

Marcin Mikołaj Kałduński

**Zagadnienie równości i dyskryminacji
w handlu międzynarodowym
na tle elementu bezwarunkowości klauzuli
największego uprzywilejowania**

W dziedzinie międzynarodowych stosunków gospodarczych już od czasów nowożytnych dominowały dwa, wzajemnie się zwalczające, prądy ekonomiczne. Pierwszy, zwany protekcjonizmem, wywodzący się od siedemnastowiecznych merkantylistów twierdził, że główną instytucją organizującą życie ekonomiczne jest naród, a handel zagraniczny, w szczególności import, powinien zostać poddany gruntownej reglamentacji w taki sposób, by nie szkodził własnym interesom i gospodarce. Z kolei liberalizm promował jednostkę, a w zakresie międzynarodowych stosunków gospodarczych stawał na nieskrępowany przepływ towarów, usług i płatności. Obie szkoły zamiennie, w zależności od określonych okoliczności ekonomicznych i historycznych, dominowały w światowej gospodarce i dyktowały warunki rozwojowe międzynarodowych stosunków handlowych. A zatem relacje te zależały od obydwu prądów i ich siły przebicia w danych okolicznościach dziejowych, podczas gdy instrumenty regulacji tych stosunków były stosowane w zależności od ich wartości ekonomicznej oraz wad i zalet ocenianych z punktu widzenia liberalizmu bądź protekcjonizmu.

Głównym celem protekcjonizmu jest obrona własnej gospodarki przed obcą konkurencją. Naturalne wydaje się zatem, że odgrywa on przewodnią rolę w sytuacjach, gdzie wobec silnej konkurencji zagranicznej rodzimi producenci i przemysłowcy czuli się zagrożeni przyływem towarów i usług z zewnątrz, co skutkowało zmniejszeniem rentowności własnych przedsiębiorstw z alternatywą ich całkowitego wyeliminowania z rynku krajowego. W ten sposób lokalne siły protekcjonistyczne w warunkach

zagrożenia dążyły do podniesienia barier celnych oraz wprowadzania pozataryfowych ograniczeń przywozowych. Działo się tak w szczególności w czasie poważnych kryzysów gospodarczych oraz po okresie niszczących konfliktów zbrojnych. Częstość prowadzenia polityki protekcyjnej doprowadzało do skutków dyskryminacyjnych w stosunkach międzynarodowych. Historia podaje wiele przykładów protekcyjnego zachowania się państw. Po wojnie z Prusami (1870–1871) Francja zmuszona była podnieść cło w celu wypłaty kontrybucji wojennych. Również z powodu utrzymywania się w tym kraju wysokiej stopy podatków zmuszona była utrzymywać na relatywnie wysokim poziomie bariery celne, by nie doprowadzić do upadku własnego przemysłu¹. Podobną protekcyjną politykę gospodarczą prowadziły Włochy, Austro-Węgry oraz Niemcy. W 1879 roku kanclerz Niemiec Bismarck wprowadził, na skutek żądań przemysłowców i producentów rolnych, protekcyjną taryfę celną, przy czym tym ostatnim zagroził wybuch wielkiego kryzysu rolnego i import tanich amerykańskich produktów ziemi². Cła były systematycznie podwyższane aż do I wojny światowej. Niemcy podwyższyły taryfę celną kilkakrotnie, m.in. w 1885, 1888 i 1902 roku, Francja wprowadziła w 1892 roku bardzo protekcyjną ochronę celną (tzw. taryfa Méline'a). W latach dwudziestych Wielka Brytania wprowadziła system preferencji imperialnych. Prądy protekcyjności znalazły także uznanie po II wojnie światowej, gdzie zniszczona działaniami wojennymi gospodarka Europy wymagała ochrony dla jej odbudowania i wyjścia z zapaści. Silny wpływ protekcyjizmu zdecydował również o odrzuceniu przez społeczność międzynarodową, a przede wszystkim społeczność amerykańską Karty Międzynarodowej Organizacji Handlu (ITO). Dyskusja wewnętrzna w USA (1948–1950) pokazała, że nawet w tym kraju istnieje wyjątkowo silny prąd protekcyjności, przez co nie jest możliwe na tym etapie stosunków międzynarodowych przyjęcie wspólnego zbioru norm między państwowych regulującego handel międzynarodowy³.

¹ Na przykład wobec zalewu taniej pszenicy amerykańskiej. Szerzej: L. C. A. Knowles, *Economic Development in the nineteenth century, France, Germany, Russia and the United States*, London 1932, s. 251.

² W. Röpke, *German Commercial Policy*, London 1932, s. 24–25.

³ Odrzucenie przez USA Karty ITO było również spowodowane silnymi tendencjami protekcyjnymi innych krajów, szczególnie europejskich, które, chcąc odbudować własną gospodarkę, nie zezwalały na zmniejszenie barier celnych dla towarów amerykańskich, przy czym jednocześnie zabiegały o pomoc finansową Stanów Zjednoczonych, które same posiadały wysoki ochronny poziom bariery celnej. Nastawienie takie zniechęcało kupców i producentów amerykańskich do liberalnej postawy handlowej. Szerzej: W. Diebold, *The End of the ITO*, Princetown, New Jersey 1952, passim, a w szczególności przytoczone w tej monografii oświadczenie amerykańskiej Rady Międzynarodowej Izby Handlu w sprawie Karty ITO, s. 20–21, gdzie czytamy: „...From the point of view of the United States, it has the further very grave defect of placing this country in a position where it must accept

W ten sposób silne nastawienie protekcjonistyczne uniemożliwiało na długi czas wspólną współpracę państw w dziedzinie multilateralnej regulacji handlu międzynarodowego.

Regulacja stosunków międzynarodowych oparta jest na prawie międzynarodowym, a regulacja międzynarodowych stosunków gospodarczych na prawie międzynarodowym gospodarczym. Teoretycznie każde państwo związane jest tylko swoją wolą, a więc nie jest zobowiązane przestrzegać praw, których samo dobrowolnie nie przyjęło. A zatem, ujmując rzecz bardzo teoretycznie, nie obowiązuje w stosunkach międzynarodowych żadna powinność traktowania jednego bądź drugiego państwa na określonej stopie stosunków. Zwyczajowe prawo międzynarodowe w ogóle nie zobowiązuje państwa do określonego traktowania innych. Co więcej, początkowo, w okresie wczesnośredniowiecznym obcy byli postrzegani jako osoby pozbawione ochrony władcy, czyli jakiegokolwiek ochrony prawnej. Dopiero na skutek rozwoju relacji międzypaństwowych przyznawano im protekcję panującego i odpowiednie prawa, w czym duży udział miały stosunki handlowe, w szczególności targi i jarmarki. Zatem teoretycznie w braku odpowiednich zobowiązań umownych państwo nie ma żadnych obowiązków wobec drugiego, w szczególności wobec jego handlu, kupców i towarów. Dlatego też całkowicie w gestii państwa – w wypadku braku powinności traktatowych – pozostaje traktowanie innych podmiotów, jednych bardziej korzystnie, a drugich mniej. Państwa zdawały sobie jednak sprawę z negatywnych następstw dyskryminacyjnego postępowania, a liczni przedstawiciele doktryny prawa narodów w wielu słowach wypowiadali się na rzecz polityki równości w stosunkach międzynarodowych⁴. Zapobieganiu różniczkowemu traktowaniu miały służyć wypracowane w praktyce różnego rodzaju standardy traktowania. Opinię tę potwierdza Georg Schwarzenberger, który wyróżnia standard traktowania minimalnego, preferencyjnego, narodowego, identycznego, otwartych drzwi, równego oraz największego uprzywilejowania⁵. W swej istocie każdy standard pośrednio lub bezpośrednio celuje w stworzeniu równych warunków dla tych samych podmiotów

discrimination against itself while extending the Most-Favored treatment to all members of the Organization...” Patrz również: R. Gardner, *Sterling-Dollar Diplomacy. The Origins and the Prospects of our International Economic Order*, Washington 1969 oraz K. Kock, *International Trade Policy and the GATT, 1947–1967*, Stockholm 1969.

