

تحریم‌ها و ملاحظات سیاسی و امنیتی در سازمان جهانی تجارت

وحیدبزرگی¹

مسئله تحریم‌های اقتصادی و مشروعیت آنها بحث‌های زیادی را برانگیخته است. یکی از این بحث‌ها به جایگاه تحریم‌های اقتصادی در سازمان جهانی تجارت مربوط می‌شود. بر این اساس، مقاله حاضر درصدد پاسخگویی به این سؤال برآمده است که آیا در چارچوب مقررات سازمان مذکور می‌توان به تحریم‌های اقتصادی دست زد یا خیر. طبق نتایج مقاله حاضر، در موافقتنامه‌های مختلف سازمان جهانی تجارت و سابقه و رویه قضایی این سازمان، حق اعمال تحریم‌های اقتصادی و عدول از تعهدات بر اساس دلایل امنیتی به رسمیت شناخته شده است. ولی برای تضمین عدم سوء استفاده از این استثنای امنیتی، مسئله حسن نیت، ضرورت و تناسب در استفاده از این استثناء می‌تواند موضوع رسیدگی قضایی در نظام حل اختلاف سازمان جهانی تجارت قرار گیرد.

واژه‌های کلیدی:

سازمان جهانی تجارت، تحریم‌های اقتصادی، استثنای امنیتی.

طبقه‌بندی JEL: K33, F52, F51, F13

چکیده

1) مقدمه

عضویت در سازمان جهانی تجارت با تعهداتی همراه است که به دو حوزه دسترسی به بازار و انطباق قوانین و مقررات قابل تفکیک است. حوزه اول به تعهدات اعضا در مورد کاهش و رفع موانع و محدودیت‌های ورود کالاها و خدمات خارجی - مثل تثبیت تعرفه‌های گمرکی یا پذیرش ورود عرضه‌کنندگان خارجی خدمات - مربوط می‌شود. حوزه دوم نیز به الزام انطباق قوانین و مقررات داخلی اعضا با قواعد و مقررات سازمان جهانی تجارت مربوط می‌شود. اعضای سازمان موظف هستند که تعهدات خود را در هر دو حوزه اجرا کنند و در صورت عدول از آنها ممکن است با شکایت سایر اعضا رو به رو شده و قضیه به رکن حل اختلاف سازمان رفته و سرانجام به صدور رأی الزام‌آور بینجامد.

بدین ترتیب، اعضا قاعداً و در شرایط عادی نمی‌توانند از تعهدات خود عدول کرده و مثلاً محدودیت‌های تجاری غیرمجازی مثل تحریم‌های اقتصادی را اعمال کنند. با این حال، از آنجایی که سازمان جهانی تجارت بر اساس اصل رقابت یا تجارت منصفانه¹ - به جای تجارت آزاد - مبتنی است، اعضا مجاز هستند که در شرایط خاص و اضطراری به طور موقت از تعهدات خود عدول کنند تا شرایط به حالت عادی بازگردد. برای مثال، در مقابل استفاده دیگران از قیمت‌شکنی² یا یارانه³ که در زمره اقدامات غیرمنصفانه قرار دارند، اعضا می‌توانند به ترتیب به اعمال عوارض ضدقیمت‌شکنی⁴ یا عوارض جبرانی⁵ - مثلاً از طریق افزایش تعرفه‌های گمرکی تا سطحی بالاتر از سطوح تثبیت‌شده - بپردازند. همچنین، طبق مقررات گوناگون سازمان جهانی تجارت، اعضا در شرایط خاص یا بر اساس ملاحظات خاصی مثل موارد زیر می‌توانند به اقدامات حفاظتی یا دفاعی و به عبارت دیگر اعمال محدودیت‌های تجاری

1- fair competition or trade

2- dumping

3- subsidy

4- anti-dumping duties

5- countervailing duties

مبادرت ورزند:

- کمبود مواد غذایی؛
- رعایت استانداردها یا مقررات طبقه‌بندی یا درجه‌بندی یا بازاریابی کالاها در تجارت بین‌الملل، تنظیم تولید داخلی؛
- حفظ وضعیت مالی خارجی و موازنه پرداخت‌ها؛
- تضمین اجرای برنامه‌ها و سیاست‌های توسعه اقتصادی،
- حمایت از تولیدکنندگان داخلی در مقابل لطمه جدی؛
- حفاظت از منافع امنیتی اساسی؛
- حفاظت از اخلاق عمومی؛
- حفظ حیات یا سلامت انسان و حیوان و گیاه؛
- حفظ منابع طبیعی تمام‌شدنی و غیره.¹

همان طور که ملاحظه می‌شود، یکی از استثنائات سازمان جهانی تجارت «استثنای امنیتی»² است که به اعضاء اجازه می‌دهد که به اقدامات ضروری برای حفاظت از منافع امنیتی اساسی خود- مثل اعمال تحریم‌های اقتصادی- بپردازد.³ در مقاله حاضر سعی می‌شود با استفاده از اسناد، سابقه و رویه سازمان جهانی تجارت به روشن کردن جایگاه تحریم‌های اقتصادی مبتنی بر ملاحظات سیاسی و امنیتی در این سازمان بپردازیم.

1 - برای آشنایی با تعهدات و مقررات و استثنائات پیش‌بینی‌شده در سازمان جهانی تجارت، از جمله، ر.ک. به: بزرگی 1386، فصل سوم.

2- security exception

3- به گفته یکی از نویسندگان، این اقدامات را می‌توان به سه نوع تقسیم کرد: 1- اقداماتی که دولت‌ها برای محدود کردن تجارت به منظور حمایت از صنایع استراتژیک داخلی در مقابل رقابت محصولات وارداتی اتخاذ می‌کنند؛ 2- اعمال تحریم‌های تجاری علیه دولت‌هایی که حقوق بین‌الملل را نقض کرده یا سیاست‌های نامطلوبی در پیش می‌گیرند؛ 3- جلوگیری از صدور تسلیحات و سایر محصولات دارای کاربرد نظامی به کشورهایی که با آنها روابط حسنه‌ای نداریم. ر.ک. به: Van den Bossche, 2005: 629.

