

تحلیل معیار «مدت زمان متعارف» در نظام حل و فصل اختلافات سازمان تجارت جهانی

تحلیل معیار «مدت زمان متعارف» در نظام حل و فصل اختلافات سازمان تجارت جهانی

علی رضائی*

در صورت بروز اختلاف بین اعضای سازمان تجارت جهانی، عضو شاکی باید بر اساس تفاهم‌نامه راجع به قواعد و رویه‌های حاکم بر حل اختلاف، پایبندی عضو خاطی را به رعایت قواعد و مقررات از رکن حل و فصل دعاوی خواستار گردد. در صورت احراز نقض قواعد توسط این رکن، عضو متخلف باید فوراً نسبت به رعایت قوانین و مقررات اقدام کرده و در صورتی که اجرای فوری ممکن نباشد، در «مدت زمان متعارف» اقدام نماید. از آنجا که تفاهم‌نامه معیاری جهت متعارف بودن این مدت ارائه نکرده و همین امر موجب آشفتگی و تشتت آرا گردیده است، این مقاله بر آن است تا ضمن بررسی چگونگی تعیین این مدت، معیارهایی که می‌تواند مخصوصاً به داوران در تعیین عنصر متعارف بودن کمک کند معرفی نماید. نظر به ایرادات زیادی که در مقررات فعلی سازمان در خصوص این مدت وجود دارد، پس از بیان مشکلات موجود، به مهم‌ترین پیشنهادهای اصلاحی اشاره شده است.

سازمان تجارت جهانی که شکل تکامل‌یافته موافقتنامه عمومی تعرفه و تجارت (گات) است بزرگترین سازمان تجاری دنیاست که باهدف آزادسازی تجاری و برداشتن موانع بر سر راه تجارت بین دولتها به موجب موافقتنامه تشکیل این سازمان در سال ۱۹۹۴ در نتیجه مذاکرات موسوم به دور اروگوئه ایجاد شده است. این سازمان دارای یک نظام حل و فصل اختلاف یکپارچه میباشد که بر اساس «تفاهم‌نامه راجع به قواعد و رویه‌های حاکم بر حل اختلاف» که جزء پیوست موافقتنامه تشکیل سازمان است به اختلافات بین اعضا رسیدگی می‌کند. بر اساس مقررات سازمان تجارت جهانی، اعضا نباید به اتخاذ تصمیمات یک‌طرفه علیه یکدیگر، اقدام کنند. آنها موظفند تا دعاوی خود را از طریق رکن حل و فصل دعاوی سازمان تجارت جهانی و طبق مقررات سازمان حل و فصل کنند. چنانچه طرفین یا اطراف دعوا توافق کنند، موضوع مورد اختلاف بر اساس میانجیگری، سازش و یا از طریق مساعی جمیله حل و فصل خواهد شد. در صورت عدم توافق و یا شکست میانجیگری یا سازش، کشور شاکی ممکن است طبق مقررات حقوقی درخواست حل و فصل دعوا کند. در این صورت، اختلاف به رکن حل و فصل دعاوی که اداره جریان حل و فصل اختلاف را بر عهده دارد ارجاع می‌شود. وظیفه این رکن، تشکیل هیات‌های حل اختلاف و رکن استیناف، پذیرش گزارش‌های آنان، نظارت بر رعایت تصمیمات و توصیه‌ها و تجویز تعلیق امتیازات و دیگر وظایفی است که به موجب دیگر موافقتنامه‌های این سازمان در صلاحیت این مرجع حل اختلاف قرار گرفته است.

پس از اینکه رکن حل اختلاف گزارش هیات رسیدگی یا رکن استیناف را مورد تأیید قرار داد و کشور مشتکی‌عنه محکوم شد، این عضو باید از پیشنهادهای گزارش هیات حل اختلاف و استیناف پیروی کند. همچنین این کشور باید قصد خود را مبتنی بر این منظور در مجمع رکن حل اختلاف که ظرف ۳۰ روز پس از قبولی گزارش برگزار می‌گردد اعلام نماید. اگر مطابقت و اجرای پیشنهادهای فوراً غیرعملی به نظر برسد به عضو مزبور «مهلت معقول» برای اجرای آن داده می‌شود. اگر نتواند در مهلت تعیین شده عمل کند، باید با دولت (دول) شاکی وارد

مذاکره شده تا به توافق دوطرفه بر سر میزان غرامت (برای مثال کاهش تعرفه‌ها در حوزه‌های موردعلاقه طرف شاکی) برسند. اگر بعد از ۲۰ روز به هیچ توافق قابل قبولی نرسیدند، طرف شاکی می‌تواند از رکن حل‌وفصل برای وضع مجازات‌های محدودکننده تجاری (تعلیق امتیاز یا تعهد) علیه طرف مقابل کسب اجازه کند. رکن حل‌وفصل باید این اجازه را ظرف ۳۰ روز پس از اتمام «مهلت معقول» صادر کند البته در صورتیکه اجماعی برخلاف آن موجود نباشد. از آنجا که مسائل متعددی در خصوص تعیین مدت زمان متعارف وجود دارد که می‌تواند بر عملکرد صحیح نظام حل‌وفصل اختلاف سازمان تجارت جهانی تأثیر گذارد، این پژوهش برآن است تا ضمن تبیین نحوه تعیین این مدت و متعارف بودن، مهمترین مشکلات آن را مطرح و پیشنهادهایی در جهت رفع آنها ارائه دهد. اگرچه نظام حل‌وفصل اختلافات سازمان تجارت جهانی بسیار مورد مطالعه قرار گرفته اما معیار مدت زمان متعارف و ضعفها و معایب این ساختار و اصلاحات پیشنهادی آن چندان مورد توجه قرار نگرفته است. نظر به اینکه جمهوری اسلامی ایران در حال پیوستن به سازمان تجارت جهانی میباشد، توجه به جزئیات ساختار فعلی و رویکرد آتی سازمان مبنی بر اصلاح نظام حل‌وفصل اختلافات می‌تواند مفید و سازنده باشد.

۱- تعیین مدت زمان متعارف

در خصوص تعیین مدت زمان متعارف دو نکته باید مورد توجه قرار گیرد. نکته اول چگونگی تعیین این مدت و نکته دوم، متعارف بودن آن است. در زیر این دو موضوع مورد بررسی قرار می‌گیرد.

۱-۱- مواد تفاهم‌نامه در خصوص مدت زمان متعارف

اجرای عدالت هرچند با تأخیر بهتر از عدم اجرای آن است، منتها این تأخیر نیز باید معقول و موجه باشد. به‌منظور تضمین این امر که اجرای تعهدات و توصیه‌های رکن حل‌وفصل توسط اعضا با اطاله مواجه نشده و فرایند رسیدگی و حل‌وفصل اختلاف همواره مفتوح باقی نمانده و در مهلتی متعارف پایان پذیرد، تفاهم‌نامه مهلت‌هایی را برای انجام تعهدات پیش‌بینی نموده است. در خصوص تعیین مهلت معقول، ماده ۳-۲۱ تفاهم‌نامه سه راهکار پیش‌بینی کرده است:

راهکار نخست آن که این مدت توسط عضو خاطی تعیین شود و رکن حل‌وفصل نیز آن را تصویب نماید. راهکار دوم آن است که، در صورت عدم پیشنهاد توسط عضو خاطی یا عدم تصویب آن توسط رکن حل‌وفصل، مدت زمان متعارف برابر با مدت زمانی است که طرفین با توافق با یکدیگر در همان مهلت ۴۵ روزه پس از پذیرش گزارش نهایی توسط رکن حل‌وفصل مشخص ساختهند. راهکار سوم که بی‌تردید با عدم حصول راهکارهای اول و دوم موضوعیت می‌یابد، تعیین مهلت متعارف توسط داوران ظرف مهلت ۹۰ روز پس از پذیرش گزارش نهایی توسط رکن حل‌وفصل می‌باشد.

از آنجا که راهکار نخست به‌سختی توسط رکن حل اختلاف پذیرفته می‌شود بعید است که مدت زمان متعارف از این طریق مشخص گردد. به‌موجب پانوش ماده ۴-۲ تفاهم‌نامه، رکن حل اختلاف با اتفاق آرا در این خصوص تصمیم‌گیری می‌نماید. از آنجا که حصول اتفاق نظر اغلب غیرممکن است لذا حتی اگر یکی از اعضا به این مدت اعتراض کند، نمی‌تواند تأیید رکن حل اختلاف را تحصیل نماید. در مقابل، راهکار دوم توسط طرفین درگیر در اختلاف به جدیت دنبال می‌شود. این راهکار از دو جهت بر دیگر راهکارها برتری دارد: نخست آنکه برخلاف راهکار اول که نیازمند اخذ اتفاق نظر رکن حل اختلاف است؛ در این راهکار، طرفین با مذاکرات دوجانبه بین خود میتوانند

به این توافق دست یابند و تنها لازم است که توافقشان را به اطلاع رکن حل اختلاف برسانند. دوم آنکه، در مقایسه با راهکار سوم یعنی داوری، طرفین نسبت به نظارت بر فرایند تعیین مدت انعطاف بیشتری دارند. بدیهی است اگر طرفین نتوانند با توافق یکدیگر، مدت زمان متعارف را تعیین کنند این مدت توسط داوری الزامی تعیین خواهد شد. در این فرایند، طرفین باید طی ۱۰ روز نسبت به تعیین یک داور به توافق برسند در غیر این صورت، دبیر کل طی ۱۰ روز، داور را پس از مشورت با اعضا انتخاب خواهد کرد. در راهکار سوم، تفاهم‌نامه مدت زمان ۱۵ ماه را به‌عنوان مدت زمان متعارف در نظر گرفته است مگر آنکه به نظر داور و با توجه به اوضاع و احوال خاص آن قضیه، آن مدت کمتر یا بیشتر تعیین گردد.

