

## تفسیر استثنای امنیت در سازمان جهانی تجارت در پروتوگزارش هیأت حل اختلاف در دعوای روسیه-اوکراین

جعفر نوری یوشانلوئی \*

دانشیار گروه حقوق خصوصی و اسلامی دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران

علی پیرمرادی

دانش آموخته دکتری حقوق نفت و گاز دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران

### چکیده

ماده ۲۱ گات متضمن استثنای امنیت بر تمامی تعهدات اعضای سازمان جهانی تجارت است. تفسیر آن ماده از ابتدا محل تشتت بوده است. برخی کشورها و نیز مفسران بر آن بوده‌اند که استناد یک کشور به آن ماده قابل اعتراض توسط سایر اعضا نیست و رکن حل اختلاف نیز صلاحیت رسیدگی به اختلاف‌های ناشی از استناد بدان ماده را ندارد. در مقابل، برخی کشورها و مفسران قائل به صلاحیت رکن حل اختلاف در خصوص دعوای ناشی از این ماده بوده‌اند. هیأت حل اختلاف در دعوای روسیه-اوکراین موسوم به دعوای روسیه-اقدامات مرتبط با محموله‌های در ترانزیت، با تشبیه به اصل حسن نیت و نیز تفسیر لفظی، به تفسیر ماده ۲۱ پرداخت. جستار حاضر نشان می‌دهد که هرچند به سختی می‌توان از اصول تفسیر معاهدات به معنای مشخصی نائل آمد، با این حال اصل تفسیر مثبتی بر حسن نیت، به‌عنوان یک اصل حاکم بر تمام مقررات سازمان جهانی تجارت، صحت تفسیر دوم را اثبات می‌کند.

### واژگان کلیدی

استثنای امنیت، اصل حسن نیت، سازمان جهانی تجارت، ماده ۲۱ گات، هیأت حل اختلاف.

Email: jafarnory@ut.ac.ir

\* نویسنده مسئول

تاریخ دریافت: ۱۷ خرداد ۱۳۹۹ تاریخ تصویب: ۶ دی ۱۳۹۹

DOI: 10.22059/JLQ.2022.303294.1007384

© University of Tehran

## ۱. مقدمه

حمایت از تجارت بین‌المللی و رفع موانع فراروی آن از اهداف سازمان جهانی تجارت بوده است. این نهاد بین‌المللی مبتنی بر مکتب حمایت از بازار آزاد و نظریه مزیت نسبی تأسیس شده است. با این حال، از بدو پیدایش گات ۱۹۴۷، و حتی پیشتر از آن، در زمان نگارش منشور سازمان بین‌المللی تجارت، این نگرانی در بین کشورها وجود داشت که حمایت بی‌حدومرز از تجارت بین‌المللی می‌تواند برای امنیت اقتصادی و حتی سیاسی کشورها مخاطره‌آفرین باشد. آدام اسمیت در رساله خود به نام *ثروت ملل* اعتقاد دارد: «بهتر است در دو مورد میزانی از مسئولیت بر اتباع بیگانه تحمیل شود تا صنعت داخلی تشویق گردد. اولین مورد جایی است که یک صنعت خاص برای دفاع از کشور لازم است. برای مثال، دفاع از بریتانیای کبیر تا حد زیادی بر تعداد ماهیگیران و کشتیرانی آن بستگی دارد. بر همین پایه، قانون دریانوردی بریتانیا به درستی می‌کوشد تا به ماهیگیران و کشتیرانی بریتانیای کبیر، انحصار تجارت در کشور خودشان را گاه با ممنوعیت‌های مطلق برای بیگانگان و گاه با وضع مسئولیت‌های سنگین برای ایشان، اعطا کند» (Medema, 2003: 169) بر بنیاد همین نگرش بود که در کنار استثنائات کلی بر تعهدات موضوع گات به موجب ماده ۲۰، ماده مجزا و مصرحی جهت رفع این دغدغه، تحت عنوان ماده ۲۱ (استثنای امنیت)<sup>۱</sup> درج شد.

با وجود این صراحت، کشورهای متعهد گات و اعضای سازمان جهانی تجارت تاکنون نتوانسته‌اند به فهم واحد و مشترکی از ماده ۲۱ گات نائل شوند. این تششت نظر در میان حقوقدانان هم وجود دارد. سؤال اصلی این جستار آن است که دول متعهد/عضو در استناد به ماده ۲۱ تا چه اندازه مطلق العنان هستند؟ به بیان دیگر، در صورتی که یک دولت متعهد/عضو به منظور توجیه نقض تعهدات خود ذیل گات، به ماده ۲۱ استناد کند، آیا این مسئله می‌تواند مورد اعتراض سایر متعهدین/اعضا و اتخاذ طرق مقابله‌ای و جبرانی توسط ایشان شود؟ رویه عملی کشورها و تفاسیر حقوقدانان در پاسخ به پرسش‌های بالا، متهافت بوده است. در سال ۲۰۱۹ هیأت حل اختلاف در دعوی روسیه - اقدامات مرتبط با محموله‌های در ترانزیت<sup>۲</sup>، به بررسی ماده ۲۱ گات پرداخت که این مسئله، خود می‌تواند در خصوص رویه آتی سازمان جهانی تجارت روشنگر باشد.

1. Article XXI (Security Exception)  
2. Russia - Measures Concerning Traffic in Transit

## ۲. ماهیت ماده ۲۱ گات و پیشینه تدوین آن

### ۲.۱. ماهیت ماده ۲۱ گات با تأکید بر استثنای امنیت در سایر معاهدات

بسیاری از معاهدات سرمایه‌گذاری حاوی شرط استثنای امنیت هستند. وجود چنین شرطی در این معاهدات از آنجا لازم است که حقوق بین‌الملل عرفی حاوی قاعده قطعی در این خصوص نیست (Diminik Eisenhut, 2010: 433). این استثنا را نه می‌توان در کنوانسیون وین در خصوص حقوق معاهدات سراغ گرفت و نه پیش‌نویس مواد مسئولیت دولت که کمیسیون حقوق بین‌الملل تهیه کرده است، واجد چنین شرطی است. دو سند پیش‌گفته استثنای دیگری همچون استثنای اضطرار، تغییر بنیادین اوضاع و احوال و تجویز مقابله به مثل برای نقض تعهدات طرف مقابل را پیش‌بینی کرده‌اند (Ackermann & Billa, 2008: 308).

شرط حاوی استثنای امنیت در معاهدات به طور کلی، به دو نوع تقسیم می‌شود؛ در نوع اول، با استفاده از عبارت «که آن دولت ضروری تشخیص می‌دهد» به صراحت تشخیص ضرورت امنیتی به دولت استنادکننده واگذار می‌شود. این نوع را در اصطلاح نوع خود-داوری<sup>۱</sup> می‌خوانند (Briese & Schill, 2009: 437). برای نمونه، ماده ۱۸ معاهده نمونه سرمایه‌گذاری متقابل آمریکا<sup>۲</sup> مقرر داشته است: «هیچ چیز در این معاهده نباید طوری تفسیر شود که یک متعاقد را از اتخاذ اقداماتی که برای حفاظت از منافع امنیتی اساسی خود ضروری تلقی می‌کند، مانع شود». چنانکه دیدیم، همین بیان در ماده ۲۱ گات نیز استفاده شده است. این بیان در ماده ۲۱۰۲ نفتا و ماده ۲۴ پیمان منشور انرژی نیز به کار رفته است. با وجود این، شماری از معاهدات مودت، تجارت و دریانوردی چنین ابزار خودداوری را به دول متعاقد نمی‌دهند و فقط ضروری بودن اقدام به منظور امنیت اساسی را برای استناد به این استثنا لازم تلقی می‌کنند. برای مثال، قانون مربوط به عهدنامه مودت و روابط اقتصادی و حقوق کنسولی بین ایران و دولت متحده آمریکا، در ماده ۲۰-۱ خود مقرر می‌کند: «عهدنامه فعلی مانع اجرای اقدامات ذیل نخواهد بود: ... (د) اقدامات لازم جهت ایفای تعهدات یک طرف معظم متعاقد برای حفظ یا اعاده صلح و امنیت بین‌المللی یا جهت حفظ منافع اساسی طرف مزبور از لحاظ امنیت». چنانکه می‌بینیم، زبان منتخب برای این معاهده استناد خودداوری را افاده نمی‌کند.

