الاستثناءات الأمنية في اتفاقيات منظمة التجارة العالمية دراسة تطبيقية على قضية المرور العابر بين روسيا وأوكرانيا لعام 2017

عبد اللطيف غزال [1] د. علي ملحم[2]

ملخص

تسمح الاستثناءات الأمنية المنصوص عليها في اتفاقيات منظمة التجارة العالمية للدول الأعضاء بتجاوز قواعد ومبادئ التجارة الدولية التي يقوم عليها نظامها التجاري المتعدد الأطراف ، وقد سمحت اتفاقيات المنظمة بهذه الاستثناءات لتمكين الدول من حماية مصالحها الأمنية عندما تتعارض مع القواد التجارية ، ولكن في السنوات الأخيرة ازداد إعمال الدول الأعضاء لهذه الاستثناءات وفرضها للقيود والتدابير التجارية الحمائية، متذرعة بحماية أمنها القومي ومدفوعة بالتفسير القائل بأن تطبيق أحكام الاستثناءات الأمنية يخضع للتقدير الذاتي للدولة المعنية ، وأدى ذلك الى نزاعات تجارية بين أعضاء المنظمة لعل أهمها النزاع المتعلق بالقيود الروسية على المرور العابر والتي فرضتها على أوكرانيا ، وقد فصل جهاز تسوية النزاعات بهذا النزاع في حكم تاريخي أعاد صياغة مفهوم الاستثناءات الأمنية وأكد وجود ضوابط موضوعية تحكم إعمال هذه الاستثناءات وتخضع لرقابة جهاز تسوية النزاعات .

كلمات مفتاحية: الاستثناءات الأمنية، منظمة التجارة العالمية، الأمن القومي، التجارة الدولية، النزاع الروسي الأوكراني

[1] طالب دكتوراه في جامعة حلب، كلية الحقوق– قسم القانون الدولي

[2] أستاذ في جامعة حلب، كلية الحقوق – قسم القانون الدولي

abstract

The security exceptions stipulated in the WTO agreements allow member states to bypass the rules and principles of international trade that underpin the multilateral trading system. The WTO agreements have provided for these exceptions to enable countries to protect their security interests when they conflict with trade rules, but in recent years, member states have increasingly called for these exceptions and imposed protectionist trade restrictions and measures, invoking the protection of their national security and motivated by the interpretation that the application of the provisions of security exceptions is subject to self-judging. This led to disputes between the members of the organization, the most important of which is the dispute related to the Russian restrictions on transit passage which it imposed on Ukraine, In this dispute, the Dispute Settlement Body concluded with a historic decision that reformulated the concept of security exceptions and affirmed the existence of objective bases governing the application of these exceptions and subject to the oversight of the Dispute Settlement Body.

Keywords: security exceptions, WTO, national security, international trade, Russian-Ukrainian conflict

مقدمة:

تضمنت اتفاقيات منظمة التجارة العالمية (ومن قبلها اتفاقية الجات 1947) ما يسمى بالاستثناءات الأمنية والتي تبيح أحكامها لأطراف الاتفاقية إمكانية اتخاذ تدابير تقيد أو تتعارض مع مبدأ حرية التبادل التجاري الذي تقوم عليه منظمة التجارة العالمية، وذلك في الحالات التي تشكل تهديداً للأمن الوطني للدولة المعنية ، ولكن النصوص المتضمنة تلك الاستثناء اتسمت بنوع من العموم وعدم التحديد الدقيق لما يشكل تهديداً للأمن الوطني للدولة، وغالباً ما كان يتم حل ما ينشأ من خلافات بسبب تلك الاستثناءات بالطرق الدبلوماسية و استبعادها من اختصاصات جهاز تسوية النزاعات التابع للمنظمة ،على اعتبار أن تقرير وجود تلك الاستثناءات من عدمه أمر متوقف على الدولة المعنية دون غيرها، وقد شهدت السنوات الأخيرة ازدياداً ملحوظاً في لجوء الدول الى إعمال أحكام تلك الاستثناءات، ولعل أبرز تلك الحالات هي النزاع الروسي الأوكراني الذي بدأ منذ ضم روسيا لشبه جزيرة القرم عام 2014 ، واتخاذ روسيا عدة تدابير مقيدة للحركة التجارية الأوكرانية باتجاه دول وسط آسيا متذرعة بحماية أمنها القومي استناداً الى أحكام الاستثناءات الأمنية في اتفاقيات منظمة التجارة العالمية، إلا أن أوكرانيا لم توافق روسيا في تلك الادعاءات، وتم رفع النزاع من قبل أوكرانيا الى جهاز تسوية النزاعات، وقد أثار هذا النزاع عدة نقاط قانونية وانتهى بالحكم الصادر عام 2019 متضمناً نتائج في غاية الأهمية كونه يشكل مرحلة جديدة بالنسبة لآلية تطبيق الاستثناءات الأمنية .