⁴ Przykładowo Francisco de Vitoria (1492–1546), *Relectio de Indis*, księga I, rozdział III, § 4, podniósł, że w dziedzinie handlu powinna obowiązywać zasada równego traktowania cudzoziemców, bez jakiegokolwiek dyskryminowania którejkolwiek grupy (*Nam, si licet hispanis peregrinari et negotiari apud eos, ergo licet eis uti legibus et commodis omnium peregrinorum*).

⁵ G. Schwarzenberger, *The Principles and Standards of International Economic Law*, Recueil des Cours de la Academié de Droit International de La Haye (cyt. dalej jako RCADI) 1966, t. 117, s. 67.

w podobnych sytuacjach. Standardy powstały na skutek praktyki traktatowej. Dzięki nim każdy kraj wyposażony w jeden ze standardów zapobiegał dyskryminującemu traktowaniu przez inne kraje własnych osób i towarów, teraz i w przyszłości, przez co dążył do zmniejszenia negatywnego marginesu traktowania własnych interesów ekonomicznych.

Każde państwo stara się osiągnąć dla własnych kupców i ich towarów jak najlepsze warunki handlowe na rynkach zagranicznych. Im bowiem lepsza jest ich sytuacja w obcych krajach, tym większe zyski przynoszą sobie i krajowi. Państwo zainteresowane w uzyskaniu jak największych korzyści gospodarczych w obcych krajach naturalnie musi konkurować z innymi, które również dążą do uzyskania podobnego statutu. Stąd też, jeżeli jednemu z państw zostanie przyznany przywilej gospodarczy, pozytywnie wyróżniający je na tle pozostałych, czyniąc je najbardziej uprzywilejowanym w stosunku do innych, pozostałe mogą w tej sytuacji czuć się dyskryminowane, na skutek czego będą usiłowały wymóc na państwie przyznającym jeszcze lepsze korzyści bądź też przynajmniej traktowanie na takiej stopie, jaką posiada państwo najbardziej w tym momencie uprzywilejowane. Ta jak najbardziej naturalna rywalizacja konkurentów gospodarczych – państw – na obcych rynkach doprowadziła do tego, że spośród wyróżnionych wcześniej standardów traktowania od czasów nowożytnych najbardziej popularnym i cenionym stał się standard traktowania najbardziej uprzywilejowanego, gdyż ze swej istoty wprowadzał równe traktowanie państw w niego wyposażonych. Mimo iż sama zasada równości w prawie międzynarodowym gospodarczym nie jest przyjęta dzisiaj w charakterze prawa powszechnego, samo największe uprzywilejowanie prowadzi do takiej równości, pojmowanej przynajmniej jako równość szansy w rozumieniu nadanym przez Johna Rawlsa⁶. W naszym przypadku owa równość oznaczać może prawo do wszystkich tych praw, jakimi cieszą się inne podmioty. Tak więc samo tylko zastosowanie największego uprzywilejowania może doprowadzić do tego, że każde państwo-beneficjariusz przywileju zobowiązuje się poprzez odpowiednie instytucje prawne traktować państwo-beneficjenta nie gorzej niż najbardziej uprzywilejowane państwo. Identyczność poprzez zobowiązanie może stwarzać warunki dla powstania równości formalnej, jednak do wypracowania równości materialnej potrzeba jeszcze samej ekwiwalentności zobowiązań⁷. Zdarzało się bowiem, że strony nadużywały lub ponosiły ujemne konsekwencje gospodarcze w przypadku zastosowania klauzuli⁸. W tym ostatnim rozumieniu równości jej zagwarantowanie wy-

⁶ J. Rawls, *A Theory of Justice*, Cambridge, Massachusetts 1972, s. 60.

⁷ M. Virally, *Le principe de réciprocité dans le droit international contemporain*, RCADI 1967, t. 122, s. 33–34.

⁸ Przykładem tu może być daleka specjalizacja taryfy celnej przed I wojną światową.

maga zwykle czegoś więcej niż tylko zamieszczenia szablonowej klauzuli w traktacie, gdyż zasadniczym celem równości materialnej powinno być osiągnięcie wzajemnych i ekwiwalentnych korzyści. Istotne jest to przede wszystkim w handlu międzynarodowym, gdzie strony niejako automatycznie dążą do osiągnięcia dla swych obywateli, towarów, środków transportu, warunków jak najlepszych, a przynajmniej nie gorszych od tych, jakimi cieszą się inni konkurenci handlowi. Równość traktowania jako równość szansy tworzona przez państwo dla obcych kupców z różnych krajów i ich towarów jest zasadniczo podstawowym elementem stosunków międzynarodowych, a głównym narzędziem osiągania tej równości pozostaje ciągle zasada największego uprzywilejowania, w szczególności gdy zostaje zastosowana wraz z klauzulą traktowania narodowego. Obchodzenie się z handlem jednego państwa na tej samej stopie co innych państw stwarza element niedyskryminacji międzynarodowej, a w połączeniu z zasadą traktowania narodowego rozciąga ją również na samo państwo-beneficjariusza koncesji, jego kupców i towary. W ten sposób mamy do czynienia z pełną i wyczerpującą koncepcją niedyskryminacji w międzynarodowych stosunkach handlowych.

Możemy więc przyjąć, że klauzula największego uprzywilejowania jest jednym z najbardziej istotnych oraz przydatnych narzędzi, za pomocą których można osiągnąć równość traktowania w stosunkach międzynarodowych. Dlatego też jest ona bezcennym narzędziem regulacji międzynarodowych stosunków gospodarczych. Jej szczególne zalety zrównywania traktowania państw oraz zawarty w jej istocie warunek niedyskryminacji stanowią istotny element za bądź przeciw klauzuli, a w opinii przedstawicieli liberalizmu lub protekcjonizmu – pozytywne bądź negatywne narzędzie kształtowania stosunków międzynarodowych. Dlatego warto bliżej zapoznać się z jej strukturą i ważniejszymi cechami, w szczególności z elementem bezwarunkowości klauzuli.

w celu omięcia klauzuli największego uprzywilejowania: w 1906 roku Włochy uzyskały od Austro-Węgier upust celny na nieglazurowane jednobarwne płytki do wykładnia ścian i posadzek. Ulgę tę wykorzystały zamiast Włoch Niemcy, gdyż dane statystyczne wykazały, że do Austrii w 1913 roku przywieziono 3 455 800 kg tego towaru, z czego Niemcy 3 350 700 kg, a Włochy zaledwie 96 200 kg. W traktacie z 1904 r. z Belgią Niemcy udzieliły zniżek na konie zimnokrwiste rasy flamandzkiej, brabanckiej i ardeńskiej, zimnokrwiste konie rasy nordyckiej. Z ulg tych zapisanych w taryfie niemieckiej pod pozycją 100 korzystać mogła jedynie Belgia. Podobnie w pozycji 103 obniżono cła w stosunku do bydła łąciatego, wyżynnego oraz dla bydła czerwonego, o ile zostało ono wyhodowane na wysokości co najmniej 300 metrów nad poziomem morza i corocznie było wypędzane na przynajmniej miesiąc na tereny położone co najmniej 800 metrów nad poziomem morza. Ulga ta miała na celu uprzywilejowanie jedynie Szwajcarii. Szerzej: F. Prochaska, *Klauzula największego uprzywilejowania w polskich traktach handlowych*, Warszawa 1926, s. 17 i n.