ماده 21 موافقتنامه عمومی تعرفه و تجارت (گات)

استثنائات امنیتی

هیچ چیز در موافقتنامه حاضر به گونه‌ای تفسیر نخواهد شد که:

الف) یک عضو را ملزم به ارائه اطلاعاتی کند که به اعتقاد آن عضو افشای آنها با منافع امنیتی اساسی آن مغایرت دارد؛ یا

ب) مانع یک عضو از اتخاذ اقدامی گردد که به اعتقاد آن عضو برای حفظ منافع امنیتی اساسی آن ضرورت دارد و

1) به مواد شکافتنی [هسته‌ای] یا موادی که مواد شکافتنی از آنها به دست می‌آیند مربوط می‌شود؛

2) به تجارت تسلیحات، مهمات و تجهیزات جنگی و همچنین به تجارت سایر کالاها و موادی که به طور مستقیم یا غیرمستقیم برای تأمین نیازهای تأسیسات نظامی به کار می‌روند مربوط می‌شود؛

3) در زمان جنگ یا سایر وضعیت‌های اضطراری در روابط بین‌الملل اتخاذ می‌شود؛ یا

پ) مانع یک عضو از اتخاذ هرگونه اقدامی به موجب تعهداتش طبق منشور ملل متحد برای حفظ صلح و امنیت بین‌المللی گردد.

2) ملاحظات سیاسی و امنیتی در سازمان جهانی تجارت

اگرچه معمولاً مسائل امنیتی از مسائل تجاری جدا تلقی می‌شود، ولی مفاد ماده 21 موافقتنامه عمومی تعرفه و تجارت (گات)¹ که دقیقاً در ماده 73 موافقتنامه جنبه‌های تجاری حقوق مالکیت فکری (تربیس)² و با کمی تغییر در ماده 14 دوم موافقتنامه عمومی تجارت خدمات (گاتس)³ هم آمده و بدین ترتیب هر سه حوزه اصلی تحت پوشش

1 - General Agreement on Tariffs and Trade (GATT)

2 - Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights (TRIPS)

3 - General Agreement on Trade in Services (GATS)

سازمان جهانی تجارت یعنی حوزه‌های تجارت کالا، تجارت خدمات و جنبه‌های تجاری حقوق مالکیت فکری را شامل می‌شود؛ نشان می‌دهد که منافع سنتی دولت‌ها همچنان یکی از دغدغه‌های اصلی سازمان جهانی تجارت را تشکیل می‌دهد.¹

طرف‌های متعاقد گات 1947 (که هنوز به نام گات 1994 بین اعضای سازمان جهانی تجارت اجرا می‌شود) به روشنی از راه‌اندازی سازوکار حل اختلاف برای رسیدگی به اختلافات مربوط به استثنای امنیت ملی اکراه داشتند. سازمان جهانی تجارت هم محل مناسبی برای رسیدگی به مسائل امنیت ملی تلقی نمی‌شود. در دوران گات 1947 فقط چهار دعوا از این نوع به مرحله حل اختلاف رسمی رسید و از زمان تأسیس سازمان جهانی تجارت هم هیچ یک از هیأت‌های رسیدگی که برای بررسی این گونه اختلافات تشکیل شده به مرحله ارائه گزارش نرسیده است. به نظر می‌رسد که بین اعضای سازمان جهانی تجارت نوعی توافق ضمنی در این زمینه وجود دارد که انحرافات تجاری ناشی از اعمال مجازات‌های اقتصادی یکجانبه بر اساس دلایل امنیتی را از سازوکار حل اختلاف این سازمان مستثنی سازند. بر این اساس، به رغم کلی و فراگیر بودن استثنای ماده 20 گات که تشخیص اقدامات لازم برای حفاظت از منافع امنیتی اساسی را به خود اعضا واگذار کرده و حتی برخلاف ماده 20 گات فاقد مقدمه‌ای برای جلوگیری از سوءاستفاده از آن است، استفاده از ماده مذکور و تعداد تصمیمات و آرای اتخاذ شده در سازمان جهانی تجارت بسیار محدود است (Macrory, Appleton and Plummer 2005: 1573-1574 and Van den Bossche 2005: 629-630).

مذاکرات مربوط به منشور هاوانا هم نشان می‌دهد که طرف‌های متعاقد گات صلاحیت سازمان ملل متحد را در مورد مسائل سیاسی و همچنین اقدامات اقتصادی واقعاً مرتبط با آن مسائل سیاسی پذیرفته‌اند. در مورد تحریم‌ها یا مجازات‌های اقتصادی شورای امنیت سازمان ملل متحد بر اساس فصل هفتم منشور ملل متحد (با عنوان «اقدام

1- برای مشاهده متن انگلیسی و ترجمه فارسی گات و سایر موافقتنامه‌های سازمان جهانی تجارت، ر. ک. به: سازمان جهانی تجارت 1385 و:

World Trade Organization 2002.

متن انگلیسی گات و سایر موافقتنامه‌های سازمان جهانی تجارت در پایگاه اینترنتی این سازمان هم قابل دسترسی است: www.wto.org/english/docs_e/legal_e/legal_e.htm.