مشكلة البحث: تتمثل مشكلة البحث في الغموض والتفسيرات المختلفة التي صاحبت تطبيق نصوص الاستثناءات الأمنية وضرورة البحث فيها والوقوف عندها، إضافة لصدور حكم حديث عن جهاز تسوية النزاعات بشأن تطبيق هذه الاستثناءات في قضية النزاع بين روسيا وأوكرانيا، وتضمنه لنتائج وتفسيرات غير مسبوقة.

أهمية البحث:

تنبع أهمية البحث من تزايد فرض القيود تجارية والتدابير الحمائية المتعارضة مع مبادئ وقواعد منظمة التجارة العالمية من قبل الدول الأعضاء، متذرعة بأحكام الاستثناءات الأمنية في اتفاقيات منظمة التجارة العالمية، وهنا تتجلى أهمية البحث في تسليطه الضوء على كيفية تعامل جهاز تسوية النزاعات في المنظمة هذه الإشكالية وخاصة مع التوترات المتصاعدة التي تشهدها العلاقات الدولية في السنوات الأخيرة.

أهداف البحث:

- دراسة أحكام الاستثناءات الأمنية وكيفية إعمالها.
- البحث في النزاع المتعلق بالاستثناءات الأمنية على ضوء النزاع الروسي الاوكراني.
- الوقوف على النتائج المترتبة على الحكم الصادر عن جهاز تسوية النزاعات في قضية إعمال الاستثناءات الأمنية.

منهج البحث

تعتمد الدراسة على المنهج التحليلي الاستقرائي من خلال تحليل تطبيق أعضاء المنظمة للاستثناءات الأمنية والانتقال بعد ذلك الى تحليل الحكم الأخير لجهاز تسوية النزاعات بشأن النزاع الروسي الأوكراني حول تطبيق الاستثناءات الأمنية واستقراء النتائج القانونية المترتبة عليه.

مخطط البحث

المبحث الأول: مفهوم الاستثناءات الأمنية في إطار اتفاقيات منظمة التجارة العالمية وتطبيقها.

المطلب الأول: التعريف بالاستثناءات الأمنية وأحكامها

المطلب الثاني: إعمال أعضاء المنظمة للاستثناءات الأمنية

المبحث الثاني: النزاع الروسي الأوكراني بشأن المرور التجاري العابر عام 2017

المطلب الأول: بحث النزاع أمام جهاز تسوية النزاعات.

المطلب الثاني: الملاحظات على حكم جهاز تسوية المنازعات والآثار القانونية المترتبة عليه.

المبحث الأول: مفهوم الاستثناءات الأمنية في إطار اتفاقيات منظمة التجارة العالمية وتطبيقها

تشكل الاستثناءات الأمنية في ظل منظمة التجارة العالمية استمرارية لمفهومها الذي كان قائماً في حقبة اتفاقية الجات1947، إذ تم تضمينها في الاتفاقيات الجديدة لمنظمة التجارة العالمية، ومن المهم لفهم طبيعة هذه الاستثناءات التعريف بماهيتها ولماذا تلجأ الدول اليها، ومن ثم الانتقال للكيفية التي طبقت بها الأطراف المعنية أحكام هذه الاستثناءات.

المطلب الأول: التعريف بالاستثناءات الأمنية وأحكامها.

