rámci GATT bylo celkem urovnáváno několik set případů.<sup>35</sup> To však neznamená, že by tyto „non-violation“ případy nebyly důležité.<sup>36</sup>

Mnohé ze smluvních dokumentů, jež byly výsledkem Tokijského kola jednání zahrnovaly zvláštní procedury určené k řešení sporů v jednotlivých dohodách. Některé z nich kopírovaly tradiční způsoby řešení sporů užívané v rámci GATT a používaly i podobnou dikci, např. i již zmíněné „nullification or impairment“. V několika málo případech byla dokonce povolána zvláštní expertní skupina, aby se zabývala vysoce technickými záležitostmi jako je vědecký posudek.<sup>37</sup>

V roce 1988 byla přijata zpráva panelu, která koncepci *prima facie* posunula o další krok kupředu. V případě, někdy označovaném jako „superfund case“, předložilo Evropské společenství, Mexiko a Kanada stížnost proti Spojeným státům, jejíž podstatou byl účinek právní úpravy přijaté Spojenými státy v roce 1986, na základě níž byly zdaněny dovážené benzínové výrobky. Vzhledem k tomu, že zdanění dovážených výrobků bylo znatelně vyšší než zdanění domácích výrobků, Spojené státy ani nepopíraly, že byl porušen závazek zakotvený v čl. III (národní zacházení). Zajímavé však bylo, že se zástupci Spojených států snažili dokázat, že ne příliš vysoká daňová sazba nemohla vést ke zrušení nebo zmenšení. Důkazem měly být statistiky o vývoji obchodu (trade flow statistics), které měly dokázat, že daň ve vývoji obchodu nezpůsobila žádné změny.<sup>38</sup> „Superfund“ daň byla 8,2 centu na barel domácích výrobků, ve srovnání s 11,7 centy na barel dovážených výrobků. Panel odmítl tento argument posuzovat a m.j. konstatoval, že „v historii GATT není znám případ, v němž by smluvní strana úspěšně vyvrátila domněnku, že opatření porušující závazek nezpůsobuje zrušení nebo zmenšení“. Panel dále dodal, že i když SMLUVNÍ STRANY nerozhodly výslovně o tom, zda lze domněnku vyvrátit, domněnka v praxi fungovala jako nevyvratitelná. Panel dále uvedl, že čl. III.2, v první větě zavazuje SMLUVNÍ STRANY nastolit pro dovážené zboží ve vztahu k domácím výrobkům určité soutěžní podmínky. Stejně tak jako jiná ustanovení ve Všeobecné dohodě však nezmiňuje obchodní dopad. Změna soutěžních vztahů, jež je v rozporu s těmito ustanoveními musí být proto považována za *ipso facto* zrušení nebo zmenšení výhod přízných podle Všeobecné dohody. Panel proto uzavřel konsta-

<sup>32</sup> GATT, BISD 29 Supp. 13 (1983).

<sup>33</sup> Viz Ministerská deklarace, GATT, BISD 33 Supp. 19, 25 (1987) a Rozhodnutí z 28. ledna 1987, GATT, BISD 33 Supp. 31, 44-45 (1987).

<sup>34</sup> Viz Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988, Pub. L. 100-418, sec. 1101(b)(1), 102 Stat. 1121.

<sup>35</sup> Viz Jackson, Davey and Sykes; Legal Problems of International Economic Relations, op. cit., s. 362.

<sup>36</sup> Případ GATT „EEC - Payments and Subsidies Paid to Processors and Producers of Oilseeds and Related Animal-Feed Proteins“, Panel Report přijatý 25. ledna 1990, GATT, 37, BISD 86 (1991), Viz také in Jackson, Davey, Sykes; Legal Problems of International Economic Relations, op. cit., s. 357.

<sup>37</sup> Agreement on Technical Barriers to Trade, GATT, BISD 26 Supp. 8 (1980).

<sup>38</sup> United States: Taxes on Petroleum and Certain Imported Substances, GATT, BISD 34 Supp. 136 (1988), Panel Report přijatý 17. června 1987.

továním, že důkaz, že opatření, které bylo neslučitelné s čl. III.2, první větou nemá žádný nebo jen nevýznamný vliv by podle názoru panelu nebylo dostatečným důkazem toho, že výhody pocházející z tohoto ustanovení nebyly zrušeny nebo zmenšeny, a to dokonce i tehdy, kdyby taková vyvratitelná domněnka byla v zásadě přípustná.

