

1. GATT 1947, GATT 1994 a WTO

1.1 Havanská konference a události s ní spojené, které vyústily ve vznik GATT 1947

Souběžně s jednáním o vzniku Mezinárodní obchodní organizace (ITO) probíhala i bilaterální jednání s cílem odstranit cla ve vzájemném obchodě. Přípravný výbor na svém zasedání v Ženevě rozhodl, že IV. kapitola Havanské charty, která je považována za nejdůležitější, neboť obsahuje zásady a pravidla obchodní politiky¹, bude přijata jako provizorium do ratifikace smlouvy o Mezinárodní obchodní organizaci.

Takto došlo ke vzniku Všeobecné dohody o clech a obchodu (dále jako GATT 1947)², která poněkud paradoxně byť přijatá jako provizorium na přechodnou dobu, vydržela v platnosti až do Uruguayského kola, ze kterého vzešla současná WTO. K této situaci mohlo dojít zejména proto, že se nepodařilo vytvořit Mezinárodní obchodní organizaci. Ač byla její Charta předběžně schválena a podepsána 54 státy na samotné konferenci konané od listopadu 1947 do března 1948 v Havaně, nikdy již nedošlo k její ratifikaci.

Konference v Havaně se zúčastnilo 56 zemí a její velký význam pro rozvoj mezinárodního obchodu spočívá v tom, že na ní byly přijaty významné změny od posledního znění návrhu charty vypracovaného v Ženevě. Tyto změny znamenaly, že vedle zřizování celních unií byl umožněn vznik oblastí (zón) volného obchodu³. Také ustanovení ženevského návrhu týkající se ochrany zahraničních investic byla vypuštěna a nahrazena obecnějším závazkem zdržet se jakýchkoliv diskriminujících opatření směřujících proti cizím investicím. Konference skončila 24. března 1948 podpisem charty a ustanovením komise, která měla dohlížet na zřízení

¹ Za klíčová ustanovení se považují čl. 16 upravující doložku nejvyšších výhod (most favoured national treatment), čl. 18 poskytující národní zacházení s dováženým zahraničním zbožím, čl. 20 až 24 omezující kvantitativní omezení na dovoz a vývoz, čl. 25 až 28 týkající se subvencí, čl. 29 až 32 o ostatních obchodech a státních monopolech, čl. 34 o antidumpingu a vyrovnávacích daních, čl. 40 upravující únikové klauzule a konečně čl. 44 pojednávající o celních uniích a zónách volného obchodu. Všechna tato ustanovení jsou zahrnuta do Všeobecné dohody o clech a obchodu společně se změnami původního ženevského protokolu, které přinesla jednání na konferenci v Havaně, a které jsou zahrnuty v konečném textu Havanské charty.

² Tato dohoda byla podepsána 30. října 1947 a s účinností od 1. ledna 1948 zavázala členské státy poskytnout si navzájem na určité období celní úlevy. Došlo rovněž k začlenění ustanovení o obchodní politice, která byla zakotvena v ženevském návrhu.

³ Příkladem zóny volného obchodu může být Evropské sdružení volného obchodu (EFTA, ESVO), Středoevropská dohoda o volném obchodu (CEFTA).

ITO. Jakmile se však ukázalo, že charta nebude podepsána, rozhodla se komise ukončit svou činnost a přenechat svůj sekretariát Všeobecné dohodě o clech a obchodu.

