

ملاحظات امنیت ملی در سازمان جهانی تجارت

موسی موسوی زنوز*

استادیار مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی

حسن مرادی

استادیار گروه حقوق عمومی دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران

(تاریخ دریافت: ۱۳۹۰/۱۰/۱۹ - تاریخ تصویب: ۱۳۹۰/۱۲/۱۴)

چکیده:

موافقت‌نامه‌ها، عملکرد و رویه قضایی سازمان جهانی تجارت صراحتاً به اولویت ملاحظات خاص امنیت ملی و مشخصاً جنبه‌های سیاسی و نظامی آن بر تعهدات ناشی از عضویت در آن سازمان اشاره دارند. رابطه امنیت ملی و سازمان جهانی تجارت به «توجه به ملاحظات خاص امنیت ملی» محدود نیست. بررسی اهداف سازمان، نشان‌گر اهمیت جنبه‌های دیگر امنیت ملی همچون امنیت اقتصادی، اجتماعی و انسانی در مقررات آن است. هر چند سازمان جهانی تجارت ملاحظات امنیت ملی را مورد توجه قرار داده است، رویه قضایی و عملکرد اعضای سازمان هنوز حدود استثنائات امنیتی را تعیین نکرده است؛ اما این به معنی آزادی بی‌قید و شرط دولت‌ها در توجه هر تخطی از تعهداتشان با توسل به استثنائات امنیت ملی نیست.

واژگان کلیدی:

سازمان جهانی تجارت، امنیت ملی، تحریم اقتصادی، آزادسازی تجارت، محدودیت‌های تجاری.

(۱) مقدمه

عضویت در سازمان جهانی تجارت تعهدات بسیاری را در حوزه‌های مختلف برای کشورها به دنبال دارد. رعایت این تعهدات حتی می‌تواند با آسیب‌های قابل توجه در برخی بخش‌های اقتصادی برای این کشورها همراه باشد. اما کشورها همواره این آسیب‌ها و منافع حاصل از عضویت در این سازمان را در بخش‌های دیگر اقتصاد با هم مقایسه می‌کنند. در عین حال واقعیت آن است که غلبه منافع اقتصادی بر مضار اقتصادی تنها معیار کشورها برای تعیین مطلوبیت عضویت در سازمان جهانی تجارت نیست. به طور کلی تأمین منافع ملی مهم‌ترین اهداف کشورها در تمامی اقدامات آنهاست. در این مقاله سعی خواهیم کرد ملاحظات امنیت ملی را در مقررات سازمان جهانی تجارت بررسی کنیم.

(۲) ملاحظات کلی مربوط به تأثیر عضویت در سازمان جهانی تجارت بر امنیت ملی

بررسی اهداف سازمان جهانی تجارت در موافقت‌نامه تأسیس این سازمان و مقدمه موافقت‌نامه عمومی تعرفه و تجارت (گات)، مؤید اهمیت جنبه‌های اقتصادی امنیت ملی همچون ارتقای استانداردهای زندگی و درآمد، تضمین اشتغال کامل، گسترش تولید و تجارت، ایجاد امکان استفاده بهینه از منابع، افزایش درآمدهای واقعی و تضمین رشد پایدار در کشورهای عضو، برای طراحان گات و بنیان‌گذاران سازمان جهانی تجارت است. به علاوه، تجربه کشورهای عضو سازمان جهانی تجارت و خصوصاً کشورهای متعهد گات هم نشان‌گر اهمیت تلفیق سیاست‌های آزادسازی تجارت با استراتژی‌های مناسب توسعه‌ای برای تحقق اهداف سازمان است (مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی، ۱۳۷۴، صص ۲۰۸-۲۰۴). حال باید دید سازمان جهانی تجارت با تکیه بر کدام مقررات ماهوی به دنبال تحقق این اهداف خود است. به‌طورکلی، عملکرد موافقت‌نامه‌های سازمان جهانی تجارت در حوزه آزادسازی تجارت را می‌توان در قالب دو گروه «اقدامات تهاجمی یا بیرونی» و «اقدامات غیرتهاجمی یا داخلی» بررسی کرد. در گروه اول، منافع ملی کشورهای عضو نه با اقدامات حمایتی در بازار داخلی، بلکه از طریق اجرای تعهدات توسط سایر کشورهای عضو تأمین می‌شود؛ در عین حال گروه دوم را می‌توان ابزارهای تدافعی دانست که با استفاده از آن کشورهای عضو در بازار داخلی خود در راستای تأمین اهداف امنیت ملی عمل می‌کنند.

۲-۱) تأمین امنیت ملی از طریق اقدامات تهاجمی یا بیرونی

موافقت‌نامه گات با مقرراتی در خصوص منع عمومی برقراری موانع غیرتعرفه‌ای (ماده ۱۱)، منع اعمال تبعیض‌آمیز محدودیت‌های مقداری در موارد مجاز (ماده ۱۳)، شفافیت و منع اجرای تبعیض‌آمیز قوانین و مقررات تجاری و احکام قضایی و دستورات اداری مرتبط با تجارت در جهت حمایت از تولیدات داخلی (ماده ۱۰)، محدودیت ابزارهای حمایتی به تعرفه (مواد ۲ و ۱۱)، تثبیت تعرفه‌ها (ماده ۲) و مذاکرات دوره‌ای برای کاهش مداوم تعرفه‌ها (ماده ۲۸)، ممنوعیت اعمال تبعیض میان اعضا در قالب اصل رفتار دولت کامله‌الوداد (ماده ۱)، ممنوعیت اعمال تبعیض میان اعضا و بنگاه‌های داخلی در قالب اصل رفتار ملی (ماده ۳)، و ممنوعیت استفاده از اشکال غیرتعرفه‌ای حمایت از تولیدات داخلی در قالب عوارض یا مقررات حاکم بر خرید و فروش، حمل یا توزیع کالا (مواد ۴ تا ۱۹)، به دنبال تحقق اهداف آزادسازی تجارت است. طرف‌های تجاری می‌توانند از این محیط مهیا در جهت رشد و توسعه و مآلاً در راستای منافع امنیت ملی خود بهره جویند (World Trade Organization, 1999, PP. 40-41).

از سوی دیگر، همراه با روند توسعه نظام تجارت چندجانبه و کاهش اهمیت تعرفه به عنوان ابزار حمایت از بخش‌های اقتصادی (British Department for International Development, 2003, 2; IMF and the World Bank, 2001, 18) غیرتعرفه‌ای قدیمی‌تر، دولت‌ها به‌طور فزاینده‌ای متوجه امکان استفاده از ابزارهای مجاز کنترل تجارت به عنوان ابزار پنهان حمایت از تولید داخلی شده‌اند. هدف موافقت‌نامه‌هایی چون موافقت‌نامه موانع فنی فراراه تجارت، موافقت‌نامه اقدامات بهداشتی و بهداشت نباتی، موافقت‌نامه بازرسی قبل از حمل، موافقت‌نامه قواعد مبدأ، موافقت‌نامه رویه‌های صدور مجوز ورود کالا و موافقت‌نامه ارزش‌گذاری گمرکی، عبارت است از اینکه آن دسته از مقررات و رویه‌های مرسوم در نظام تجاری کشورهای عضو سازمان جهانی تجارت که به جنبه‌های مختلف تجارت خارجی همچون رویه‌های ارزش‌گذاری گمرکی، رویه‌های صدور مجوزهای وارداتی، مقررات مربوط به تعیین مبدأ کالا و مقررات مربوط به کیفیت کالا مربوط می‌شوند، به نحوی به‌کارگرفته نشوند که متضمن حمایت از محصولات داخلی کشور واردکننده باشند. نگاهی به آمار دعاوی مطروحه نزد رکن حل‌وفصل اختلافات سازمان جهانی تجارت نشان‌گر تعداد کثیر پرونده‌هایی است که علیه این‌گونه اقدامات حمایتی پنهان تشکیل شده‌اند (Horn and Mavroidis, 2006; Leitner and Lester, 2006, P. 219-231).