در مورد تهدید علیه صلح، نقض صلح و اقدامات تجاوزگرانه¹ هم هیچ دعوی در سازوکار حل اختلاف سازمان جهانی تجارت مطرح نشده است.¹ هر چند شق «پ» ماده 21 گات با ماده 103 منشور سازگاری دارد²، ولی مسئله سازگاری اقدامات اتخاذ شده با تصمیمات شورای امنیت می‌توانست به موضوع دعوا در سازمان جهانی تجارت تبدیل شود. با وجود این، هرگز چنین وضعیتی پیش نیامده است. البته عده‌ای صلاحیت سازمان جهانی تجارت برای رسیدگی به این گونه موارد را زیر سؤال می‌برند (UNCTAD-ICTSD 2005: 802, footnote 207).

به هر حال، طبق ماده 21 گات، اعضای سازمان جهانی تجارت می‌توانند به سه نوع اقدام برخلاف تعهدات عادی موافقتنامه مذکور دست بزنند:

1. حفظ اطلاعات افشا نشده‌ای که از حساسیت امنیتی برخوردارند (شق «الف»);
2. اقدام بر اساس تعهدات ناشی از منشور ملل متحد برای حفظ صلح و امنیت بین‌المللی (شق «پ»);
3. یا انجام هرگونه اقدام لازم برای حفاظت از منافع امنیتی اساسی در رابطه با مواد هسته‌ای، تجارت تسلیحات و مهمات و نظایر آن، یا جنگ و سایر وضعیت‌های اضطراری در روابط بین‌الملل (شق «ب»).

شایان ذکر است که در سطور زیر برای روشن نمودن جایگاه تحریم‌ها در سازمان جهانی تجارت از سابقه و رویه قضایی مربوط به ماده 21 گات استفاده خواهد شد که به دوران گات مربوط می‌شود. در واقع، در دوران حیات سازمان جهانی تجارت هیچ

1- البته برخی اعضای گات در رابطه با حفظ صلح و امنیت بین‌المللی بر اساس بند «پ» ماده 21 گات به اعمال محدودیت‌های تجاری علیه برخی کشورها پرداخته‌اند. برای مثال، نروژ در سال 1993 اعلام کرد که واردات از عراق و صربستان/مونته‌نگرو را کلاً ممنوع ساخته است. هند هم در سال 1994 اعلام نمود که هر چند تقریباً کلیه شرکای تجاری هند از امتیاز دولت کامله‌الوداد در زمینه مجوزهای وارداتی برخوردارند، ولی برای محصولات کشورهای مورد تحریم سازمان ملل متحد - عراق، فیجی، صربستان و مونته‌نگرو در آن زمان - مجوز واردات صادر نمی‌شود. برزیل هم در سال 1994 اعلام نمود که نظام صدور مجوز واردات این کشور در مورد ورود محصول از هر کشور یا صدور محصول به هر کشوری جز کشورهای مورد تحریم سازمان ملل متحد به کار می‌رود. قبرس هم در همان سال اعلام کرد که طبق قطعنامه‌های سازمان ملل متحد؛ واردات از برخی کشورها ممنوع است. ر. ک. به:

GATT 1995: 605.

2- این ماده چنین است: در صورت تعارض بین تعهدات اعضای سازمان ملل متحد طبق این منشور و تعهدات آنها طبق هر موافقتنامه بین‌المللی دیگری، تعهدات آنها طبق این منشور مقدم خواهد بود.

سابقه و رویه قضایی در خور ذکری در مورد ماده 21 گات، ماده 14 دوم گاتس و ماده 73 موافقتنامه تریپس وجود ندارد که با توجه به مقبولیت استثنای امنیتی، طبیعی است. با این حال، با توجه به شباهت مواد مذکور با یکدیگر می‌توان گفت که تفاسیر مربوط به ماده 21 گات در مورد مواد مذکور گاتس و موافقتنامه تریپس هم قابل کاربرد است. از طرف دیگر، شواهد موجود نشان می‌دهد که روح حاکم بر گات بر سایر موافقتنامه‌های سازمان جهانی تجارت نیز حاکم است. در دعوای آمریکا علیه هند در مورد محصولات دارویی و شیمیایی - کشاورزی که در 7 نوامبر 1996 اقامه شد؛ هیأت رسیدگی در گزارش خود اظهار نمود که اگرچه موافقتنامه جنبه‌های تجاری حقوق مالکیت فکری (تریپس) یک موافقتنامه «خاص» و دارای استقلالی نسبی در چارچوب موافقتنامه سازمان جهانی تجارت است، ولی آن موافقتنامه جزئی از نظام حقوقی سازمان جهانی تجارت است که خود بر اساس تجربه بیش از نیم قرن گات استوار است و همان طور که در بند 1 ماده 16 موافقتنامه سازمان جهانی تجارت آمده است: این سازمان بر اساس تصمیمات، رویه‌ها و عملکرد عرفی ارکان و طرف‌های متعاقد گات 1947 عمل خواهد کرد، مگر این که در موافقتنامه سازمان جهانی تجارت یا موافقتنامه‌های تجاری چندجانبه به نحو دیگری مقرر شده باشد.¹

3) تفسیر ماده 21 گات

با بیان این که خود اعضای سازمان جهانی تجارت تعیین می‌کنند که چه اطلاعاتی برای منافع امنیتی اساسی آنها ضروری است (شق «الف») و منافع امنیتی اساسی آنها چیست (شق «ب»)، ماده 21 گات و مفاد مشابه آن در گاتس و موافقتنامه تریپس در

1- WTO Panel Report WT/DS50/R: India-Patent Protection for Pharmaceutical and Agricultural Chemical Products, 5 September 1997, p. 49, para. 5.19.

برای مطالعه سابقه و رویه قضایی دوران گات و سازمان تجارت جهانی، ر.ک. به: GATT 1995 and World Trade Organization 2003.

همچنین، ر.ک. به:

http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/analytic_index_e/analytic_index_e.htm.