دیوان بین‌المللی دادگستری در دعوی فعالیت‌های نظامی و شبه‌نظامی در نیکاراگوئه و علیه آن، فی‌مابین نیکاراگوئه و آمریکا، به شرط استثنای امنیت رسیدگی کرد. آمریکا برای رد صلاحیت از دیوان و سپس، اثبات عدم مسئولیت در برابر نقض معاهده مودت خود با نیکاراگوئه، به شرط استثنای امنیت استناد کرده بود. شرط استثنای امنیت مزبور عیناً همانند

---

1. Self-judging  
2. USA Model BIT

شرط مندرج در قانون معاهده مودت ایران و آمریکاست. دیوان در راستای تأیید صلاحیت خود در رسیدگی به وجاهت استناد آمریکا به شرط استثنای امنیت، مقرر داشت: «از آنجا که شرط استثنای امنیت، خود یک ماده از معاهده است، پس مشمول ماده ۲۴ می‌شود که هر گونه اختلاف در خصوص تفسیر یا اجرای معاهده را در صلاحیت دیوان بین‌المللی دادگستری قرار داده‌است» (ICJ, 1986: 116). دیوان پس از احراز صلاحیت خود، به این بحث پرداخت که آیا آمریکا می‌تواند مصادیق امنیت خود را رأساً تعیین کند یا خیر. دیوان در این زمینه، با مقایسه شرط مذکور با ماده ۲۱ گات و با اشاره به تفاوت در زبان آنها، تشخیص داد که شرط مورد استناد آمریکا از نوع خوددآوری نیست و دیوان می‌تواند وجاهت استناد آمریکا بدان شرط را ارزیابی کند. روشن است که با این استدلال، دیوان شرط استثنای امنیت مندرج در ماده ۲۱ گات را از نوع خوددآوری تلقی می‌کند. در داوری شرکت انتقال گاز سی.ام.اس علیه جمهوری آرژانتین نیز دیوان داوری به بررسی شرط استثنای امنیت پرداخت. در این دعوا، دولت آرژانتین به استثنای امنیت مندرج در معاهده سرمایه‌گذاری متقابل خود با آمریکا استناد می‌کرد. معاهده مذکور مقرر می‌داشت: «این معاهده مانع از آن نخواهد بود که هر یک از متعاهدین اقداماتی را که برای ... منافع امنیتی اساسی خود ضروری است، اجرا کند». دیوان داوری، ضمن رد استدلال دولت آرژانتین مبنی بر عدم صلاحیت دیوان، به دقت وارد این تحلیل شد که آیا دولت آرژانتین واقعاً برای رعایت منافع امنیتی اساسی خود به نقض معاهده اقدام کرده بود یا خیر (ICSID, 2005: 93-113). مشاهده می‌شود در جایی که زبان به‌کاررفته برای یک شرط حاوی استثنای امنیت، واجد خصیصه خوددآوری نباشد، رویه قضایی به ضرر قاطع وجاهت استناد دولت ناقض معاهده را به این شرط، بررسی می‌کند.

## ۲.۲. تاریخچه تدوین ماده ۲۱ گات

در مراحل ابتدایی تهیه منشور سازمان تجارت بین‌المللی<sup>۱</sup>، هیچ ماده‌ای با عنوان استثنای امنیتی وجود نداشت. با پیشنهاد ایالات متحده آمریکا برای نخستین بار این استثنا مطرح شد (Department of State, 1945: 18). در پیشنهاد مذکور استثنای امنیت تحت عنوان «استثنائات کلی» دسته‌بندی شده بود. با عدم تشکیل سازمان تجارت بین‌المللی، شرط استثنائات در گات، در دو ماده جداگانه درج شد. دو ماده ۲۰ گات به‌عنوان استثنائات کلی و ماده ۲۱ به‌عنوان استثنای ملی تنظیم شدند. در نهایت ماده ۲۱ گات بدین‌نحو مورد پذیرش قرار گرفت:

### 1. International Trade Organization (ITO)

مطابق قطعنامه کمیته اقتصادی-اجتماعی سازمان ملل در فوریه ۱۹۴۶، مقرر شد سازمان تجارت بین‌المللی تشکیل شود. پیرو این قطعنامه، منشور سازمان تجارت بین‌المللی با عنوان منشور هاوانا، در سال ۱۹۴۸ نهایی و توسط ۵۶ کشور امضا شد. اما کنگره آمریکا آن را تصویب نکرد و با این اتفاق، هیچ کشور امضاکننده‌ای هم آن را تصویب نکرد.

«هیچ امری در این موافقت‌نامه به معنای آن نخواهد بود که:

الف) یک دولت متعاقد را الزام به ارائه اطلاعاتی کند که افشای آنها را مخالف منافع امنیتی اساسی خود قلمداد می‌نماید؛

ب) یک دولت متعاقد را از اتخاذ اقداماتی که آن دولت برای حراست از منافع امنیتی اساسی خود ضروری قلمداد می‌کند، مانع شود. این اقدامات ممکن است: اول، مربوط به مواد شکافت‌پذیر یا موادی باشند که مواد شکافت‌پذیر از آن به‌دست می‌آیند؛

دوم، مربوط به حمل و نقل تسلیحات، مهمات و تجهیزات جنگی و حمل و نقل سایر کالاها و موادی باشند که مستقیماً یا به‌طور غیرمستقیم با هدف عرضه به یک پایگاه نظامی صورت می‌گیرد؛

سوم، در زمان جنگ یا سایر شرایط اضطراری در روابط بین‌المللی اتخاذ شوند. ج) یک دولت متعاقد را از اتخاذ اقداماتی در راستای تعهداتش ذیل منشور ملل متحد جهت حفظ صلح و امنیت بین‌المللی مانع شود.»

در جریان مذاکرات مربوط به تدوین منشور سازمان تجارت بین‌المللی در ژنو، یکی از کشورها معنای عبارت «منافع امنیتی اساسی» را از طراحان پیش‌نویس جو یا شد. در پاسخ بیان شد که «ما فهمیدیم که خطر بزرگی در وجود یک مقررۀ استثنای وسیع وجود دارد و برای همین هم نمی‌توانستیم ... بنویسیم (الزامات مربوط به منافع امنیتی اعضا)، چراکه چنین شیوۀ نگارشی، هر چیزی را به وجه روشنی مجاز می‌کرد. لذا خوب فکر کردیم تا متنی تنظیم شود که فقط شامل منافع امنیتی واقعی باشد و همزمان، حیطة استثنا را به‌نحوی محدود کند که مانع اعمال حمایت از صنایع تحت هر شرایطی شود ... مقداری آزادی برای اقدامات امنیتی لازم است. در نهایت مسئله اصلی، ایجاد تعادل است.» در پاسخ این نکات، ریاست کمیسیون (الف) کمیته تدوین اعلام کرد: «روح حاکم بر تفسیر این شروط که توسط اعضای سازمان ایجاد می‌شود، تنها ضمانت منع از سوءاستفاده از این شروط است» (UN Economic & Social Council, 1947: 21). همین گفت‌وگوشود نشان‌دهندۀ وجود ابهام و تکثر تفسیر مفاد استثنای امنیتی است که از بدو پیدایش هم‌زیست آن بوده است. از سویی، معنای متن ماده در نظر نمایندگان حداقل یک کشور مبهم بوده و از سوی دیگر، نگارندۀ پیش‌نویس اعتقاد داشته است که در نگارش ماده رعایت جوانب احتیاط صورت گرفته است و در نهایت، رئیس کمیسیون (الف) تنها ضمانت عدم سوءاستفاده از مفاد آن را روح حاکم بر تفسیر ماده قلمداد می‌کند.