موافقت‌نامه یارانه‌ها و اقدامات متقابل هم متضمن اقدامات تهاجمی یا بیرونی برای حفظ امنیت اقتصادی دولت‌هاست. هدف این موافقت‌نامه تضمین وجود محیط رقابتی سالم و

منصفانه در روابط تجاری بین‌المللی است و در این راستا اعطای آن دسته از یارانه‌هایی که به ایراد لطمه به تجارت خارجی اعضای دیگر و خدشه‌دار شدن رقابت منصفانه می‌انجامند، ممنوع شده است (World Trade Organization, 2007, P.47-54).

موافقت‌نامه کشاورزی هم شامل مقرراتی در جهت افزایش صادرات محصولات کشاورزی به سایر کشورها و در نتیجه افزایش درآمد کشورهای صادرکننده این محصولات و کمک به تحقق اهداف امنیت اقتصادی آن‌ها می‌باشد. کشورهای توسعه‌یافته به علت حساسیت‌هایی که نسبت به بخش کشاورزی خود داشتند، در دوران گات عملاً محصولات کشاورزی را که اتفاقاً نقطه قوت کشورهای در حال توسعه است، از حوزه شمول آزادسازی‌های گات مستثنی کرده بودند. سازمان جهانی تجارت سعی کرده است این نقیصه را از طریق تصویب و اجرای موافقت‌نامه کشاورزی رفع کند (Ingco and Groome, 2004, P. 23-42).

موافقت‌نامه گاتس برای تضمین کارکرد آزادسازی‌های بخش خدمات، با مقرراتی همچون قواعد رفتار دولت کامله‌الوداد و رفتار ملی و همچنین مقرراتی در مورد محدودیت یارانه‌ها در بخش خدمات، اقدامات بخش کالایی را تقویت کرده است. کنار گذاشته شدن رویکردهای امنیتی - تدافعی دولت‌ها به بسیاری از بخش‌های خدماتی، وابستگی شدید تجارت کالا به خدماتی چون بانکداری، بیمه، حسابداری، مخابرات و حمل‌ونقل، و نیز توقف استراتژی‌های حمایتی موجب گردیده است که امروزه دیگر بسیاری از کشورها در راستای منافع اقتصادی خود به دنبال گسترش بازارهای خدمات در جهان باشند؛ هرچند نباید فراموش کرد که برخی از بخش‌های خدماتی هنوز هم جنبه‌های امنیتی خود را برای بسیاری از کشورها حفظ کرده‌اند و در نتیجه آزادسازی در این‌گونه بخش‌ها اساساً با محدودیت‌های قابل‌توجهی روبروست. به‌علاوه، یکی از ویژگی‌های اصلی گاتس آن است که این موافقت‌نامه به دنبال آزادسازی و رفع موانع تجاری است و نه مقررات‌زدایی و دخالت در حاکمیت ملی دولت‌ها (کمالی اردکانی و نصیری، ۱۳۸۵، ص. ۱۴۱).

حمایت از نوآوری‌های فکری یکی از راهکارهای اساسی برای «تضمین شرایط تجارت منصفانه از یک سو، و حمایت از حقوق نوآوران در جهت ارتقای نوآوری در فناوری، انتقال و گسترش فناوری و استفاده متقابل تولیدکنندگان و مصرف‌کنندگان دانش‌فنی و مآلاً رفاه اقتصادی و اجتماعی» (ماده ۷ موافقت‌نامه تریپس) از سوی دیگر است. در اهمیت حقوق مالکیت فکری به خصوص حقوق مالکیت صنعتی از نوع حقوق مربوط به اختراع و طرح‌های صنعتی و اسرار تجاری برای امنیت ملی، همین بس که هم‌اکنون بخش عمده‌ای از فعالیت‌های ضدجاسوسی در کشورهای صنعتی معطوف مبارزه با جاسوسی اقتصادی است (Sohn and Yeo, 2005, P. 17).

۲-۲) تأمین امنیت ملی از طریق اقدامات غیرتهاجمی یا داخلی

شاید بتوان ادعا کرد اصل شفافیت در سازمان جهانی تجارت که قبل از هر چیز از طریق محدودیت حمایت به ابزارهای تعرفه‌ای و ممنوعیت اعمال موانع غیرتعرفه‌ای (مواد ۲ و ۱۱ گات) اجرایی می‌گردد، بیش از آنکه اقدامی در جهت منافع سایر اعضا باشد، متضمن منافع قابل توجهی برای اقتصاد خود کشور موردنظر می‌باشد که برخی از آن‌ها حتی در زمینه امنیت ملی هم برای آن کشور اهمیت دارند. چرا که برای مثال، در میان انواع موانع غیرتعرفه‌ای، می‌توان به برقراری سهمیه‌های وارداتی اشاره کرد که گفته می‌شود قبل از هر چیز از مهم‌ترین دلایل ایجاد رانت در نظام دولتی و در نتیجه فساد اداری است که بی‌شک می‌تواند به امنیت ملی کشورها آسیب وارد آورد (ناصری، ۱۳۸۵، ص ۱۰۶).

دیگر اصل مهم سازمان جهانی تجارت و گات، یعنی قابلیت پیش‌بینی نیز خصوصاً از طریق تثبیت تعرفه‌ها (ماده ۲ گات) علاوه بر منافع که عاید سایر اعضای سازمان می‌کند، در داخل کشور اجراکننده این تعهد هم حایز فوایدی اقتصادی است که جنبه‌های امنیت اقتصادی هم دارند. تحلیل‌های اقتصادی نشان داده است که تثبیت تعرفه‌ها به کاهش هزینه‌های حمایت و افزایش سرمایه‌گذاری می‌انجامد (Francois and Martin, 2002, P. 245-546).

علاوه بر دو مقرر فوق که هدف اصلی‌شان حمایت از منافع اعضای سازمان جهانی تجارت از طریق تعهدات اعضای دیگر در سرزمین خودشان است و منافع حاصله برای خود کشور اتخاذکننده این اقدامات صرفاً منافع فرعی آن‌هاست، سازمان جهانی تجارت در موارد متعددی به اعضای خود اجازه اتخاذ اقداماتی را داده است که هدف اصلی‌شان حمایت از منافع خود کشور موردنظر است. این نوع اقدامات نه نتیجه تعهد، بلکه نتیجه اختیاراتی است که سازمان جهانی تجارت در جهت حفظ منافع حیاتی و مشروع به اعضا داده است.

امکان تثبیت تعرفه‌ها در سطحی (حتی بعضاً بسیار) بالاتر از سطح تعرفه‌های اعمال‌شده یا حتی تثبیت تعداد کمتری از تعرفه‌ها به موجب ماده ۲ گات و رویه سازمان؛ امکان افزایش موقت یا دائم تعرفه‌ها حتی به سطحی بالاتر از نرخ تثبیت‌شده به موجب ماده ۲۸ گات؛ امکان محدود سازی واردات برای رفع مشکلات تراز پرداخت‌ها به موجب مواد ۱۸ و ۱۲ گات؛ امکان اتخاذ اقدامات حفاظتی و محدودسازی واردات برای جلوگیری از آسیب دیدن بنگاه‌های داخلی در اثر افزایش شدید واردات به موجب ماده ۱۹ گات و موافقت‌نامه اقدامات حفاظتی؛ امکان اتخاذ اقدامات متقابل برای مقابله با رویه‌های غیرمنصفانه‌ای چون اعطای یارانه به محصولات وارداتی یا قیمت‌شکنی آن‌ها به موجب مواد ۶ و ۱۶ گات و موافقت‌نامه ضدقیمت‌شکنی و موافقت‌نامه یارانه‌ها و اقدامات متقابل را می‌توان ابزاری برای حفظ منافع اقتصادی دولت‌های عضو در موارد اضطراری محسوب کرد (Jackson, 1997, P. 279-304).