واقع در نقطه برخورد یک نظام حقوقی غیرمتمرکز سنتی و سازوکار نهادی حل و فصل اختلافات در سازمان جهانی تجارت قرار می‌گیرد. اگر یکی از اعضای این سازمان به بهانه «امنیت ملی» از اجرای تعهدات خود طبق «موافقتنامه‌های تحت پوشش» خودداری ورزد، آیا سازوکار حل اختلاف این سازمان می‌تواند نقشی ایفاء کند؟

یکی از تفاسیر ماده 21 گات این است که این ماده نه تنها توجیهی برای اعمال دولت‌ها فراهم می‌سازد، بلکه متضمن نوعی تحدید صلاحیت هم هست و توسل به آن باعث می‌شود که عملاً دعوی نتواند اقامه گردد. به نظر می‌رسد که نه در سابقه مذاکرات مربوط به این ماده و نه در متن و سیاق آن می‌توان چیزی یافت که تفسیر مذکور را تأیید کند. طبق ماده 1 تفاهمنامه حل اختلاف، «...این تفاهمنامه ناظر بر اختلافاتی خواهد بود که طبق مقررات مربوط به مشورت و حل اختلاف در موافقتنامه‌های مذکور در پیوست یک تفاهمنامه حاضر (که در این تفاهمنامه به نام «موافقتنامه‌های تحت پوشش» خوانده می‌شوند) مطرح می‌گردند... با رعایت قواعد و رویه‌های حل اختلاف خاص یا مکمل مندرج در موافقتنامه‌های تحت پوشش که در پیوست 2 تفاهمنامه حاضر مشخص شده‌اند...» در پیوست 2 تفاهمنامه به هیچ مفاد خاصی درباره اختلافات مربوط به استثنای امنیت ملی اشاره نشده است. بنابراین، خود تفاهمنامه حل اختلاف مشمول استثنای امنیت ملی نیست و هیچ قاعده خاصی در مورد اختلافات مربوط به اجرا یا تفسیر ماده 21 گات یا مفاد مشابه گاتس و موافقتنامه تریپس اعمال نمی‌شود. به علاوه، اگر اعضاء صرفاً با استفاده از استثنای امنیت ملی در گات، گاتس یا موافقتنامه تریپس بتوانند از تفاهمنامه حل اختلاف بگریزند، دستیابی به هدف تقویت نظام حل اختلاف مذکور در ماده 23 تفاهمنامه میسر نخواهد بود.

پس حیطة صلاحیت هیأت‌های رسیدگی و رکن استینافی در مورد اقدامات اتخاذ شده بر اساس ماده 21 گات یا مفاد مشابه آن در گاتس و موافقتنامه تریپس چقدر است؟ به نظر می‌رسد که تشخیص سیاسی مسائل مربوط به «امنیت ملی» هنوز جزو حقوق و صلاحیت خود دولت‌های عضو است، ولی ماده 21 گات محدودیت‌های عینی برای

حق دولت‌ها به وجود می‌آورد که قابل تفسیر و در نتیجه مشمول رسیدگی قضایی است. یکی از این محدودیت‌های عینی آن است که ماده 21 گات و نه مفاد مشابه آن در گاتس و موافقتنامه تریپس به حمایت از منافع امنیتی اقتصادی نمی‌پردازند. وقتی که سوئد در سال 1975 برای نوع خاصی از کفش سهمیه برقرار کرد و استدلال نمود که کاهش ظرفیت داخلی تولید کفش به عنوان یک «صنعت حیاتی»، استراتژی دفاعی اقتصادی و در نتیجه منافع امنیتی کشور را به خطر انداخته است، بسیاری از طرف‌های متعاقد اظهار کردند که این دقیقاً توجیهی است که ماده 21 گات آن را مجاز نمی‌داند. در نتیجه، سوئد در اول ژوئیه 1977 سهمیه مربوط به کفش‌های چرمی و پلاستیکی را لغو نمود (UNCTAD-ICTSD 2005: 805).¹

این درحالی است که در مورد مسائل سیاسی، وضع فرق می‌کند. همان طور که در گزارش گروه کاری الحاق جمهوری متحده عربی² در سال 1970 اشاره شده است، در پاسخ به نگرانی‌های موجود در مورد تحریم اتحادیه عرب علیه اسرائیل و شرکت‌های مرتبط با آن، نماینده جمهوری متحده عربی گفت که «تحریم اعراب [علیه اسرائیل] بدون شک معلول شرایط فوق‌العاده خاورمیانه بوده است. وجود وضعیت جنگی طولانی در این منطقه، تحریم مذکور را ضروری ساخته است... با توجه به ماهیت سیاسی این مسئله، جمهوری متحده عربی تمایلی به مطرح شدن این قضیه در چارچوب گات ندارد... این منطقی نیست که از جمهوری متحده عربی خواسته شود که با شرکتی همکاری کند که تمام یا بخشی از عواید ناشی از فروش محصولات خود به جمهوری متحده عربی را به یک کشور دشمن منتقل کرده است». تعدادی از اعضای گروه‌کاری هم از این اعتقاد نماینده جمهوری متحده عربی حمایت کردند که تحریم مذکور ریشه‌ای سیاسی - نه تجاری - داشته است (GATT 1995: 602-603).

1- در واقع، نویسندگان ماده 21 گات می‌خواستند که از یک طرف استثنای امنیتی چنان محدود نگردد که حتی جلوی اتخاذ اقدامات امنیتی محض را بگیرد و از طرف دیگر این استثناء چنان گسترده نگردد که به بهانه امنیت بتوان اقداماتی اتخاذ نمود که در واقع هدف آنها تجاری است. با این حال، در برخی موارد ممکن است تفکیک روشن اهداف تجاری و اهداف امنیتی بسیار دشوار باشد. ر.ک. به: GATT 1995: 600.