1.2 GATT 1947

Jako GATT 1947 se označuje Všeobecná dohoda o clech a obchodu ve znění z roku 1947 a pozdějších dodatků až do doby před ukončením Uruguayského kola (před rokem 1993)⁴. Pod tímto termínem se skrývá jednak označení pro samotnou multilaterální mezinárodní smlouvu, jednak pro pozdější institucionální zaštitění zabezpečující realizaci textu smlouvy. GATT 1947 vstoupila v platnost 1. ledna 1948, v době, kdy probíhala jednání o Mezinárodní obchodní organizaci (ITO), po předcházejícím podpisu této smlouvy 23⁵ státy v Ženevě dne 30. září 1947. V té době byla tato dohoda podepisována „pouze“ jako prozatímní přijetí části Charty ITO. Konkrétně šlo o část IV. připraveného návrhu charty ITO týkající se mnohostranných obchodních vztahů, o které bylo rozhodnuto, že se uvede v prozatímní účinnost a poslouží jako smluvní základ pro dohodnuté celní úlevy. Tyto články spolu se seznamem úlev a koncesí byly formálně začleněny právě do této samostatné úmluvy GATT 1947, zároveň byl navrhnut i Protokol o prozatímní použitelnosti GATT a účast v GATT byla závislá na přistoupení k protokolu a bylo vyžadován předběžný souhlas dvou třetin členských států protokolu. Závaznost systému vyplývala z Prozatímního protokolu, neboť sama GATT nebyla nikdy ratifikována a nebylo k ní vlastně ani nikdy přistoupeno⁶. Avšak i přes prozatímnost měla GATT velký vliv na rozvoj a liberalizaci mezinárodního obchodu, kdy tato formální nedokonalost nikterak nezmenšila účinnost této smlouvy.

Vzhledem k tomu, že se všeobecně očekával vznik Mezinárodní obchodní organizace, neobsahovala smlouva GATT žádná ustanovení institucionálního charakteru

Principem GATT bylo v souladu s jeho článkem I. uzavírání vzájemných a oboustranně výhodných dohod, jejichž podstatou bylo podstatné snížení cel a jiných překážek obchodu, jakožto i odstranění diskriminace v mezinárodním obchodě. Článek XXV upravoval společnou

⁴ Rozehnalová, N. Právo mezinárodního obchodu. Brno: MU 2001, s. 36 an.

⁵ Jmenovitě se jednalo o Austrálii, Belgie, Brazílii, Barmu, Ceylon, Československo, Čínu, Francie, Chile, Indii, Jihoafrickou unii, Kanadu, Kubu, Libanon, Lucembursko, Nizozemsko, Norsko, Nový Zéland, Pákistán, Jižní Rhodesii, Velkou Británii, Severní Irsko, USA, Sýrii.

⁶ S výjimkou jediného státu, kterým bylo Haiti.

činnost smluvních stran. Kvůli počáteční již zmíněné absenci institucionálních orgánů, které by tuto činnost zajistili, se na základě tohoto článku měly zástupci smluvních stran čas od času sejit za tím účelem, aby zajistili provádění těch ustanovení GATT 1947, která vyžadovaly společnou činnost a zajistily tím dosažení jejích cílů. Tak vznikla jednotlivá obchodní kola.

Jakmile se ukázalo, že Havanská charta zůstane nenaplněna, souhlasily smluvní strany s vytvořením nezbytně nutné organizační struktury, která by lépe zabezpečila chod GATT. Zpočátku využívala GATT pomoci Organizace spojených národů a generální tajemník OSN byl požádán, aby svolal první zasedání smluvních stran. Později došlo ke zřízení stálého sekretariátu GATT a jeho výkonný tajemník, přejmenovaný později na generálního ředitele, byl od roku 1955 pověřen funkcí depozitáře GATT i jejích dalších dodatků. Kromě sekretariátu byl v počátečním období zřízen i výbor, který byl pravidelně ustanovován každou konferencí pro období mezi zasedáními.

V roce 1960 došlo k nahrazení výboru stálou Radou zástupců smluvních stran. Členství v této Radě příslušelo všem smluvním stranám GATT. Pravomocí Rady bylo rozhodovat bezodkladné záležitosti a starat se o běžnou agendu mezi zasedáními. Smluvním stranám však bylo ponecháno právo vyhradit si určitou otázku k projednání na konferenci. Institucionální rámec pak dotvářely četné ad hoc orgány jako výbory, panely, pracovní skupiny. Jejich hlavním úkolem bylo poskytovat konzultace, urovnávat spory, připravovat materiály pro Radu a konference.

Základem GATT bylo bezpodmínečné poskytování doložky nejvyšších výhod, reciprocita nabytých a poskytnutých koncesí, ochrana domácí ekonomiky pouze pomocí cel, spolupráce států s cílem podpory a rozvoje mezinárodního obchodu, k čemuž měly sloužit i společně vypracované programy. Velký význam byl přikládán i odstranění diskriminace v mezinárodním obchodě.