از سوی دیگر، جنبه‌های امنیتی بخش کشاورزی برای اعضای سازمان جهانی تجارت موجب گردیده است که برخلاف تجارت کالاهای صنعتی، اعمال حمایت‌هایی همچون اعطای یارانه‌ها و حتی برقراری موانع غیرتعرفه‌ای در بخش کشاورزی مجاز شمرده شود. موافقت‌نامه کشاورزی به علاوه، علی‌رغم شمول موافقت‌نامه اقدامات حفاظتی بر محصولات کشاورزی، مقرراتی در خصوص امکان توسل به اقدامات حفاظتی ویژه (special safeguards) در مورد محصولات دارد که موانع غیرتعرفه‌ای در مورد آن‌ها در قالب روشی تحت عنوان تعرفه‌ای‌سازی (tariffication) به موانع تعرفه‌ای تبدیل شده است.

اما مهم‌تر از همه اینکه ماده ۲۰ گات تحت عنوان استثنائات عمومی تأیید می‌کند که دولت‌ها ممکن است مجبور گردند برای تحقق اهدافی عمومی همچون حفظ اخلاق عمومی، حیات و سلامت انسان، حیوان و گیاه، حفظ گنجینه‌های ملی، اعمال کنترل بر تجارت طلا و نقره، حفظ منابع طبیعی تمام‌شدنی و غیره اقداماتی را در جهت محدودیت تجارت اتخاذ کنند. هرچند این ماده در هیچ موردی صراحتاً به امنیت ملی کشورهای عضو اشاره ندارد، با این حال بسیاری از استثنائات مذکور در آن مستقیماً به امنیت ملی کشورهای عضو مرتبط است. بارزترین این موضوعات عبارت‌اند از:

اقدامات لازم برای حفظ اخلاق عمومی: این مفهوم در رویه کشورهای سازمان جهانی تجارت شامل ارزش‌های مذهبی است؛ اقدامات لازم برای حفظ حیات و سلامت انسان، حیوان و گیاه: این استثنا به دولت‌ها اجازه می‌دهد موانع ورود کالاهایی شوند که می‌تواند به محیط زیست آسیب وارد کند یا مثلاً موجب ورود بیماری‌های واگیردار و همه‌گیر گردد؛ اقدامات مربوط به کنترل صادرات و واردات طلا و نقره: با توجه به اهمیت فلزات گران‌بها خصوصاً طلا و نقره در حفظ پشتوانه مالی کشورها، دولت‌ها می‌توانند مقررات خاص خود را درخصوص کنترل تجارت طلا و نقره داشته باشند؛ اقدامات لازم برای حفظ گنجینه‌های ملی دارای ارزش هنری، تاریخی و باستان‌شناختی: این کالاهای جزئی از هویت ملی کشورها محسوب می‌شوند و طبعاً کنترل تجارت آن‌ها هم برای دولت‌ها از اهمیت امنیتی برخوردار است؛ اقدامات لازم برای حفظ منابع طبیعی تمام‌شدنی: حفظ منابع طبیعی تمام‌شدنی از طریق اقدامات محدودکننده تولید یا مصرف داخلی و اقدامات محدودکننده تجاری خصوصاً برای کشورهایی که اقتصادشان اتکای شدیدی به این‌گونه منابع دارند آشکارا حایز اهمیت امنیتی برای آن‌هاست؛ و نهایتاً اقدامات لازم برای محدود ساختن صادرات موادی که وجودشان برای ادامه تولید صنایع داخلی ضروری است، هنگامی که قیمت داخلی این مواد در راستای برنامه‌های تثبیتی داخلی، پایین‌تر از قیمت‌های جهانی نگه‌داشته شده است.

۳) ملاحظات خاص مربوط به تأثیر عضویت در سازمان جهانی تجارت بر امنیت ملی

علاوه بر توجه ضمنی به امنیت ملی اعضا، سازمان جهانی تجارت صراحتاً بر اولویت نگرانی‌های امنیت ملی کشورهای عضو بر اهداف آزادسازی تجارت نیز تأکید ورزیده است. امنیت ملی از قدیم‌الایام در روابط بین‌المللی بر منافع تجاری اولویت داشته است. این برتری را در سه وضعیت می‌توان در نظر گرفت؛ اولاً دولت‌ها ممکن است اعمال محدودیت بر تجارت را برای حمایت از قابلیت‌های تولید داخلی در مقابل رقابت کالاهای وارداتی ضروری ببینند. تشخیص اینکه کدام قابلیت‌های تولیدی حائز اهمیت استراتژیک‌اند، در هر کشور متفاوت است و تا حدود زیادی به سیاست‌های دولت‌ها بستگی دارد؛ ثانیاً دولت‌ها ممکن است از تحریم تجاری به عنوان ابزاری برای تحقق اهداف سیاست خارجی خود در قبال کشورهای استفاده کنند که یا حقوق بین‌الملل را نقض می‌کنند، یا سیاست‌هایی را دنبال می‌کنند که از نظر آن‌ها غیرقابل قبول یا نامطلوب است؛ ثالثاً دولت‌ها ممکن است صدور تسلیحات یا سایر محصولات دارای کاربرد نظامی را به کشورهایایی که روابط حسنه‌ای با آن‌ها ندارند، ممنوع کنند.

۱-۳) استثنای امنیت ملی

مفهوم سنتی حاکمیت با مفاهیمی چون ممنوعیت تعرض به مرزها و تصمیمات دولت‌ها در مورد منافع امنیت ملی (Orford, 1996, P. 395) در قلمرو آن‌ها رابطه‌ای تنگاتنگ دارد (Hammer and Nagan, 2004, P. 170-177). دولت‌ها همواره در ایجاد تعادل میان رعایت هنجارهای بین‌المللی و تأمین منافع داخلی خود، با چالش روبه‌رو بوده‌اند. واقعیت این است که اعمال اختیارات تصمیم‌گیری در نهادهای بین‌المللی به تمایل دولت‌ها به ملتزم بودن به این تصمیمات بستگی دارد (Beck and others, 1996, P. 156). بر همین اساس، روشن است که دولت‌ها با اراده آزاد خود موافقت‌نامه‌ها و تعهدات سازمان جهانی تجارت را پذیرفته‌اند (Meltzer, 2005, P. 693). از سوی دیگر، رکن حل و فصل اختلافات سازمان نیز نقش به‌سزایی در کاهش هر چه بیشتر حاکمیت دولت‌ها در تصمیم‌گیری‌های‌شان دارد (Gerhart, 2003, P. 16-17). برخی معتقدند که اگر این گذشت از حاکمیت‌ها بر منافع متقابل مبتنی نباشد، و اگر ضمانت‌هایی برای تأمین مهم‌ترین منافع دولت‌ها در نظر گرفته نشده باشد، شکل‌گیری نوعی بحران حاکمیتی برای آن‌ها ناگزیر خواهد بود (Koskenniemi, 2003, P. 94). به نظر می‌رسد که دولت‌ها از روی همین نگرانی در موافقت‌نامه‌های سازمان جهانی تجارت، استثنائات امنیتی را صرفاً برای تجویز نقض تعهدات در صورت تهدید امنیت ملی‌شان پیش‌بینی کرده‌اند و بدین ترتیب تعادل لازم را میان ضرورت هم‌گرایی نهادینه شده و لزوم اختیار تصمیم‌گیری در موضوعات

حساس ملی برقرار کرده‌اند (Akande and Williams, 2002-3, P.372). همچنین گفته شده است که موافقت‌نامه‌های سازمان جهانی تجارت با قید استثنائات امنیتی، اهمیت اساسی امنیت را شناسایی کرده‌اند، زیرا بدون امنیت، دولت‌ها حاکمیتی نخواهند داشت و در واقع اصل موجودیتشان محل تردید خواهد بود (Bhala, 1998, P. 760).