البته رویه نشان داده است که عملکرد داوران در تعیین پانزده ماه متغیر بوده است. در برخی دعاوی، آنها این مدت را به‌عنوان استاندارد تعیین کرده‌اند. در برخی دیگر، داوران، مدت زمان ۱۵ ماه را به‌عنوان حداکثر در نظر گرفته‌اند و در پاره‌ای موارد، ایشان بر این عقیده بوده‌اند که مدت زمان ۱۵ ماه نه به‌عنوان حداقل (کف) و نه به‌عنوان حداکثر (سقف) در نظر گرفته شود.

۲-۱- رویه رسیدگی‌ها در تعیین مدت زمان متعارف

بنا به تحقیقی که در مقاله خود انجام داده است، گزارش سالانه رکن حل اختلاف به سال ۲۰۱۱ بیانگر آن است که تا ۳۰ سپتامبر ۲۰۱۱، در ۶۵ دعوا، مدت زمان متعارف از طریق بند (ب) (۳) یعنی راهکار مذاکره طرفین تعیین شده که در میان این ۶۵ اختلاف، تنها در دو مورد آنها، بیشتر از پانزده ماه به‌عنوان مدت زمان متعارف تعیین شده است. در یکی از این دو، ۱۷ ماه و نه روز و در دیگری، ۲۴ ماه تعیین گردیده است. در ۵ مورد این اختلافات، مدت زمان متعارف دقیقا ۱۵ ماه بوده و در ۵۸ مورد باقیمانده، این مدت کمتر از ۱۵ ماه بوده است (از حداقل آنها یعنی ۴ ماه و نه روز تا طولانی‌ترین آنها، ۱۴ ماه و ۴ روز). علاوه بر آن، در ۷ مورد دیگر، مدت زمان متعارف مستقیما و به‌موجب ماده ۷-۴ موافقتنامه راجع به یارانه‌ها و اقدامات جبرانی، این مدت توسط هیات رسیدگی تعیین شده است. در ۲۸ مورد هم این مدت یا به دلیل راه حل توافقی طرفین و یا استرداد شکایت و یا توقف اقدام ختاکارانه تعیین نشده است، این گزارش هم‌چنین نشان می‌دهد که تا ۳۰ سپتامبر ۲۰۱۱، در ۲۵ دعوا، مدت زمان متعارف از طریق راهکار سوم یعنی داوری مشخص شده است. در میان این ۲۵ مورد، تنها در یک مورد، مدتی بیشتر از ۱۵ ماه (یک ماه بیشتر) داده شده است. در سه مورد، دقیقا ۱۵ ماه و در ۲۱ مورد، کمتر از ۱۵ ماه (از حداقل ۶ ماه تا حداکثر ۱۴ ماه و ۱۱ روز) تعیین شده است. همانگونه که این آمار نشان می‌دهد داوران ترجیح داده‌اند تا مدتی کمتر از ۱۵ ماه را به‌عنوان مدت زمان متعارف تعیین کنند و این مساله نه تنها این نظر که مدت ۱۵ ماه به‌عنوان حداکثر تعیین شده است را تقویت می‌کند؛ بلکه همسو با هدف رکن حل اختلاف در بازگشت عضو خاطی به رعایت قوانین و مقررات و حل و فصل اختلاف در کوتاه‌ترین زمان ممکن است.

۳-۱- معیارهای تعیین‌کننده متعارف در اعطای مدت

هرچند مدت زمان متعارف نباید بیشتر از پانزده ماه از زمان پذیرش گزارش هیات‌ها یا رکن استیناف به طول انجامد؛ اما بسته به اوضاع و احوال خاص اختلاف، این مدت می‌تواند کوتاه‌تر یا طولانی‌تر پیش‌بینی شود. از آنجا که تفاهم‌نامه، معیاری جهت تعیین مدت زمان متعارف پیش‌بینی نکرده است، حل و فصل موضوعات اختلافی معمولا به میزان این مدت اعطایی وابسته می‌شود.

زبان دوپهلو و مبهم ماده ۳-۲۱ تفاهم‌نامه نیز موجب آشفتگی بیشتر در تعیین مدت زمان متعارف شده است. در زیر مهم‌ترین دفاعیاتی که کشورهای خاکی و شاکی در جهت اعطای مهلت بیشتر یا کمتر بدان توسل جسته‌اند مطرح می‌شود و سپس نظریه منتخب ارائه می‌شود.

۱-۳-۱- پیچیدگی‌های ساختاری و تشریفات قانونی

سادگی یا پیچیدگی ساختار قدرت، نحوه تعامل و ارتباط قوا براساس قانون اساسی کشور از مهم‌ترین عوامل تعیین‌کننده مدت زمان متعارف است؛ یعنی هرچقدر این ساختار پیچیده‌تر باشد چون عضو متعهد ناگزیر از انجام اقدامات بیشتری در جهت فراهم ساختن اجرای دستورها و توصیه‌ها می‌باشد در نتیجه باید مدت زمان بیشتری تعیین گردد. برای مثال، در اختلاف راجع به مشروبات کره، این کشور با این استدلال که عملی کردن توصیه‌ها مستلزم اصلاح قانون مالیات بر مشروبات است و انجام آن نیز با توجه به محدودیت‌های قانون اساسی مستلزم رعایت تشریفات زیادی است، درخواست کرد تا مهلتی بیشتر از ۱۵ ماه برای وی تعیین گردد. هرچند اتحادیه اروپا با این توجیه که بر اساس قانون اساسی کره، این کشور می‌تواند جلسه فوق‌العاده تشکیل داده و تقاضای اعطای مهلت کمتری را نماید اما در نهایت داور چنین رای داد که عضو خاکی نباید به انجام اقدامات فوق‌العاده ناگزیر شود بلکه وی باید بتواند در فرایند معمول، توصیه‌ها و تعهدات خویش را اجرا نماید. در اختلاف موز- اتحادیه اروپا نیز، اتحادیه با این دفاع که اصلاح نظام واردات موز مستلزم انجام تشریفات پیچیده تقنینی است و تصویب مراجع متعدد قانونگذاری اتحادیه یعنی پارلمان، کمیسیون اروپائی و شورای اتحادیه اروپا ضروری است، درخواست اعطای مهلت بیشتری نمود. داور نیز با تصدیق این ادعا و احراز پیچیدگی انجام فرایند تغییر قوانین و مقررات، با درخواست متقاضی موافقت کرد و ۱۵ ماه و یک هفته را به‌عنوان مدت زمان متعارف در نظر گرفت.

برخلاف قضیه فوق، در اختلاف تشخیص نوع جوجه - اتحادیه اروپا، داور چنین رای داد چون کمیسیون اروپائی به‌تنهایی و بدون ضرورت مداخله دیگر نهادها از جمله شورا یا پارلمان اروپا، می‌تواند اقدامات لازم پیشنهادشده توسط اتحادیه را عملی نماید لذا انجام اقدامات از نوع تقنینی نبوده و به زمان کمتری نیاز دارد.

عضو خاکی معمولاً تلاش می‌کند تا با پیچیده نشان دادن ساختار تقنینی جهت اصلاح فرایندها و اجرای توصیه‌ها از مدت زمان بیشتری بهره‌مند گردد؛ اما در مقابل عضو شاکی نیز می‌تواند با اثبات این موضوع که اصلاح وضعیت فعلی به مراتب ساده‌تر از انجام فرایند دشوار قانون‌گذاری است، خواستار نادیده گرفتن درخواست این عضو جهت اعطای مهلت بیشتر گردد.

اختلاف اتومبیل - اندونزی با اتحادیه اروپا نمونه‌ای از این موارد است. در این اختلاف، اتحادیه اروپا به عنوان عضو شاکی اظهار داشته است داور باید ماهیت حقوقی اقدامات و همچنین تشریفات لازم جهت پذیرش نوع خاصی از اقدام را مطابق قانون ملی عضو خاکی در نظر گیرد. از آنجا که رعایت توصیه‌ها توسط دولت اندونزی مستلزم انجام اقدامات اداری و اجرائی و نه تغییر قوانین و مقررات است؛ لذا این دولت به وقت کمتری در مقایسه با تغییر قوانین و مقررات که از طریق قوه قانونگذاری باید صورت گیرد، نیاز دارد.