Interesujący nas standard największego uprzywilejowania zazwyczaj jest ujmowany w traktatach, wobec czego klauzulę największego uprzywilejowania (KNU) powinniśmy rozumieć jako postanowienie traktatowe, na mocy którego państwo zobowiązuje się wobec innego państwa przyznać traktowanie najbardziej uprzywilejowane w uzgodnionej sferze stosunków międzynarodowych. Dalej należy określić traktowanie najbardziej uprzywilejowane, przez które rozumiemy traktowanie udzielone przez państwo przyznające (beneficjariusza) państwu obdarowanemu (beneficjentowi), osobom posiadającym jego obywatelstwo lub przynależność albo rzeczom w określonych stosunkach międzynarodowych z tym państwem, nie mniej korzystne niż to udzielane przez państwo przyznające na podstawie immunitetów, koncesji, korzyści, przywilejów, prerogatyw czy udogodnień udzielonych w przeszłości, bądź też tych, które zostaną udzielone w przyszłości jakiegokolwiek państwu trzeciemu, osobom posiadającym jego obywatelstwo lub przynależność albo rzeczom w tych samych stosunkach międzynarodowych z tym państwem trzecim. Oceniając klauzulę z punktu widzenia międzynarodowych stosunków gospodarczych, Richard Carlton Snyder stwierdził, że klauzula największego uprzywilejowania jest postanowieniem, zazwyczaj ujmowanym w traktatach handlowych pomiędzy dwoma państwami, które zobowiązuje umawiające się strony do udzielenia wszystkich koncesji lub przywilejów przyznanych przez jedną z nich w przeszłości bądź też tych, które zostaną przyznane w przyszłości, towarom, agentom lub instrumentom handlu jakiegokolwiek innego państwa w taki sposób, że ich wzajemny handel nigdy nie będzie opierał się na mniej korzystnych podstawach niż na zasadach obowiązujących z tym państwem, którego stosunki handlowe z każdym z nich oparte są na najbardziej uprzywilejowanych zasadach⁹. Amerykański autor uważa przy tym, że najistotniejszym zwrotem jest tutaj określenie „jakiegokolwiek innego państwa”, dzięki której występuje równość w stosunkach między stronami, którą zabezpieczać ma właśnie klauzula¹⁰. Z kolei dla polskiego znawcy prawa międzynarodowego termin „klauzula największego uprzywilejowania” oznacza postanowienie traktatowe, na podstawie którego sygnatariusze zobowiązują się do udzielenia sobie, osobom posiadającym ich obywatelstwo lub przynależność czy też towarom takich korzyści, przywilejów lub ułatwień, z jakich korzystają lub korzystać będą państwa najbardziej uprzywilejowane, ich osoby lub towary¹¹. Do zbieżnych wniosków doszła Komisja Prawa Mię-

⁹ R. C. Snyder, *The Most-Favoured-Nation Clause: An Analysis with Particular Reference to Recent Treaty Practice and Tariffs*, New York 1948, s. 10.

¹⁰ Ibidem.

¹¹ *Encyklopedia prawa międzynarodowego i stosunków międzynarodowych*, Warszawa 1976, hasło: „klauzula największego uprzywilejowania”, opr. J. Gilas, s. 122; patrz również: J. Gilas, *Prawo międzynarodowe*, Toruń 1999, s. 10; idem, *Klauzula największego uprzywi-*

dzynarodowego, opracowując projekt konwencji w sprawie klauzuli największego uprzywilejowania. I tak, zgodnie z § 1 art. 8, źródło prawa beneficjenta największego uprzywilejowania powstaje tylko z klauzuli największego uprzywilejowania, będącej w mocy pomiędzy tym państwem a państwem przyznającym¹². Z kolei określając w § 2 art. 8 zasięg traktowania najbardziej uprzywilejowanego stwierdzono, że traktowanie, do którego beneficjariusz lub jego obywatele albo rzeczy są uprawnieni na podstawie klauzuli, jest określone przez traktowanie udzielane przez państwo przyznające państwu trzeciemu lub jego osobom albo rzeczom w tych samych stosunkach z tym państwem trzecim¹³.

Ten układ powiązań pomiędzy państwami prowadzi do tego, iż możemy wyróżnić następujące cechy i reguły obowiązujące przy stosowaniu traktowania najbardziej uprzywilejowanego oraz przedstawić je poniżej.

1. Traktowanie najbardziej uprzywilejowane prowadzi do niedyskryminacji w traktowaniu państwa obdarowanego w porównaniu z państwami trzecimi. W ten sposób standard zapewnia równość formalną w stosunkach międzynarodowych. Państwo-beneficjariusz jest traktowane nie gorzej niż najbardziej uprzywilejowane państwo. Przyznanie jakiegokolwiek nowego przywileju zobowiązuje na podstawie klauzuli do rozciągnięcia go na państwo obdarowane. Nie można w ten sposób preferencyjnie traktować państwa trzeciego przez beneficjariusza.

2. Przyznane przez klauzulę traktowanie najbardziej uprzywilejowane jest zasadą prawną, która ma stałą i niezmienną treść zgodną z jej definicją. Traktat wyposażony w klauzulę stanowi swego rodzaju źródło pierwotne

lejowania, [w:] *Honeste vivere. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Władysława Bojarskiego*, pod red. E. Gajdy, A. Sokali, Toruń 2002. Jeszcze innego rodzaju definicje KNU, uwypuklające te bądź inne cechy, zaprezentowali m.in. M. Bartoš, *The most-favored-nation clause in international law*, *Review of International Affairs*, t. 13, nr 303, Belgrad 1962, s. 11; S. Basdevant, *Clause de la nation la plus favorisée*, [w:] A. G. de Lapradelle i J.-P. Niboyet, *Repertoire de droit international*, t. III, Paris 1929, s. 464; T. Flory, *Le GATT, droit international et commerce mondial*, Paris 1968, s. 14; P. Guggenheim, *Traité de droit international public*, t. I, Genève 1967, s. 205; C. C. Hyde, *International Law Chiefly as Interpreted and Applied by the United States*, t. II, Boston 1947, s. 1503; G. Scelle, *Précis de droit des gens – Principes et systematique*, t. II, Paris 1934, s. 384; G. Schwarzenberger, *The Most-Favoured-Nation Standard in British State Practice*, *British Yearbook of International Law* 1945, t. XXII, s. 96; K. Strupp, *Wörterbuch des Völkerrechts*, t. I, Berlin 1961, s. 497; E. Usenko, *Formy regulirovaniia sotsialisticheskogo mezhdunarodnogo razdeleniia truda. Mezhdunarodnye otnoshenia*, Moskwa 1965, s. 226; D. Vignes, *La clause de la nation la plus favorisée et sa pratique contemporaine*, RCADI 1970, t. 130, s. 213.

¹² International Law Commission, *Draft Articles on Most-Favoured-Nation Clauses*, <http://www.un.org/law/ilc/texts/mfnfra.htm> (sierpień 2003).