با رویکردی واقع‌گرایانه، یا شاید هم عمل‌گرایانه، می‌توان دو کارکرد را برای استثنائات امنیتی در نظر گرفت. از یک سو، اعضای سازمان جهانی تجارت اساساً می‌خواسته‌اند مطمئن شوند که منافع امنیتی‌شان بر تعهدات تجاری‌شان اولویت خواهد داشت (Perez, 1998, P. 302). این کارکرد را می‌توان کارکرد امنیتی و ملی خواند. از سوی دیگر، استثنائات امنیتی کارکردی تسهیل‌کننده و نهادی دارند. این مقررات به سازمان و موافقت‌نامه‌های آن اجازه می‌دهد در مرز ظریف میان دو نگرانی متعارض یعنی حاکمیت دولت‌ها و اختیار تصمیم‌گیری نهادی عمل کنند (Lindsay, 2003, P. 1294). بدین ترتیب دولت‌ها با اطمینان از اینکه امنیت ملی‌شان حفظ خواهد شد، به الحاق به سازمان ترغیب می‌شوند. با این حال، شکی نیست که پیوستن به یک موافقت‌نامه متضمن محدودیت حاکمیت دولت‌هاست و در واقع، تأکید دولت‌ها بر حفظ حاکمیتشان، مستقیماً با نظام حقوقی ایجادشده در تقابل قرار می‌گیرد (Gerhart, 2003, P.14). بر همین اساس، وقتی مسئله توسل به استثنائات امنیتی در یک مرجع حل‌وفصل اختلاف همچون رکن حل‌وفصل اختلافات سازمان جهانی تجارت مطرح می‌شود، مسئله در واقع تعارض میان تفسیر استثنائات امنیتی به عنوان مفری از تعهدات که کنترل آن در دست خود دولت‌هاست از یک سو، و تفسیر آن به عنوان ابزاری مشروط و محدود برای نقض تعهدات تجاری از سوی دیگر است.

ماده ۲۱ گات در تجارت کالایی، ماده ۱۴ مکرر گاتس در تجارت خدمات و ماده ۷۳ موافقت‌نامه جنبه‌های تجاری حقوق مالکیت فکری به شکلی کاملاً مشابه به این مهم پرداخته‌اند. به علت یکسان بودن مقررات هر سه ماده و همچنین با توجه به اهمیت بیشتر تجارت کالایی، ذیلاً به بررسی مقررات ماده ۲۱ گات می‌پردازیم.

به موجب بند الف ماده ۲۱ گات، اعضای سازمان جهانی تجارت ملزم نخواهند بود اطلاعاتی را ارائه کنند که افشای آن را مغایر با منافع اساسی امنیتی‌شان تشخیص می‌دهند؛ به موجب بند ب، اعضا اختیار اتخاذ هر گونه اقدامی را خواهند داشت که در جهت حفظ منافع اساسی امنیتی‌شان در ارتباط با مواد هسته‌ای یا مشتقات آن‌ها (شق ۱) و همچنین دادوستد انواع تسلیحات و کالاهایی که در تدارک تشکیلات نظامی کاربرد دارند (شق ۲)، و به طور کلی در زمان جنگ یا دیگر مواقع اضطراری (شق ۳) ضروری تشخیص می‌دهند؛ و به موجب بند ج، عضویت کشورها در سازمان جهانی تجارت مانع ایفای تعهداتشان بر اساس منشور ملل

متحد در زمینه حفظ صلح و امنیت بین‌المللی نخواهد بود. روشن است که هدف بندهای الف و ب این ماده رفع نگرانی‌های مربوط به امنیت ملی است که موضوع اصلی این مقاله می‌باشد؛ و هرچند هدف بند ج تضمین صلح و امنیت بین‌المللی است، در حد لزوم و به منظور حفظ جامعیت بحث، به آن نیز خواهیم پرداخت.

نیاز به تیزبینی و دقت نظر زیادی نیست تا دریابیم که منظور از استثنائات امنیت ملی این است که هیچ مقرره‌ای در موافقت‌نامه‌های سازمان جهانی تجارت نمی‌تواند مانع آن شود که دولت‌های عضو تعهدات تجاری‌شان را برای مقابله با تهدیدی علیه امنیت ملی خود معلق سازند. نکته حائز اهمیت و البته نگران‌کننده این است که شناسایی تهدید علیه امنیت ملی به عهده کیست. اگر بپذیریم که هر کشوری خود در این امر اختیار تام دارد، در عمل اصول و مقررات بنیادین سازمان به سادگی می‌تواند تحت‌الشعاع بهانه‌های غیرواقعی و اهداف سیاسی دولت‌ها قرار گیرد (Emmerson, 2008, P.135). از سوی دیگر، طراحان گات متوجه بودند که احتمال آنکه دولت‌ها موافقت‌نامه‌ای را امضا کنند که متضمن ایراد لطمه‌ای به امنیتشان باشد، بسیار کم است (Kontorovich, 2003, P.290). برخی «امنیت ملی» را پاشنه آشیل حقوق بین‌الملل خوانده‌اند. در هر موردی که رابطه یا نظامی از روابط حقوقی در میان دولت‌ها شکل می‌گیرد، مسئله امنیت ملی به شکل‌گیری مفردی برای شانه‌خالی کردن دولت‌ها از تعهداتشان در قالب استثنائات امنیت ملی می‌انجامد. حق دولت‌ها نسبت به محافظت از خود در زمان بحران‌های شدید از طریق به‌کارگیری ابزارهایی که تنها در اوضاع و احوال فوق‌العاده قابل‌استفاده‌اند، جنبه‌ای بنیادین از نظام حقوقی بین‌المللی است. تا زمانی که این نظام در حال تحول، حول محور حاکمیت استوار است، امنیت ملی یکی از عناصر حقوق بین‌الملل قابل‌اعمال در روابط دولت‌ها خواهد بود (Schloemann and Ohloff, 1999, P. 426).

برخی بر این عقیده‌اند که نحوه انشای بی قید و شرط عبارت‌های «منافع امنیتی‌شان» و «تشخیص می‌دهند» در بندهای الف و ب ماده ۲۱ گات، اختیار شناسایی «منافع امنیتی اساسی» و «اقدامات لازم برای تأمین این منافع» را به خود دولت‌ها می‌دهد (Akande and Williams, 2002-3, 379). برخی هم از ساختار و نحوه تنظیم این مقرره چنین برداشت کرده‌اند که این شناسایی معیاری شخصی دارد و در نتیجه دولت‌های دیگر یا حتی رکن حل‌وفصل اختلافات سازمان حق ندارند در مورد آن اظهارنظر کنند (Weiler, 2001, 197; Browne, 1997, 410; Piczak, 1999, 318-319). به علاوه، ماده ۲۱ فاقد قسمت صدر ماده ۲۰ (ممنوعیت استفاده از استثنائات عمومی به عنوان ابزاری برای اعمال تبعیض خودسرانه یا غیرقابل توجیه در شرایط یکسان یا محدودیتی بر تجارت بین‌الملل) است که هدف آن جلوگیری از سوءاستفاده اعضا از استثنائات عمومی برای حمایت‌گرایی است. اما برخی دیگر معتقدند که نرماتیو یا هنجارمند بودن نظام

حقوق بین‌الملل ضرورتاً با وابستگی آن به خواست و اراده یک دولت خاص در تعارض است (Koskeniemi, 2002, P.2). به علاوه، به هر حال نوعی بررسی قضایی در این مورد ضروری است، زیرا در غیر این صورت این مقرر به سادگی قابل سوءاستفاده خواهد بود. حداقل اینکه هیئت‌های حل اختلاف قاعداً باید اختیار بررسی این را داشته باشند که آیا توجیهات عضوی که به ماده ۲۱ استناد می‌کند معقول است یا آنکه اقدام موردنظر متضمن سوءاستفاده آشکار از این ماده است. به هر حال، آنچه مسلم است اینکه هیچ‌یک از این دو رویکرد به طور کامل قابل دفاع نیستند و خواهیم دید که عملکرد دولت‌ها و رویه قضایی هم هیچ‌یک را به طور کامل تأیید نمی‌کند.