۱-۳-۲- حساسیت‌های سیاسی و منازعات داخلی

این عامل نیز در خیلی از موارد توسط عضو خاطی به منظور افزایش مدت زمان متعارف عنوان می‌شود که در اکثر موارد هم موردپذیرش قرار نمی‌گیرد. برای مثال در اختلاف راجع به مواد داروئی کانادا، این دولت اظهار داشت اصلاح مقررات مرتبط از لحاظ سیاسی بسیار حساس است و مدعی شد که حداقل به ۱۱ ماه زمان نیاز دارد تا پس از مشورت با سهامداران، گروه‌های ذینفع و مردم نسبت به اصلاح مقررات اقدام کند؛ اما داور با این استدلال که اصلاح قانون ثبت اختراعات کانادا اگرچه اثر مهمی بر نظام بهداشت و درمان و سلامت کانادا دارد، اما شدت مخالفت‌های سیاسی عاملی تعیین‌کننده در تعیین مدت زمان متعارف نمیباشد و درخواست را نپذیرفت. به تعبیر داور، «تمامی اختلافات در سازمان تجارت جهانی در سطح داخلی کشورهای عضو به یک موضوع چالشی و متنازع‌فیه تبدیل می‌گردد و در نتیجه این عامل نباید موردتوجه قرار گیرد».

از آنجا که حادث شدن تبعات ناشی از اجرای دستورها و توصیه‌ها به خاطر ایجاد تغییرات همواره طبیعی می‌نماید، عضو شاکی می‌تواند از داور خواستار نادیده گرفتن این دفاعیات شود. در اختلاف راجع به مالیات بر مشروبات ژاپن، آمریکا اظهار داشت در هر زمان که دولت درصدد توقف حمایت از صنایع داخلی خود برآید منازعات و مباحثات سیاسی داخلی به اوج خواهد رسید و این امر اجتناب ناپذیر است پس در تعیین مدت زمان متعارف باید به مسائل فنی توجه شود و نه به ملاحظات سیاسی. داور با این استدلال که ژاپن وجود هرگونه اوضاع و احوال خاص که اقتضای اعطای مهلتی بیشتر از ۱۵ ماه بنماید را اثبات نکرده است، درخواست این کشور را نپذیرفت و مهلت ۱۵ ماه را تعیین نمود.

در اختلاف کپی‌رایت – ایالات متحده آمریکا، اتحادیه اروپا به عنوان عضو شاکی با استناد به تصویب سریع تعدادی از قوانین کپی‌رایت ایالات متحده، عمل به اجرای دستورها و توصیه‌های رکن حل‌وفصل را مستلزم اعطای مهلت زیاد ندانست. اتحادیه اروپا اظهار داشته است که پیچیده‌ترین قسمت‌های قانون در کوتاه‌ترین زمان بین ۲۸ تا ۱۱۳ روز به تصویب رسیده است. در این اختلاف، داور با استدلال‌های اتحادیه مبنی بر اینکه وجود هرگونه حساسیت یا کشمکش داخلی بی‌تأثیر است، موافقت کرد.

البته در مواردی، داور به این عامل توجه کرده و مهلت بیشتری را در نظر گرفته است. در دعوای راجع به محصولات کشاورزی شیلی، داور با این استدلال که تغییر قیمت این محصولات تأثیر بسیار مهمی بر رویه کشاورزی و در نتیجه اقتصاد کشاورزی محور این کشور خواهد داشت به این ملاحظات سیاسی و منازعات داخلی توجه نمود. نکته مهم که در این اختلاف گزارش شده است آنکه طرف مقابل شیلی یعنی آرژانتین نتوانسته بی‌اعتباری استدلال شیلی را در نزد داور اثبات نماید. یعنی داور بین ادعاهای دو عضو طرف اختلاف که یکی در جهت کسب مهلت بیشتر و دیگری در جهت کاهش آن تلاش می‌کند به قضاوت می‌نشیند و سپس مهلت متعارف را تعیین می‌کند.

تغییر شرایط سیاسی و به‌طور خاص برگزاری انتخابات و به تبع آن تغییر رئیس جمهور و دیگر مقامات اجرائی از دیگر دفاعیاتی است که کشورهای خاطی جهت تحصیل مهلت بیشتر از داور بدان توسل جسته‌اند. در اختلافات افسست، کپی‌رایت و قانون ۱۹۱۶ ایالات متحده آمریکا، این کشور برگزاری انتخابات ریاست جمهوری را دلیل اعطای مهلت بیشتر عنوان کرده و از داور درخواست تعیین مهلت حداقل ۱۵ ماه را نموده است. آمریکا بیان داشته با برگزاری انتخابات، رئیس جمهور و سایر مقامات اجرائی تغییر میکنند و عمل به توصیه‌ها مستلزم هماهنگی با رئیس جمهور جدید و دیگر مقامات اداری خواهد بود. شایان ذکر است داور به این دفاع توجه نکرده و مهلت ۱۰

ماه را مقرر نمود.

۱-۳-۳- وضعیت اقتصادی

موقعیت اقتصادی کشور مجری تعهدات از دیگر معیارهای مهم و تعیین کننده طول مدت زمان متعارف است که در آن، عوامل مختلفی از جمله مشکلات مالی و وضعیت توسعه یافتگی دو طرف اختلاف مورد توجه قرار می گیرد. برای مثال، در اختلاف راجع به صنعت خودروسازی اندونزی، این کشور درخواست کرد به دلیل وضعیت بد اقتصادی، مهلتی بیشتر از ۱۵ ماه جهت اصلاح ساختار فعلی به ایشان داده شود. اندونزی در تقاضایش تأکید کرد غیرقابل اجرا بودن توصیه ها و تعهدات، ناشی از تشریفات قانونی نبوده بلکه به دلیل مسائل بد اقتصادی است. این کشور همچنین اشاره داشته اقتصادش در معرض نابودی است و بسیاری از شرکت ها از جمله صنعت خودروسازی با تعداد زیادی کارگر در حال ورشکستگی است و با توجه به تأثیر بسیار زیادی که این صنعت بر اقتصاد دارد، انجام تعهدات نیازمند مطالعات و تحقیقات جامعی خواهد بود تا بتواند زمینه اعمال این تعدیلات را فراهم نماید؛ اما داور توجیهات کشور مذکور را نپذیرفت و بیان داشت انجام دستورها و توصیه ها مستلزم حرکتی ولو ناچیز توسط عضو خاطی است و این موضوعات با توجه به اوضاع و احوال خاص اختلاف، بی تأثیر و نامربوط است.

درجه توسعه یافتگی طرفین اختلاف از دیگر مولفه های مهم در تعیین مدت زمان متعارف است. ماده ۲-۲۱ تفاهم نامه، توجه خاص به منافع کشورهای در حال توسعه را در ارتباط با اقداماتی که در فرایند حل و فصل اختلاف مورد حکم قرار می گیرد خواستار شده است. در همین راستا داوران نیز کموبیش در تعیین مدت زمان متعارف به این موضوع توجه داشته اند.

برای مثال، در اختلاف راجع به صادرات پوست گاو از آرژانتین، دولت آرژانتین از داور درخواست کرد تا جهت انجام اصلاحات به دلیل وضعیت بسیار وخیم مالی که در چند سال گذشته برای این کشور اتفاق افتاده است، ۴۶ ماه و ۱۵ روز فرصت به وی داده شود که البته داور در این مورد هم با این درخواست مخالفت کرد.

۱-۳-۴- سایر معیارها

مطالعات علمی از دیگر معیارهایی است که در تعیین مدت زمان متعارف می تواند حائز اهمیت باشد. مقصود از مطالعات علمی، تحقیقات و پژوهش هایی است که لازم است عضو متعهد به منظور فراهم نمودن زیرساخت های لازم جهت انجام اصلاحات و انجام دستورها انجام دهد. برای مثال، در اختلاف راجع به واردات ماهی قزل آلاي استرالیا، این دولت تعیین مدت بیشتری را جهت ارزیابی مخاطرات و مطالعات علمی خواستار شد.

دیگر تعهدات بین المللی عضو اجراکننده هم می تواند در طول این مدت تأثیرگذار باشد .

برای مثال، در قضیه موز جامعه اروپا، این عضو درخواست کرد تا ۱۵ ماه و یک هفته به عنوان مدت زمان متعارف تعیین گردد. جامعه اروپا در توجیه درخواست خود بیان داشت که اصلاح نظام واردات فعلی اش، کار بسیار سخت و پیچیده ای است، زیرا این امر مستلزم برقراری تعادل میان تعهدات موافقت نامه های سازمان تجارت جهانی و عهدنامه لومه می باشد.