Jak ukazuje vývoj procedur řešení sporů v rámci GATT, lze učinit některá zajímavá zobecnění. Na počátku bylo sice slovo, v psané podobě, problematika řešení sporů však nebyla v základní smlouvě příliš rozpracována. Když k tomu připočteme nejednotnost v názorech na to, jaké by měla mít GATT vlastně poslání, není divu, že některé instituce začaly žít vlastní život a vyvíjely se směrem, který je možno považovat za přirozeně racionální. V případě procedur řešení sporů je to posun od tzv. „working parties“ k „panelům“. Pokud jde o samotné zaměření celého systému řešení sporů, lze při pohledu na vývoj objevit posun od obecných a nejednoznačných kompromisních představ o „zrušení a zmenšení“ k analyticičtější a právně mnohem více podložené interpretaci smluvních pravidel. Obecně se tedy dá konstatovat, že proces řešení sporů v rámci GATT nabral sám o sobě zcela přirozeně směr k právnímu způsobu řešení sporů a stal se i podle celé řady autorů mnohem více „rule-oriented“.<sup>39</sup> Případ daně na ropné produkty může být považován pravděpodobně za stěžejní, neboť postavil dikci smlouvy na hlavu právě konstatováním panelu, že *prima facie* případ je nevyvratitelný. Nastolením domněnky, že „zrušení a zmenšení“ vychází *ipso facto* z porušení ve své podstatě opustil koncepci, podle níž se zaměřovala hlavní pozornost na zkoumání, zda v tomto případě došlo k nedodržení nebo porušení závazku. Právní způsob řešení sporů se tak v rámci GATT vyvinul a ustálil prostřednictvím každodenní rozhodovací praxe panelů. Je však třeba poznamenat, že není ještě zcela jasné zda bude precedent vytvořený na základě zmíněného případu v budoucnu skutečně následován. Dikce DSU, která vycházela zejména z Ujednání o řešení sporů (Understanding on Dispute Settlement) z roku 1979 stále stanoví, že *prima facie* „zrušení nebo zmenšení“ stále obsahuje domněnku, podle níž bude na členském státu, proti němuž směřuje návrh, domněnku vyvrátit. Tak to ostatně stanoví i Ujednání o pravidlech a řízení při řešení sporů ve svém čl. 3 odst. 8:

„V případě, že došlo k porušení závazku podle uvedené dohody, má se předběžně za to, že toto opatření zakládá zrušení nebo zmenšení výhody. To znamená, že se obvykle předpokládá, že porušení pravidel má nepříznivý účinek na jiné Členy – strany takové uvedené dohody a v takových případech je tedy na Členech, proti kterým byla stížnost vznesena, prokázat opak.“<sup>40</sup>

To může vést ke změně rozhodování panelů a vzdálit je tím dopadům, jež mohlo mít rozhodování panelu v případě plateb za dovoz subvencovaných olejových semínek.<sup>41</sup>

Jak uvádí Jackson, měly procedury řešení sporů v GATT i přes postupná vylepšení čtené další problémy. Ty je třeba přičíst zejména „vrozeným vadám“, jež byly výsledkem nejasných počátků samotné GATT. Mezi tyto nedostatky patří podle něj zejména:

Příliš obecná dikce nestanovila detailně cíle právních procedur řešení sporů. Nepřesně stanovené pravomoci smluvních stran týkající se dohledu nad procesem řešení sporů vedla k praxi vyžadující konsensus v celé řadě rozhodnutí, čímž dala vzniknout dvěma blokovacím nedostatkům („blocking defects“), na jejichž základě smluvní strana, která si nepřála projednávání sporu nebo jež nechtěla přijmout rozhodnutí panelu mohla blokovat rozhodnutí tím, že vznesla námitku, čímž zabránila dosažení konsensu. První příležitost k blokaci mohla být využita v okamžiku předložení žádosti o řešení sporu panelem ze strany navrhovatele a odpůrce mohl někdy rozhodnutí zablokovat, nicméně od poloviny osmdesátých let se takovýto postup stal diplomaticky obtížněji použitelný. Druhý, mnohem vážnější blokovací pokus mohl nastat v okamžiku, kdy byl Výbor GATT (GATT Council), případně výbor (committee) pro jednu z procedur dohod Tokijského kola jednání požádán přijmout zprávu panelu. Jak jsme již zmínili shora, mohla strana, v jejíž neprospěch bylo panelem rozhodnuto, vznést námitku, která vylučovala přijetí zprávy konsensem a tím zablokovala její přijetí vůbec. Během osmdesátých let existovala snaha tento problém vyřešit, nebyla však příliš úspěšná. Vzhledem k rozdílným procedurám řešení sporů zakotvených v různých kodexech přijatých v rámci Tokijského kola jednání, byly procedury řešení sporů roztržštěné a mohly vznikat dokonce i spory o tom, který postup vlastně zvolit. Existovaly některé velmi nešťastné pokusy ze strany vlád smluvních stran o vyvíjení nepatřičného nátlaku na určité členy panelu.

Ne všechny z uvedených problémů se podařilo vyřešit, je však nepochybné, že DSU přijaté Uruguayským kolem jednání systém řešení sporů podstatně zdokonalilo.

Bez ohledu na různé problémy a vady, byl způsob řešení sporů považován za relativně úspěšný a byl i poměrně značně využíván. To bylo ostatně jedním z důvodů, proč chtěli ti, kteří prosazovali liberalizaci obchodu službami a otázky spojené s duševním vlastnictvím, zařadit tyto otázky na pořad jednání Uruguayského kola. Výsledkem Uruguayského kola jednání pak je i to, že nové DSU platí i pro tyto oblasti. Kro-

<sup>39</sup> Viz např. JACKSON, J. H.: The World Trade Organization: Constitution and Jurisprudence, op. cit., s. 70.

<sup>40</sup> Viz Dohoda o zřízení WTO, Příloha 2, 191/1995 Sb.

<sup>41</sup> Viz případ GATT, EEC – Payments and Subsidies Paid to Processors and Producers of Oilseeds and Related Animal-Feed Proteins, op. cit.



mě toho přijaly obdobné procedury a díky i dohody o volném obchodu mezi Spojenými státy a Kanadou (US-Canada free trade agreement) a NAFTA, které v určitých případech zavedly ještě právně dokonalejší procedury.<sup>42</sup>

### **POLITICKÉ A PRÁVNÍ ÚVAHY NAD PROCESNÍMI OTÁZKAMI ŘEŠENÍ SPORŮ V WTO**

Procesní aspekty řešení sporů získávají v mezinárodních ekonomických vztazích z nejrůznějších důvodů stále větší význam. V posledním desetiletí existence GATT (1985-1994) lze vidět zvyšující se pozornost věnovanou procedurám řešení sporů a tato pozornost se po přijetí řady reforem na Uruguayském kole mnohostranných obchodních jednání ještě zvýšila. V jistém slova smyslu můžeme dokonce tvrdit, že se nové způsoby řešení sporů staly jakýmsi úhelným kamenem celého systému WTO. Generální ředitel WTO Renato Ruggiero ve své Zvláštní zprávě (Special Report) z 30. září 1996 týkající se první Konference ministrů v prosinci 1996 v Singapuru uvedl:

„Jeden úspěch, který stojí nad všemi ostatními je posílení mechanismu řešení sporů. Je to srdce systému WTO. Tento systém nejen, že prokázal svoji důvěryhodnost a účinnost při řešení sporů, ale pomohl také vyřešit značné množství problémů na konzultativní úrovni. Kromě toho se hlavními uživateli tohoto systému staly rozvojové země, což je znakem jejich důvěry v něj, což za existence starého systému nebylo zjevné.“<sup>43</sup>

Ministerská deklarace přijatá 16. prosince 1996 na schůzce ministrů v Singapuru tento názor potvrdila. Tato deklarace dokonce výslovně uvádí:

„Ujednání o pravidlech a řízení při řešení sporů“ (DSU) poskytuje prostředky pro urovnání sporů mezi členy je jedinečná mezi mezinárodními smlouvami. Domníváme se, že její nestranné a transparentní fungování má zásadní význam pro zajištění řešení obchodních sporů a pro podporu provádění a aplikace dohod WTO. Ujednání se svými předpověditelnými procedurami, včetně možnosti odvolání se proti rozhodnutí panelu (panel decision) k odvolacímu orgánu (Appellate

Body) a ustanoveními o provádění doporučení zdokonalilo prostředky, jimiž mohou členové řešit své rozpory. Věříme, že DSU během prvních dvou let fungovalo efektivně. Rovněž jsme si všimli úlohy, kterou několik orgánů WTO hrálo ve snaze pomoci vyhnout se sporům. Potvrzujeme naše odhodlání dodržovat pravidla a procedury ujednání o řešení sporů (DSU) a dalších dohod WTO při vedení našich obchodních vztahů a řešení sporů. Jsme si jisti, že delší zkušenost s DSU, včetně provádění doporučení panelů a odvolacího orgánu dále posílí efektivitu a důvěryhodnost systému řešení sporů.“<sup>44</sup>

Uspokojení s procedurami řešení sporů deklarovala opakovaně celá řada představitelů členských států, včetně představitelů Spojených států.

Nejsou to však jen politici, kdo považuje systém řešení sporů zavedený v Ujednání o řešení sporů (Dispute Settlement Understanding - DSU) za jeden z největších úspěchů jednání, která vedla ke zřízení WTO. Dokonce za „drahokam v koruně WTO“<sup>45</sup> je DSU označováno řadou představitelů odborných právnických kruhů. Nakonec i ti z představitelů právní nauky, kteří se o způsobu řešení sporů v rámci WTO vyjadřují poněkud zdrženlivěji, přiznávají, že jde o systém hodný následování. Eric Stein, který ve svém článku srovnává fungování zdánlivě neporovnatelných mezinárodních organizací WTO, WHO, EU a NAFTA, potvrzuje, že v případě DSU jde o systém efektivní, mající celou řadu pozitivních účinků na celkové fungování a důvěru v WTO.<sup>46</sup>

Pokud jde o vhodnou úlohu procedur řešení sporů, existovala během celé existence GATT a nyní i v WTO jistá ambivalence. Když celý problém poněkud zjednodušíme, dojdeme ke dvěma základním názorovým proudům. Jeden dává přednost vyjednávání nebo přesněji „diplomatickému“ či diplomaticky orientovanému přístupu, v němž by procedury řešení sporu neměly být právní nebo legalistické, ale měly by jen pomáhat vyjednavacům řešit rozpory prostřednictvím jednání a kompromisů. Tento způsob řešení sporů někteří autoři označují mnohem nezakrytěji jak „power-oriented“.<sup>47</sup> Druhý přístup pohlíží na proces řešení sporů jako na relativně rigidní právní proceduru, v níž nestranný tribunál (panel) může objektivně rozhodnout o tom, zda určitá aktivita je či není v souladu se

<sup>42</sup> Viz Chapter 19 US-Canada Free Trade Agreement, 27 ILM 281 (1988), která vstoupila v platnost 1. ledna 1989 a Chapter 19 NAFTA, která vstoupila v platnost 1. ledna 1994.

<sup>43</sup> WTO Focus, newsletter (August/September 1996), s. 7. Srov. např. RICUPERO, R.: Integration of Developing Countries into the Multilateral Trading System, s. 32 in Bhagwati, J., HIRSCH, M.: The Uruguay Round and Beyond: Essays in Honor of Arthur Dunkel, Springer-Verlag Berlin, Heidelberg, 1998, Published in the United States of America by the University of Michigan Press.

<sup>44</sup> Viz Singapore Ministerial Declaration, WTO Focus (December 1996).

<sup>45</sup> WERNER, J.: Making Arbitration More Certain, A Modest Proposal, The Journal of World Investment (2003), s. 784.

<sup>46</sup> STEIN, E.: International Integration And Democracy: No Love At First Sight, 95 AmJIL, No. 3 (2001), s. 502 „Yet the adjudicatory system-an incipient rule-of-law scheme-works effectively, lifts the organization on ascending integration line, strenghtens the rule-oriented approach, and offers an element of legitimacy attached to the rule-of-law concept.“

<sup>47</sup> Viz PETERSMANN, E.-U.: The GATT/WTO Dispute Settlement System: International Law, International Organizations and Dispute Settlement, Kluwer Law International, 1997. STEIN, E.: op. cit.

závazky vyplývajícími z GATT či dalších smluv. Tento přístup je na rozdíl od předchozího označován jako „rule-oriented“.