در این میان، موضوع بند الف ماده ۲۱ گات محدودتر بوده و مناقشه زیادی در مورد آن وجود ندارد. به نظر می‌رسد این بند برای توجیه تحریم‌های اقتصادی با اهداف سیاسی یا به طور کلی محدودیت‌های تجاری کمتر قابل سوءاستفاده است، زیرا تنها به دولت‌های عضو اجازه می‌دهد از ارائه اطلاعاتی که افشای آن را برای امنیت ملی خود مضر می‌دانند، خودداری کنند. سابقه عملکرد دولت‌ها و سازوکار حل‌وفصل اختلافات در گات و سازمان جهانی تجارت نیز نشان می‌دهد که این بند تاکنون موضوع اختلاف میان طرف‌های متعاقد گات و اعضای سازمان جهانی تجارت نبوده است و به علاوه تنها در یک پرونده یکی از طرف‌های اختلاف با استناد به این بند، از ارائه اطلاعات مورد نظر طرف دیگر دعوی خودداری کرده است. این پرونده به شکایت چکسلواکی در سال ۱۹۴۹ علیه ایالات متحده نزد گات به علت «برقراری یک نظام صدور مجوزهای صادراتی بر اساس مقصد کالا» مربوط می‌شد. ایالات متحده در این دعوی اعلام کرد: «به موجب ماده ۲۱ گات، طرف‌های متعاقد ملزم نخواهند بود اطلاعاتی را ارائه کنند که افشای آن را خلاف منافع امنیتی خود می‌دانند. ایالات متحده افشای نام کالاهای دارای اهمیت استراتژیک را خلاف امنیت ملی خود و همچنین منافع امنیتی کشورهای دوست خود می‌داند» (WTO Legal Affairs Division, 2007, P. 601). البته علی‌رغم عدم حساسیت رویه دولت‌ها و سازمان جهانی تجارت به این رویکرد، برخی آن را تفسیر موسع این مقرر دانسته‌اند (Van Den Bossche, 2005, P.629).

اما بند ب ماده ۲۱ در میان استثنائات امنیت ملی این ماده نقش محوری دارد و ضمن مهم‌ترین و مناقشه‌برانگیزترین بودن، به عنوان فراگیرترین استثنا در گات شناخته شده است که اعمال تحریم‌های تجاری را در طیف بسیار گسترده‌تری از موقعیت‌ها تجویز می‌کند (Bhala, 1998, P.266-267). شق ۱ بند ب ماده ۲۱، تجارت و به‌طورکلی اقدامات دولت‌ها در ارتباط با مواد هسته‌ای، و شق ۲ همین بند هم تجارت و به‌طورکلی اقدامات دولت‌ها در ارتباط با تسلیحات را از حوزه شمول مقررات سازمان جهانی تجارت خارج می‌سازد. بدین ترتیب و با

توجه به اهمیت امنیتی این گونه محصولات، عضویت در این سازمان هیچ محدودیتی را در رفتارهای دولت‌ها در این ارتباط ایجاد نمی‌کند.

نهایتاً شق ۳ بند «ب» که به «دیگر مواقع اضطراری» مربوط می‌گردد، به شکلی کاملاً عام به دولت‌های عضو اجازه داده است اقداماتی را که برای حفظ امنیت ملی خود ضروری می‌بینند، فارغ از تعهداتشان در چهارچوب سازمان جهانی تجارت اتخاذ نمایند. شق ۳ بند ب به عنوان ابهام‌آمیزترین مقررۀ این ماده، موضوع اصلی بیشترین اختلافات بر سر ماده ۲۱ گات را تشکیل داده است. به هرحال و فارغ از تمام اختلاف‌نظرهایی که در مورد گستره حوزه شمول ماده ۲۱ گات و خصوصاً بند «ب» آن از یک سو و صلاحیت رکن حل‌وفصل اختلافات سازمان جهانی تجارت نسبت به بررسی اعتبار و انگیزه دولت‌های عضو در استناد به این مقررۀ جهت توجیه اقدامات محدودکننده تجارت، از جمله تحریم‌های اقتصادی و تجاری از سوی دیگر وجود دارد (Lindsay, 2003, P.P 1277-1313)، می‌توان نتیجه گرفت که سازمان جهانی تجارت این امکان را برای کشورهای عضو در نظر گرفته است که چنانچه امنیت ملی‌شان در خطر باشد، تعهدات خود در چهارچوب سازمان جهانی تجارت را زیرپاگذارند.

بند «ج» ماده ۲۱ اعمال محدودیت‌های تجاری را بر اساس الزامات ناشی از منشور ملل متحد مجاز می‌شمارد. این بند به دولت‌های عضو سازمان جهانی تجارت اجازه می‌دهد در اعمال تحریم‌های اقتصادی اعمال‌شده توسط سازمان ملل متحد، تعهدات خود در گات را نادیده بگیرند. تاکنون نه در دوران گات و نه در سازمان جهانی تجارت در هیچ موردی به بند «ج» ماده ۲۱ گات استناد و یا به نحوه توسل به آن اعتراض نشده است. البته به نظر می‌رسد که مسئله امکان رسیدگی قضایی در مورد بند «ج» ماده ۲۱، به دشواری دو بند دیگر این ماده نیست؛ زیرا این مقررۀ به آنچه که کشورهای اقدام‌کننده ضروری «تشخیص می‌دهند» اشاره‌ای نکرده است. در مورد این مقررۀ، مبنای نقض تعهدات توسط دولت‌ها نه تشخیص خود آن‌ها، بلکه تعهدی بر اساس منشور ملل متحد است. در نتیجه، به نظر می‌رسد رکن حل‌وفصل اختلافات سازمان جهانی تجارت می‌تواند این مسئله را بررسی کند که آیا اصلاً چنین تعهدی وجود دارد یا خیر (Van Den Bossche, 2005, P.632)؛ و در صورت وجود قطع‌نامه الزام‌آور شورای امنیت هم می‌تواند مطابقت اقدامات مورد نظر را با الزامات قطع‌نامه بررسی کند.

۲-۳) شرط عدم اجرا

ماده ۳۵ گات تحت عنوان عدم اجرا، به امکان عدم اجرای گات میان اعضای سازمان جهانی تجارت می‌پردازد. این ماده به کشورهای متقاضی الحاق به سازمان جهانی تجارت اجازه می‌دهد الزامات گات را درمورد یک یا چند عضو سازمان اجرا نکنند. بدین ترتیب این

امکان وجود دارد که چنانچه کشوری برقراری روابط تجاری با کشور دیگری را خلاف منافع امنیتی خود می‌بیند، به طور کلی مانع ایجاد هرگونه تعهدی در این خصوص در قبال آن کشور گردد. پس از توسل یک کشور به ماده ۳۵ گات در قبال کشور دیگر، علی‌رغم عضویت هر دو کشور در سازمان جهانی تجارت، مقررات و الزامات این سازمان بین آن‌ها قابل اجرا نخواهد بود (Wang, 1994, P. 46-60). از مهم‌ترین نمونه‌های توسل به شرط عدم اجرا که مطمئناً برای جمهوری اسلامی ایران حایز اهمیت بسیار است، استناد کشورهای چوون مصر، مراکش و تونس به ماده ۳۵ در مقابل اسرائیل به هنگام الحاق به گات می‌باشد (Lowenfeld, 1983, P. 322).

۳-۳- مورد کاوی اقدامات محدودکننده تجارت به دلایل امنیت ملی در سازمان جهانی تجارت

ماده ۲۱ گات در دوران سازمان جهانی تجارت هنوز در هیچ پرونده‌ای مطرح نشده است و اصلاً هم معلوم نیست که آیا هیئت‌های حل اختلاف یا رکن استیناف سازمان در آینده به تعریف «منافع ملی امنیتی اساسی» و اینکه چه اقدامی برای تأمین این‌گونه منافع «ضروری» است، اقدام خواهند کرد یا خیر. در حدود ۵۰ سال عمر گات نیز در تنها سه اختلاف مطرح شده نزد گات، موضوع استثنای امنیت ملی مطرح شد. پس از سال ۱۹۹۵ و تشکیل سازمان جهانی تجارت هم، در تنها یک مورد به استثنای امنیت ملی استناد شد که البته قضیه در مرحله تشکیل هیئت حل اختلاف متوقف ماند. در موارد دیگری هم دولت‌های عضو یا در حال الحاق با استناد به استثنای امنیت ملی، اقدامات محدودکننده تجارت خود را توجیه کرده‌اند، بدون این که مسئله به مرحله حل و فصل اختلافات برسد.