۴-۱- مروری بر مهم‌ترین دفاعیات و طرح پیشنهادهای لازم

همانگونه ذکر شد، ماده ۲۱ (۳) (ج) تفاهم‌نامه مقرر داشته است بسته به «اوضاع و احوال خاص هر قضیه»، مهلت متعارف ممکن است کوتاه‌تر یا طولانی‌تر شود. این انعطاف موجب گردیده هر یک از طرفین اختلاف در جهت افزایش یا کاهش آن به دفاعیاتی متوسل شوند. بنابر گزارش‌های موجود، مهم‌ترین دفاعیاتی که کشورهای عضو بدان استناد کرده‌اند عبارتند از: ساختار تقنینی و تشریفات تغییر قوانین و مقررات، حساسیت‌های داخلی و مسائل سیاسی، مشکلات مالی و بار هزینه‌ای، درجه توسعه‌یافتگی، مطالعات علمی و وجود دیگر تعهدات بین‌المللی. بدیهی است با توجه به زبان تفاهم‌نامه مبنی بر وجود هرگونه اوضاع و احوال خاص، امکان استناد به هر دلیلی در جهت افزایش یا کاهش مهلت وجود دارد اما عوامل فوق، مهم‌ترین عوامل به شمار می‌آیند. از آنجا که معیار دقیقی در خصوص پذیرش یا رد این عوامل وجود ندارد و تشخیص موجه بودن استناد به هر یک از آنها به صلاحدید داور بستگی دارد؛ همین مساله موجب شده تا نتوان با قاطعیت از درجه احتمال شکست یا پیروزی در خصوص استناد به هر یک از این استدلال‌ها سخن گفت. با این وجود، این موضوع تثبیت شده است که چنانچه اجرای دستورها و توصیه‌ها مستلزم تغییر قوانین و مقررات باشد و بر اساس ساختار حاکمیت، تغییر قوانین نیازمند طی تشریفات پیچیده و مفصل و زمانبر باشد، داوران بدان توجه جدی کرده و آن را عاملی مؤثر جهت اعطای مهلت بیشتر در نظر گرفته‌اند؛ اما در مقابل، استناد به مشکلات مالی و بودجه‌ای عضو مجری تعهدات، دفاعی چندانی قوی نبوده و داوران عموماً از آن به عنوان معیاری مؤثر در تعیین مهلت ندانسته‌اند. در خصوص دفاعیاتی که به مسائل سیاسی و منازعات داخلی مربوط می‌شود، داور بیش از هر عامل دیگر به سلیقه و صلاحدید خود عمل می‌کند و موفقیت کشور استناد کننده به این عامل در مقایسه با سایر عوامل کمتر است.

به نظر می‌رسد برای اکثریت اعضای سازمان تجارت جهانی یعنی کشورهای در حال توسعه و کشورهای در حال گذار به اقتصاد آزاد که حدود سه‌چهارم اعضای سازمان را تشکیل می‌دهند، استناد به درجه توسعه‌یافتگی مهم‌ترین دفاعی است که این قبیل اعضا می‌توانند مطرح نمایند. از یک طرف، به کشورهای در حال توسعه فرصت داده شده تا بتوانند در یک دوره انتقالی نسبت به اصلاحات اقتصادی اقدام و خود را با تعهدات دشوار سازمان تطبیق دهند و از طرف دیگر، کشورهای توسعه‌یافته مکلفند بازارهای خود را به روی کالاهای تولیدی کشورهای در حال توسعه و به‌ویژه کمتر توسعه‌یافته باز کنند و به این کشورها کمک‌های فنی ارائه نمایند. چنانچه به تشخیص رکن حل و فصل اختلاف، کشور در حال توسعه ناقض تعهدات باشد، اجرای دستورها و توصیه‌ها مرهون اعطای مهلت بیشتر است. توجه به نیازها و منافع کشورهای در حال توسعه نه تنها یکی از اصول مهم حاکم بر سازمان بوده بلکه در تفاهم‌نامه نیز بدان تأکید شده است اگرچه در عمل به تمام و کمال رعایت نمی‌شود. درواقع، ماهیت ارادی و داوطلبانه بودن مساعدت کشورهای توسعه‌یافته به کشورهای در حال توسعه موجب شده تا کشورهای توسعه‌یافته بعضاً به‌طور مشروط و به‌صورت انتخابی و گزینشی مبادرت به اعطای ترجیحات تجاری به کشورهای در حال توسعه نمایند. بدیهی است در صورتیکه کشورهای در حال توسعه، معیارها و استانداردهای مقرر شده توسط کشورهای اعطاکننده را رعایت نکنند، این کشورها دیگر تمایلی به ادامه رفتار متفاوت نداشته و درصدد توقف آن خواهند بود.

مولفه دیگری که به‌ویژه از سوی داوران باید در تعیین مهلت در نظر گرفته شود، حسن نیت یا سوءنیت عضو خاطی در نقض قوانین و مقررات است. گاهی اوقات، عضو خاطی تعمداً در نقض قوانین و مقررات نداشته و

چهبسا اقدامات طرف مقابل و یا ثالث موجب نقض قواعد گردیده است. در این موارد، اعطای مهلت بیشتر، متناسب با درجه تقصیر عضو خاطی است و بالعکس چنانچه عضو خاطی تعمداً مبادرت به نقض مقررات نموده باشد، تعیین مهلت کوتاه‌تر یکی از اهرم‌های مناسبی است که داور با به‌کارگیری آن می‌تواند موجب بازدارندگی عضو خاطی از ارتکاب دیگر اقدامات ناقض تعهدات گردد.

از حیث بار اثبات نیز، ذکر این نکته ضروری است که داوران در تعیین مهلت متعارف به مدارک، دلایل، ادعاها و اظهارات هر یک از طرفین توجه کرده و سپس به قضاوت می‌نشینند. لذا موفقیت هر یک از طرفین اختلاف منوط به طرح ادعاها، دلایل و استدلال‌های قوی خواهد بود. به همین دلیل نکته‌ای که باید موردتوجه طرفین اختلاف قرار گیرد ارائه اسناد و مدارکی است که صحت ادعاها را اثبات نماید. لذا چنانچه عضو خاطی درصدد تحصیل مهلت بیشتر برآید، عضو شاکی نیز می‌تواند با ارائه استدلالها و ادله‌ای که طبعاً در تعارض استدلالهای طرف مقابل است، خواستار رد درخواست ایشان گردد. با توجه به اینکه داور تنها مجاز به تعیین مهلت و نه چگونگی انجام دستورها و توصیه‌ها است لذا طرفین باید ضمن برشمردن اقدامات و تشریفات که برای عمل به دستورها لازم است، درخواست کاهش یا حذف مهلت خود را موجه و مستند نمایند.

۲- مشکلات موجود

اگرچه مدت زمان متعارف، مهلتی ارفاقی به عضو خاطی می‌دهد تا نسبت به اجرای توصیه‌ها و دستورهای رکن حل‌وفصل دعاوی اقدام کند، اما از آنجاکه این مهلت از طریق مذاکرات طرفین، بارها و بارها قابل تمدید است، می‌تواند موجبات سوءاستفاده از آن را فراهم نماید.

رکن حل‌وفصل، همچنین قادر به نظارت مؤثر نسبت به اجرای تعهدات توسط عضو خاطی در طول دوره نمی‌باشد. علاوه بر آن، انعطاف بیش از حد در تعیین مدت، بر اجرای تعهدات کشور خاطی اثرگذار است. بی‌توجهی به منافع کشورهای در حال توسعه، مشکل دیگری است که در زیر بررسی خواهد شد.

۲-۱- امکان سوءاستفاده از مدت زمان متعارف

هرچند مشاوره یا مذاکره بین طرفین، پیش‌شرط شروع فرایند حل‌وفصل اختلاف نیست اما در سراسر این فرایند امری رایج و معمول می‌باشد. مشاوره یا مذاکره ممکن است در هیات‌ها و یا در رکن استیناف و یا در حین فرایند رسیدگی اتفاق افتد. تفاهم‌نامه نیز جهت تسهیل تعیین مدت زمان متعارف این موضوع را تشویق کرده تا جایی که حتی در صورتیکه برای تعیین مدت زمان متعارف، راهکار سوم یعنی داوری انتخاب شود، طرفین می‌توانند از طریق مذاکره و با توافق با یکدیگر، مدت زمان متعارف را تعیین کرده و از داور بخواهند فرایند داوری را متوقف کرده و یا خاتمه دهد. برای مثال، در اختلاف آمریکا با کانادا – که در این اختلاف، کانادا مدعی بود، آمریکا نسبت به الوار چوب نرم تولیدی کانادا در برنامه فروش خود کمتر از ارزش واقعی قیمت‌گذاری کرده و در انجام تعهدات موافقتنامه ضد دامپینگ را نقض کرده است – این دو کشور به مدت ۵/۷ ماه به توافق رسیدند و از داور خواستند تا به فرایند داوری خاتمه دهد. پس از آن نیز این دو کشور نسبت به افزایش این مدت برای ۱۷ روز دیگر به توافق رسیدند. صرف‌نظر از این امکان فوق، در صورتی‌که این مدت توسط داور و به‌موجب ماده ۲۱(۳) (ب) تفاهم‌نامه تعیین شده باشد، طرفین می‌توانند با توافق یکدیگر، آن مدت را گسترش دهند. در دعاوی ایالات متحده آمریکا با اتحادیه اروپا در خصوص نام تجاری که اتحادیه اروپا مدعی بود قانون جامع ضبط اموال آمریکا

مطابق با تعهدات این کشور به موجب موافقتنامه تریپس نمی‌باشد، ابتدا دو کشور توافق کردند تا تاریخ ۳۱ دسامبر ۲۰۰۲ و یا تاریخی که جلسه فعلی کنگره به تعویق افتد هرکدام که دیرتر باشد، در هر حال دیرتر از ۳ ژوئن ۲۰۰۳ نخواهد بود، آمریکا به تعهداتش عمل کند. متعاقب آن، آنها مجدداً نسبت به تمدید این مدت در صورت مقتضی توافق کردند که بر همین اساس، سه و نیم سال دیگر، یعنی تا ۳۰ ژانویه ۲۰۰۵ این مدت تمدید شد.