Nikdo tehdy nepředpokládal, že Mezinárodní obchodní organizace nikdy nevznikne a z GATT se vyvine nejsilnější poválečný nástroj liberalizace světového obchodu⁷. Na rozdíl od původnímu širokému zaměření ITO byla působnost GATT značně omezenější, neboť spočívala především na snižování celních bariér.

⁷ Úspěšnost GATT jako nástroje liberalizace mezinárodního obchodu dokládá i skutečnost, že objem světového obchodu zbožím dle GATT bylo v roce 2002 šestnáctkrát větší než na samém počátku v roce 1950, zatímco světový HDP se od té doby zvýšil jen pětikrát. Viz: Jeníček, V. Globalizace světového hospodářství. Praha: C.H.Beck, 2002, s. 89.

K nejvýraznějšímu snížení cel a dalšímu vývoji GATT, jakož i jeho činnosti, docházelo v rámci tzv. kol jednání (trade rounds). První kolo se konalo ještě, než GATT 1947 vstoupila v platnost, velmi důležité je i osmé tzv. Uruguayské kolo, jehož výsledkem byl přechod GATT pod WTO. Během všech kol byla postupně snížena cla u mezinárodně obchodovaných průmyslových výrobků z původních 40 % na méně než 5 %, což značně ulehčilo vývoj liberalismu mezinárodního obchodu. Proběhla tato kola jednání⁸:

1. kolo konané v Ženevě ve Švýcarsku v roce 1947
2. kolo konané v Annecy ve Francii v roce 1949
3. kolo konané v Torquay ve Velké Británii v roce 1951
4. kolo konané v Ženevě ve Švýcarsku v roce 1956
5. kolo (tzv. Dillonovo kolo) konané v Ženevě v letech 1960-61
6. kolo (tzv. Kennedyho kolo) konané v Ženevě v letech 1964-67
7. kolo (tzv. Tokijské kolo) konané v Ženevě v letech 1973-79
8. kolo (tzv. Uruguayské kolo) konané v Ženevě v letech 1986-1994
9. kolo (tzv. Millennium round) konající se v Doha v Kataru od listopadu 2001

Zejména předposlední tři obchodní kola byla pro činnost GATT velmi významná. Například Kennedyho kolo odstranilo neefektivní a zdlouhavé vyjednávání ohledně snížení cel výrobek od výrobku tím, že zavedlo novou lineární metodu vyjednávání, která umožnila výraznější odstranění celních bariér. Také se zde poprvé rozšířil předmět vyjednávání i na jiný předmět než cla, a to na antidumping a jiné netarifní překážky obchodu. Situace po ukončení Kennedyho kola přinesla zjištění, že ačkoliv došlo ke snížení celních sazeb, množí se používání necelních překážek obchodu jako různá povolení, kvóty, embarga.

Touto problematikou se tedy zabývalo následující Tokijské kolo, v jehož průběhu došlo i k dalšímu snížení cel na průmyslové výrobky a zabývalo se i rámcovými dohodami. Toto kolo bylo významné také velkým zájmem států, které se zde sešly v hojném počtu 102 zemí.

Další vývoj mezinárodního obchodu bude nesporně ovlivněn právě probíhajícím devátým kolem v Katarském Doha⁹. Půdu pro toto jednání měl připravit již třetí ministerská konference WTO konaná v Seattlu v listopadu 1999. Stejně tak jako předešlé Uruguayské kolo

⁸ Dělení je převzato z učebnice: Baňouch, H., Fedorko, M. Mezinárodní organizace. Brno: MU, 2001, s. 104-105.

⁹ Usnadňování obchodu ve WTO [citováno 17.02.2006]. Dostupné z: <http://www.mpo.cz/dokument8844.html>.

mnohostranných obchodních jednání, bude i zde pozornost zaměřena na odbourávání obchodních překážek a odstranění diskriminace dovozů. Podstata nové výzvy představované tímto novým obchodním kolem tkví v ochraně systému WTO před snahou vzdát se svého skutečného cíle garance a prosazení přístupu na světový trh s tím, že se tento hlavní cíl stane kompromisem s ostatními cíli, jako jsou ochrana životního prostředí, práv pracujících a zahraničních investorů či ochrana soutěže¹⁰.

Hlavními tématy tohoto kola jsou především implementace dohod a soulad s dohodami, které vzešly z Uruguayského kola, služby, zemědělství, autorská práva a práva z průmyslového vlastnictví, vládní podpory, řešení sporů, ochrana životního prostředí. Velká pozornost je věnována i problematice rozvojových a nejhudších zemí světa.