با تأسیس سازمان جهانی تجارت، ماده ۲۱ گات بدون تغییر ماند. همچنین در موافقت‌نامه ترپس، ماده ۷۳ عیناً مشابه ماده ۲۱ گات تنظیم و نهایی شد. اما ماده ۱۴ مکرر گتس با اندکی

تغییر نسبت به ماده ۲۱ تنظیم شد. بند «الف» و صدر بند «ب» ماده ۲۱ گات عیناً در ماده ۱۴ مکرر گتس تکرار شد. با این حال، در گتس شق اول از بند «ب» چنین است: «مربوط به عرضه خدماتی باشد که مستقیماً یا به طور غیرمستقیم با هدف عرضه به یک پایگاه نظامی صورت می‌گیرد». همچنین شق دوم از بند «ب» در کنار مواد شکافت‌پذیر<sup>۱</sup>، شامل مواد گداخت‌پذیر<sup>۲</sup> نیز می‌شود. در نهایت، ماده ۱۴ مکرر گتس، یک بند اضافه نسبت به ماده ۲۱ گات دارد که مطابق آن، کشوری که به آن ماده استناد می‌کند، موظف است اطلاعات مربوط به اقدامات خود به استناد آن ماده و نیز خاتمه آن اقدامات را به اطلاع شورای تجارت خدمات برساند.<sup>۳</sup>

در تاریخ حیات گات ۱۹۴۷ و سازمان جهانی تجارت، به دلیل ابهام ذاتی ماده ۲۱، کشورها در موارد بسیار اندکی بدان استناد جسته‌اند، چراکه همگی می‌دانند که افراط در استناد به این ماده می‌تواند کل ساختار سازمان جهانی تجارت و نظام تجارت آزاد را به شکست بکشاند (Daria & Amrita, 2020:126).

### ۳. تفسیر ماده ۲۱ مبنی بر اصول تفسیر عهدنامه‌ها و رویکرد هیأت حل اختلافات

#### ۳.۱. تفسیر مبتنی بر رویهٔ پسینی یا تفسیر مبتنی بر ماده ۳۱ کنوانسیون وین ۱۹۶۹

از شقوق ذیل ماده ۲۱، فقط فرض مندرج در بند «ج» ملاک عینی ارائه می‌دهد و استناد به مابقی موارد، ظاهراً به تصمیم و تشخیص هر دولت وابسته است. زبان بند «ب» از ماده ۲۱ به نحوی است که در تمامی موارد استناد به آن، دولت استنادکننده ادعا کرده که سازمان جهانی تجارت صلاحیت رسیدگی به صحت یا امکان استناد آن دولت به بند مذکور را ندارد. این عبارت نشان می‌دهد که اغلب حقوقدانان و نیز دول عضو، باور داشته‌اند که دولت‌ها در استناد به بند «ب» می‌توانند یکطرفه به قاضی بروند و استناد آنها به این بند نمی‌تواند موضوع اعتراض سایر دول عضو و در نهایت نظارت رکن حل اختلاف سازمان جهانی تجارت باشد. به لحاظ تاریخی، نمونه‌های بارزی از این برداشت وجود دارد.

سابقاً تفاسیر مختلفی برای بند «ب» ماده ۲۱ ارائه شده بود. مطابق یک تفسیر، دول عضو می‌توانند رأساً تعیین کنند که اقدامات ایشان، مبتنی بر امنیت ملی آنها و مطابق یکی از شقوق ماده ۲۱ است و از این رو سایر اعضا و رکن حل اختلاف هیچ صلاحیتی در اعتراض و

1. fissionable  
2. fusionable

۳. شورای متعاهدین گات در ۳۰ نوامبر ۱۹۸۲ مقرر کرد که ضمن رعایت مفاد بند «الف» ماده ۲۱، هر دولت متعاهد که به آن ماده استناد می‌کند، موظف است اطلاعات حتی‌الامکان کامل اقدامات خود به موجب آن ماده را به اطلاع سایر اعضا برساند (GATT Council, 1982: 2).

رسیدگی به این استناد ندارند. این رویکرد، نخستین بار در اختلاف چکسلواکی و ایالات متحده آمریکا در خصوص برنامه مارشال بروز یافت. آمریکا با اجرای طرح مارشال پس از جنگ جهانی دوم، به منظور اجتناب از سرایت ناخواسته کمک‌هایش به کشورهای بلوک شرق، برای صادرات اجناس آمریکایی به اروپا، اخذ مجوزهای صادراتی خاصی را الزام کرده بود. چکسلواکی که در زمره کشورهای بلوک شرق قرار داشت، از طرح مارشال نصیب نبرد و الزام آمریکا در خصوص مجوزهای صادراتی را مغایر تعهدات آن کشور به رعایت رفتار کامله‌الوداد تلقی کرد. از این رو اختلاف را در گات مطرح کرد که به دلیل مخالفت سایر کشورها، به هیأت حل اختلاف گات ارجاع نشد. در عوض، تمامی کشورهای متعهد گات در آن زمان و از جمله ایالات متحده آمریکا، با استناد به ماده ۲۱، اقدام آمریکا را ناقض گات ندانستند (GATT Council, 1949: 8). انگلستان همسو با ایالات متحده آمریکا اعلام کرد که «از سویی، هر کشوری باید قاضی مسائل مربوط به امنیت خود باشد. از سوی دیگر، هر کشوری باید مراقب باشد که مرتکب اقدامی نشود که منجر به تضعیف گات گردد» (Op. Cit.: 7).

مطابق تفسیر دیگر، دول عضو در تعیین و تعریف استثنای ملی ید مطلق دارند، با وجود این، در این زمینه باید ملاک حسن نیت را نیز مراعات کنند. اینکه دولتی، در استناد به ماده ۲۱ با حسن نیت رفتار کرده یا خیر، می‌تواند مورد ارزیابی رکن حل اختلاف قرار گیرد. این رویکرد تفسیری نیز نخستین بار در پرونده سوئد- محدودیت‌های واردات بر برخی کفش‌های خاص، که در شورای گات مطرح شده و به هیأت حل اختلاف ارجاع نشد، این استدلال مطرح شد که ماده ۲۱ نباید دستاویزی برای اعلام دلبخواهانه دول به منظور فرار از مسئولیت قرار گیرد. به همین دلیل نیز شورای گات در آن زمان تشخیص داد که اقدام سوئد نمونه‌اعلای سوءاستفاده از مفاد ماده ۲۱ است. سوئد با این ادعا که برخی از کفش‌های تولیدی سوئد کاربرد نظامی داشت، از واردات کفش‌های مشابه آن جلوگیری کرده بود. شورای گات هم با اعمال «هدف پدران مؤسس گات» مبنی بر ایجاد توازن بین حقوق و تعهدات موجود در رژیم تجارت جهانی، تشخیص داد که نمی‌توان همواره از ماده ۲۱ به هر دلیل و بهانه‌ای بهره‌برداری کرد. شورا یک قدم هم پیشتر نهاد و اعلام کرد که ماده ۲۱ فقط می‌تواند در شرایط نادر و در صورت وجود خطر قریب‌الوقوع آن هم به‌عنوان آخرین راه‌حل یک دولت به‌منظور حفظ موقعیت خود در شرایط اضطراری بین‌المللی، مورد استناد قرار گیرد (GATT Minutes of Meeting, 1975: 197). همچنین، نیکاراگوئه در سال ۱۹۸۵، از متعهدین گات درخواست کرد که در خصوص مشروعیت تحریم یکجانبه ایالات متحده آمریکا علیه آن کشور نظر دهند. نیکاراگوئه در این دعوا استدلال می‌کرد که آن کشور به‌عنوان کشور در حال توسعه نمی‌تواند با اقدامات اقتصادی و غیرجنگی خود، تهدیدی علیه کشور قدرتمندی چون آمریکا قلمداد