اگرچه هدف اصلی تفاهم‌نامه، رعایت سریع قوانین و مقررات است اما این امکان که تفاهم‌نامه برای عضو خاطی فراهم آورده تا در مدت زمان خاصی تعهدات خود را اجرا نماید، می‌تواند نوعی سوءاستفاده را موجب شود که اثری مخرب و معکوس بر منافع دیگر اعضای سازمان و به‌طور کلی نظام چندجانبه تجاری حاکم بر این سازمان خواهد داشت. اثر معکوس هم از این واقعیت سرچشمه می‌گیرد که درست است که طرفین با توافق با یکدیگر مدت را تمدید می‌کنند اما این توافق بر رضای باطنی عضو زیان‌دیده دلالت ندارد. علاوه بر آن، تمدید مدت می‌تواند زمینه بروز اختلافات با دیگر اعضا را فراهم نماید؛ چراکه بر اساس اصول سازمان تجارت جهانی به‌ویژه اصل عدم تبعیض، اعضا با یکدیگر باید رفتاری یکسان و برابر داشته باشند. در حالی که وقتی کشوری به عضو خاطی مدت زمان بیشتری را برای اجرای تعهدات اعطا می‌کند ممکن است تمایلی به اعطای این فرصت به عضو دیگر نداشته باشد و همین امر موجب بروز اختلاف با دیگر اعضا گردد.

۲-۲- فقدان نظارت بر اجرای تعهدات در طول مدت اعطایی

این مشکل زمانی پیش می‌آید که عضو خاطی قصد اجرای تعهدات را در مدت زمان متعارف نداشته و از فرصت اعطایی به عنوان یک راهبرد تأخیری در اجرای تعهدات استفاده می‌کند. متأسفانه تفاهم‌نامه جهت جلوگیری از این وضعیت و نظارت بر فرایند اجرای تعهدات توسط عضو خاطی مقررهای ندارد. اگرچه ماده ۳-۲۱ عضو خاطی را مکلف مینماید تا قصد خود مبنی بر اجرای تعهدات را به رکن حل‌وفصل دعاوی اطلاع دهد اما عموماً هیچ عضوی صراحتاً اظهار نمی‌کند که حاضر به اجرای تعهدات نیست، زیرا این امر نه تنها موجب نارضایتی و شکایت دیگر اعضا می‌شود بلکه موجبات شکایت عضو زیان‌دیده به رکن حل اختلاف جهت تجویز اقدامات تلافی‌جویانه و متقابل را نیز فراهم خواهد کرد. نمونه نادر این مورد را می‌توان به اختلاف کانادا با برزیل در خصوص اعطای یارانه به هواپیماها اشاره کرد، دولت کانادا اعلام داشت به توصیه‌های رکن حل اختلاف پایبند نخواهد بود و متعاقب آن برزیل نیز از این مرجع درخواست تجویز اقدامات متقابل نمود. بنابراین معمولاً چنین رویه در پیش گرفته می‌شود که عضو متخلف پایبندی خود را به رعایت قواعد و مقررات و اجرای توصیه‌ها اعلام می‌کند اما با روش‌های مختلفی از اجرای آن طفره می‌رود. لذا از آنجا که در فاصله بین زمانی که عضو خاطی پایبندی خود را به اجرای تعهدات و توصیه‌های رکن حل‌وفصل اعلام می‌کند تا انقضای مهلت معقول هیچ‌گونه اقدامات موقتی و پیشگیرانه به وی تحمیل نمی‌شود، ممکن است عضو خاطی از این مهلت جهت تداوم اقدامات ناقض قواعد و مقررات استفاده نماید.

از شایع‌ترین موارد، دعاوی موز و هورمون اتحادیه اروپا و اختلاف راجع به قانون کپی‌رایت ایالات متحده آمریکا است. در هر یک از این دعاوی، هر دو عضو خاطی یعنی اتحادیه اروپا و آمریکا در گزارش‌های خود به رکن حل اختلاف اعلام داشتند در حال تهیه مقدمات اجرای تعهدات از جمله مطالعات علمی و بررسی گزینه‌ها جهت عملی کردن آنها می‌باشند؛ در حالی که عملاً نشانه‌ای از پایبندی به توصیه‌ها دیده نمی‌شد.

ملاحظه می‌شود در صورت اجرای نادرست و یا از روی سوءنیت تعهدات، رکن حل‌وفصل دعاوی فاقد قدرت

اجرایی و نظارتی است. ماده ۶-۲۱ تفاهم نامه تنها مقرر میدارد رکن حل و فصل دعاوی باید بر اجرای توصیه ها و دستورات نظارت و مراقبت نماید. گرچه این ماده از اصطلاح «باید» استفاده کرده که بر تکلیف و نه حق رکن حل و فصل اختلاف اشاره دارد اما تنها کاری که مرجع در این خصوص انجام می دهد آن است که موضوع اجرا یا عدم اجرای تعهدات را در گزارش ها و جلسات خود منعکس می نماید. البته این موضوع نیز تا ۶ ماه پس از تعیین مدت زمان متعارف نمی تواند انجام شود؛ مگر اینکه این رکن غیر آن مقرر را کرده باشد.

رکن حل و فصل دعاوی تنها می تواند کشور خاطی را ملزم نماید حداقل ۱۰ روز قبل از تشکیل جلسه، گزارش خود در خصوص پیشرفت انجام تعهدات را ارائه دهد. لذا در عمل، مراقبت نسبت به اجرای توصیه ها، توسط عضو زیان دیده صورت می پذیرد که دارای نفع مستقیم در اختلاف است. چنانچه عضو خاطی تعهدات را اجرا نکند عضو زیان دیده گزینه های زیادی را در اختیار ندارد و تنها می تواند درخواست مشورت با عضو خاطی جهت چگونگی اجرای دستورات را بنماید. در صورت شکست در مشورت یا مذاکره، او درخواست حل و فصل اختلاف از طریق ارجاع به داوری را به استناد ماده ۵-۲۱ خواهد نمود. حتی در فرضی هم که عضو متخلف از اجرای تعهدات امتناع کرده یا آنها را با تأخیر انجام دهد رکن حل اختلاف تنها می تواند بنا به درخواست عضو زیان دیده، انجام اقدامات تلافی جویانه را مجاز شمارد لذا این مرجع هیچ گونه قدرت اجرائی نداشته و کشور زیان دیده فرای ملاحظات اقتصادی یا سیاسی، اغلب به دلیل مشکلاتی که چنین اقدامات برای وی به همراه دارد یا از انجام آن خودداری کرده و یا در صورت اقدام، با طیب خاطر آنها را اجرائی نمی کند. این راهکار نادرست تفاهم-نامه، نه تنها موجب عدم نظارت کافی توسط رکن حل و فصل شده است بلکه عدم پایبندی به تعهدات و تأخیر در اجرای آنها را به همراه داشته است؛ کما اینکه فقدان قوه اجرائی رکن، مزید بر علت شده و بر وخامت اوضاع افزوده است.

۲-۳- انعطاف پذیری بیش از حد در تعیین مدت زمان متعارف

آزادی عمل در تعیین مدت زمان متعارف نه تنها زمانی که طرفین از طریق مذاکره این مدت را تعیین می کنند، بلکه در موردی هم که این مدت توسط داور تعیین می شود قابل اعمال است.

در حالیکه ماده ۲۱ (۳) (ب) تفاهم نامه مقرر می دارد طرفین ۴۵ روز فرصت دارند تا در خصوص تعیین مدت زمان متعارف با یکدیگر مذاکره نمایند، ماده ۲۱ (۳) (ج) آن، این مدت را برای داور به ۹۰ روز افزایش داده است. ماده ۲۱-۴ نیز اظهار میدارد جز در مواردی که طرفین به گونه دیگری توافق کرده باشند این مدت از روزی که هیات تشکیل می شود تا روز تعیین مدت زمان متعارف نباید بیشتر از ۱۵ و نهایتاً ۱۸ ماه در تحت هر شرایطی باشد؛ اما در عمل مدت ۴۵ یا ۹۰ روزه جهت تعیین مدت زمان متعارف در بسیاری از دعاوی، افزایش یافته است.