أولاً: ما هي الاستثناءات الأمنية:

يمكننا تعريف الاستثناءات الأمنية في إطار اتفاقيات منظمة التجارية العالمية بأنها أحكام خاصة تبيح للدولة التي تطبقها اتخاذ إجراءات أو قيود تتعارض مع مبادئ واتفاقيات منظمة التجارة العالمية وذلك في حالات محددة تتعلق بحماية أمنها القومي . وهذه الاستثناءات نجد أصولها في الفقه الاقتصادي فقد حدد آدم سميث، في كتابه الشهير ثروة الأمم، نوعًا واحدًا فقط من الإجراءات الحكومية التي يمكن أن تبرر الخروج عن قواعد التجارة الدولية، وهي الاجراءات المصممة لحماية الدفاع والأمن الوطني[1]. وعرّف آدم سميث "الأمن" بأنه "التحرز من احتمال وقوع هجوم مفاجئ أو عنيف وتناول آخرون "الأمن القومي" من وجهة نظر اقتصادية ووسعوا نطاقه ليشمل الأمن الاقتصادي والأمن الغذائي والأمن ضد التجسس الاقتصادي. حتى مع المحاولات المختلفة لتعريف الاستثناء الأمني ، فإنه لا يرقى إلى مستوى التعريف المقبول عالميًا ؛ وهذا يجعل الاستثناء

1 Alford, R. P. (2011). The self-judging WTO security exception. **Utah Law Review**,.P757

غامضًا بشكل خطير لأنه – على عكس الاستثناءات الأخرى – يفتقر إلى المتطلبات والمواصفات الدقيقة[1].

وبما أن آدم سميث يرى أن الدفاع عن الوطن أهم من التجارة الحرة، فقد عرّف البعض الاستثناء الأمني بأنه حالة شاذة، إجراء فريد في قانون التجارة الدولي يمنح الدول الأعضاء حرية تجنب القواعد التجارية لحماية الأمن القومي[2]، ويرى جانب من الفقه أن أية محاولة لتعريف الأمن القولي لن تلقى قبولاً لدى الدول لأن ذلك سيحد من حريتها في التصرف ويقيد اختصاصاتها في حدود ذلك التعريف وبالتالي فإن ما يمكن تحقيقه بهذا الشأن هو وصف الأمن القومي وليس تعريفه [3]، وقد وصفت الاستثناءات الأمنية بأنها تعني أن أعضاء منظمة التجارة العالمية ليسوا بحاجة لتحمل المسؤولية ، حتى لو اتخذوا تدابير غير مواتية وفقاً لقواعد النظام التجاري متعدد الأطراف ضد الدول الأعضاء الأخرى، إذا كانت التدابير غير المواتية متوافقة مع أحكام الاستثناء الأمني[4].

ثانياً: لجوء الدول الى الاستثناءات الأمنية:

تقليديا، في العلاقات الدولية، حماية الأمن القومي مقدمة على فوائد التجارة، و قد يكون هذا هو الحال في ثلاثة أنواع من المواقف. أولاً، قد ترى الدول أنه من الضروري تقييد التجارة من أجل حماية قدرات الإنتاج المحلية الاستراتيجية من المنافسة مع الواردات الأجنبية، يختلف الحكم على القدرات الإنتاجية التي تستحق الحماية وفقا لأهميتها من الناحية الاستراتيجية بين البلدان وهو، إلى حد كبير، حكم سياسي، كما يجادل بعض الأعضاء بأن الصناعات التي تسهم في تجهز الجيش، والصناعات التي تنتج المواد

Boklan, D., & Bahri, A. (2020). The first WTO's ruling on national security exception: Balancing interests or opening Pandora's box?. ***World Trade Review***, *19*(1), 123-136.P124

2 **Alford, R. P. (2011). The self-judging WTO security exception. Utah Law Review**697. P758

[3] ياسر الحويش، مبدأ عدم التدخل واتفاقيات تحرير التجارة، بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية،2005، ص456

Yuan, C. (2022). Research on "Security Exceptions Clause" of GATS. **Asian Journal of Social Science Studies**, *7*(5), 69.P69

الغذائية الأساسية، والصناعات التي تنتج المشتقات البترولية أو الفولاذ لها أهمية "استراتيجية" وتستحق الحماية. ثانياً، قد ترغب الدول في استخدام العقوبات التجارية، على نحو متعدد الأطراف أو من جانب واحد، كأداة من أدوات السياسة الخارجية، ضد الدول الأخرى، التي إما تنتهك القانون الدولي أو تنتهج سياسات تعتبر غير مقبولة أو غير مرغوب فيها، وأخيراً قد ترغب الدول في تقييد تصدير المنتجات والخدمات التي يمكن استخدامها في تصنيع الأسلحة أو المعدات ذات الاستخدام العسكري الى دول لا تربطها معها علاقات وديه[1].