¹³ Ibidem.

dla największego uprzywilejowania, natomiast traktaty z państwami trzecimi stanowią źródło wtórne.

3. Traktowanie najbardziej uprzywilejowane nie wyłącza możliwości przyznania przez beneficjariusza w późniejszym okresie dodatkowych korzyści poza tymi udzielanymi najbardziej uprzywilejowanemu państwu trzeciemu. Standard jest zgodny z preferencyjnym traktowaniem beneficjenta przez beneficjariusza¹⁴.

4. Udzielone państwom trzecim korzyści, prerogatywy oraz przywileje dalej idące niż te udzielone beneficjentowi przez beneficjariusza stanowią pewien pułap traktowania, zwany *tertium comparationis*. Zbiór ten podatny jest na ciągłe zmiany, stąd też jego zawartości nigdy nie możemy być na przyszłość całkowicie pewni ze względu na stałe powstawanie, zmianę i wygasanie przyznawanych państwom trzecim korzyści i udogodnień.

5. Zasadniczo klauzula pojawia się w traktach na zasadzie wzajemności, to znaczy państwa przyznają sobie obopólnie największe uprzywilejowanie, czym doprowadzają do formalnej wzajemności. Jednostronna klauzula największego uprzywilejowania pojawia się jedynie wyjątkowo w szczególnych okolicznościach.

6. Beneficjent klauzuli otrzymuje od państwa przyznającego wszelkie znaczniejsze przywileje za darmo, to jest niezależnie od tego, czy sam udziela państwom trzecim innych przywilejów rozciąganych następnie na jego beneficjentów, a szczególnie państwo przyznające.

7. Immanentną cechą klauzuli największego uprzywilejowania jest jej bezwarunkowość, co oznacza bezwzględne przejście jakichkolwiek koncesji przy automatyzmie jego działania.

W podanym schemacie (zob. schemat 1) możemy również przyjąć, że przywilej Z został nadany w umowie międzynarodowej Y. W wyniku tego w powyższym stosunku prawnomiędzynarodowym mamy dwa obowiązujące traktaty. Zasadniczo obydwa wydają się niezbędne dla zaistnienia największego uprzywilejowania. A zatem w niniejszym stosunku prawnomiędzynarodowym wyróżniamy następujące elementy:

— podmioty (państwa) – są to zasadniczo państwa A i B, pomiędzy którym obowiązuje KNU. Niemniej jednak wszystkie przywileje przyznane innym państwom, m.in. C, o znaczniejszej wartości, formułują *tertium comparationis*,

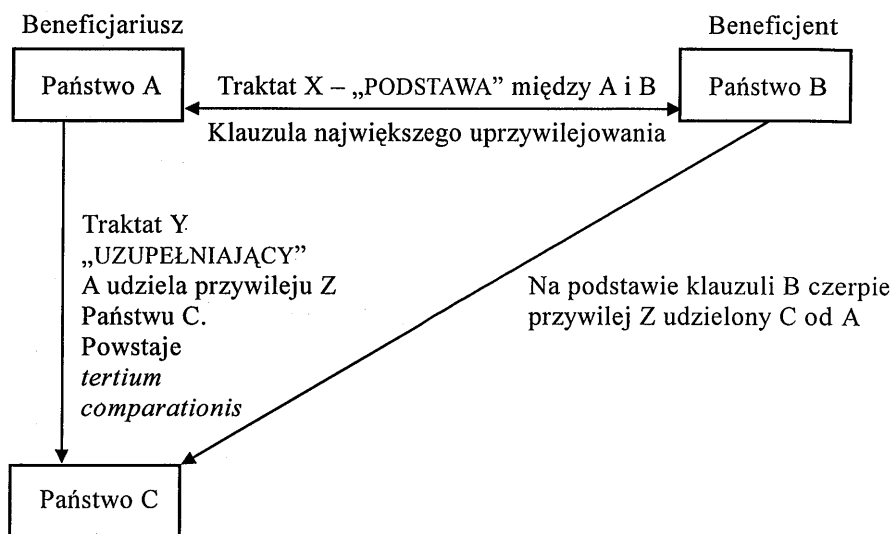
— przedmiot – jest to określone przez klauzulę pole stosunków międzynarodowych, do których zastosowanie będzie miała klauzula,

— treść stosunku – jest nią standard największego uprzywilejowania. Przyznaje on państwu obdarowanemu prawo do żądania wszystkich znaczniejszych korzyści niż te, które gwarantują mu bezpośrednio stosunki z pań-

¹⁴ G. Schwarzenberger, *The Most-Favoured-Nation Standard...*, s. 96.

stwem przyznającym, dla którego z kolei standard prowadzi do nałożenia obowiązku zachowania się w określony sposób, to jest przyznania tych wszystkich korzyści, które ze względu na swą wagę i rozmiar są znacznie większe od powszednich reguł traktowania przez beneficjenta państwa obdarowywanego. Treścią zatem stosunku są prawa państwa obdarowanego i obowiązki państwa przyznającego.

Schemat 1. Klauzula największego uprzywilejowania



Jak już zaznaczyliśmy, za jeden z podstawowych elementów KNU uznaje się warunek jej bezwarunkowego i automatycznego działania. Potwierdzają to nie tylko sądy krajowe, ale i Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości, który w 1952 roku, mówiąc o przejściu przywilejów na podstawie klauzuli, użył określenia „automatycznie i bezwarunkowo”¹⁵. Niemniej jednak na przestrzeni wieków doszło do powstawania odmiennej zasady interpretacji klauzuli. I tak z elementu bezwarunkowości KNU jako pierwsi zrezygnowali Amerykanie, którzy uznali, że budowana w ten sposób klauzula będzie lepiej odpowiadała ich gospodarczym i politycznym interesom. Można by się jednak zastanawiać, czy po usunięciu bezwarunkowości mamy nadal do czynienia z klauzulą największego uprzywilejowania. Aby jednak bliżej zapoznać się z warunkową KNU, dokonajmy pewnego porównania tego rodzaju klauzuli z jej podstawową formą.

¹⁵ *Automatically and immediately*, I.C.J. Reports 1952, s. 187.

Traktat handlowy i nawigacyjny pomiędzy
Rzeczypospolitą Polską a Wielką Brytanią
z 26 listopada 1923 roku¹⁶

Traktat między USA i Francją
z 6 lutego 1778 roku¹⁷

Strony Układające zgadzają się, że we wszystkich sprawach dotyczących handlu, żeglugi, przemysłu i wykonywania profesji, jakkolwiek przywilej, korzyść lub zwolnienie, które jedna ze stron Układających się przyznała lub mogłaby przyznać w przyszłości okrętom, poddanym lub obywatelom i towarom wyprodukowanym lub wyrobionym na terytorjach jakiegokolwiek innego państwa obcego, mają być rozciągnięte równocześnie i bezwarunkowo, bez żądania i bez kompensaty, na okręty, poddanych lub obywateli i towary wyprodukowane lub wyrobione na terytorjach drugiej Strony.

Najbardziej Chrześcijański Król [Francji] oraz Stany Zjednoczone zobowiązują się nie przyznawać jakiegokolwiek szczególnego przywileju innemu narodowi, w zakresie handlu i nawigacji, który nie zostałby natychmiastowo wspólny dla Drugiej Strony, która powinna korzystać z tego samego przywileju, darmo, jeżeli koncesja została udzielona darmo, lub na podstawie takiej samej kompensacji, jeżeli koncesja była warunkowa.