شود تا آمریکا بتواند به منظور عدم ایفای تعهدات خود، به ماده ۲۱ استناد کند. شورای گات نظر قبلی خود را تکرار کرد. از ۴۳ کشور حاضر در شورای گات، ۱۹ کشور اعتقاد داشتند که ماده ۲۱ امکان خوددآوری را برای کشور استنادکننده بدان فراهم می‌کند. ۹ کشور مخالف این نظر بودند و ۱۵ کشور نظری ندادند (GATT Council, 1985: 1-17). این اختلاف در نهایت به هیأت حل اختلاف ارجاع شد؛ با این شرط آمریکا که هیأت مذکور حق بررسی مشروعیت استناد آن کشور به ماده ۲۱ را نداشته باشد. با وجود این، هیأت حل اختلاف نسبت به این مسئله کاملاً بی‌تفاوت نماند و ابراز داشت: «اگر پذیرفته شود که تفسیر ماده ۲۱ منحصرأ بر عهده کشور متعاهدی است که بدان ماده استناد می‌کند، سایر کشورهای متعاهد چگونه می‌توانند مطمئن شوند که این استثنای کلی بر تمامی تعهدات گات، به طور افراطی یا به منظور اهدافی خارج از مراتب مندرج در آن ماده، استفاده نمی‌شود؟» (Panel Report, 1986: 14). بر پایه تفسیر سوم، دول عضو در تعریف و تعیین منافع امنیتی اختیار کامل دارند، با این حال، استناد ایشان به هریک از شقوق ذیل بند «ب» می‌تواند مورد نفی یا اثبات رکن حل اختلاف واقع شود (Alford, 2011: 704). طرفداران تفسیر نخست استدلال می‌کنند که توجه به عبارت‌پردازی بند «ب» و نیز اظهارات نمایندگان دول مختلف در طول حیات گات ۱۹۴۷ و نیز سازمان جهانی تجارت، نشان از طلق عنان دول عضو در تعیین منافع ملی و استناد به بند «ب» دارد. به علاوه، ایشان بر این باور هستند که محدود کردن اختیار دول عضو در استناد به بند «ب»، خواه ناخواه معادل نادیده انگاشتن تفاوت زبانی ذاتی عبارت‌پردازی مواد ۲۱ و ۲۰ خواهد بود، چراکه صدر ماده ۲۰ به طور واضح اختیار اعضا برای استناد به شقوق ذیل خود را محدود کرده است؛ حال آنکه نه تنها چنین محدودیت صریحی در ماده ۲۱ وجود ندارد، بلکه برعکس، واژه‌گزینی این ماده حکایت از اختیار کامل اعضا در استناد بدان را به ذهن متبادر می‌کند (Emmerson, 2008: 143; Bhala, 1998: 269). مخالفان تفسیر مذکور، اغلب به اصل لزوم تفسیر با حسن نیت معاهدات و نیز وجوب توجه به سیاق متنی که ماده ۲۱ در آن درج شده است، استناد می‌کنند. به باور ایشان، ماده ۲۱ در گات ۱۹۴۷ درج شده و به همین دلیل نیز نباید در تعارض کامل با آن قرار گیرد (Dapo & Williams, 2003: 387). همچنین ایشان استدلال می‌کنند که اگر هیأت حل اختلاف صلاحیت بررسی و جاهت استناد یک عضو به ماده ۲۱ را نداشته باشد، از ایفای وظیفه خود طبق ماده ۱۱ تفاهم‌نامه قواعد و فرایندهای حاکم بر حل و فصل اختلافات ناتوان خواهد شد (Voon, 2019: 47). ماده ۱۱ مذکور مقرر می‌دارد که هیأت حل اختلاف باید «موضوع مطروحه را به طور عینی ارزیابی کند... که شامل ارزیابی عینی امکان اعمال و تطبیق با توافقنامه‌های تحت شمول خواهد بود».



دو تن از حقوقدانان بین دو عبارت «حق تعریف» و «حق تفسیر» تفاوت قائل شده‌اند (Scholemann & Ohlhoff, 1999: 424). به باور ایشان، دول عضو سازمان جهانی تجارت، «حق تعریف» امنیت ملی خود را طبعاً دارند؛ اما این واقعیت، مخمل «حق رکن حل اختلاف بر تفسیر» ماده ۲۱ گات نیست؛ از این رو رکن حل اختلاف باید محق باشد که معقولیت «تعریف» دول عضو از امنیت ملی یا به عبارت دیگر، امکان استناد دول عضو به ماده ۲۱ را، تشخیص دهد (Bossche & Zdouc, 2013: 45). در راستای تفسیر ماده ۲۱، باید به دعوی ایالات متحده - استانداردهای بنزین سنتی و اصلاح شده، نظر داشت که در آن دعوا، رکن تجدیدنظر حل اختلاف اظهار کرده است که «قاعده کلی تفسیر بخشی از قواعد تفسیر سنتی حقوق بین الملل را تشکیل می‌دهد، که مرجع تجدیدنظر به استناد ماده ۳-۲ تفاهم‌نامه حل اختلاف، باید ... اعمال کند ... لذا گات را نباید در انزوای کامل از حقوق بین الملل عمومی مطالعه کرد» (Appellate Body Report, 1996: 17). اینک باید دید که آیا قواعد شناخته شده تفسیر تا چه حد در تبیین معنای ماده ۲۱ اعانت می‌کنند. قواعد معمول تفسیر در مواد ۳۱ و ۳۲ کنوانسیون وین در خصوص حقوق معاهدات (۱۹۶۹) ذکر شده است. ماده ۳۱ آن کنوانسیون مقرر کرده است که یک «عهدنامه باید با حسن نیت و در انطباق با معنای معمول عبارات آن در متنی که هستند و در پرتو هدف عهدنامه، تفسیر شود».

ضوابط کلی تفسیر معاهدات، به جز لزوم حسن نیت در تفسیر، نمی‌توانند چندان در تفسیر واضح و قطعی این ماده کمک کنند. «معنای معمولی» عبارت‌پردازی بند «ب»، از سویی نشان از خودمختاری اعضا در تعیین منافع امنیتی و استناد به آن بند دارد؛ ولی از دیگر سوی، همین ملاک روشن نمی‌کند که عبارت «آن دولت قلمداد می‌کند» فقط به «لازم برای حراست از منافع امنیتی» ناظر است یا به کلیه شقوق ذیل بند «ب» هم راجع است؟ به سخن دیگر، روشن نیست که آیا صرفاً تعیین منفعت امنیتی در اختیار مطلق اعضا قرار گرفته است یا آنکه در کنار این، تشخیص علی‌الرأس شقوق ذیل بند «ب» هم به ایشان اعطا شده است؟ «هدف» کلی گات طبعاً تقویت تجارت آزاد جهانی است؛ اما هدف ماده ۲۱ حفاظت از منافع امنیتی است. از این رو توجه به هدف هم نمی‌تواند فی‌نفسه راه حل تفسیر قطعی را ارائه کند. در راستای «توجه به سیاق متن» هم مهم‌ترین نکته، تفاوت نگارش صدر ماده ۲۱ با صدر ماده ۲۰ است.

یکی از حقوقدانان استدلال کرده است که بیش از شصت سال از عمر گات ۱۹۴۷ و سازمان جهانی تجارت، رویه دول متعهد آن و اعضای این در تفسیر ماده ۲۱ را روشن می‌کند. کنوانسیون وین در خصوص حقوق معاهدات «رویه بعدی اعضای معاهده در خصوص اعمال معاهده را که اثبات‌کننده توافق ایشان بر تفسیر معاهده است»، یکی از ملاک‌های تفسیر معاهدات تعیین کرده است. ماده ۱۶ موافقت‌نامه سازمان جهانی تجارت نیز مقرر کرده است که

«سازمان جهانی تجارت باید توسط تصمیمات، فرایندها و رویه‌های معمول متعاهدین گات ۱۹۴۷ راهنمایی شود». نامبرده مدعی است که اکثریت مطلق دول بر آن عقیده بوده‌اند که استناد به ماده ۲۱ قابل بررسی توسط هیأت یا رکن حل اختلاف یا سایر متعاهدین و اعضا نیست. با این حال، اقلیتی از دول، این امر را دستاویزی برای دول قدرتمند برای گریز از تعهداتشان قلمداد کرده‌اند (Alford, op. cit: 708). نویسنده استدلال کرده است که تمامی ۲۵ کشوری که از سال ۱۹۹۵ به سازمان جهانی تجارت پیوسته‌اند، در مذاکرات الحاقی خود به صراحت شرط کرده‌اند که حق اعمال محدودیت‌های تجاری بر مبنای استثنای امنیتی را خواهند داشت. بر این پایه نویسنده معتقد است که همین مسئله می‌تواند نمایانگر رویه ایشان در تفسیر ماده ۲۱ دال بر اعطای حق خوددآوری در استناد به ماده ۲۱ باشد (Alford, op. cit: 709). برخلاف نظر نویسنده، باید گفت که اتفاقاً تصریح کشورهای جدیداللاحق به سازمان جهانی تجارت بیانگر این است که در صورت غیاب چنین تصریحی، امکان خوددآوری کردن استناد به ماده ۲۱ وجود ندارد. همچنین تصریح این کشورها نیز فقط شامل حق اعمال محدودیت‌های تجاری است و سایر تعهدات ایشان ذیل گات، از جمله آزادسازی ترانزیت را شامل نمی‌شود.