Jednání ministerských summitů WTO, které následovala po Dohá, probíhala ve znamení neochoty nejvýznamnějších aktérů i dalších zemí dohodnout se na tom, jakým způsobem se budou naplňovat závěry Dohá a jak má rozvoj multilaterálního obchodního systému pomoci při rozvoji nejhudších zemí.

Otázka zemědělství byla řešena na mnoha ministerských konferencích, zejména pak na konferenci v Ženevě (červenec 2004) a Hong Kongu (prosinec 2005). K podstatnějšímu konsenzu mezi členskými státy však nedošlo a ani tolik očekávaná hongkongská konference nepřinesla úspěšný výsledek¹¹.

1.3 GATT 1994

Název GATT 1994 je výrazem pro GATT 1947 doplněný Uruguayským kolem o nové dokumenty a začleněný do systému WTO, jehož je nedílnou součástí. Jedná se tedy o jakýsi inovovaný text GATT 1947, v němž již není zahrnuta organizační složka, neboť ta byla nahrazena Světovou obchodní organizací. Základní struktura GATT 1994 je zahrnuta do Přílohy 1 Dohody o zřízení světové obchodní organizace z Marrakeše. V souladu s ní je GATT 1994 tvořen těmito mezinárodními dokumenty¹²:

- ustanovení Všeobecné dohody o clech a obchodu z 30. října 1947 ve znění před vstupem v platnost Dohody o zřízení světové obchodní organizace

¹⁰ Langhammer, J. R. The WTO and the Millenium Round: Between Standstill and Leapfrog, Kiel: Institut fur Weltwirtschaft Kiel, 1999, s. 1.

¹¹ Bez uvedení autora. A stopped clock ticks again. The Economist, 2005, svazek 377, č. 8448, s. 78-79.

¹² Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 191/1995 Sb., o sjednání Dohody o zřízení Světové obchodní organizace.

- ustanovení právních nástrojů, které vstoupily v platnost před tím, než v platnost vstoupila Dohoda o zřízení Světové obchodní organizace a které jsou výslovně uvedeny pod písmenem b článku 1 této Přílohy. Jedná se o:
 - protokoly a certifikace týkající se celních koncesí
 - protokoly o přístupu (s výjimkou ustanovení a) týkající se prozatímního provádění a odvolání prozatímního provádění
 - rozhodnutí o výjimkách poskytnutých dle článku XXV GATT 1947, které jsou platné ještě v době vstupu Dohody o zřízení Světové obchodní organizace
 - jiná rozhodnutí smluvních stran GATT 1947
- následující ujednání:
 - Ujednání o výkladu článku II:1 b) GATT 1994
 - Ujednání o výkladu článku XVII GATT 1994
 - Ujednání o ustanoveních o platební bilanci GATT 1994
 - Ujednání o výkladu článku XXIV Všeobecné dohody o clech a obchodu 1994
 - Ujednání týkající se výjimek ze závazků podle GATT 1994
 - Ujednání o výkladu článku XXVIII GATT 1994
- Marrákešský protokol k Všeobecné dohodě o clech a obchodu 1994

1.4 GATT 1947 vs. GATT 1994

Jak uvádí čl. II. odstavec 4 Dohody o zřízení Světové obchodní organizace, je GATT 1947 právně odlišná od GATT 1994. Zatímco GATT 1947 byla nezávislou úmluvou regulující některé otázky mezinárodního obchodu, GATT 1994 je jedním z dokumentů spadajících do systému Světové obchodní organizace (WTO). Jedná se tedy o dvě různé mezinárodní smlouvy, jejichž smluvní základny se v určité etapě přístupů lišily, které však po určitou dobu mohly existovat vedle sebe. V praxi smluvní strany GATT 1947 musely výslovně odstoupit od textu této smlouvy a výslovně ratifikovat či přistoupit k textu GATT 1994.

1.5 GATT vs. WTO

Světová obchodní organizace (dále už jen WTO) vznikla na základě multilaterální mezinárodní dohody přijaté během Uruguayského kola, jako výsledek snahy smluvních států, které si po předchozí zkušenosti byly vědomy silící potřeby přebudovat stávající GATT na novou kvalitnější instituci s efektivně fungující organizační strukturou, lepším mechanismem řešení sporů a právní subjektivitou, jejíž členové budou povinni přijmout všechny dohody.