در سال ۱۹۴۹ چکسلواکی از برقراری یک نظام صدور مجوزهای صادراتی بر اساس مقصد کالا توسط ایالات متحده و در نتیجه منع صدور برخی محصولات به چکسلواکی، شکایت کرد. در مذاکرات شورای گات در خصوص این شکایت، ایالات متحده اعلام کرد که این محدودیت‌ها بر اساس شق ۳ بند ب ماده ۲۱ توجیه می‌گردد. طرف‌های متعاقد نهایتاً دعوی چکسلواکی را رد کردند. به نظر می‌رسد طرف‌های متعاقد در این تصمیم استدلال ایالات متحده و متحدانش خصوصاً کانادا و بریتانیا را پذیرفتند که «کشورها باید بتوانند برای حفظ امنیت خود، اقدامات لازم را اتخاذ کنند» (Schloemann and Ohloff, 1999, P. 423). یکی از استدلال‌های ارائه شده توسط طرف‌های متعاقد گات این بود که «هر کشوری باید بتواند در مورد مسائل مرتبط با امنیتش، حرف آخر را بزند» (WTO Legal Affairs Division, 2007, P. 600). البته بلا تکلیفی در مورد امکان رسیدگی قضایی به استثنایات ماده ۲۱، در همان پرونده هم آشکار بود. برای نمونه، به دنبال همین جمله، اعلام شد: «از سوی دیگر، هر یک از طرف‌های متعاقد باید مراقب باشد اقدامی اتخاذ نکند که ممکن است موجب تضعیف گات شود».

در سال ۱۹۸۵، ایالات متحده نیکاراگوئه را مورد تحریم تجاری قرار داد. نیکاراگوئه مدعی بود که تحریم تجاری آمریکا ناقض مواد ۱، ۲، ۵، ۱۱ و ۱۳ و همچنین بخش ۴ گات است و بر خلاف ادعای آمریکا با استناد به ماده ۲۱ هم قابل توجیه نیست. در مقابل، ایالات متحده معتقد بود ماده ۲۱ اختیار قضاوت در مورد آنچه را که برای حفظ منافع امنیتی اساسی کشورها ضرورت دارد، به خود آن‌ها داده است. در این قضیه هیئت حل اختلاف تشکیل شد، اما ایالات متحده شورای گات را مجاب کرد حوزه اختیارات هیئت حل اختلاف را آن‌گونه محدود کند که «هیئت نتواند اعتبار و انگیزه ایالات متحده را در استناد به شق ۳ بند ب ماده ۲۱ بررسی کند». به دیگر سخن، رسیدگی به مسئله امنیت ملی از حوزه اختیارات هیئت حل اختلاف خارج شد. بر این اساس، هیئت چنین نظر داد: «هیئت اجازه بررسی دلایل ایالات متحده در استناد به ماده ۲۱ را ندارد و بنابراین نه می‌تواند اعلام کند ایالات متحده تعهدات خود به موجب موافقت‌نامه گات را رعایت کرده است و نه می‌تواند بگوید این کشور مرتکب نقض موافقت‌نامه شده است». در این پرونده، نیکاراگوئه معتقد بود این مقرر باید با توجه به اصول بنیادین حقوق بین‌الملل و در راستای تصمیمات سازمان ملل متحد و همچنین دیوان بین‌المللی دادگستری تفسیر گردد و در نتیجه آن را باید مقررهای به نفع طرف‌های متعاهدی دانست که مورد تجاوز قرار گرفته‌اند و «حق دفاع از خود» دارند. اما ایالات متحده اعتقاد داشت ماده ۲۱ گات شامل هر نوع اقدامی می‌شود که طرف متعاهد مورد نظر برای حفظ منافع اساسی امنیتی‌اش ضروری می‌شمارد (Ibid, 601).

در دسامبر ۱۹۹۱ و در مذاکرات مربوط به اقدامات تجاری جامعه اروپا علیه یوگسلاوی به دلایل غیراقتصادی، هندوستان اعلام کرد «علاقه‌ای به استفاده از اقدامات تجاری به دلایل غیراقتصادی ندارد. چنین اقداماتی باید تنها در چهارچوب تصمیمات شورای امنیت سازمان ملل متحد اتخاذ گردند. در فقدان چنین تصمیم یا قطع‌نامه‌ای، این خطر وجود دارد که این اقدامات شکل یک‌جانبه یا خودسرانه به خود گرفته و موجب تضعیف نظام تجارت چندجانبه گردند» (Ibid, 608). در این پرونده، علی‌رغم موافقت شورای گات با تشکیل هیأت حل اختلاف، قضیه به علت وضعیت نامشخص جمهوری فدرال یوگسلاوی در آن زمان هرگز به نتیجه نرسید.

در ۱۹۶۱ در جریان الحاق پرتغال به گات، غنا تحریم کالاهای پرتغالی توسط خود را با استدلال زیر بر اساس شق ۳ بند ب ماده ۲۱ قابل توجیه دانست: «براساس مقررات این ماده صلاحیت شناسایی اینکه چه چیزی برای حفظ منافع اساسی امنیتی ضروری است، تنها با خود طرف متعاهد اقدام‌کننده است. بنابراین تحریم کالایی توسط غنا بر اساس ملاحظات امنیتی اعمال شده و غیرقابل اعتراض است» (Ibid, P. 600).

در سال ۱۹۸۲ پس از برخورد نظامی بریتانیا و آرژانتین بر سر جزایر فالکلند/مالویناس، جامعه اروپا، استرالیا و کانادا تحریم‌هایی را علیه آرژانتین اعمال کردند. کشورهای تحریم‌کننده در مذاکرات شورای گات در این خصوص، اعلام کردند: «این اقدامات را بر اساس حقوق ذاتی خود که ماده ۲۱ گات انعکاسی از آن است، اتخاذ کرده‌اند. اعمال این حقوق متضمن استثنایی عمومی بوده و به هیچ اطلاعاتی، استدلال و یا حتی تأییدی نیاز ندارد، فرایندی که تاریخچه ۳۵ ساله اجرای گات مؤید آن است». ایالات متحده معتقد بود «موافقت‌نامه گات تشخیص اینکه چه اقدامی برای حفظ منافع امنیتی کشورهای متعهد ضروری است را به عهده خود آن‌ها قرار داده است و شورای گات هیچ اختیاری در خصوص این تشخیص ندارد» (Ibid, P. 600-601). بسیاری از طرف‌های متعهد دیگر ضمن مخالفت با استفاده از استثنائات امنیت ملی همچون یک چک سفید، بر این نظر کشورهای تحریم‌کننده صحه گذاشتند که «تعریف منافع اساسی امنیتی با خود کشوری است که به آن استناد می‌کند» (Schloemann and Ohloff, 1999, P.432). در عین حال، وزرای گات در نوامبر همان سال ضمن بیانیه‌ای اعلام کردند: «طرف‌های متعهد مجتمعاً و منفرداً متعهد می‌شوند ... که از اتخاذ اقدامات محدودکننده تجارت به علل غیراقتصادی و ناسازگار با موافقت‌نامه گات خودداری کنند» (Van Den Bossche, 2005, P. 631).