گزارش سالانه رکن حل و فصل دعاوی حاکی از آن است که میزان زمانی که برای تعیین مدت زمان متعارف صرف شده از صفر تا ۲۱۲ روز بوده که میانگین آنها ۸۱ روز می شود که در مقایسه با مهلت ۴۵ روزه، ۳۶ روز اضافه تر است. این گزارش همچنین نشان می دهد در مورد تعیین مدت توسط داوران از حداقل ۱۰۳ روز تا حداکثر ۲۵۶ روز متغیر بوده یعنی با میانگین ۱۴۴ روز که ۵۴ روز فراتر از مهلت تعیین شده ۹۰ روزه است.

لازم به ذکر می باشد چون زمانی که برای تعیین مدت زمان متعارف صرف می شود داخل در زمان اجرای تعهدات است لذا تأخیر زیاد در تعیین این مدت باعث کوتاه شدن زمان اجرا و در نتیجه ناتوانی عضو خاطی در اجرای تعهدات را به دنبال خواهد داشت که در این صورت، عضو خاطی می تواند با طرف زیان دیده نسبت به افزایش

این مدت به توافق برسد که بازهم می‌تواند موجبات تأخیر در اجرا را به همراه داشته باشد. موضوعی که باهدف نظام حل‌وفصل اختلاف مبنی بر حل‌وفصل سریع اختلاف در تعارض آشکار است.

۲-۴- عدم توجه کافی به منافع کشورهای در حال توسعه

تفاهم‌نامه در مواد مختلفی، رفتار ویژه و متفاوت با کشورهای در حال توسعه را توصیه نموده است. در خصوص مدت زمان متعارف، این رفتار به‌طور خاص در ماده ۲۱ انعکاس یافته است.

به‌موجب این ماده، علاوه بر اینکه توجه خاصی به منافع کشورهای در حال توسعه در خصوص اختلاف حادث شده ضروری دانسته شده است بلکه مقرر شده تا چنانچه تخلفی توسط کشور در حال توسعه اتفاق افتد رکن حل‌وفصل دعاوی باید بررسی کند چه اقدام مناسبی را اتخاذ کرده و اگر شکایتی توسط این کشور مطرح شود در بررسی گزینه‌های مناسب، رکن حل‌وفصل

دعاوی نه‌تنها باید پوشش تجاری اقدامات را مدنظر قرار دهد بلکه به تأثیر آن اقدامات بر اقتصاد این کشورها هم توجه کند. درواقع قاعده کلی رفتار ویژه در مورد کشورهای در حال توسعه و کشورهای با کم‌ترین درجه توسعه‌یافتگی که در نظام حقوقی سازمان تجارت جهانی رعایت می‌گردد، در مورد نظام حل‌وفصل اختلافات در چارچوب این سازمان نیز اجرا می‌شود و در این راستا به‌طور خلاصه موارد زیر به کشورهای در حال توسعه اختیار داده شده است الف) انتخاب آئین سریع‌تری برای رسیدگی به اختلافات این کشورها با سایر کشورها؛

ب) درخواست مهلت زمانی بیشتر برای آمادگی جهت دفاع

ج) درخواست معاضدت‌های حقوقی تکمیلی از سازمان تجارت جهانی

با همه این تفاسیر، مقررات تنها به توصیه‌های کلی و عمومی بسنده کرده و معیارهای جزئی که طی آن باید اقدامات لازم جهت توجه به منافع کشورهای در حال توسعه انجام گیرد ارائه نشده است. برای مثال در فرضی که هر دو طرف اختلاف، در حال توسعه باشند به نحو تفصیل مشخص نشده است که چگونه می‌توان بین منافع این دو کشور جمع نمود.

بررسی رویه عملی سازمان تجارت جهانی نشان می‌دهد که علی‌رغم توجه داورها به منافع کشورهای در حال توسعه، ایشان توجه بیشتری به منافع کشورهای توسعه‌یافته داشته‌اند. بنا به تجزیه و تحلیل آمار اختلافات مندرج در گزارش سالانه رکن حل‌وفصل اختلاف که توسط کیان صورت گرفته است در ۱۵ اختلاف، کشور در حال توسعه عضو خاطی بوده و از این تعداد در ۴ مورد، مدت زمان متعارف توسط داوران و در ۱۱ مورد توسط مذاکره طرفین تعیین شده است. در ۲۶ مورد نیز کشورهای توسعه‌یافته ملزم به اجرای تعهداتی بوده‌اند که در ۱۸ مورد آن، این مدت توسط مذاکره تعیین شده و در ۸ مورد باقیمانده توسط داوران.

بررسی آمار اختلافات بیانگر آن است که متوسط مدت زمان متعارف برای کشورهای در حال توسعه حدود ۳۸۰ روز برای اختلافاتی بوده است که از طریق داوری این مدت تعیین شده و ۲۷۴ روز برای حالتی بوده است که طرفین با مذاکره با یکدیگر این مدت را تعیین کرده‌اند، حال آن که مهلت مذکور برای کشورهای توسعه‌یافته حدود ۳۸۵ روز برای ۸ موردی بوده که از طریق داوری مدت تعیین شده و حدود ۲۷۵ روز نیز برای مواردی می‌باشد که از طریق مذاکره مدت مشخص شده است.

با مقایسه این آمار و ارقام به روشنی مشخص می‌شود که داوران مدت زمان طولانی‌تری – حدود ۵ روز بیشتر – را برای کشورهای توسعه‌یافته نسبت به کشورهای در حال توسعه جهت انجام تعهدات در نظر گرفته‌اند.

بدون تفکیک مهلت تعیین شونده توسط داوران یا از طریق مذاکره، تفاوت ناچیزی در خصوص این مدت بین کشورهای در حال توسعه و توسعه‌یافته ملاحظه می‌شود و بیانگر آن است میانگین زمان متعارف برای کشورهای توسعه‌یافته حدود ۳۰۲ روز یعنی ۶ روز بیشتر از کشورهای در حال توسعه بوده است. لذا می‌توان چنین نتیجه گرفت که تفاهم‌نامه در عمل توجه خاصی به منافع کشورهای در حال توسعه مبذول نداشته است.

نامشخص بودن ارتباط میان ماده ۲۱-۲ و ۲۱-۳ (ج) تفاهم‌نامه که توجه خاص به منافع کشورهای در حال توسعه را مقرر داشته است، یکی دیگر از مشکلاتی است که در این خصوص وجود دارد. به‌طور واضح مشخص نیست که مهلت متعارف چه ارتباطی با اعمال رفتار ویژه و متفاوت با کشورهای در حال توسعه دارد. آیا عضو در حال توسعه تنها شامل عضو خاطی و مجری تعهدات است یا عضو شاکی و یا دیگر اعضای ثالث را هم در برمی‌گیرد؟ جالب آنکه داوران در دو اختلاف قمار – ایالات متحده آمریکا و یارانه شکر – اتحادیه اروپا، پاسخی صریح به پرسش فوق نداده‌اند. درواقع، داوران با این استدلال که مقررات شفاف در این خصوص وجود ندارد خود را مکلف به پاسخ ندانسته‌اند.

تفسیر لفظی از دو مقرر فوق‌الذکر گویای این واقعیت است که تفاهم‌نامه بین فروض مختلف قائل به تفکیک نگردیده و در هر مورد – اعم از اینکه کشور در حال توسعه مجری تعهدات باشد یا عضو شاکی و ثالث – امکان توجه خاص به کشورهای در حال توسعه وجود دارد، چون در تعیین مهلت متعارف بیشتر به شرایط عضو خاطی و مجری تعهدات توجه می‌شود و نه عضو شاکی در نتیجه می‌توان دامنه اعمال دو مقرر فوق‌الذکر را ناظر به حالتی دانست که کشور در حال توسعه عضو خاطی باشد.

۳- پیشنهادهای اصلاحی

نظر به ایراداتی که اجرای عملی تفاهم‌نامه در پی داشته است از زمان تشکیل سازمان تجارت جهانی، بازنگری و اصلاح مشکلات موجود در دستور کار قرار گرفته و تاکنون جلسات متعددی در این خصوص تشکیل شده است اما به دلیل عدم توافق اعضا بر سر موارد اصلاحی، تاکنون موفقیتی حاصل نشده است. در زیر به مهم‌ترین پیشنهادها اشاره می‌شود.