باید دانست که در دعوای ژاپن-نوشیدنی‌های الکلی ۲، رکن حل اختلاف، رویه پسینی را چنین تعریف کرد: «تعاقب موافق، مشترک و هماهنگ اعمال یا اعلاماتی که به ایجاد الگوی قابل درک متضمن توافق طرف‌های معاهده در خصوص تفسیر آن معاهده منجر شود» (Appellate Body Report, 1996: 13). در همین دعوا، رکن حل اختلاف از این هم فراتر رفت و اظهار داشت: «ما با نتیجه‌گیری هیأت حل اختلاف موافق نیستیم که گزارش‌های هیأت حل اختلاف که توسط متعاهدین گات و رکن حل اختلاف سازمان جهانی تجارت پذیرفته شده‌اند، رویه پسینی جهت تفسیر معنای متن ایجاد می‌کنند» (Op. Cit.: 15) البته گفتنی است که در دعوای جامعه اروپا-تکه‌های مرغ، هیأت تجدیدنظر مقرر داشت که «(برای ایجاد رویه پسینی) نیاز نیست که تمامی متعاهدین یک رویه خاص را در پیش گرفته باشند» (Appellate Body Report, 2005: 100). با عنایت بدین نکته، تشنت سوگیری‌ها میان متعاهدین گات و اعضای سازمان جهانی تجارت مانع از آن است که ادعا کنیم رویه پسینی مشخص و پاگرفته‌ای در خصوص تفسیر ماده ۲۱ ایجاد شده است.

با این حال، استفاده از اصل تفسیر مبتنی بر حسن نیت می‌تواند راهگشا باشد. در دعوای ایالات متحده-تعرفه‌های آنتی دامپینگ و جبرانی، رکن حل اختلاف در راستای تبیین مفهوم حسن نیت مقرر داشت: «مطابق ماده ۳۱ کنوانسیون وین، یک معاهده باید با حسن نیت تفسیر شود. این امر، از جمله بدان معناست که عبارات یک معاهده نباید با این فرض تفسیر شوند که یک معاهد در جست‌وجوی گریز از تعهدات خود است و حقوق خود را با هدف ایراد ضرر

به متعاهد دیگر، اعمال می‌کند» (Appellate Body Report, 2011: 125). اصل رعایت حسن نیت، یک اصل کلی حقوقی یا یک اصل حقوق بین‌الملل عرفی است و هرچند به دلیل ابهام ذاتی که دارد، محل مناقشه و جدل بوده است، اما می‌توان باور داشت که حسن نیت «یک اصل بنیادین است که قاعده الزام‌آور بودن قراردادها<sup>۱</sup> و سایر قواعد مرتبط با صداقت، انصاف و معقولیت از آن منتج می‌شوند» (O'Connor, 1991: 124). دیوان بین‌المللی دادگستری در دعوی پروژۀ گابچیکو-ناگیامورس مقرر داشته است که «اصل حسن نیت طرفین را متعهد می‌کند که معاهده را به‌طور معقول و به‌نحوی که هدف آن محقق شود، اعمال کنند» (International Court of Justice, 1997: 79). این اصل متضمن عنصر صداقت است، بدین معنا که اعضای سازمان جهانی تجارت نباید در ظاهر با تمسک به ماده ۲۱، ولی در واقع به منظور گریز از تعهدات خود، به استثنائات ملی استناد کنند. معنای حسن نیت در تفسیر قرارداد با معنای آن عبارت در مقام اجرای قرارداد یکسان است. بر این مبنا، در راستای ماده ۲۱ رعایت حسن نیت متضمن این معناست که باید آن ماده را به‌نحوی فهم کرد که الزام‌آور بودن کل گات را تحت الشعاع قرار ندهد و آن را تضعیف نکند. همچنین بررسی رعایت حسن نیت توسط دولت استنادکننده به آن ماده نیز در صلاحیت رکن حل اختلاف سازمان جهانی تجارت خواهد بود. از این رو تنها راهکار متقنی که برای تفسیر آن ماده باقی می‌ماند، استفاده از تفسیر مبتنی بر اصل حسن نیت است. این راهکار، صلاحیت رکن حل اختلاف سازمان جهانی تجارت را برای بررسی میزان حسن نیت دولت استنادکننده به ماده ۲۱، ایجاد می‌کند. علاوه بر این تفسیر ماده ۲۱ به مثابه بخشی از موافقت‌نامه‌های سازمان جهانی تجارت، در صلاحیت رکن حل اختلاف است. منطقی نیست که تعیین مرز دقیق بین استثنای امنیت و اهداف اصلی سازمان جهانی تجارت، به صلاحدید و تمایل صرف اعضا واگذار شود. این مهم، بر عهده رکن حل اختلاف خواهد بود.

### ۳.۲. رویکرد هیأت حل اختلاف در تفسیر ماده ۲۱ گات

در ساختار سازمان جهانی تجارت، رویه قضایی برای دعاوی و اختلاف‌های بعدی الزام‌آور نیست. با وجود این، به لحاظ عملی، در دعاوی آتی می‌تواند مورد استناد واقع شود و منشأ اثر باشد.

در دعوی روسیه - اقدامات مرتبط با محموله‌های در ترانزیت، اوکراین به وضع ممنوعیت بر ترانزیت کالاها از طریق جاده و راه‌آهن از مبدأ اوکراین به مقصد قزاقستان و سپس قرقیزستان، اعتراض کرد. اوکراین مدعی شد که این اقدام روسیه در تعارض با مفاد گات و نیز پروتکل عضویت روسیه در سازمان جهانی تجارت است. روسیه در برابر، پاسخ داد که این

وضعیت، خطری جدی برای منافع امنیتی روسیه ایجاد کرده است. بر این بنیاد، نماینده روسیه ضمن استناد به شق سوم از بند «ب» ماده ۲۱، اظهار داشت که «واژه‌پردازی صریح ماده ۲۱، به هریک از اعضا، صلاحدید کامل اعطا می‌نماید تا لزوم، شکل، برنامه و ساختار اقدام خود با استناد به شق سوم از بند «ب» را تعیین کند».