در گزارش گروه‌کاری الحاق جمهوری متحده عربی در سال ۱۹۷۰، با اشاره به ریشه‌های سیاسی تحریم‌های اتحادیه عرب علیه اسرائیل و همچنین تحریم‌های ثانویه اعمال شده علیه شرکت‌هایی که با اسرائیل رابطه داشتند، اعلام شد که جمهوری متحده عربی مایل نیست بر سر این موضوع در قالب گات مذاکره کند. تعداد قابل توجهی از اعضای گروه‌کاری از مواضع جمهوری متحده عربی در خصوص سیاسی و غیراقتصادی بودن زمینه اقدامات تحریمی موردنظر حمایت کردند (WTO Legal Affairs Division, 2007, P.P 602-603).

در نوامبر ۱۹۷۵ سوئد سهمیه‌هایی را بر صادرات انواع خاصی از کفش اعمال کرد. دولت سوئد معتقد بود که این اقدام بر اساس ماده ۲۱ گات اتخاذ شده و «کاهش تولیدات داخلی، برنامه‌ریزی این کشور برای دفاع اقتصادی در شرایط فوق‌العاده را به عنوان بخشی از سیاست امنیتی آن به خطر انداخته است. بر اساس این سیاست، حفظ حداقل ظرفیت تولید داخلی در صنایع مهم ضروری است. این حداقل ظرفیت‌ها برای تضمین تأمین محصولات اساسی به منظور رفع نیازهای اولیه در زمان جنگ یا دیگر اوضاع و احوال فوق‌العاده در روابط بین‌المللی ضروری‌اند». در شورای گات، بسیاری از دولت‌ها این اقدام را بر اساس گات قابل توجیه ندانستند و دولت سوئد نهایتاً محدودیت‌های مزبور را لغو کرد (Ibid, P. 603).

در فوریه ۱۹۶۲، ایالات متحده تحریم‌هایی تجاری علیه کوبا اعمال کرد. این تحریم‌ها رسماً نزد طرف‌های متعهد گات مورد اعتراض قرار نگرفت، اما دولت کوبا تحریم‌ها را به عنوان اقدامات غیرتعرفه‌ای به اطلاع طرف‌های متعهد گات رساند. ایالات متحده نیز برای توجیه اقدام خود به ماده ۲۱ گات استناد کرد (Ibid, P. 605).

در سال ۱۹۸۲، طرف‌های متعهد گات در خصوص ماده ۲۱ چنین تصمیم گرفتند: «با توجه به اینکه استثنائات مقرر در ماده ۲۱ گات متضمن عنصری مهم برای حفاظت از حقوق طرف‌های متعهد در زمانی است که به زعم آن‌ها امنیتشان در خطر است؛ با در نظر گرفتن اینکه توسل به ماده ۲۱ می‌تواند در برخی شرایط موجب اختلال و بلا تکلیفی در تجارت بین‌الملل شود و منافعی را تحت تأثیر قرار دهد که موافقت‌نامه گات می‌تواند برای طرف‌های متعهد به ارمغان آورد؛ با تأیید اینکه طرف‌های متعهدی که به استثنائات ماده ۲۱ گات توسل می‌جویند، باید منافع طرف‌های ثالثی را در نظر بگیرند که ممکن است از اقدامات مورد نظر متأثر گردند؛ تا زمانی که طرف‌های متعهد تصمیم بگیرند ماده ۲۱ را به طور رسمی تفسیر کنند، مناسب است که رهنمودهایی شکلی برای اعمال این ماده تهیه گردد. (بر این اساس) طرف‌های متعهد تصمیم می‌گیرند که (۱) با در نظر داشتن استثنای مقرر در بند الف ماده ۲۱، طرف‌های متعهد باید تا حد امکان از اقدامات متخذه بر اساس ماده ۲۱ مطلع گردند؛ (۲) اتخاذ اقدامی بر اساس ماده ۲۱، لطمه‌ای به حقوقی که طرف‌های متعهد متأثر از این اقدام به موجب گات دارند وارد نمی‌کند؛ (۳) طرف‌های متعهد می‌توانند بعدها از شورای گات بخواهند این موضوع را بیشتر بررسی کند».

اما جدیدترین قضیه مرتبط با استثنای امنیتی در سال ۱۹۹۶ و هنگامی که سازمان جهانی تجارت مطرح شد که جامعه اروپا از گسترش تحریم‌های ایالات متحده آمریکا علیه کوبا در «قانون آزادی و همبستگی دموکراتیک کوبا (لیبرتاد)» معروف به قانون هلمز-برتون شکایت کرد (موسوی زنون، ۱۳۷۸، صص. ۱۰۹-۱۰۷). در اسناد سازمان جهانی تجارت اثری از هیچ پاسخ رسمی از سوی ایالات متحده به این شکایت وجود ندارد. اما اظهارات مقامات آمریکایی نشان‌گر آن است که ایالات متحده در نظر داشته است با استناد به استثنای امنیتی صلاحیت رکن حل و فصل اختلافات سازمان جهانی تجارت برای رسیدگی به قضیه را انکار کند. دو طرف پس از اقدامات و مشورت‌های دیپلماتیک گسترده، نهایتاً در سال ۱۹۹۸ توافق‌نامه‌ای را در جهت رفع تهدیدات دولت ایالات متحده علیه شرکت‌های اروپایی بر اساس قانون هلمز-برتون، درقبال تعهد جامعه اروپا نسبت به اتخاذ اقدامات بین‌المللی سخت‌گیرانه‌تر و همکاری برای برخورد با مصادره‌های غیرقانونی به امضا رساندند. از توجه به مسیر حل این اختلاف، حداقل می‌توان نتیجه گرفت که جامعه اروپا مطمئن بود که اقدامات تحریمی ایالات متحده ناقض مقررات

سازمان جهانی تجارت شناخته خواهد شد و نه ایالات متحده مطمئن بود که رکن حل و فصل اختلاف با استناد آن کشور به بند ب ماده ۲۱ گات موافقت خواهد کرد.

نتیجه

طراحان گات و سازمان جهانی تجارت بر اهمیت نقش ملاحظات امنیت ملی در رفتارهای کشورها واقف بوده‌اند. به همین علت ملاحظات خاص امنیت ملی صراحتاً در موافقت‌نامه‌های اصلی این سازمان، تحت عنوان استثنائات ملی مبنای تجویز تخطی از تعهدات اعضا قرار گرفته است. اما واقعیت این است که اهمیت مفهوم امنیت ملی برای کشورها مانع تعیین حدود و ثغور این استثنائات طی بیش از ۶۰ سال عمر گات و سازمان جهانی تجارت شده است. آنچه می‌توان از عملکرد کشورها و رویه قضایی این نهاد دریافت آنکه دولت‌ها به طور کلی تعیین کننده اصلی مصادیق امنیت ملی خود خصوصاً در حوزه امنیت نظامی و سیاسی و همچنین نحوه برخورد با تهدیدات این گونه و جوه امنیت ملی خود هستند. این آزادی عمل دولت‌ها در سازمان جهانی تجارت اما، با رویه دیوان بین‌المللی دادگستری تفاوت دارد (موسی موسوی زنوز، ۱۳۷۸، صص. ۱۶۵-۱۶۲). به علاوه، این مطمئناً به معنی آزادی بی‌قید و شرط دولت‌ها در توجیه هر تخلفی از تعهداتشان با توسل به استثنائات امنیت ملی نیست.

از سوی دیگر، جنبه‌های غیرنظامی و غیرسیاسی امنیت ملی هم به طور ضمنی در موافقت‌نامه‌های سازمان جهانی تجارت مورد توجه قرار گرفته‌اند. خلاصه اینکه کشورهای عضو این سازمان در صورتی که منافع امنیت ملی‌شان واقعاً لطمه ببندد یا حتی تهدید شود، می‌توانند با رعایت شرایطی از ایفای تعهداتشان معاف گردند، اما اولاً دست کشورها در سازمان جهانی تجارت در مورد اعمال تحریم‌های تجاری بازتر از خارج این سازمان نیست و ثانیاً فارغ از تفاسیری که در مورد اختیارات تامه دولت‌ها نسبت به قضاوت در خصوص تهدیدات علیه امنیت ملی‌شان و اقدامات لازم برای رفع این تهدیدات ارائه می‌شود، حداقل می‌توان گفت از یک سو این تفاسیر مورد قبول همگان قرار نگرفته است (Schloemann and Ohloff, 1999, 438-441; Cann Jr., 2001, P. 425-429) و از سوی دیگر صرف الزام دولت‌ها به رعایت مقررات ماده ۲۱ گات و همچنین آگاهی از احتمال برخورد با تحریم‌ها توسط سازمان جهانی تجارت و اعضای آن، موجب محدودیت آزادی عمل دولت‌ها در این خصوص در سازمان جهانی تجارت می‌گردد.