Zauważmy pewną prawidłowość. Traktat Polski z Wielką Brytanią opiera się słowami „równocześnie i bezwarunkowo, bez żądania i bez kompensaty”. W innych przykładach klauzuli odnaleźć jeszcze można inne, podobne zwroty, takie jak „natychmiastowo” czy „bez żadnej rekompensaty”¹⁸. Jeżeli jednak dokładniej przyjrzymy się traktatom zawierającym klauzulę największego uprzywilejowania, szczególnie sprzed 1778 roku oraz po I wojnie światowej, to spostrzegamy również, że nie są one wyposażone w cytowane wyżej zwroty i określenia¹⁹. Jest oczywiste, że strony za obowiązującą we wzajemnych stosunkach ustaliły klauzulę bezwarunkową. W nauce prawa międzynarodowego wykształcił się pogląd, że jeżeli w klauzuli nie zaznaczono inaczej, powinna być ona rozumiana bezwarunkowo. Stanowisko takie popiera Lord McNair, który opowiadając się za taką zasadą interpretacji podnosi, że rządy wielu państw, w tym Wielkiej Brytanii, konsekwentnie podtrzymywały ten punkt widzenia²⁰. Za stanowiskiem tym

¹⁶ Art. II, Dz.U. z 1924 r., Nr 57, poz. 582.

¹⁷ W. M. Malloy, *Treaties, Conventions, International Acts, Protocols and Agreements between the United States of America and other Powers, 1776–1909*, t. I, Washington 1919, s. 468.

¹⁸ *Immédiatement et sans condition, gratuitement, simultanément, immédiatement et unconditionnellement, without request and without compensation, gleichzeitig und ohne Bedingung, gleichmässig und ohne irgendwelche Gegenleistung, sofort und bedingungslos, ipso facto, immediatamente di pien dritto.*

¹⁹ Przykładowo art. 2 umowy handlowej między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Korei z 1 listopada 1989 roku, *Zbiór Dokumentów Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych* (cyt. dalej jako ZD PISM) 1989, nr 4, s. 189.

²⁰ A. D. McNair, *Law of Treaties*, Oxford 1961, s. 275.

optuje również, z pewnym zastrzeżeniem, Georg Schwarzenberger, który podpira się tutaj następującymi słowami markiza Salisbury: „Rząd Jej Królewskiej Mości utrzymuje, że te klauzule mają takie samo znaczenie, niezależnie od tego, czy słowo to²¹ jest użyte czy nie”²². Autor ten uważa jednak, że ta reguła interpretacyjna nie może mieć zastosowania do kraju, który obrał warunkową klauzulę jako podstawę swojej polityki traktatowej, a jest to powszechnie wiadome²³. Tę zasadę zdaje się potwierdzać praktyka traktatowa państw. Podana wyżej umowa pomiędzy Polską a Koreą jest tylko jednym z bardzo wielu traktatów, w których stosuje się klauzulę bezwarunkową bez dodawania specjalnych zwrotów świadczących o jej bezwarunkowości i automatyzmie działania. Stąd jedynie słusznym wnioskiem jest stwierdzenie, że w braku odmiennego sformułowania klauzuli i użycia wyraźnych określeń nie możemy mówić o warunkowej klauzuli największego uprzywilejowania. Należy jednak pamiętać zastrzeżenie poczynione przez Georga Schwarzenbergera. Zdanie to potwierdza orzeczenie sądu greckiego cytowane przez Herscha Lauterpachta, zgodnie z którym

przyznanie przywilejów stronie korzystającej z klauzuli największego uprzywilejowania następuje, jeżeli traktat nie przewiduje inaczej, *ipso iure*, bez żadnego obowiązku dania czegokolwiek w zamian, nawet jeżeli koncesje poczynione na rzecz państwa trzeciego nie są jednostronne, lecz zostały uwarunkowane wzajemnością. Interpretowana w ten sposób klauzula zapewnia realizację celu, dla jakiego została włączona do traktatu²⁴.

Podobny pogląd wyznaje wielu przedstawicieli doktryny prawa międzynarodowego²⁵.

Warunkowej klauzuli największego uprzywilejowania hołdowały USA od 1778 do 1923 roku²⁶, podczas gdy w tym samym czasie zagorzałym

²¹ Bezwarunkowo (*unconditionally*).

²² Nota z 25 lipca 1885 roku do ministra Wenezueli w Londynie (77 Br. and For. St. Papers (1885–6), s. 796), cyt. za G. Schwarzenberger, *The Most-Favoured-Nation Standard...*, s. 102.

²³ Ibidem.

²⁴ H. Lauterpacht, *International Law Reports*, t. 18, Cambridge 1954, s. 306.

²⁵ M.in. S. Basdevant, *op.cit.*, s. 479–480; J. Dehaussy, *Juris-classeur de droit international, Fasc 12-B, Sources du droit international – Les traités* (Effets: Situation des Etats tiers et de leurs ressortissants), t. 5, Paryż 1959, s. 7; P. Guggenheim, *op.cit.*, s. 211; P. Level, *Clause de la nation la plus favorisée*, [w:] *Encyclopédie Dalloz – Droit international*, t. IV, Paris 1968, s. 333, 338; D. P. O’Connell, *International Law*, t. I, London 1965, s. 268; P. L. E. Pradier-Fodéré, *Traité de droit international public européen et américain, suivant les progrès de la science et de la pratique contemporaines*, t. IV, Paris 1888, s. 394; D. Vignes, *op.cit.*, s. 219.

zwolennikiem jej przeciwnego pojmowania była Wielka Brytania. W istocie rzeczy wybór między jednym a drugim rodzajem klauzuli jest wyborem politycznym, mającym służyć jak najlepiej celom i zasadom obranym przez państwo w stosunkach międzynarodowych. Stąd też, w zależności od nasilenia się w danym okresie sił liberalnych bądź protekcyjnych, decydowano się na użycie jednej bądź drugiej klauzuli. Ponieważ warunkową klauzulę popierały Stany Zjednoczone, nazywano ją również „amerykańską” lub też nawiązując do jej treści „odpłatną” lub „ściślej wzajemności”, podczas gdy klauzulę bezwarunkową – „kontynentalną”. USA stosowały warunkową KNU, gdyż ta lepiej odpowiadała jej interesom. Posunęły się one nawet do stwierdzenia, że wobec tak długiego utrzymywania się warunkowej klauzuli i uznawania jej przez inne państwa stała się częścią prawa międzynarodowego²⁷. Zdaniem Amerykanów, jeżeli państwo B chciało od państwa A uzyskać jakikolwiek przywilej udzielony państwu C, musiało dać w zamian ekwiwalentne wynagrodzenie uzgodnione z państwem A. Dzięki zastosowaniu takiego rozwiązania udaje się doprowadzić do stworzenia warunków równości w stosunkach międzynarodowych, gdyż nie powoduje to powstania nierówności traktowania między państwami A i B. Dla USA nie do pomyślenia była możliwość otrzymania jakiegos przywileju za darmo, bez jakiegokolwiek ekwiwalentu. Zanim państwo A przyznało C nową, znaczniejszą koncesję, pomiędzy A i B panowały równe zasady wzajemnego traktowania się w danej dziedzinie stosunków międzynarodowych. Przyznanie C nowego przywileju, który by B uzyskało „darmo” bez oddania ekwiwalentnych korzyści, byłoby niezasadne i niesprawiedliwe, gdyż B stałoby na lepszej pozycji, uprzywilejowanej w stosunku do A w ich wzajemnych relacjach. Na skutek tego powstawałaby nierówność traktowania państwa A przez B i państwa B przez A. Ich stosunkom nie można by nadać waloru równości, do którego przecież dąży standard największego uprzywilejowania. Dlatego też odpowiednim panaceum na tę sytuację było zastosowanie ściślej wzajemności w klauzuli w zamian za jej bezwarunkowość i automatyzm działania. Dzięki zastosowaniu tego środka można było ominąć problem rzekomej nierówności w stosunkach międzynarodowych, gdyż państwo B musiało „okupić” przywilej nadany C poprzez udzielenie ekwiwalentnych korzyści państwu A. W ten sposób według USA stan równowagi i równości miał zostać zachowany.