ثالثاً: نصوص الاستثناءات الأمنية:

لقد سارت اتفاقيات منظمة التجارة العالمية على النهج الذي اتبعته سلفها الجات 1947 وأدرجت الاستثناءات الأمنية في العديد من اتفاقياتها حيث جاء النص على الاستثناءات الأمنية في الأصل كما ذكرنا الاتفاقية العامة للتعريفات الجمركية والتجارة عام 1947 والتي أصبحت جزءاً من اتفاقيات منظمة التجارة العالمية 21 المادة منها كما تضمنته اتفاقية تريبس في المادة 73 واتفاقية التجارة في الخدمات في المادة 14 مكرر.

نصت المادة 21 من اتفاقية الجات لعام 1947 والتي أصبحت جزءاً من حزمة اتفاقيات منظمة التجارة العالمية على أنه لا يجوز تفسير أي شيء في هذه الاتفاقية:

(أ) لمطالبة أي طرف متعاقد بتقديم أي معلومات يرى أن الكشف عنها يتعارض مع مصالحه الأمنية الأساسية؛ أو

(ب) منع أي طرف متعاقد من اتخاذ أي إجراء يراه ضروريًا من أجل حماية مصالحه الأمنية الأساسية

(1) تتعلق بمواد قابلة للانشطار أو المواد التي يتم اشتقاقها منها؛

[1] Van den Bossche, P., & Prévost, D. (2021). ***Essentials of WTO law.*** Cambridge University Press. P1096

(2) المتعلقة بالاتجار بالأسلحة والذخائر وأدوات الحرب والاتجار بالسلع والمواد الأخرى التي يتم إجراؤها بشكل مباشر أو غير مباشر لغرض إمداد مؤسسة عسكرية؛

(3) التي اتخذت في وقت الحرب أو غيرها من حالات الطوارئ في العلاقات الدولية؛ أو

(ج) منع أي طرف متعاقد من اتخاذ أي إجراء تنفيذاً لالتزاماته بموجب ميثاق الأمم المتحدة لصون السلم والأمن الدوليين.

بعد اختتام مفاوضات جولة أوروغواي، تم توسيع نطاق اتفاقيات منظمة التجارة العالمية ليشمل العديد من المجالات، بما في ذلك تجارة الخدمات، والملكية الفكرية، ولم يعد يقتصر على مجال تجارة السلع. وبالاسترشاد بالمادة 21 من الجات، وضعت العديد من اتفاقيات التجارة الدولية داخل نظام منظمة التجارة العالمية بنودًا للاستثناءات الأمنية، بحيث يمكن القول إن المادة 21 من اتفاقية الجات هي حجر الأساس لجميع الاستثناءات الأمنية الحالية بموجب نظام منظمة التجارة العالمية. على الرغم من أن بنود الاستثناءات الأمنية في الجاتس وتريبس والجات تستهدف تدابير ومصالح مختلفة، إلا أنها متشابهة جدًا من حيث البنية والمحتوى. والغرض منها هو تنسيق قضايا حرية التجارة والأمن القومي. في الوقت الحالي، هناك عدد قليل من النزاعات المرفوعة والتي تنطوي على بنود الاستثناءات الأمنية لاتفاقية الجاتس مثلاً، ولم تقدم هيئة تسوية النزاعات وهيئة الاستئناف التابعة لمنظمة التجارة العالمية تفسيرًا رسميًا للمعايير المعمول بها في بنود الاستثناءات الأمنية للمادة 14 من اتفاقية الجاتس. ولكن تفسير فريق منظمة التجارة العالمية لبنود الاستثناءات الأمنية المنصوص عليها في المادة 21 من اتفاقية الجات تمثيلي للغاية. لذلك، يمكن الاستفادة من المعايير المعمول بها لبنود استثناءات

الأمنية للمادة 21 من اتفاقية الجات من قبل فرق تسوية النزاع وهيئة الاستئناف في الحالات ذات الصلة في الاتفاقيات الأخرى[1].