۳-۱ جدیت بخشی در مرحله شروع اجرای تعهدات

به‌موجب مقررات فعلی تفاهم‌نامه، شروع به اجرای تعهدات منوط به آن است که از زمان پذیرش گزارش هیات‌های رسیدگی یا رکن استیناف تا زمان تشکیل جلسه رکن حل‌وفصل دعاوی که در آن، عضو خاطی قصد خود مبنی بر اجرای تعهدات را اطلاع داده ۳۰ روز گذشته باشد. در جولای ۲۰۰۲، کره پیشنهادی را به رکن حل اختلاف ارائه کرد و ضمن تجزیه و تحلیل عوامل تأخیر در مرحله شروع به اجرای تعهدات، پیشنهاد کرد به‌جای مهلت ۳۰ روزه، یک مهلت فوری و سریع در نظر گرفته شود و به عضو زیان‌دیده اختیار داده شود تا با عضو خاطی در خصوص مدت زمان متعارف بلافاصله پس از پذیرش گزارش هیات‌ها وارد مذاکره شود.

در صورتی‌که طرفین نتوانند در خصوص مدت زمان متعارف یا تعیین داور در مهلت ۳۰ روزه که جلسه رکن

حلول فصل تشکیل می‌شود به توافق برسند، عضو زیان‌دیده می‌تواند از رکن حل‌وفصل درخواست کند تا دبیر کل داور را انتخاب نماید. علاوه بر آن نظر به اینکه گذشت مدت زمان برای انتشار گزارش‌ها لازم می‌باشد که این مدت برای گزارش هیات‌های رسیدگی ۲۰ تا ۶۰ روز و ۳۰ روز برای رکن استیناف است، کره پیشنهاد کرد عضو خاطی از مدت زمان مشخص شده جهت انجام اجرای دستورهای استفاده کند و مدت زمان ۳۰ روزه برای رسیدن به توافق یا تعیین داور کافی خواهد بود. علاوه بر آن، این کشور در پیشنهاد دیگری، چگونگی انطباق گزینه راهحل سریع را با ماده ۲۱(۳)(ج) در خصوص چارچوب زمانی را ارائه نمود.

بدیهی است این پیشنهادها، می‌تواند فرایند اجرای تعهدات را تسریع بخشد. همچنین از یک سو، به دلیل فقدان قوه اجرائی رکن حل‌وفصل دعاوی، عضو خاطی از اجرای تعهدات طفره می‌رود و از سوی دیگر چون رویکرد نظام حل‌وفصل اختلافات در خصوص اقدامات تلافی‌جویانه ناظر بر آینده است و به این عضو انگیزه‌ای قوی جهت اجرای توصیه‌ها و دستورات را نمی‌دهد لذا جدیت بخشیدن به مرحله شروع می‌تواند اثر زیادی بر حل مشکلات موجود داشته باشد.

رویه سازمان تجارت جهانی نیز نشان می‌دهد داوران در مرحله تعیین مدت زمان متعارف به پایبندی و اجرای فوری تعهدات توسط عضو خاطی توجه داشته‌اند. مثلاً در دعوای راجع به قانون کپی‌رایت آمریکا، داور چنین اظهار عقیده نمود، نظر به ماده ۱-۲۱ که اجرای سریع تعهدات جهت حل‌وفصل فوری اختلاف را پیش‌بینی نموده است، عضو خاطی باید همزمان با پذیرش گزارش، دستورات را اجرا کند. چنانچه در مدت زمان پذیرش گزارش‌ها و تشکیل دآوری، عضو به انجام دستورهای و توصیه‌ها بیتوجهی نشان دهد قطعاً این مساله در تعیین مدت زمان متعارف تأثیرگذار خواهد بود.

علاوه بر آن، الزام مربوط به دادن اطلاع در خصوص اجرای توصیه‌ها و دستورات باید دقیقاً مشخص شده و با جدیت بیشتری پیگیری شود. ماده ۶-۲۱ تفاهم‌نامه تنها مقرر داشته عضو خاطی باید گزارش مکتوب در خصوص پیشرفت اجرا را تسلیم کند اما اینکه این گزارش باید حاوی چه مسائلی باشد را توضیح نمی‌دهد. در عمل، برخی اعضا از جمله اتحادیه اروپا در قضیه موز و محصولات گوشتی و هورمونی و ایالات متحده آمریکا در دعوای راجع به قانون کپی‌رایت که در گذشته به آنها اشاره شد، تمایلی به ارائه گزارش‌های تفصیلی راجع به پیشرفت

اجرای تعهدات نداشته و همواره با ابهام آن را نشان داده‌اند لذا به دلیل آنکه نحوه و فرایند پیشرفت تعهدات به‌دقت و با جزئیات تبیین نشده، حق نظارت بر اجرا توسط دیگر اعضا و همچنین راهکار نظارتی رکن حل‌وفصل دعاوی می‌تواند مخدوش شود. نکته جالب توجه این است در مواردی که عضو خاطی برای اجرای تعهدات به زمان بیشتری نیاز دارد و یا نسبت به تمدید مدت زمان متعارف با طرف دیگر به توافق رسیده فوراً و بدون تأخیر گزارش داده است.

در نتیجه اصلاح این نقاط ضعف می‌تواند حداقل از حیث اخلاقی و نه حقوقی پایبندی بیشتر اعضا را موجب شود.

۳-۲- تقویت رفتار ویژه و متفاوت با کشورهای در حال توسعه

گفته شد که مقررات تفاهم‌نامه در خصوص کشورهای در حال توسعه بسیار کلی بوده و رویه سازمان هم در این خصوص موجه نیست. در همین راستا برخی از اعضا، پیشنهادهایی را در جهت حمایت از منافعشان مطرح کرده‌اند. در یکی از موارد پیشنهاد شده است در ماده ۱۰-۴، واژه «Shall» جایگزین «Should» گردد تا رعایت رفتار

ویژه و متفاوت جنبه الزامآور بیشتری پیدا کند، همچنین پیشنهاد کرده‌اند تا عبارت «موضوعاتی که نسبت به منافع اعضای در حال توسعه تأثیرگذار است» شفاف شود تا استفاده از این ماده افزایش یابد. پیشنهاد دیگر این بود اگر عضو خاکی که متعهد به انجام اقداماتی شده در کشور در حال توسعه باشد مدت زمان متعارف به ۲ تا ۳ سال افزایش یافته و در صورتیکه این قبیل کشورها زیان دیده باشند نباید بیشتر از ۱۵ ماه به طول انجامد. کشور چین هم در همین راستا پیشنهادهایی را ارائه کرده است، اگرچه عمده آنها به کاهش مدت زمان لازم برای رسیدگی ارتباط مییابد اما در عین حال گفته شده در صورتیکه عضو خاکی کشور در حال توسعه باشد نباید این مدت کاهش یابد. البته، کشورهای در حال توسعه برای سود بردن از سازوکار حل و فصل اختلافات سازمان جهانی تجارت با چالشهایی نیز روبهرو هستند. از آنجاکه توسل به این سازوکار برای حل اختلافات، معمولاً متضمن اعلام وجود موازین یا اقدامات خلاف مقررات سازمان در کشوری، توسط بازرگانان کشورهای دیگر است، وجود رابطهای نظاممند و منسجم میان بازرگانان، تولیدکنندگان و صادرکنندگان با دولت حائز اهمیت فراوانی است. اما متأسفانه چنین رابطهایدر بسیاری از کشورهای در حال توسعه وجود ندارد. به علاوه سود جستن از این سازوکار، مستلزم آگاهی و اطلاع از مقررات سازمان، حقوق و تعهدات کشور خود و همچنین حقوق و تعهدات کشورهای دیگر در سطح عمومی (اعم از دولت و جامعه) است که این نیز وجود نظام آموزشی و اطلاع رسانی جامع و گسترده ای را می طلبد. متأسفانه کشورهای در حال توسعه معمولاً فاقد چنین نظام آموزشی هستند.

هرچند پیشنهادهای متعددی در جهت حمایت از منافع کشورهای در حال توسعه مطرح شده اما این پیشنهادهای با اقبال کشورهای توسعه یافته مواجه نشده و چه بسا می تواند منجر به تعارض بیشتر بین این دسته از کشورها با یکدیگر گردد. بدیهی است با توجه به عدم وجود ضمانت اجرای مؤثر علیه نقض کنندگان مقررات سازمان تجارت جهانی، عمدتاً کشورها در جدال با نقض کنندگان تنها می مانند و در نتیجه کشورهایی که از نظر اقتصادی و سیاسی ضعیف هستند، در این نظام در عدم مزیت قرار میگیرند. لذا شایسته است ضمن اشاره کلی به ضرورت رفتار ویژه و متفاوت با کشورهای در حال توسعه، موضوعات جزئی به داوران واگذار شود تا بسته به اوضاع و احوال خاص هر اختلاف، مدت زمان متعارف را کاهش داده و یا طولانی تر پیش بینی نمایند.