Shodně s celou řadou autorů se domníváme, že onen „rule-oriented“ přístup, zejména v oblastech mezinárodních ekonomických vztahů, ale nejen v nich, přináší mnohé výhody. Na rozdíl od politiků sdílí většina mezinárodních právníků tento názor již dávno. Za sedmý činitel, který připravoval půdu pro vznik budoucího mezinárodního práva byl mimo jiné plán Pierra Dubois, který ve spise „De Recuperatione Terre Sancte“ navrhoval, aby spory mezi členy spolku křesťanských států byly urovnávány stálým rozhodčím soudem. Z obdobných pozic vychází i Tractatus Pacis krále Jiřího z Poděbrad z roku 1461, který je přičítán Marinimu.<sup>48</sup>

Je to právě tento přístup, který vede strany sporu k tomu, aby se zaměřily na pravidla a dokázaly do značné míry předpovědět, jak nezávislý tribunál s největší pravděpodobností rozhodne o tom, jak má být příslušná norma či pravidlo aplikováno. Jde v podstatě o generální prevenci. Tento způsob by měl strany vést k tomu, aby mnohem větší pozornost věnovaly pravidlům obsaženým v systému smluv. Takováto pozornost pak může vést k větší jistotě a předvídatelnosti v chování samotných smluvních stran. Ostatně i ve vnitrostátní obchodní praxi se žádný z podnikatelů bez jisté míry předpověditelnosti dopadů svého chování nebo chování svého partnera, bez právní jistoty neobejde. Bez těchto základních předpokladů nelze obchodovat, nelze přijímat zásadní rozhodnutí o tom, kam investovat, s kým obchodovat, jaký bude další vývoj atd. Rule-oriented přístup může výrazně snížit rizika podnikání, umožnit dlouhodobější plánování a přijetí obchodní strategie. To samozřejmě může lépe přispívat dalšímu rozvoji určité země, regionu a obecně přispívat ke zvýšení prosperity. Orientace na určitá pravidla v sobě např. podle Jacksona zahrnuje poněkud menší lpění na samotných pravidlech (rules) a současně představuje určitou pružnost v aplikaci pravidel. To podle něj představuje větší soulad s realitou, zejména tehdy, když se řešené otázky týkají obchodování nebo vyjednávání.<sup>49</sup> Výrazy, které kladou příliš velký důraz na striktní dodržování a používání právních norem někdy dokáží politiky polekat, i když ve skutečnosti mohou mít poněkud měkčí výrazy stejný efekt. Každý právní systém se musí vyrovnat s vrozenými nejasnostmi pravidel, s jejich přílišnou obecností a neustálými změnami praktických potřeb lidské společnosti. Klíčovým bodem je, aby procedury aplikace pravidel, které se často soustřeďují na procedury řeše-