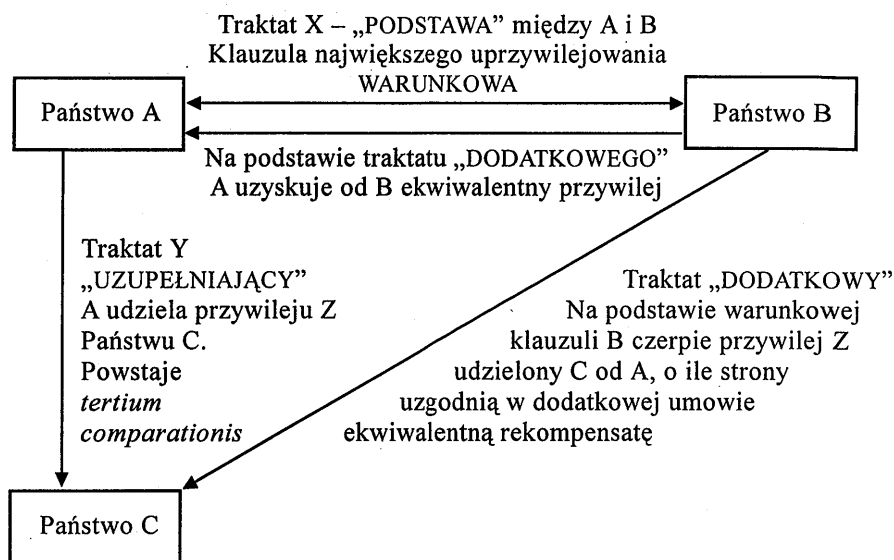
Opisany wyżej charakter i zasady działania warunkowej klauzuli możemy obrazowo przedstawić na poniższym schemacie. Ażeby sprawę upo-

²⁶ Dokładnie do 8 grudnia, kiedy to Stany Zjednoczone zawarły z Niemcami traktat wyposażony w bezwarunkową klauzulę.

²⁷ Oświadczenie Sekretarza Stanu USA Shermana z lutego 1898 roku, T. Moore w: *International Law Digest 1898*, t. V, s. 281.

rządkować i uczynić bardziej przejrzystą dodajmy, że najpierw zawierany jest traktat z klauzulą największego uprzywilejowania między A i B, następnie A w umowie międzynarodowej z C przyznaje temu ostatniemu przywilej, i ostatecznie, następuje zawarcie nowej, oddzielnej umowy między B i A rozszerzającej owy przywilej na B w zamian za odpowiedni ekwiwalent przyznany przez B państwu A.

Schemat 2. Charakter i zasady działania klauzuli warunkowej



Różnicę pomiędzy klauzulą kontynentalną i klauzulą odpłatną równie dobrze wyjaśnia dokument Departamentu Stanu USA²⁸. Zgodnie z treścią tego dokumentu

...na podstawie klauzuli największego uprzywilejowania w traktacie bilateralnym albo porozumieniu dotyczącym handlu, każda ze stron zobowiązuje się do rozciągnięcia na dobra drugiej strony traktowanie nie mniej korzystne niż traktowanie, które przyznaje podobnym dobrom pochodzącym z jakiegokolwiek trzeciego państwa. Bezwarunkowa forma klauzuli największego uprzywilejowania zapewnia, że jakkolwiek korzyść, przywilej czy immunitet, które jedna ze stron może przyznać dobrom jakiegokolwiek trzeciego państwa, powinny być rozciągnięte

²⁸ Department of State, Bulletin, 3 August 1940, Washington 1940, cyt. za: M. White-
man, *Digest of International Law*, t. 14, Washington 1970, s. 751.

natychmiastowo i bezwarunkowo na podobne dobra pochodzące z państwa drugiej strony. Tylko w tej formie klauzula zapewnia kompletne i ciągle traktowanie niedyskryminacyjne. Na podstawie warunkowej klauzuli, żadna ze stron nie jest zobligowana do rozciągnięcia natychmiastowo i bezwarunkowo na rzecz podobnych produktów drugiej strony korzyści, które może przyznać produktom trzeciego państwa w zamian za wzajemne koncesje; jest zobowiązana do rozciągnięcia takich korzyści tylko wtedy, gdy druga strona przyzna koncesje „ekwiwalentne” do koncesji przyznanych na rzecz państw trzecich...

Po bliższym zapoznaniu się z elementem bezwarunkowości oraz amerykańską koncepcją interpretacji klauzuli możemy przejść do próby sformułowania pewnych refleksji dotyczących warunkowej klauzuli największego uprzywilejowania. Dotychczasowa literatura przedmiotu jest bardzo obfita i wielu autorów odnosi się do KNU po przeprowadzeniu własnych badań nad klauzulą. Znaczna większość ocenia ją negatywnie, choć można również odnaleźć poglądy odmienne. Podważają one pozytywny efekt bezwarunkowości i automatyzmu klauzuli, zauważając, że państwa nie będą mogły udzielić dalszych przywilejów ze względu na ich natychmiastowe rozszerzenie się na inne państwa, co nie zawsze będzie zgodne z interesami państwa udzielającego korzyści²⁹. Są to jednak, jak się zdaje, głosy odosobnione. Znaczący prawnik międzynarodowego, szczególnie gospodarczego, wyrażają się w sposób nieprzychylny o amerykańskiej KNU. Harry Hawkins uważa, że klauzula największego uprzywilejowania jest odpowiednim instrumentem dla państwa chcącego prowadzić lub prowadzącego politykę dyskryminacyjną³⁰. Baron Nolde w swym wykładzie na Haskiej Akademii Prawa Międzynarodowego podkreślił, że odpłatną klauzulę traktować należy jako faktyczny brak największego uprzywilejowania³¹. Podobnego zdania są naukowcy radzieccy³². Georg Schwarzenberger widzi największą wadę klauzuli w tym, że w swej warunkowej formie pozbawia standard największego uprzywilejowania jego automatyzmu działania i redukuje prawo beneficjenta do praw strony *pactum de contrahendo*, jak również otwiera drzwi do łatwego obchodzenia zobowiązań podjętych przez beneficjariusza, co powoduje trudności w osiągnięciu dodatkowego porozumienia w sprawie ekwiwalentnych koncesji³³. Wreszcie niepewność oraz komplikacja w ten spo-

²⁹ A. Piot, *La clause de la nation la plus favorisée*, Revue critique de droit international privé 1956, s. 7.

³⁰ H. C. Hawkins, *Commercial Treaties and Agreements*, New York 1951, s. 67.

³¹ B. Nolde, *La clause de la nation la plus favorisée et les tarifs préférentiels*, RCADI 1932, t. 39, s. 91.