هیأت حل اختلاف نخست وارد بررسی این موضوع شد که آیا اصولاً صلاحیت بررسی مشروعیت اقدام روسیه در استناد به بند «ب» را دارد یا نه. در این زمینه رکن حل اختلاف، ابتدا این مقدمه را مطرح کرد که صرف پیش‌بینی سه شق ذیل بند «ب» ماده ۲۱، به‌طور مشخص کارکرد محدودسازی صلاحدید اعضا در استناد به استثنای امنیت را ندارند. مقدمه استدلال هیأت حل اختلاف بدان‌معناست که ماده ۲۱ می‌توانست شقوق ذیل بند «ب» را نداشته باشد. وجود این شقوق، نشان می‌دهد که فقط در شرایط مندرج در آنهاست که امکان استناد به بند «ب» و مآلاً، ماده ۲۱ وجود خواهد داشت. با این مقدمه، هیأت حل اختلاف این سؤال را درافکند که اینکه که وصف تحدیدی این شروط را دانستیم، آیا منطقی می‌توانیم بپذیریم که استناد به آنها به صلاحدید انحصاری اعضاست؟ آیا این مسئله در تعارض آشکار با وصف تحدیدی این شروط نیست؟

هیأت حل اختلاف در نهایت به این نتیجه رسید که «برای اینکه یک اقدام تحت شمول بند «ب» ماده ۲۱ قرار گیرد، باید به‌طور عینی روشن شود که بر یکی از شقوق ذیل آن بند منطبق است». سپس هیأت حل اختلاف مبانی ذیل را در تفسیر خود از ماده ۲۱ تبیین کرد؛ اولاً، شق سوم متضمن عنصر زمان‌مندی است. به‌عبارت دیگر، باید به‌طور عینی مشخص شود که اقدام یک دولت همزمان با وضعیت جنگی یا اضطراری در روابط خارجی آن دولت صورت گرفته است یا نه؛ ثانیاً، هیأت حل اختلاف، ماهیت «اضطرار» و تعریف «اضطرار در روابط بین‌المللی» را بررسی کرد. در این زمینه، هیأت اظهار داشت که «اضطرار در روابط بین‌المللی شامل تمامی منافع دفاعی و نظامی به‌علاوه حفاظت از قانون و نظم عمومی است». جالب آنکه هیأت حل اختلاف اظهار داشت که «اختلافات سیاسی و اقتصادی فی‌مابین اعضا، مفید معنای اضطرار در روابط بین‌المللی نخواهد بود؛ مگر آنکه به منافع دفاعی و نظامی یا حفظ قانون و نظم عمومی منجر شوند». همچنین هیأت حل اختلاف اضافه کرده است که «اضطرار در روابط بین‌المللی ... به معنای یک وضعیت تقابل نظامی آشکار یا مخفی یا تنش تشدیدشده یا بحران یا عدم ثبات محیط بر یک دولت است». هیأت به این نتیجه رسید که شرایط اضطراری، مسئله‌ای عینی است. بر پایه این دو مبنا، چنین استنتاج شد که شرایط ذیل بند «ب» ماده ۲۱، شرایط عینی، و نه شخصی، هستند که توسط رکن حل اختلاف قابل احرازند؛ ثالثاً، هیأت حل اختلاف تشخیص داد که اعطای حق مطلق به اعضا برای تفسیر این بند، می‌تواند به تضعیف امنیت و

پیش‌بینی‌پذیری نظام چندجانبه تجاری بینجامد. با تکیه بر مبانی مذکور، هیأت حل اختلاف، صلاحیت خود در رسیدگی به دعوا را احراز کرد.

در گام بعد، هیأت حل اختلاف وارد بررسی ماهوی شده است. پس از احراز اقدام روسیه در ایجاد ممنوعیت ترانزیت، هیأت حل اختلاف بدان مسئله پرداخت که آیا اقدام آن دولت در زمان جنگ یا وضعیت اضطراری در روابط بین‌المللی اتخاذ شده است یا نه. هیأت حل اختلاف به این نتیجه رسید که چون یک تقابل نظامی به تحریم روسیه توسط چند کشور منجر شده بود، پس در واقع وضعیت اضطراری برای روسیه وجود داشته است. روشن است که هیأت حل اختلاف با ورود به این بحث، در تضاد کامل با تفسیر مبتنی بر خوددآوری از ماده ۲۱ اقدام کرده است.

هیأت حل اختلاف مقرر کرد هر عضو، خود می‌تواند منافع امنیتی اساسی خود را معین کند. همچنین عبارت «که قلمداد می‌کند» را هم باید به واژه «لازم» ناظر دانست و این خود بدان معنا خواهد بود که لزوم اقدام دولت عضو برخلاف تعهدات گات را نیز خود همان دولت استنادکننده به ماده ۲۱ تعیین می‌کند. با این حال، در هر دو مورد، دول باید ملاک حسن نیت را به مثابه یک اصل حقوق بین‌الملل عام نیز رعایت کنند. به دیگر سخن، بنابر باور هیأت حل اختلاف تعهد دول عضو به رعایت حسن نیت بر حق ایشان در تعیین وضعیت اضطراری، منافع امنیتی اساسی و لزوم اقدام خلاف تعهدات گات، حاکم خواهد بود.

گزارش هیأت حل اختلاف توسط رکن حل اختلاف سازمان جهانی تجارت در ۲۶ آوریل ۲۰۱۹ پذیرفته شد. روسیه و اوکراین تصمیم گرفتند از گزارش مذکور تجدیدنظرخواهی نکنند. جالب آنکه ایالات متحده به‌عنوان ثالث این دعوا، از استدلال روسیه دفاع کرد. ایالات متحده آمریکا پیش از نهایی شدن گزارش هیأت حل اختلاف، طی لایحه‌ای استدلال کرد: «اگر سازمان جهانی تجارت قرار باشد استناد به ماده ۲۱ را بررسی کند، این امر می‌تواند مشروعیت نظام حل اختلافات سازمان جهانی تجارت و حتی اعتبار آن سازمان به‌عنوان یک کل را تخریب کند». در برابر، موضع اتحادیه اروپا، چین، برزیل، استرالیا، ژاپن و برخی کشورهای ثالث دیگر، آن بود که رکن حل اختلاف صلاحیت رسیدگی به دعوا را دارد.

هرچند گزارش هیأت حل اختلاف، در تفسیر ماده ۲۱ واجد یک گام به پیش است، اما اولاً، همچنان با تعریفی که از عبارت «اضطرار» ارائه می‌کند، در تحدید معنای آن عبارت ناتوان است؛ ثانیاً، با احراز صلاحیت خود برای بررسی عینی اینکه آیا واقعاً وضعیت اضطراری برای یک عضو ایجاد شده یا خیر، حیطة صلاحیت خود را به طرز بی‌سابقه‌ای به میادین سیاست گسترش داده است. چندان روشن نیست که آیا دول عوض به‌طور کامل با چنان گسترشی در صلاحیت رکن حل اختلاف موافق باشند؛ ثالثاً، با توجه به آنکه از گزارش مذکور

تجدید نظرخواهی نشد، از این رو همچنان باب بحث در خصوص تفسیر ماده ۲۱ گشوده است. در حال حاضر، دعاوی زیر در رکن حل اختلاف در دست رسیدگی است که متضمن استناد به ماده ۲۱ است: امارات متحده عربی - اقدامات مرتبط با تجارت کالا و خدمات<sup>۱</sup>، قطر - برخی اقدامات خاص در خصوص کالاهای امارات متحده عربی<sup>۲</sup>، عربستان سعودی - اقدامات راجع به حفاظت از حقوق مالکیت فکری<sup>۳</sup>، ایالات متحده - اقدامات مشخص بر فولاد و آلومینیوم<sup>۴</sup>. باید منتظر ماند تا طنین تأثیر گزارش هیأت حل اختلاف بر اختلافات مذکور روشن شود.

#### ۴. نتیجه

با توجه به ابهام ذاتی موجود در ماده ۲۱ گات، هدف فراروی جستار حاضر آن بود که تفسیر منطقی از آن ماده را با رویکرد مبتنی بر اصول تفسیر روشن کند. این جستار نشان داد که ماده ۲۱ گات در آن دسته از استثنائات امنیت در معاهدات بین المللی قرار می‌گیرد که علی‌الظاهر واجد خصیصه خوددآوری هستند. اما ابهام در معنای ماده ۲۱ گات، از طلیعه ظهور آن ماده تاکنون وجود داشته است و کشورها در تفسیر خود از این ماده رویکردهای متفاوتی را اتخاذ کرده‌اند.

در یک دسته‌بندی کلی دو تفسیر متضاد از مفاد ماده ۲۱ وجود دارد. مطابق یک تفسیر، با توجه به معنای ظاهری متن و تفاوت شیوه نگارش ماده ۲۱ با ماده ۲۰ و همچنین کثرت استناد دول متعاهد/عضو، اینک اعضای سازمان جهانی تجارت در استناد به این ماده هیچ محدودیتی ندارند. همچنین استناد ایشان به ماده مذکور نمی‌تواند مورد اعتراض سایر کشورها قرار گیرد و حتی در صلاحیت رکن حل اختلاف هم نیست. مطابق تفسیر دوم، لزوم تمایز بین مفهوم حراست از امنیت و مفهوم توجیحات سیاسی، همچنین لزوم بررسی میزان حسن نیت اعضا در هنگام استناد ایشان به ماده ۲۱ و در نهایت اقتضای برخی اصول تفسیر، صلاحیت کافی به رکن حل اختلاف به منظور بررسی مشروعیت استناد به این ماده را اعطا می‌کند.