2- کشوری که به وسیله وحدت سیاسی مصر و سوریه در سال 1958 به وجود آمد. این وحدت سیاسی در سال 1961 از میان رفت، ولی مصر تا سال 1971 از عنوان «جمهوری متحده عربی» استفاده می‌کرد.

برای سازگاری یک اقدام با ماده 21 گات و مفاد مشابه آن در گاتس و موافقتنامه تریپس شاید معیار معقولیت و «ضرورت» آن برای حفاظت از منافع امنیتی مورد ادعا نیز لازم باشد. این نظر دیوان بین‌المللی دادگستری در مورد قضیه نیکاراگوئه بود: «مفهوم منافع امنیتی اساسی قطعاً از مفهوم حمله نظامی فراتر می‌رود و در گذشته تفسیرهای بسیار وسیعی در باره آن ارائه شده است. بنابراین، «دیوان» باید این مسئله را بررسی کند که آیا این «منافع امنیتی اساسی» واقعاً با خطر رو به رو است و آیا اقداماتی که برای حفاظت از منافع مذکور اتخاذ می‌شود، «ضروری» - و نه صرفاً سودمند - است یا خیر؟»¹

واقعی بودن یک تهدید امنیتی هم قابل تفسیر است و اختیاری که در ماده 73 برای تعریف منافع ملی به خود اعضاء داده شده است، به هیچ وجه نباید یک اختیار «مطلق» تلقی گردد. در مذاکرات شورای گات در باره تحریم‌های آمریکا علیه نیکاراگوئه برخی از اعضاء اظهار نمودند که این معقول به نظر نمی‌رسد که یک کشور کوچک با منابع محدود بتواند خطری فوق‌العاده برای امنیت ملی آمریکا ایجاد کند (UNCTAD-ICTSD 2005: 805). بنابراین، منافع امنیتی «اساسی» را اعضای سازمان جهانی تجارت باید با حسن نیت تعریف کرده و جلوی هرگونه سوء استفاده از این حق را بگیرند. این امر مستلزم وجود حداقلی از تناسب بین منافع امنیتی مورد تهدید از یک طرف و اقدام اتخاذ شده برای مقابله با تهدید مذکور از طرف دیگر است که طبق حقوق بین‌الملل عمومی، این تناسب به‌روشنی می‌تواند موضوع رسیدگی قضایی به وسیله سازوکار حل اختلاف سازمان جهانی تجارت قرار گیرد.²

4) رویه قضایی در گات و سازمان جهانی تجارت

بر اساس ماده 23 گات با عنوان لغو یا کاهش منافع، چهار قضیه مرتبط با استثنای

1- Case Concerning Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua, ICJ Reports. 1985, p. 117, para. 224.

2- در مورد صلاحیت سازمان تجارت جهانی برای رسیدگی به دعاوی مرتبط با ماده 21 گات نظرات متعارض بسیاری وجود دارد. به عنوان مثال، پیتر لیندسی در مقاله زیر به بررسی استدلال‌های موافق و مخالف در این زمینه پرداخته است (ص 1281-1295). وی ضمن موافقت با صلاحیت رسیدگی سازمان تجارت جهانی معتقد است که نویسندگان گات عمداً زبان مبهم ماده 21 را به کار برده‌اند و برای این مبهم‌گویی فوایدی برشمرده است (ص 1296-1313). ر.ک. به: Lindsay 2003.

امنیتی به مرحله حل اختلاف رسمی رسید: اندکی بعد از تأسیس گات در سال 1949، آمریکا به وسیله مجوزهای صادراتی جلوی صدور برخی محصولات را به چکسلواکی سابق گرفت. در مقابل، چکسلواکی بر اساس ماده 23 گات به فرایند حل اختلاف متوسل شد و آمریکا هم متقابلاً از جمله به ماده 21 گات به گونه‌ای ماهوی - نه شکلی - متوسل گردید. آمریکا اعلام نمود که محدودیت‌هایی که به دلایل امنیتی ایجاد کرده است به کالاهای محدودی مربوط می‌شود که می‌توانند برای مقاصد نظامی به کار روند. یکی دیگر از طرف‌های متعاقد هم گفت که کالاهایی که بتوانند به افزایش توان جنگی کمک کنند مشمول استثنای ماده 21 گات می‌شوند. سرانجام، شکایت چکسلواکی با 17 رأی مخالف (در مقابل یک رأی موافق و 3 رأی ممتنع) رد شد و بدین ترتیب، هرچند طرف‌های متعاقد گات این استدلال چکسلواکی را رد کردند که دولت آمریکا با استفاده از مجوزهای صادراتی از تعهدات خود بر اساس گات عدول کرده است، ولی آنها صلاحیت رسمی خود بر اساس ماده 23 گات را در مورد مسائل مربوط به ماده 21 گات کاملاً رد نکردند (UNCTAD-ICTSD 2005: 806).¹

در قضیه‌ای دیگر در سال 1983، آمریکا تصمیم گرفت که سهمیه واردات شکر از نیکاراگوئه را به شدت کاهش دهد. آمریکا جلوی تشکیل هیأت رسیدگی و یا جلوی تصویب گزارش آن را نگرفت. به علاوه، آمریکا نه به ماده 21 گات متوسل شد و نه تلاش کرد با استناد به گات از اقدامات خود دفاع کند. طبق گزارش هیأت رسیدگی در سال 1984، آمریکا اعلام نموده بود که نه به استثنائات مذکور در گات توسل جسته و نه با استناد به گات به دفاع از اقدامات خود می‌پردازد و دیگر این که اگرچه اقدام آمریکا قطعاً روی تجارت تأثیر می‌گذارد، ولی این اقدام به دلایل تجاری اتخاذ نشده است. بنابراین، از آنجایی که آمریکا به استثنای امنیتی متوسل نشده بود، هیأت رسیدگی هم به بررسی امکان توجیه اقدام آمریکا بر اساس استثنای امنیتی نپرداخت. با این حال، این مسئله مانع

¹ - در دعوی مذکور، برخلاف تقاضای چکسلواکی، آمریکا با استناد به شق «الف» ماده 21 گات (مبنی بر عدم الزام افشای اطلاعات در صورت لطمه به منافع امنیتی اساسی) از افشای نام کالاهای استراتژیک خودداری کرد (GATT 1995, p. 601-602).