³² M.in. O. M. Gienkin, *Princip najbolszego blagoprijatstwowanija w torgowych dogovorach gosudarstw*, Sowjetskoje Gosudarstwo i Prawo 1960, nr 9, s. 23.

³³ G. Schwarzenberger, *The Most-Favoured-Nation Standard...*, s. 102.

sób wprowadzona do międzynarodowych relacji traktatowych nie służy dłużej żadnemu celowi, gdy beneficjariusz udziela bezwarunkowo jakiegokolwiek państwu trzeciemu przywilejów przyznanych wcześniej warunkowo innym państwom; w tej sytuacji beneficjenci na podstawie warunkowej klauzuli mogą żądać nieodpłatnego uczestnictwa w bezpłatnie nadanych korzyściach, a w takim przypadku ręce beneficjariusza są związane i nie może on w przyszłości czerpać z dalszych dobrodziejstw bezwarunkowej klauzuli³⁴. W tym też sensie warunkową interpretację klauzuli należy pojmować jako naruszenie klauzuli największego uprzywilejowania w jej dotychczasowej (bezwarunkowej) interpretacji dokonywanej w ramach prawa narodów³⁵. O tym, że klauzula amerykańska posiada więcej negatywów niż pozytywów, może obiektywnie świadczyć opinia wyrażona przez Komitet Ekonomiczny Ligi Narodów, zgodnie z którą warunkowa klauzula równa się w rzeczywistości grzecznemu odrzuceniu przyznania klauzuli największego uprzywilejowania, a prawdziwe znaczenie warunkowej klauzuli polega na tym, że stanowi ona *pactum de contrahendo*, poprzez którą umawiające się strony zobowiązują się do przystąpienia później do negocjacji w sprawie przyznania sobie konkretnych przywilejów podobnych lub współzależnych do tych poprzednio przyznanych państwom trzecim³⁶.

Negatywne opinie dotyczące warunkowej odmiany klauzuli możemy uznać za bardzo uzasadnione. W procesie przyznawania przywilejów i udogodnień dochodzi do tego, że państwo je przyznające zaczyna traktować różnie różnych partnerów w stosunkach międzynarodowych. Zapobiegać ma temu KNU, która w swej istocie i celu ma przeciwdziałać dyskryminacji i różniczkowemu traktowaniu. Jej niezmienną zasadą jest to, że beneficjent otrzymuje wszelkie znaczniejsze korzyści i udogodnienia za darmo, niezależnie od tego, czy sam udziela państwom trzecim przywilejów rozciąganych następnie na jego beneficjentów. Może to doprowadzać do pewnej „jazdy na gapę” niektórych państw, jednak niezastąpioną zaletą tego systemu jest stała i konsekwentna równość traktowania. W przypadku warunkowej odmiany klauzuli każdy beneficjent musi zapłacić za korzyści przyznane państwom trzecim, wydając z własnej „puli” nowe przywileje i koncesje. W ten sposób, zdaniem twórców odpłatnej klauzuli, równość traktowania zostanie w pełni zrealizowana. Rozwiązanie to jest jednak niezmiernie krótkowzroczne, gdyż w dalszej perspektywie prowadzi do dyskryminacji

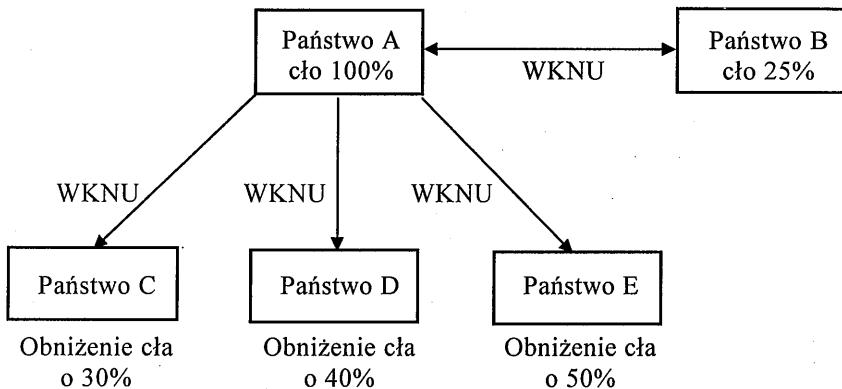
³⁴ Ibidem.

³⁵ E. Granville, Depesza z 12 lutego 1885 roku do brytyjskiego ministra w Waszyngtonie, Parl. Papers, 1884–5, LXXI (Commercial No. 4 (1885)), s. 97, cyt. za: G. Schwarzenberger, *The Most-Favoured-Nation Standard...*, s. 102.

³⁶ Komitet Ekonomiczny Ligi Narodów, Równość traktowania w obecnym stanie międzynarodowych relacji handlowych: klauzula największego uprzywilejowania (Document C. 379. M. 250. 1936. II. B.), s. 24.

w traktowaniu różnych podmiotów prawa międzynarodowego. Pierwszą przeszkodą na drodze ku niedyskryminacji jest brak automatyzmu działania KNU, co doprowadza do tego, że nowe korzyści nie przechodzą samoczynnie na beneficjentów klauzuli. Umowa dodatkowa potrzebna w celu ustalenia i wydania ekwiwalentu w zamian za przywileje udzielone państwu trzeciemu często nie spełnia swoich celów, niejednokrotnie dlatego, że trudno wymierzyć odpowiedni i możliwy do przyjęcia dla stron korelat przywileju udzielonego państwu trzeciemu. W rezultacie dochodzi do różniczkowego i dyskryminacyjnego traktowania różnych państw przy jednoczesnym stosowaniu między nimi KNU w jej odmianie amerykańskiej, co zupełnie przeczy bardzo podstawowemu celowi klauzuli największego uprzywilejowania. Proces dyferencyjnego traktowania różnych państw można opisać na pewnym przykładzie. Załóżmy, że między państwami A i B istnieje warunkowa klauzula w dziedzinie handlu i żeglugi, a cło na towary wynosi u A 100% wartości rynkowej towaru, a u B 50%. Następnie A udziela C przywileju i obniża cło o 30%, dalej D (o 40%) oraz E (o 50%) w zamian za takie same koncesje tych krajów oraz zawiera jednocześnie z każdym państwem ujętą w traktacie amerykańską odmianę klauzuli. W rezultacie dochodzi do różniczkowego traktowania różnych podmiotów na podstawie warunkowej klauzuli (WKNU), co można opisać jak na schemacie 3.

Schemat 3. Pozycja różnych podmiotów na podstawie warunkowej klauzuli największego uprzywilejowania