المطلب الثاني: إعمال أعضاء المنظمة للاستثناءات الأمنية:

أولاً: تطبيق الاستثناءات: خلال المناقشات التي دارت في جلسة جنيف للجنة التحضيرية، ورداً على استفسار حول معنى "المصالح الأمنية الأساسية"، ذكر أحد صائغي مسودة الميثاق الأصلي لاتفاقية الجات 1947 "لقد فكرنا جيدًا في مسألة الاستثناء الأمني الذي اعتقدنا أنه يجب إدراجه في الميثاق و أدركنا أن هناك خطرًا كبيرًا من وجود استثناء بمفهوم واسع ولذلك لم يتم تضمينه في الميثاق، إذ ببساطة سيرتب على ذلك إمكانية القول: "من قبل أي عضو أن، التدابير تتعلق بالمصالح الأمنية للعضو"، وبالتالي سيسمح بإدراج أي بند يمكن تصوره تحت هذه الاستثناءات. لذلك من الجيد صياغة أحكام من شأنها أن تهتم بالمصالح الأمنية الحقيقية، وفي نفس الوقت، وبقدر الإمكان، تقيد الاستثناء لمنع اعتماده لاتخاذ تدابير حمائية محضة تحت كل ظرف يمكن تصوره ، وهذا في النهاية يفرض وجود نوع من التوازن بين الاستثناءات التي يجب أن تمكن الدول المعنية من مراعاة مصالحها الأمنية من ناحية ومن ناحية أخرى، لا يمكن أن تكون ضوابط هذه الاستثناءات واسعة النطاق لدرجة أن البلدان، تحت ستار الأمن، قد تتخذ التدابير لأهداف تجارية محضة ". واقترح رئيس اللجنة ، ردًا على ذلك أن "الروح" التي يفسر بها أعضاء المنظمة هذه الأحكام هي الضمان الوحيد ضد الانتهاكات من هذا النوع[2] . وقد عبر الفقه عن ذلك التوازن بالقول إن الأمن القومي هو استثناء من المفترض أن يبرر إجراءً غير متوافق مع منظمة التجارة العالمية إذا وجدت

[1] Yuan, C. (2022). Research on "Security Exceptions Clause" of GATS. **Asian Journal of Social Science Studies**, 7(5), 69. p70

[2] Blewett, D. K. (1995). GATT, **analytical index: Guide to GATT law and practice**: GATT Secretariat, Legal Affairs Division. Geneva: General Agreement on Tariffs and Trade., P600

أسباب وجيهة. من ناحية أخرى ، من المفترض أن يكون الاستثناء قويًا بدرجة كافية بحيث يمكن استخدامه لتلبية متطلبات أمنية هامة بالنسبة للدول الأعضاء ؛ إضافة لما سبق ، يجب أن يكون مقيدًا بدرجة كافية لتجنب الإساءة في إعماله من قبل الأعضاء[1].

هكذا يتبين لنا أن واضعي النص المتضمن الاستثناءات كان لديهم تصور بالفعل عما قد يسببه من إشكاليات عند تطبيقه وهو ما حدث بالفعل، حيث شكل تطبيق الاستثناءات الأمنية حالة من الغموض وعدم اليقين وتبين الممارسة العملية والقضايا ذات الصلة بالمادة 21 من الجات ، تركز الخلافات حول بند الاستثناءات الأمنية بشكل أساسي على المادة 21 (ب) (3)[2]، حيث سجلت مذكرة الأمانة لعام 1987 بشأن المادة 21 من اتفاقية الجات لعام 1947 حالة واحدة ناقشت فيها الأطراف المتعاقدة في الجات التدابير المتخذة بموجب المادة 21 (ب) (2) وثماني حالات ناقشت فيها التدابير المتخذة بموجب المادة 21 (ب) (3)[3] ، وهذا الغموض يتبين لنا بشكل واضح عندما فرضت السويد عام 1975 قيوداً على استيراد أحذية جلدية وبلاستيكية وقد تذرعت السويد حينها أن السياسة الأمنية السويدية تتطلب الحفاظ على حد أدنى من الصناعات المحلية لوقت الحروب والأزمات الدولية واقد اعرب الكثير من الأعضاء عن شكوكهم في الخطوة المتخذة من السويد وخاصة أنها جاءت في وقت ارتفعت فيه معدلات البطالة في بلدهم بشكل كبير إلا أن المشكلة هدأت بعد تراجع السويد لاحقاً عن إجراءاتها التقييدية[4].