از اعلام این امر از طرف هیأت رسیدگی نشد که آمریکا بند 2 ماده 23 گات را نقض کرده است (GATT 1995: 607 and UNCTAD-ICTSD 2005: 806).

در سال 1985، آمریکا تصمیم گرفت که یک تحریم وارداتی و صادراتی کامل علیه نیکاراگوئه اعمال کند و نیکاراگوئه هم دوباره تشکیل یک هیأت رسیدگی را بر اساس بند 2 ماده 23 گات تقاضا کرد. نیکاراگوئه استدلال نمود که ماده 21 گات باید بر اساس اصول اساسی حقوق بین‌الملل و تصمیمات سازمان ملل متحد و دیوان بین‌المللی دادگستری تفسیر شود و بر این اساس، ماده مذکور صرفاً حق دفاع مشروع در صورت مواجهه با یک تجاوز را به طرف‌های متعاقد اعطاء می‌کند. از نظر نیکاراگوئه، اقدام آمریکا به امنیت ملی آن مربوط نمی‌شد و هدف آن اعمال فشار بر نیکاراگوئه بود. نیکاراگوئه معتقد بود که از ماده 21 گات نمی‌توان به طور دلخواه استفاده کرد و باید بین اقدام اتخاذ شده و شرایط موجد آن نوعی تناسب وجود داشته باشد. موضع آمریکا در این مورد هم با موضع آن در دعوای نخست خود با نیکاراگوئه بسیار تفاوت داشت. آمریکا ادعا کرد که طبق ماده 21 گات و همچنین طبق مأموریت و اختیارات اعطاء شده به هیأت رسیدگی، بررسی یا قضاوت درباره امکان یا انگیزه توسل آمریکا به جزء سوم شق «ب» ماده 21 گات، از حیثه صلاحیت هیأت رسیدگی خارج است. از نظر آمریکا، طبق ماده 21 گات هر یک از طرف‌های متعاقد گات به تنهایی می‌توانستند تصمیم بگیرند که چه اقداماتی برای حفاظت از منافع امنیتی اساسی آن‌ها لازم است. برخی از طرف‌های متعاقد گات مثل کانادا و اتحادیه اروپا هم با آمریکا در این مورد توافق نظر داشتند که مسائل مربوط به ماده 21 گات مسائل سیاسی هستند و مشمول صلاحیت هیأت رسیدگی قرار نمی‌گیرند. با وجود این، هیأت رسیدگی ضمن اشاره به این که طبق مأموریت و اختیارات اعطاء شده به آن نمی‌تواند به بررسی یا قضاوت درباره امکان یا انگیزه توسل آمریکا به جزء سوم شق «ب» ماده 21 گات بپردازد، چنین نظر داد: «اگر بپذیریم که تفسیر ماده 21 گات کاملاً به خود طرف متعاقد استفاده‌کننده از آن ماده مربوط می‌شود، چگونه طرف‌های متعاقد می‌توانند تضمین کنند که این استثنای عمومی

ناظر بر کلیه تعهدات ناشی از گات بیش از حد یا برای مقاصد غیر از مقاصد بیان شده در ماده مذکور مورد استفاده قرار نگیرد؟ اگر طرف‌های متعاقد وظیفه بررسی دعوی ناشی از توسل به ماده 21 گات را به یک هیأت رسیدگی سپرده، ولی حق بررسی امکان توسل به ماده مذکور را از آن سلب کنند، آیا این به معنای محدود ساختن حق طرف متعاقد متضرر برای اقامه دعوی بر اساس بند 2 ماده 23 گات نیست؟ (GATT 1995: 806-807 and UNCTAD-ICTSD 2005: 601 and 603-604).

در سال 1991، بر اثر جنگ داخلی یوگسلاوی سابق، اتحادیه اروپا تصمیم گرفت که تجارت خود با یوگسلاوی را صریحاً با استناد به ماده 21 گات محدود سازد. کشورهای استرالیا، اتریش، کانادا، فنلاند، ژاپن، زلاندنو، نروژ، سوئد، سوئیس و آمریکا هم به اعمال مجازات‌های اقتصادی علیه یوگسلاوی پرداختند. یوگسلاوی هم بر اساس بند 2 ماده 23 گات تشکیل یک هیأت رسیدگی را تقاضا و استدلال نمود که اتحادیه اروپا از جمله از مفاد شق‌های «ب» و «پ» ماده 21 گات عدول کرده است. این اولین موردی بود که هیأت رسیدگی می‌توانست دامنه شمول ماده 21 گات را به‌خوبی بررسی کند. با این حال، با توجه به تردیدهایی که درباره موقعیت صربستان و مونته‌نگرو به عنوان طرف متعاقد گات وجود داشت، شورای گات در سال 1993 تعلیق جریان رسیدگی را تصویب نمود (GATT 1995: 604-605 and UNCTAD-ICTSD 2005: 807).