منابع و مآخذ

الف- فارسی

۱. کمالی اردکانی، مسعود و میترا نصیری (۱۳۸۵)، موافقت‌نامه عمومی تجارت خدمات، در اسفندیار امیدبخش و دیگران، سازمان جهانی تجارت: ساختار، قواعد و موافقت‌نامه‌ها، تهران: شرکت چاپ و نشر بازرگانی.
۲. مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی (۱۳۷۴)، گزارش کمیته بررسی عضویت در گات، تهران: مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی.
۳. موسوی زنوز، موسی (۱۳۷۸)، مشروعیت قوانین فراسرزمینی داماتو و هلمز- برتون با توجه به حقوق بین‌الملل، پایان‌نامه دوره کارشناسی ارشد حقوق بین‌الملل، دانشگاه تهران.
۴. ناصری، سید مهدی (۱۳۸۵)، دسترسی به بازار، در اسفندیار امیدبخش و دیگران، سازمان جهانی تجارت: ساختار، قواعد و موافقت‌نامه‌ها، تهران: شرکت چاپ و نشر بازرگانی.

ب- خارجی

1. Akande, Dapo, and Sope Williams, 2002-3, International Adjudication on National Security Issues: What Role for the WTO? *Virginia Journal of International Law*, Vol. 43.
2. Beck, J. Robert, Anthony Clarck Arend and Robert D. Vender Lugt, 1996, **International Rules: Approaches from International Law and International Relations**, New York: Oxford University Press.
3. Bhala, Raj, 1998, Book Review: International Rules: Approaches from International Law and International Relations, *North Carolina Journal of International Law and Commercial Regulations*, Vol. 23.
4. Bhala, Raj, 1998, National Security and International Trade Law, What GATT Says, and What the United State Does, 19 *University of Pennsylvania Journal of International Economic Law*.
5. British Department for International Development, 2003, **Industrial Tariffs, Developing Countries and the WTO**, Background Briefing, March 2003.
6. Browne, Rene E., 1997, Revisiting National Security in an Interdependent World: The GATT Article XXI defense After Helms-Burton, *The Georgetown Law Journal*, Vol. 86.
7. Cann Jr., Wesley A., 2001, Creating Standards and Accountability for the Use of the WTO Security Exception: Reducing the Role of Power-Based Relations and Establishing a New Balance between Sovereignty and Multilateralism, 26 *Yale Journal of International Law*.
8. Emmerson, Andrew, 2008, Conceptualizing Security Exceptions: Legal Doctrine or Political Excuse?, *Journal of International Economic Law*, vol. 11, No. 1.
9. Francois, Joseph F. and Will Martin, 2002, **Binding Tariffs, Why Do It?**, in Bernard Hoekman, Aditya Matto, Phillip English (eds.), *Development, Trade and the WTO, A Handbook*, Washington D.C.: The World Bank.
10. Gerhart, Peter M., 2003, The Two Constitutional Visions of the World Trade Organization, *University of Pennsylvania Journal of International Economic Law*, Vol. 24.
11. Horn, Henrik and Petros C. Mavroidis, 2006, **The WTO Dispute Settlement System 1995-2004**, Some Descriptive Statistics, Washington D.C.: the World Bank.
12. IMF and the World Bank, 2001, **Market Access for Developing Countries' Exports**, Washington D.C.: The World Bank.
13. Ingco, Merlinda D. and John Groome, 2004, **Trade Agreements: Achievements and Issues Ahead**, in Merlinda D. Ingco and John D. Nash (eds.), *Agriculture and the WTO, Creating a Trading System for Development*, Washington D.C.: The World Bank.
14. Jackson, John H., 1997, **The World Trading System: Law and Policy of International Economic Relations**, 2nd Edition, Cambridge, Massachusetts: MIT Press.
15. Kontorovich, Eugene, 2003, The Arab League Boycott and WTO Accession: Can Foreign Policy Excuse Discriminatory Sanctions?, *Chicago Journal of International Law*, Vol.4, No.2, Fall 2003.

16. Koskenniemi, Martti, 2002, **Out of Europe: Carl Schmitt, Hans Morgenthau, and the Turn to International Relations**, in Martti Koskenniemi, *The Gentle Civilizer of Nations: the Rise and Fall of International Law, 1870-1960*, New York: Cambridge University Press.
17. Koskenniemi, Martti, 2003, **What is International Law for?**, in Malcolm Evans (ed), *International Law*, England: Oxford University Press.
18. Leitner, Kara and Simon Lester, 2006, WTO Dispute Settlement from 1995 to 2005, a Statistical Analysis, **Journal of International Economic Law**, Vol. 9, No. 1.
19. Lindsay, Peter, 2003, The Ambiguity of GATT Article XXI: Subtle Success or Rampant Failure?, **Duke Law Journal**, Vol.52, No. 6, April 2003.
20. Lowenfeld, Andreas F., 1983, **Trade Controls for Political Ends**, Matthew Bender, 2nd Edition.
21. Meltzer Joshua, 2005, State Sovereignty and the Legitimacy of the WTO, **University of Pennsylvania Journal of International Economic Law**, Vol. 26.
22. Nagan, Winston P., and Craig Hammer, 2004, **The Changing Character of Sovereignty in International Law and International Relations**, **Columbia Journal of International Law**, Vol. 43.
23. Orford, Anne, 1996, The Politics of Collective security, **Michigan Journal of International Law**, Vol. 17.
24. Perez, Antonio F., 1998, WTO and UN Law: Institutional Comity in National Security, **Yale Journal of International Law**, Vol. 23.
25. Piczak, Todd C., 1999, **The Helms-Burton Act: US Foreign Policy Questions toward Cuba, the National Security Exception to the GATT and the Political Question Doctrine**, University of Pittsburg Law Review, Vol. 61.
26. Schloemann, Hannes L. and Stefan Ohlhoff, 1999, Constitutionalization and Dispute Settlement in the WTO: National Security as an Issue of Competence, **American Journal of International Law**, Vol.93, No.2, Apr. 1999.
27. Sohn, Kiyoun and Taek Dong Yeo, 2005, **Does the International Trade Help to enhance National Security?**, paper presented at the International Conference on Korea and the World Economy Seattle, December 10-11, 2005, by the University of Washington, p. 17.
28. Van den Bossche, Peter, 2005, **The Law and Policy of the World Trade Organization**, New York: Cambridge University Press.
29. Wang, Lei, 1994, Non-Application Issues in the GATT and the WTO, 28 **Journal of World Trade**, April 1994.
30. Weiler, J.H.H., 2001, The Rule of Lawyers and the Ethos of Diplomats: Reflections on the Internal and External Legitimacy of WTO Dispute Settlement, **Journal of World Trade**, Vol. 35, No. 2.
31. World Trade Organization Legal Affairs Division, 2007, **Analytical Index: Guide to GATT Law and Practice**, Geneva: WTO Publications.
32. World Trade Organization, 1999, **Guide to the Uruguay Round Agreements**, the Hague: Kluwer Law International & WTO Publications.
33. World Trade Organization, 1999, **Trading into the Future**, 2nd edition, Geneva: WTO.
34. World Trade Organization, 2007, **World Trade Report 2006, Exploring the Links between Subsidies, Trade and the WTO**, Geneva: WTO.
35. World Trade Organization, 2007, **WTO Dispute Settlement: One-Page Case Summaries, 1995 - Sept. 2006**, Geneva: WTO.