هیأت حل اختلاف سازمان جهانی تجارت در دعوی روسیه - اقدامات مرتبط با محموله‌های در ترانزیت، هرچند حق تشخیص و تعیین مصداق امنیت را برای تمامی اعضا به رسمیت شناخت، اما مقرر کرد که استناد هر عضو به شقوق مندرج در ماده ۲۱ می‌تواند به طور عینی توسط رکن حل اختلاف ارزیابی شود. در این زمینه مرجع مذکور از اصل حسن نیت در

۱. این دعوا در مرحله رسیدگی توسط هیأت حل اختلاف است.

۲. این دعوا در مرحله انتخاب اعضای هیأت حل اختلاف قرار دارد.

۳. این دعوا در حال حاضر در مرحله مشورت قرار دارد.

۴. این دعوا در مرحله رسیدگی توسط هیأت حل اختلاف است.

تفسیر معاهدات استمداد کرد. به بیان دیگر، هیأت حل اختلاف در این دعوا تفسیری بینابین دو تفسیر معمول را برگزید و معنایی عینی<sup>۱</sup> -موضوعی<sup>۲</sup> از ماده ۲۱ ارائه داد. با توجه به عدم تجدیدنظرخواهی طرفین دعوا از گزارش هیأت حل اختلاف، تشمت تفسیر از ماده ۲۱ کماکان وجود دارد، اما رویکرد اتخاذی هیأت حل اختلاف می‌تواند تا اندازه قابل قبولی، معنای مستفاد از ماده مشارالیه را روشن کند و بر لزوم استفاده از اصل حسن نیت در تفسیر آن ماده گواه باشد.

### بیانیه نبود تعارض منافع

نویسندگان اعلام می‌کنند که تعارض منافع وجود ندارد و تمام مسائل اخلاق در پژوهش را شامل پرهیز از دزدی ادبی، انتشار و یا ارسال بیش از یک بار مقاله، تکرار پژوهش دیگران، داده‌سازی یا جعل داده‌ها، منبع‌سازی و جعل منابع، رضایت ناآگاهانه سوژه یا پژوهش‌شونده، سوءرفتار و غیره، به‌طور کامل رعایت کرده‌اند.

### منابع

1. John O'Connor (1991). *Good Faith in International Law*, Dartmouth Publications Company.
2. Peter van den Bossche & Werner Zdouc (2013). *The Law and Policy of the World Trade Organization: Text, Cases, and Materials*, Cambridge University Press, 3rd edition.
3. Steven G Medema (2003). *The History of Economic Thought: A Reader*, Routledge Publications.
4. Andrew Emmerson (2008). "Conceptualizing Security Exceptions: Legal Doctrine or Political Excuse?", *Journal of International Economic Law*, Vol. 11, Iss. 1, pp. 135-154, DOI: <https://doi.org/10.1093/jiel/jgm046>.
5. Dapo Akande and Sope Williams (2003). "International Adjudication on National Security Issues: What Role for the WTO", *Virginia Journal of International Law*, Vol. 43, No. 2, pp.386-392, available at: < <https://www.google.com/url?sa=t&ret=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjQtMvthKX1AhWehPOHHbizAVYQFnoECAIQ&url=https%3A%2F%2Fwww.ilsa.org%2FJessup%2FJessup2020%2FBasic%2520Materials%2FBogdanova%252C%2520WTI%25201-2019.pdf&usg=AOvVaw0RzEvqVbngS57AqLE9ZvKs>> accessed on 8.11.2020.
6. Daria Boklan & Amrita Bahri (2020). "The First WTO's Ruling on National Security Exception: Balancing Interests or Opening Pandora's Box?," *World Trade Review*, Vol. 19(1), pp. 123-136, DOI: <https://doi.org/10.1017/S1474745619000430>.
7. Hannes L. Scholemann & Stefan Ohlhoff (1999). "Constitutionalizing and Dispute Settlement in the WTO: National Security as an Issue of Competence", *American Journal of International Law*, Vol. 93, pp. 424-451, DOI: <https://doi.org/10.2307/2997999>.
8. Ji Yeong Yoo & Dukgeun Ahn (2016). "Security Exceptions in the WTO System: Bridge or Bottle-Neck for Trade and Security?", *Journal of International Economic Law*, Vol. 19, Issue 2, pp. 417-444, DOI: /10.1093/jiel/jgw049.
9. Raj Bhala (1998) "National Security and International Trade Law: What the GATT Says, and what the United States Does Symposium on Linkage as Phenomenon: An Interdisciplinary Approach", *University of Pennsylvania Journal of International Law*, Vol. 19, Iss. 2, pp. 263-317, available at: <https://scholarship.law.upenn.edu/jil/vol19/iss2/4> >, accessed on 5.10.2020.

1. objective  
2. subjective

10. Roger P. Alford (2011). "The Self-Judging WTO Security Exception", *Utah Law Review*, No. 3, pp. 697-759, available at: < [https://scholarship.law.nd.edu/law\\_faculty\\_scholarship/330](https://scholarship.law.nd.edu/law_faculty_scholarship/330)>, accessed on 8.9.2020.
11. Tania Voon (2019). "Can International Trade Law Recover? The Security Exception in WTO Law: Entering a New Era", *American journal of International Law*, Vol. 113, pp. 45-50, DOI:./10.1017/aju.2019.3.
12. Dimink Eisenhut (2010). "Sovereignty, National Security and International Treaty Law, the Standard of Review of International Courts and Tribunals with Regard to Security Exceptions", *Archiv des Volkerrechts*, Vol. 48, No. 4, pp. 431-466, DOI: 10.1628/000389210794439362.
13. Susan Rose Ackermann and Benjamin S. Billa (2008). "Treaties and National Security" *International Law and Politics*, Vol. 40, pp. 1-36, available at: < [https://www.researchgate.net/publication/228218149\\_Treaties\\_and\\_National\\_Security](https://www.researchgate.net/publication/228218149_Treaties_and_National_Security)> accessed on: 3.10.2020.
14. Robin Briese & Stephan Schill (2009). "Self-Judging Clauses before the International Court of Justice", *Melbourne Journal of International Law*, Vol. 10, iss. 1, pp. 308-328, available at: < <https://search.informit.org/doi/10.3316/INFORMIT.981988571807026> >, accessed on 30.10.2020.
15. Appellate Body Report, EC-Chicken Cuts (12, Sep, 2005). at WT/DS269/AB/R, retrieved from <<https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=Q:/WT/DS/286ABR.pdf>> (visited on 23 March, 2020).
16. Appellate Body Report, Japan-Alcoholic Beverages 2, (4, October, 1996) at WT/DS8/AB/R, retrieved from <[https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE\\_Search/FE\\_S\\_S009-DP.aspx?language=E&CatalogueIdList=32900&CurrentCatalogueIdIndex=0&FullTextSearch](https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S009-DP.aspx?language=E&CatalogueIdList=32900&CurrentCatalogueIdIndex=0&FullTextSearch)> (visited on 23 March, 2020).
17. Appellate Body Report, United States– Standards for Reformulated and Conventional Gasoline, (20 May 1996) at WT/DS2/AB/R, retrieved from < [https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE\\_Search/FE\\_S\\_S009.aspx?language=E&CatalogueIdList=14573&CurrentCatalogueIdIndex=0&FullTextHash=](https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S009.aspx?language=E&CatalogueIdList=14573&CurrentCatalogueIdIndex=0&FullTextHash=) > (visited on 23 March, 2020).
18. Appellate Body Report, US-Antidumping and Countervailing Duties, (11, March, 2011), at WT/DS379/AB/R, retrieved from <<https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=Q:/WT/DS/379ABR.pdf>> (visited on 23 March, 2020).
19. Department of State, The United States of America, Proposals for Expansion of World Trade and Employment, (dated Nov. 1945), retrieved from [https://fraser.stlouisfed.org/files/docs/historical/eccles/036\\_04\\_0003.pdf](https://fraser.stlouisfed.org/files/docs/historical/eccles/036_04_0003.pdf)> (visited on 23March, 2020).
20. GATT Council, Decision Concerning Article XXI of the General Agreement, (1982) L/5426, retrieved from < [https://www.wto.org/gatt\\_docs/english/SULPDF/91000212.pdf](https://www.wto.org/gatt_docs/english/SULPDF/91000212.pdf)> (visited on 23 March, 2020).
21. GATT Council, Minutes of Meeting Held in the Centre William Rappard on May 29, 1985, (June 28, 1985), C/M/188, retrieved from <[http://www.wto.org/gatt\\_docs/English/SULPDF/91150029.pdf](http://www.wto.org/gatt_docs/English/SULPDF/91150029.pdf)> (visited on 23 March, 2020).
22. GATT Council, Summary Record of the Twenty-Second Meeting, (June 8, 1949) at 9, CP.3/SR.22, retrieved from <[http://www.wto.org/gatt\\_docs/English/SULPDF/90060100.pdf](http://www.wto.org/gatt_docs/English/SULPDF/90060100.pdf)> (visited on 23 March, 2020).
23. GATT Summary Records of the Twelfth Meeting, (28. Sep. 1951) at GATT/CP.6/SR.12, retrieved from < <https://docs.wto.org/gattdocs/q/GG/GATTCP6/SR12.PDF>> (visited on 23 March, 2020)
24. GATT, Minutes of Meeting held in the Palais des Nations, Geneva, on 31 October 1975, (dated on 10 Nov. 1975) C/M/109.
25. International Court of Justice (1997), Case Concerning Gabčíkovo-Nagymaros Project.
26. Panel Report, United States—Trade Measures Affecting Nicaragua, L/6053 (Oct. 13, 1986), retrieved from < [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/gatt\\_e/dispu\\_e/gatt\\_e/85embarg.pdf](https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/gatt_e/dispu_e/gatt_e/85embarg.pdf)> (visited on 23 March, 2020).
27. United Nations Economic and Social Council, second session of the preparatory committee of the united nations conference on trade and employment, 1947, retrieved from <<https://docs.wto.org/gattdocs/q/UN/EPCT/APV-33.PDF>> (visited on 23March, 2020)