W rezultacie działania odpłatnej klauzuli mamy do czynienia z różniczkowym traktowaniem przez państwo A państw B, C, D i E. I tak cło na towary z B eksportowane do A nadal wynosi 100%, podczas gdy do C 70%, D 60% i E 50%. W ten sposób B jest najbardziej dyskryminowane przez A

spośród wszystkich wymienionych w przykładzie partnerów handlowych. Może się ono na zasadzie *pactum de contrahendo* ubiegać o udzielenie jej stosownych przywilejów w zamian za odpowiedni ekwiwalent. Jednak trudno będzie tutaj ustalić możliwy do przyjęcia przez A korelat, gdyż założone przez nas cło w państwie B wynosi 25% i trudno tutaj będzie uzyskać taką jego obniżkę, która by satysfakcjonowała A oraz była ekwiwalentna i pełnowartościowa w stosunku do zniżek udzielonych A przez państwa C, D i E. W ten sposób może dojść do tego, że A będzie nie tylko dyskryminacyjnie traktować B wobec innych państw, ale B i C wobec D i E oraz B, D i C wobec E. Widzimy więc, że dzięki zastosowaniu amerykańskiej odmiany klauzuli dochodzi do zupełnego odwrócenia celu klauzuli, mianowicie dyskryminacji w traktowaniu w określonej dziedzinie stosunków międzynarodowych, tu w stosunkach handlowych. Łatwo sobie wyobrazić natomiast, jaka sytuacja by panowała, gdyby pomiędzy niniejszymi państwami obowiązywała tradycyjna KNU i jaki byłby efekt końcowy standardu największego uprzywilejowania w jego tradycyjnym działaniu. Przy zastosowaniu bezwarunkowej klauzuli największego uprzywilejowania obejmującej większą liczbę krajów korzyści przyznane automatycznie i bez żadnej rekompensaty przez jedno z państw innemu rozciągane są na rzecz pozostałych państw bezwarunkowo. Co prawda system ten doprowadza do tego, że każdy kraj otrzymuje nowy przywilej darmo, jednak wszystkie są za to *ab initio* traktowane na takich samych zasadach, co jest szczególnie istotne w warunkach wolnorynkowej konkurencji ekonomicznej. W ten sposób dochodzimy do wniosku, że tylko bezwarunkowa KNU, a nie jej swego rodzaju „hybryda”, warunkowa klauzula, zapewnia niedyskryminacyjne traktowanie zarówno pod względem podmiotowym (dla wszystkich beneficjentów klauzuli), jak i pod względem czasowym (wobec wszystkich przywilejów nadanych w przyszłości). Dlatego też trudno mówić o tym, że klauzula oparta na warunkowości może być jednym z mechanizmów zapewniających standard największego uprzywilejowania, ponieważ nie spełnia ona zasadniczego celu klauzuli: równości traktowania. Z tego powodu zatem nie możemy nawet traktować klauzuli amerykańskiej jako odmiany klauzuli największego uprzywilejowania, gdyż ze względu na swą konstrukcję doprowadza ona do faktycznej dyskryminacji. Nic zatem dziwnego, że amerykańska klauzula ścisłej wzajemności ma dziś zasadniczo jedynie historyczne znaczenie i nie jest stosowana w nowoczesnych umowach międzynarodowych³⁷.

³⁷ Co potwierdza m.in. Endre Ustor, *Fourth Report on the Most-Favoured-Nation Clause (Document A/CN. 4/266)*, Yearbook of International Law Commission 1973, t. II, s. 99, powołując się na R. C. Snydera, op.cit., s. 56; G. Jaenicke, *Meistbegünstigungsklausel*, [w:]

Samo pojęcie dyskryminacji możemy postrzegać jako zarezerwowanie dla jakiegoś podmiotu lub podmiotów traktowania mniej korzystnego od tego, jakie zapewniono innym podmiotom w sytuacjach identycznych lub porównywalnych³⁸. Z dyskryminacją związane jest nierozzerwalnie pojęcie uprzywilejowania. Odwracając zatem znaną definicję przywileju³⁹, stwierdzamy, że dyskryminacja to brak zdolności prawnej robienia lub domagania się tego, do czego inni mają prawo. Standardy międzynarodowego prawa gospodarczego mają na celu zapobieżenie dyskryminacji i traktowaniu różniczkowemu, a więc i uprzywilejowaniu jednego z podmiotów na tle innych. Interesujący nas standard nazywany jest przez jednego ze znawców przedmiotu „ekspozyturą równości” (*agency of equality*)⁴⁰. Zapobiega on bowiem dyskryminacji oraz ustanawia równość szans na najwyższej z możliwych płaszczyzn: minimum dyskryminacji i maksimum korzyści przyznanych państwu trzeciemu⁴¹. Jego istotną zaletą jest fakt, że każdy kraj, czy to wysoko rozwinięty czy też rozwijający się, o gospodarce rolniczej czy przemysłowej, może na równi z każdym innym w elastyczny sposób stosować uniwersalną formułę klauzuli⁴². Minimum dyskryminacji i maksimum równości zalecane w międzynarodowych stosunkach gospodarczych może być realizowane tylko poprzez bezwarunkową klauzulę największego uprzywilejowania. Wyprowadzenie z niej elementu automatyzmu działania doprowadza, jak wykazała historia relacji międzypaństwowych, do przeciwnego skutku, gdyż traktowanie różniczkowe państw nie zmniejsza się, wręcz przeciwnie, zostaje bardziej uwydatnione i pogłębione. Z tego właśnie względu standard traktowania najbardziej uprzywilejowanego nie może być wyzbyty z elementu bezwarunkowości, który, jak się okazuje, jest niezbędny w regulacji międzynarodowych stosunków gospodarczych.

Na koniec warto jeszcze przytoczyć powody, dla których Stany Zjednoczone Ameryki Północnej odeszły od stosowania odpłatnej KNU na rzecz jej podstawowej formy. Sekretarz Stanu Charles Evans Hughes w taki oto sposób zwrócił się w 1924 roku do Senatu USA:

...był to interes i fundamentalny cel tego kraju, by zabezpieczyć równość traktowania, ale warunkowa klauzula największego uprzywilejowania nie była w rzeczywistości owocna w równość traktowania i nie

K. Strupp, *Wörterbuch des Völkerrechts*, t. I, Berlin 1961, s. 498; P. Level, op.cit., s. 333; E. Sauvignion, *La clause de la nation la plus favorisée*, Grenoble 1972, s. 23.

³⁸ G. Schavione, *Il principio di non-discriminazione nei rapporti commerciali internazionali*, Milano 1966, s. 4.

³⁹ K. Libera, *Zasady międzynarodowego prawa konsularnego*, Warszawa 1960, s. 265.

⁴⁰ G. Schwarzenberger, *The Most-Favoured Nation Standard...*, s. 99.

⁴¹ Ibidem.

⁴² Ibidem.

mogła jej zagwarantować. Obiecywała jedynie możliwość negocjacji takiego traktowania. Co więcej, ustalenie tego, co może stanowić ekwiwalentną kompensację przy zastosowaniu warunkowej klauzuli największego uprzywilejowania, było trudne i niewykonalne w praktyce. Wzajemne porozumienia handlowe były tymczasowe i prowizoryczne; powodowały stałe negocjacje i niepewność. Na podstawie obecnych warunków rozszerzający się handel Stanów Zjednoczonych potrzebuje gwarancji równości traktowania, która nie może być dostarczona przez warunkową klauzulę największego uprzywilejowania.

Podczas gdy my nie ustawialiśmy w polityce stosowania klauzuli największego uprzywilejowania, wiodące potęgi handlowe Europy, a w rzeczywistości i większość krajów świata, zaadaptowały oraz realizowały politykę opartą na bezwarunkowej klauzuli największego uprzywilejowania: każda koncesja, której jedno państwo udzieliło innemu, stawała się wspólna na korzyść wszystkich innych państw, wobec których państwo przyznające korzyść było zobowiązane przez traktat rozszerzyć traktowanie najbardziej uprzywilejowane [...] Kiedy my szukamy od innych państw zobowiązań do powstrzymania się od praktyk dyskryminacyjnych, musimy być gotowi dać takie same zobowiązania, a jak historia pokazała, te przyrzeczenia mogą być właściwe tylko w warunkach bezwarunkowego traktowania najbardziej uprzywilejowanego⁴³.

⁴³ G. H. Hackworth, *Digest of International Law*, t. V, Washington 1943, s. 273.