در دوران گات، دو قضیه دیگر هم که با ماده 21 گات مرتبط می‌شدند درخور ذکر هستند، گو این که به یک دعوای رسمی بر اساس ماده 23 گات تبدیل نشدند. یکی از آنها به اعمال مجازات‌هایی علیه آرژانتین در سال 1982 مربوط می‌شود. اتحادیه اروپا و اعضای آن، کانادا و استرالیا پس از وقایع فالکلند (مالویناس)، در آوریل 1982 واردات محصولات آرژانتین را ممنوع ساختند و اعلام کردند که این اقدام را با توجه به موضوع قطعنامه 502 شورای امنیت سازمان ملل متحد یعنی مسئله فالکلند (مالویناس) اتخاذ نموده و در واقع از یک «حق ذاتی» خود طبق حقوق بین‌الملل عمومی استفاده کرده‌اند که صرفاً در ماده 21 گات تکرار شده است. اتحادیه اروپا ضمن تأکید بر «حق ذاتی» مذکور

اعلام نمود که استفاده از این حق یک استثنای عمومی است که احتیاجی به اعلام، توجیه یا تصویب ندارد و این رویه را سابقه 35 ساله اجرای گات تأیید می‌کند و در واقع این رویه نشان می‌دهد که هر یک از طرف‌های متعاقد در نهایت با صلاحدید خودش می‌تواند از حق مذکور استفاده کند. کانادا اعلام نمود که اقدام حاکمیتی کانادا باید پاسخی سیاسی در مقابل یک مسئله سیاسی تلقی شود و به نظر کانادا وضعیتی که اقدام مذکور را ضروری ساخته است باید با اقدام مناسبی در جای دیگر برطرف شود؛ چرا که گات نه صلاحیت و نه مسئولیتی برای رسیدگی به مسئله سیاسی مورد بحث دارد. بر این اساس، کانادا نمی‌تواند بپذیرد که از گات عدول شده است. استرالیا اعلام کرد که اقدامات استرالیا با مفاد شق «پ» ماده 21 گات سازگاری دارد و در ماده مذکور به لزوم اعلام یا توجیه اشاره نشده است. آمریکا هم اعلام نمود که گات صلاحیت تشخیص اقدامات لازم برای حفاظت از منافع امنیتی را به هر یک از طرف‌های متعاقد اعطاء کرده و دبیرخانه گات نمی‌تواند صلاحیت مذکور را سلب نماید. آرژانتین هم اعلام کرد که فقط قصد داشته است که جنبه‌های تجاری قضیه را به گات ارجاع دهد و هر یک از طرف‌های متعاقد برای توجیه اقدامات محدودکننده خود بر اساس ماده 21 گات باید مشخصاً به مسائل امنیتی استناد کند و هیچ محدودیت تجاری بدون اعلام، مذاکره و تصویب نمی‌تواند اعمال شود. به هر حال، این اختلافات باعث شد که آرژانتین تفسیر ماده 21 را درخواست کند که در نتیجه «تعهد فردی و جمعی طرف‌های متعاقد برای خودداری از اتخاذ اقدامات تجاری محدودکننده مغایر با گات به دلایل غیراقتصادی» در اعلامیه وزیران در 29 نوامبر سال 1982 گنجانده شد، ولی در «تصمیم مربوط به ماده 21 گات» مورخ 30 نوامبر سال 1982 تفسیر ماده مذکور به بعد موکول گردید. با این حال، در این تصمیم ضمن تأیید اهمیت استثنائات امنیتی ماده 21 گات برای حفاظت از حقوق طرف‌های متعاقد بر اساس ملاحظات امنیتی ذکر شد که با رعایت شق «الف» ماده 21 گات (مبنی بر عدم الزام افشای اطلاعات در صورت لطمه به منافع امنیتی اساسی)، طرف‌های متعاقد تا حد ممکن باید از اقدامات تجاری اتخاذ شده بر اساس

ماده 21 مطلع شوند و در صورت اتخاذ چنین اقداماتی، کلیه طرف‌های متعاقد متأثر از آن اقدامات تمام حقوق خود را طبق گات حفظ خواهند کرد (GATT 1995: 600-601). به عبارت دیگر، ماده 21 مضمول ماده 23 است و در صورتی که یک عضو بر اساس ماده 21 دست به اقداماتی بزند، اعضایی که احساس کنند بر اثر این اقدامات منافع آنها بر اساس گات صدمه دیده است می‌توانند به سازوکار حل اختلاف سازمان تجارت جهانی شکایت کرده و در نهایت امتیازات یا تعهدات خود را در مقابل عضو مذکور به حال تعلیق درآورند (Lindsay, 2003: 1292-1294).

قضیه دوم به تحریم کالاهای پرتغال از طرف غنا در سال 1961 مربوط می‌شود. ویژگی این قضیه در این است که غنا به ماده 21 گات متوسل شد و استدلال نمود که هر یک از طرف‌های متعاقد گات به طور مستقل می‌تواند منافع امنیتی اساسی خود و اقدامات لازم برای حفاظت از آنها را تشخیص دهد و به همین دلیل تحریم مذکور نمی‌تواند مورد اعتراض قرار گیرد (GATT 1995: 600).

پس از تأسیس سازمان جهانی تجارت، همان‌طور که قبلاً گفته شد، هیچ سابقه یا رویه قضایی قابل‌ذکری در مورد ماده 21 گات و مفاد مشابه آن در گاتس و موافقتنامه تریپس وجود نداشته است¹؛ گو این که اختلافاتی در رابطه با استثنای امنیت ملی مطرح شده است که به آثار فراسرزمینی برخی از قوانین آمریکا - به ویژه «قانون آزادی و همبستگی مردمسالارانه کوبا» (معروف به قانون هلمز - برتون، 1996) و «قانون تحریم‌های اقتصادی ایران و لیبی» (معروف به قانون داماتو - کندی، 1996) - مربوط بوده است. در رابطه با «قانون آزادی و همبستگی مردمسالارانه کوبا»، اتحادیه اروپا درخواست مشورت با آمریکا در مورد مجازات‌ها یا تحریم‌های تجاری علیه کوبا را مطرح ساخت. اتحادیه اروپا ادعا نمود که محدودیت‌های تجاری آمریکا برای کالاهای با مبدأ کوبا و همچنین رد احتمالی تقاضاهای اخذ روادید و جلوگیری از ورود اتباع غیرآمریکایی به خاک آمریکا

1- برای مطالعه سابقه و رویه قضایی دوران حیات سازمان جهانی تجارت، ر.ک. به:

World Trade Organization 2003.