28. United Nations Economic and Social Council, Sixth Committee: Organization, Sub-Committee I (Article 94), Notes of the First Meeting, E/CONF.2/C.6/W.26 (dated on 9 Jan. 1948), retrieved from < <https://docs.wto.org/gattdocs/q/UN/ECONF2/C6-W26.PDF>> (visited on 23 March, 2020).
29. GATT Council, Minutes of Meeting Held in the Centre William Rappard on May 7, 1982, C/M/157, at 12 (June 22, 1982) retrieved from <[http://www.wto.org/gatt\\_docs/english/sulpdf/90440042.pdf](http://www.wto.org/gatt_docs/english/sulpdf/90440042.pdf)> (visited on 23 March, 2020).
30. International Center for Settlement of Investment Disputes, CMS Gas Transmission Company v. The Argentine Republic (12 May 2005) ARB/01/8.
31. International Court of Justice, Case Concerning Military and Paramilitary Activities in and Against Nicaragua (27 June 1986).



## Interpretation of the Security Exception in WTO in the Light of the Panel Report in Russia- Ukraine Dispute

**Jafar Noori\***

*Associate Professor in Civil and Islamic Law Group of Faculty of Law  
and Political Sciences of University of Tehran*

**Ali Pirmoradi**

*Ph.D. in Oil and Gas from University of Faculty of Law and Political  
Sciences of Tehran*

### Abstract

World Trade Organization was founded with the purpose of freeing the trade between its members, in accordance with the principles of guaranteeing free trade among its members, the reduction of tariffs, the elimination of all forms of trade discrimination, and the transparency of trade laws and regulations. Nevertheless, the freedom of trade without any limits would concern the countries for their sovereignty and national security. Therefore, beside the general exceptions embodied in article 20, the article 21 of GATT was drafted under the title of security exceptions. This article reads as follows:

“Nothing in this Agreement shall be construed:

(a) to require any contracting party to furnish any information the disclosure of which it considers contrary to its essential security interests; or  
(b) to prevent any contracting party from taking any action which it considers necessary for the protection of its essential security interests

(i) relating to fissionable materials or the materials from which they are derived;

(ii) relating to the traffic in arms, ammunition and implements of war and to such traffic in other goods and materials as is carried on directly or indirectly for the purpose of supplying a military establishment;

(iii) taken in time of war or other emergency in international relations; or  
(c) to prevent any contracting party from taking any action in pursuance of its obligations under the United Nations Charter for the maintenance of international peace and security.”

From the very beginning of the entry of GATT into force in 1947, until the foundation of WTO and thereafter, the interpretation of article 21 has been a subject of debate between the States and in the relevant literature. The main question in the interpretation of this article is to what extent the State-parties to GATT 1947 (and the members of WTO) have the freedom to invoke article 21, specifically, its paragraph (b). Can refraining by a State from its obligations by invoking this article be objected by other States or assessed by the Dispute Settlement Body (DSB)? We have suggested in this article that security exceptions are not specific to GATT and that several investment treaties, such as the Treaty of Amity, Economic Relations and Consular Rights between Iran and USA, also include similar exceptions. Nevertheless, in a general categorization, the security exceptions are drafted in two different methods. In the first, the language used for the security exception implies a degree of autonomy for States in recognizing security emergency and invoking it. The article 21 of GATT, as can be easily attested, falls in this category. Without using ancillary principles of interpretation, a reader could not reasonably assume any limit for the State's discretion in invoking the security exception. The first method has thus been called the "self-judging" wording. In the second method, the language used in a treaty does not imply any self-judging property for the security exception. Article 20-1 of the *Treaty of Amity* between Iran and the USA has been drafted in this latter method. Through the negotiations of GATT in 1947, the security exception was inserted following a proposal from the USA. The history of drafting and resolution of this article shows that it has been found ambiguous from the outset of its drafting. At the 1947 and 1994 rounds, a number of different interpretations for article 21 have been presented. According to one interpretation, any State has full autonomy to recognize national emergency and to legitimately invoke article 21, and such autonomy cannot be objected by other States or assessed by the DSB. According to a second interpretation, although States have full autonomy to recognize national emergency, they shall observe good faith while invoking article 21. In accordance to a third interpretation, although States can themselves determine their security interests, the legitimacy of their invoking of article 21 can, without any boundaries, be retrospectively assessed by the DSB. The thesis proposed in this article is that the first interpretation is not acceptable as the State-parties cannot have limitless freedom to invoke article 21 and that the legitimacy of invoking this article can be assessed by the DSB by considering objective standards, such as good faith. The DSB itself acknowledged the same approach in Russia- Measures Concerning Traffic in Transit. In this case, the panel primarily considered whether it has the jurisdiction to qualify the legitimacy of invoking article 21 by Russia. The panel reasoned that since the article 21(b) enumerates a limited number of scenarios, the members can only invoke that paragraph in the event one of those scenarios occur. In addition, the panel found that the emergency circumstances are objective in nature. This objectivity confers the panel to assess the legitimacy of invoking paragraph (b). Since the resources for this study include essays, books and the awards rendered by the DSB, this article first briefly reviews the sources using library research and,

then, using descriptive analytic method, attempts to examine the core of the controversy, explore the history of its emergence and evolution, and evaluate the contending readings involved, analyzing both the views submitted in the literature and the positions adopted practically by the States and the DSB.

**Keywords:** Article XXI of GATT, Principle of Good Faith, Security Exception, World Trade Organization, Panel.

**Declaration of conflicting interests**

The authors declared no potential conflicts of interest with respect to the research, authorship, and/or publication of this article.

**Funding**

The authors received no financial support for the research, authorship, and/or publication of this article.

**ORCID iDs:** <https://orcid.org/0000-0003-1727-6110>



This article is an open-access article distributed under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution (CC-BY) license.