ní sporů, byly koncipovány tak, aby zajistily co největší stabilitu a předpověditelnost právního systému. Z těchto důvodů musí být procedury důvěryhodné, legitimní a rozumně účinné. To rozhodně nejsou snadno dosažitelná kritéria. Výhody tzv. rule-oriented přístupu byly mnohokrát vyzdvíženy, např. v rámci Wilberforce Lecture, Dr. Claus-Dieter Ehlermann<sup>50</sup> (pозdější člen prvního Appellate Body WTO) v Londýně v roce 1991 zdůraznil, že „...současný předseda Komise ES Jacques Delors opakovaně zdůraznil, že moc přitažlivosti ES směrem k novým evropským demokraciím, zejména ke státům Střední a Východní Evropy, které nedávno unikly z komunismu, spočívá částečně na skutečnosti, že se jedná o Společenství, které je založeno na zásadách právního státu (rule of law). Uvnitř ES jsou vztahy mezi státy založeny na právních normách. Rostoucí mezinárodní ekonomická závislost a aktivita, dokonce snad i příklad Společenství měly značný legalizující vliv na nejdůležitější mezinárodní ekonomickou organizaci, na GATT. Tradičně se zástupci mnohých smluvních států, včetně zástupců Společenství, snažili vidět GATT jako platformu výlučně vytvořenou pro vyjednávání a charakterizovali její ustanovení jako „soft law“, přičemž odmítali jejich právně závaznou povahu. Tento pohled se během posledních let významně změnil. Uruguayské kolo jednání představuje nejambicióznější pokus o reformu mnohostranného obchodního systému v historii, se snahou rozšířit jeho rozsah o takové nové oblasti jakými jsou obchodní služby a ochrana duševního vlastnictví. Právo mezinárodního obchodu, jež je výsledkem Uruguayského kola jednání představuje neobyčejně široký komplex norem, jež tvoří paralelu s většinou aspektů právní úpravy vnitřního trhu Společenství. Mnohé z výsledků dosažených při Uruguayském kole jednání jsou výsledkem návrhů předložených Společenstvím. Tyto návrhy jsou zase inspirovány nedávným vývojem vnitřní normotvorby Společenství. Společenství dokonce navrhlo ustavit GATT jako skutečnou mezinárodní organizaci.“

Směřování k právnímu přístupu je nezřetelnější na vývoji procedur řešení sporů. V důsledku rychlé integrace trhů, rozšíření pravidel GATT o nové oblasti, spolu se zdokonalením ochranných opatření, se významně zvýšil počet obchodních sporů.<sup>51</sup> Většina členů GATT došla k přesvědčení, že je nezbytné vytvořit dokonalejší a důvěryhodnější systém řešení sporů. Je pravděpodobné, že nový vývoj přinese ještě další zdokonalení systému. Už nyní se zdá, že státy uznaly nutnost podstatně omezit možnost blokování přijímaných zpráv panelů GATT, ne-li úplné odstranění

<sup>48</sup> OPPENHEIM, L.: Mezinárodní právo, Svazek I. Mír, Praha, 1924, s. 53.

<sup>49</sup> JACKSON, J. H.: The Jurisprudence of GATT & The WTO, Cambridge University Press, 2000, s. 120 an.

<sup>50</sup> EHLERMANN, C.-D.: The European Community, its Law and Lawyers, the Second Wilberforce Lecture, London, 9 October 1991, in Common Market Law Review, 29 (1992): 213-227.

<sup>51</sup> PETERSMANN, E. U.: The GATT/WTO Dispute Settlement System: International Law, International Organizations and Dispute Settlement, Kluwer Law International, 1997, s. 84 an.

takovýchto možností. Není vyloučeno, že se v rámci GATT dočkáme přijetí procedur, které by ospravedlňovaly skutečné obchodní sankce v případě nerespektování výsledků řešení sporů právní cestou. Společenství dokonce navrhla zřízení odvolacího mechanismu, vytvořeného z nezávislých odborníků. Takovýto mechanismus se může vyvinout v komplexní mezinárodní obchodní soud. Procedury řešení sporů v GATT jsou pochopitelně mezivládní a nemohou být zatím používány soukromými osobami (jednotlivci). Mezi státy však existuje rostoucí tendence přijímat stížnosti od soukromých osob a umožnit vně stojícím právníkům, aby se mohli podílet na přípravě sporů, které jsou řešeny v rámci GATT. Příklad řešení sporů v rámci WTO slouží jako příklad pro mnohé jiné mezinárodní orga-

nizace. Obecně však lze konstatovat, že dokonce ani vně GATT již není pochyb o tom, že obecně vzrostla úloha práva v mezinárodních vztazích. Je pozoruhodné, jak po hubených letech od konce šedesátých a v sedmdesátých letech inspiroval Mezinárodní soudní dvůr novou důvěru států a devadesátých let až do současnosti řeší soud nebo jeho senáty mnohem více případů než kdy jindy. Takovéto trendy jsou nepochybně pozitivní. K úplné spokojenosti však ještě mnohé chybí. Doufejme, že se dobré zkušenosti, které mezinárodní společenství získalo v WTO, projeví i jinde. I tak zbývá vyřešit stále ještě spoustu dílčích problémů.

*Pokračování článku bude uvedeno v příštím čísle Časopisu PVP.*