همچنین، ر.ک. به:

http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/analytic_index_e/analytic_index_e.htm.

با تعهدات این کشور طبق گات و گاتس مغایرت دارد. رکن حل اختلاف در جلسه خود در 20 نوامبر سال 1996 یک هیأت رسیدگی تشکیل داد، ولی طبق تقاضای اتحادیه اروپا در 21 آوریل 1997، هیأت رسیدگی کار خود را به حال تعلیق درآورد. طبق بند 12 ماده 12 تفاهمنامه حل اختلاف، صلاحیت هیأت رسیدگی در 22 آوریل 1998 پایان یافت. بعداً هم هندوراس و کلمبیا علیه مجازات‌های اقتصادی نیکاراگوئه بر اثر اختلاف آن با دو کشور مذکور در مورد مرزهای آبی شکایت کردند که اتحادیه اروپا هم درخواست کرد در مشورت‌ها شرکت کند. این اختلاف از 26 ژوئن سال 2000 در مرحله مشورت است. هندوراس استدلال کرده است که تصمیم نیکاراگوئه برای اخذ مالیات از کالاها و خدمات وارداتی از مبدأ هندوراس و کلمبیا با تعهدات نیکاراگوئه بر اساس گات (به ویژه مواد 1 و 2 آن) و مواد 2 و 16 گاتس مغایرت دارد (UNCTAD-ICTSD 2005: 807-808).¹

(5) جمع‌بندی

همان‌طور که ملاحظه شد ماده 21 گات، ماده 14 دوم گاتس و ماده 73 موافقتنامه تریپس که سه حوزه اصلی تحت پوشش سازمان جهانی تجارت یعنی تجارت کالا، تجارت خدمات و جنبه‌های تجاری حقوق مالکیت فکری را در بر می‌گیرند، ملاحظات و منافع امنیتی اعضای سازمان را به رسمیت شناخته و به اعضای سازمان اجازه می‌دهند که برای پاسداری از منافع امنیتی اساسی خود به هر اقدام ضروری مبادرت ورزند. اگرچه سابقه و رویه قضایی کافی درباره مفاد مذکور وجود ندارد که کلیه ابعاد این «استثنای امنیتی» را روشن سازد، ولی با توجه به سابقه یا رویه قضایی موجود و مذاکرات و رویه اعضا به نظر می‌رسد که می‌توان نتیجه گرفت که اعضای سازمان حق اعمال تحریم‌های اقتصادی یکجانبه و عدول از تعهدات خود بر اساس دلایل امنیتی را پذیرفته‌اند و طبق مفاد مذکور خود اعضای سازمان تعیین می‌کنند که منافع امنیتی آنها چیست. با این حال، به نظر می‌رسد که این صلاحیت اعضا برای تشخیص منافع امنیتی خود را نمی‌توان

¹- همچنین، ر.ک. به:

http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds201_e.htm.

یک اختیار «مطلق» تلقی کرد، و گرنه اعضاء به بهانه دلایل امنیتی و در واقع با اهداف حمایت‌گرایانه می‌توانستند هر لحظه کلیه تعهدات خود را زیر پا گذارند و کارایی نظام حل اختلاف سازمان جهانی تجارت به کلی از بین می‌رفت. به عبارت دیگر، باید یک رابطه عینی و واقعی بین اقدام محدودکننده و منافع امنیتی اساسی وجود داشته باشد. بنابراین، اگرچه خود حق استفاده از «استثنای امنیتی» پذیرفته شده است، ولی مسئله حسن نیت، ضرورت و تناسب در استفاده از استثنای مذکور می‌تواند موضوع رسیدگی قضایی در نظام حل اختلاف سازمان جهانی تجارت قرار گیرد.

منابع

الف- فارسی:

در نگارش این قسمت، علاوه بر اسناد سازمان جهانی تجارت، از منابع زیر استفاده شده است:
 بزرگی، وحید (1386) *درامدی بر سازمان جهانی تجارت و الحاق ایران*. تهران: نشر قومس، چاپ اول.
 سازمان جهانی تجارت (1385) *اسناد حقوقی سازمان جهانی تجارت: نتایج مذاکرات تجاری چندجانبه دور اروگوئه*. ترجمه مسعود طارم‌سری و دیگران. چاپ دوم. تهران: مؤسسه مطالعات و پژوهشهای بازرگانی.

ب- لاتین:

GATT (1995) *Analytical Index: Guide to GATT Law and Practice*. Geneva: WTO Publications.

Lindsay, Peter (2003) "The Ambiguity of GATT Article XXI: Subtle Success or Rampant Failure?" *Duke Law Journal*, Vol. 52, No. 6, pp: 1277-1313.

Macrory, Patrick F. J., Arthur E. Appleton and Michael G. Plummer, eds. (2005) *The World Trade Organization: Legal, Economic and Political Analysis*. 3 Volumes. New York: Springer Science + Business Media.

UNCTAD- ICTSD (2005) *Resource Book on TRIPS and Development*. Cambridge: Cambridge University Press.

Van den Bossche, Peter (2005) **The Law and Policy of the World Trade Organization: Text, Cases and Materials**. Cambridge: Cambridge University Press.

World Trade Organization (2002) **The Legal Texts: The Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations**. Geneva: WTO Publications.

----- (2003) **WTO Analytical Index: Guide to WTO Law and Practice**. Geneva: WTO Publications.