۳-۳- پیش بینی قوه اجرائی و ضمانت اجرا برای تصمیم های رکن حل و فصل دعاوی

یکی از اشکالات جدی که در نظام حل و فصل اختلافات سازمان تجارت جهانی وجود دارد آن است که تصمیمات و توصیه های رکن حل و فصل دعاوی از ضمانت اجرای قوی و مؤثر برخوردار نیست. این امر بی تردید نقش نظارتی این رکن را تضعیف می نماید. از لحاظ نظری، دو روش نظارتی می تواند پیاده شود: یکی روش «گشت زنی پلیسی» و دیگری «اعلام خطر آتش». در روش گشت زنی پلیسی، مقام ناظر به بررسی اقدامات اشخاص تحت نظر می پردازد و در صورت نقض قواعد، به آنها تذکر داده و آنها را باز می دارد؛ اما در روش اعلام خطر آتش، به جای بررسی تصمیمات و اقدامات و کشف تخلفات، مجموعه ای از قواعد و تشریفات ایجاد می گردد که شهروندان و گروه ها را قادر می سازد تا در صورت نقض قواعد به مقام های مسئول گزارش داده و در صدد مطالبه خسارات وارده برآیند. در سازمان تجارت جهانی هر دو راهکار نظارتی وجود دارد. بدین توضیح که روش گشت زنی پلیسی توسط رکن بررسی خط مشی تجاری و از طریق راهکار بررسی خط مشی تجاری اعمال می شود و روش اعلام خطر آتش از طریق رکن حل و فصل دعاوی، اما از آنجا که رکن نظارت بر رویه تجاری همواره اختیار نظارت دارد باید اختیار نظارتی رکن حل و فصل افزایش یابد. از یک طرف باید دامنه نظارتی این مرجع از صرف نظارت کلی بر اجرا به

پالایش تمامی فرایندهای حل اختلاف گسترش یافته و از سوی دیگر، برای نظارت رکن حل و فصل اختلاف، مسئولیت پیش‌بینی شود. بدین مفهوم که چنانچه ثابت شود عدم اجرای دستورها به واسطه ضعف نظارت رکن حل و فصل بوده، این رکن مسئول جبران خسارات وارده قلمداد گردد و بی‌تردید باعث نظارت بیشتر و قوی‌تر این نهاد می‌گردد. در همین رابطه رکن حل اختلاف به قدرتی بیشتر از شورای وزیران سازمان تجارت جهانی نیاز دارد.

اصلاح دیگری که باید در ساختار نظام حل و فصل اختلافات صورت گیرد پیش‌بینی ضمانت اجرای پولی و مالی است. بدین صورت که اگر عضو خاطی در طول مدت زمان متعارف به تعهدات خویش عمل نکند ملزم به جبران خسارات وارده باشد. حتی در صورتی هم که از قرائن و اوضاع و احوال چنین برداشت می‌شود که این عضو در آینده تعهدات خویش را اجرا نخواهد کرد بتوان از این شیوه جبران خسارت استفاده نمود؛ یعنی چیزی شبیه «نقض پیش از موعد» که در حقوق قراردادهای وجود دارد و مطابق با رویه تجاری بین‌المللی است. بدیهی است موفقیت ضمانت اجرای مالی منوط به طراحی دقیق آن می‌باشد و لازم است تا پرداخت‌ها به نحو دقیق محاسبه شده، مدت زمان آنها مشخص گردیده و گذشته نیز مورد توجه قرار گیرد. به تکرارپذیری جریمه‌ها که عنصری مهم در بازدارندگی عضو خاطی به حساب می‌آید باید توجه کافی مبذول شود.

همچنین باید در طول مدت زمان متعارف، امکان انجام اقدامات تلافی‌جویانه وجود داشته باشد تا اشکال فعلی نظام حل و فصل اختلاف یعنی رویکرد آینده محور که موجب بی‌انگیزگی عضو خاطی به اجرای سریع تعهدات در مدت زمان متعارف و در نتیجه غیرموثر شدن آن می‌گردد، مرتفع شود. لذا باید در بازه زمانی مدت زمان متعارف، اعمال اقدامات تلافی‌جویانه توسط عضو زیان‌دیده هم امکان‌پذیر باشد تا اگر عضو خاطی به تعهدات خود عمل نکرد آن کشور بتواند بدون فوت وقت، در صدد اعمال اقدامات متقابل برآید تا بدین وسیله عضو متخلف را به اجرای تعهدات وادار نماید.

نتیجه‌گیری

یکی از تحولاتی که مذاکرات موسوم به دور اروگوئه در خصوص سازمان تجارت جهانی ایجاد کرد، علاوه بر ایجاد سازمانی جانشین گات، تدوین مؤثرتر و کارآمدتر نظام حل و فصل اختلافات بود. به موجب این نظام، در صورت احراز تخلف از سوی رکن حل و فصل دعاوی، عضو خاطی باید ضمن اعلام قصد خود مبنی بر اجرای تعهدات و دستورها به رکن حل و فصل دعاوی، فوراً و بلافاصله، دستورها و توصیه‌ها را اجرا و در صورتیکه اجرای فوری میسر نباشد، در مهلتی معقول اقدام نماید. اگرچه ماده ۳-۲۱ تفاهم‌نامه حل اختلاف، سه راهکار را در تعیین مدت زمان متعارف (یعنی الف) پیشنهاد عضو ذیربط و پذیرش رکن حل اختلاف (ب) مدت زمان تعیینی با مذاکره طرفین (ج) تعیین مدت از طریق داور الزامی، پیش‌بینی نموده است اما از آنجا که معیاری روشن و شفاف جهت تعیین این مدت ارائه نشده همین امر موجب گردیده تا در عمل مهلت‌های متفاوتی تعیین گردد. این تشتت در تعیین مهلت معقول می‌تواند قطعیت و پیش‌بینی‌پذیری نظام تجارت آزاد سازمان را به شدت تحت تأثیر قرار دهد. از همین روی ضرورت دارد تا مولفه‌هایی که در تعیین این مهلت باید مورد توجه قرار گیرد مشخص شده و مشکلات و مسائلی که به‌ویژه داوران در تعیین این مهلت با آن روبرو هستند مشخص گردد.

اگرچه داوران در تعیین مدت زمان متعارف به عواملی چون پیچیدگی‌های ساختاری و تشریفات قانونی، حساسیت‌های سیاسی و منازعات داخلی، وضعیت اقتصادی و مطالعات علمی که بر انجام اصلاحات مورد نیاز منطبق با توصیه‌های رکن حل و فصل و هم‌سو با قواعد و مقررات سازمان تأثیرگذار است، کم‌وبیش توجه

کرده‌اند، اما از آنجا که تفاهم‌نامه که سند اساسی حاکم بر حل‌وفصل است به‌روشنی از این عوامل مؤثر سخنی به میان نیاورده است، همین امر موجب شده تا رویکرد واحد و مشخصی اتخاذ نشده و این مدت بر اساس سلیقه و نظر داوران تعیین شود. شایان ذکر است میزان اقدامات و اصلاحاتی که باید جهت رفع تخلف صورت پذیرد و همچنین مشکلات و موانعی که فراروی عضو وجود دارد، باید توسط خود عضو مشخص شده و سپس داوران براساس دامنه اقدامات موردنیاز و وجود موانع و مشکلات به تعیین مدت زمان متعارف بپردازند. به بیان دیگر، داوران تنها اختیار تعیین مهلت معقول دارند و نمی‌توانند راجع به حدود اقدامات و فرایند و شیوه انجام اصلاحات اظهارنظر نمایند.

به دلیل اشکالاتی که در خصوص این مهلت وجود داشته که ازجمله مهم‌ترین آنها، امکان سوءاستفاده، فقدان نظارت بر اجرای تعهدات در طول مدت اعطایی، انعطاف‌پذیری بیش از حد در تعیین مدت و عدم توجه کافی به منافع کشورهای در حال توسعه می‌باشد، اصلاح و تعدیل این نواقص در جلسات متعدد اعضای سازمان موردبررسی قرار گرفته است. به همین جهت پیشنهادهایی نیز در راستای رفع این ایرادات ارائه گردیده است. جدیت بخشی در مرحله شروع اجرای تعهدات یعنی از زمان پذیرش گزارش ارکان حل اختلاف، کم کردن مدت تعیین داور و انتخاب داوران از فهرست داوران موجود هیات‌های رسیدگی یا رکن استیناف، اصلاح مقررات تفاهم‌نامه در خصوص توجه ویژه به منافع کشورهای در حال توسعه با تأکید بر الزام‌آوری بیشتر آن و مهم‌تر از همه پیش‌بینی قدرت اجرائی برای رکن حل‌وفصل اختلاف و طراحی ضمانت اجراهای بیشتر به‌ویژه ضمانت اجراهای مالی و پولی در کنار اقدامات تلافی‌جویانه تجاری از مهم‌ترین اصلاحاتی است که جهت موفقیت بیشتر این نظام حل‌وفصل اختلاف ارائه شده است. هرچند به دلیل اختلاف اعضا، این پیشنهادها هنوز به نتیجه نرسیده است اما انتظار می‌رود در آینده نه چندان دور، بسیاری از آنها جامه عمل پوشند.

* استادیار حقوق خصوصی دانشگاه شیراز

فصلنامه پژوهش حقوق خصوصی، دوره ۶، شماره ۲۳، تابستان ۱۳۹۷