WTO zajišťuje vedle GATT i řadu dalších smluv a činností. Pokud jde o organizační složku, stala se WTO následníkem GATT. Případné rozdíly mezi GATT a WTO bychom mohli vymezit dle některých autorů¹³ asi takto:

- GATT bylo vytvořeno jako dočasné fórum (ad hoc fórum), tedy jakési provizorium do doby, než vznikne ITO. Toto fórum neobsahovalo normy ustavující mezinárodní organizaci. Naopak WTO a její smlouvy jsou zamýšleny jako stálá mezivládní organizace s pevným základem, neboť WTO smlouvy jsou ratifikovány členskými státy.
- Zatímco GATT měla „pouze“ smluvní strany, WTO již funguje na principu členství států v této mezinárodní organizaci. Zde se projevuje skutečnost, že GATT byla pouhou smlouvou, i přesto, že v průběhu své existence jí byly zřízeny určité orgány, které v praxi zajišťovaly její fungování, nebyla nikdy institucí. Neexistovala ani žádná podobná charta, jakou má WTO, která by dávala GATT právní způsobilost či stanovila procesní pravidla a organizační strukturu.
- Pozornost GATTU byla upřena pouze na obchod se zbožím. Do rámce WTO spadá nově i úprava obchodu se službami, úprava práv duševního vlastnictví či obchodu se zemědělskými výrobky.
- I když oba systémy předpokládaly možnost řešení sporů, je systém WTO obecně považován za rychlejší, přizpůsobený moderním požadavkům a obsahující více prvků automatického postupu v řízení. V GATT neměl proces urovnávání sporů žádný časový rozvrh, vývoj řešení sporu se dal snadno zamrazit a případy neměly konce. Uruguayské kolo zavedlo efektivnější, přesně definovaný postup s důrazem kladeným na rychlé vyřešení sporu. Neúspěšná strana již nemůže neodůvodněně oddalovat nebo dokonce

¹³ Rozehnalová, N. Právo mezinárodního obchodu. Brno: MU, 2001, s. 38-39. Baňouch, H., Fedorko, M. Mezinárodní organizace. Brno: MU, 2001, s.106-107.

blokovat schválení rozhodnutí, jak to bylo možné v systému GATT. Někteří autoři dokonce vyjadřují svůj názor, že právě tato závazná a modernizovaná povaha mechanismu řešení sporů je to, co činí WTO unikátní organizací světového měřítk¹⁴.

- GATT nezankla, ale byla jen pozměněna a včleněna mezi dohody tvořící WTO. Nyní existuje po boku GATS a TRIPS.
- WTO je postavena na principu jediného závazku (požadavek all or nothing), což v praxi znamená, že všichni vstupující členové musí přijmout úplný soubor všech závazků, které jsou obsahem mnohostranných dohod. Výjimku tvoří čtyři vícestranné dohody zahrnuté do přílohy č. 4 dohody, které jsou závazné jen pro ty země, které k nim přistoupily. Dřívější praxe, obzvláště v průběhu Tokijského kola, umožňovala, aby dohody podepisovaly jen někteří členové, což vyvolávalo řadu nejasností a problémů. Navíc Protokol o provizorní aplikaci GATT obsahoval ustanovení, která umožňovala, aby smluvní strany ponechaly v platnosti svou legislativu, která byla platná již v době jejich přístupu, i přesto, že nebyla v souladu se závazky GATT.
- Na rozdíl od WTO, jejíž pravomoci a právní status je jasně smluvně určen, trpěla GATT značnou vágností a nejednoznačností týkající se jejích pravomocí a právního statusu. V mnoha důležitých otázkách panovala nejasnost a státy používaly i různou interpretaci¹⁵.

¹⁴ Moore, M. A World Without Walls: Freedom, Development, Free Trade and Global Governance. Cambridge: Cambridge University Press, 2003, s. 101.

¹⁵ Matsushita, M., Schoenbaum, T., Mavroidis, P. The World Trade Organization, Law, Practice and Policy. Oxford: Oxford University Press, 2004, s. 3 an.