وفي حالة أخرى وبعد فترة وجيزة من التفاوض على اتفاقية الجات عام 1947، أنشأت الإدارة الأمريكية رقابة على تراخيص التصدير لأسباب أمنية أثرت على تشيكوسلوفاكيا.

[1] Boklan, D., & Bahri, A. (2020). The first WTO's ruling on national security exception: Balancing interests or opening Pandora's box**?. *World Trade Review***, *19*(1), 123-136.. P125

[2] **Yuan, C. (2022). Research on "Security Exceptions Clause" of GATS. Asian Journal of Social Science Studies, 7(5), 69.**.P70

[3] Voon, T. (2019). The security exception in WTO law: entering a new era. **American Journal of International Law**, *113*, 45-50, P45

[4] Ibid, P46

بررت الولايات المتحدة هذا الإجراء بالقول إن "السلع التي كانت ذات طبيعة يمكن أن تسهم في إمكانية الحرب" جاءت ضمن استثناء من المادة 21. أيضاً في عام 1961، حظرت غانا استيراد البضائع من البرتغال بحجة أن أي إجراء قد يؤدي إلى زيادة الضغط على الحكومة البرتغالية قد يقلل من الخطر الذي كانت تواجهه القارة الأفريقية في ذلك الوقت[1]، وفي قضية "الولايات المتحدة – تدابير التجارة – التي تؤثر على نيكاراغوا" عام 1985 ، تذرعت الولايات المتحدة بالاستثناءات الأمنية، ولكن أثناء النظر في القضية، رفضت اللجنة مراجعة صلاحية احتجاجها بشرط الاستثناءات الأمنية ، و تجنب الفريق في النهاية الفصل في مسألة الاختصاص.[2]

من الواضح أن هذا الغموض الذي اكتنف المادة 21 سمح بتوسيع نطاق الاستثناءات الأمنية وتفسيرها بطرق مختلفة. وهي تمثل طرقًا يمكن من خلالها استغلال هذا الاستثناء لأغراض حمائية. ولعل أوضح مثال على هذا الانتهاك هو محاولة السويد حماية صناعة الأحذية على أساس الحجة القائلة بأن الجنود بحاجة إلى أحذية لأداء خدماتهم. إذا قبلنا هذه الحجة ، فيمكننا تبرير أي نوع من القيود التجارية ضد أي نوع من السلع لأن الجنود يحتاجون إلى كل شيء يحتاجه الإنسان غير العسكري ، بما في ذلك الملابس والطعام والهواء النقي والمشروبات ، والقائمة تطول[3].

ثانياً: خضوع الاستثناءات الأمنية للتقدير الذاتي:

لقد عبرت بيانات الأطراف منذ بدء النزاعات المتعلقة بتطبيق الاستثناءات في منظمة التجارة العالمية عن اتجاهين من المواقف، اتجاه أول يدافع عن الفكرة القائلة بأن الإجراءات السياسية تقع خارج نطاق تسوية المنازعات أو منظمة التجارة العالمية بالكامل ، واتجاه ثاني يرى بأن التدابير المتخذة تحت تبرير الاستثناء الأمني تخضع للفحص

[1] Boklan, D, & Bahri, A op.cite P125
[2] Yuan, Chenfei, op.cite , p71
[3] Boklan, D, & Bahri, A. op.cite,p126.

من قبل جهاز تسوية النزاعات، كما هو الحال مع أي إجراء تجاري آخر، وقد أحاطت هذه الأفكار المتعارضة بالاستثناء الأمني لعقود[1].

تمسك أصحاب الاتجاه الأول بأن الدول هي صاحبة الحق الذاتي في تفسير الاستثناء على اعتبار أن تطبيقه من خلال ممارسة الدول الأعضاء للجات لأكثر من نصف قرن للاستثناء الأمني تم على أساس الحكم الذاتي فلم تكن تقدم أي من لجان الجات أو فرق تسوية النزاعات تفسيراً للاستثناء الأمني وإنما تركته للدول[2]، ويرى أصحاب هذا الاتجاه أن هذه الممارسة تدعم رأيهم مستندين في ذلك إلى اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات حيث تتطلب اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات من الدول الأعضاء أن تأخذ في الاعتبار "الممارسة اللاحقة في تطبيق المعاهدة التي تحدد اتفاق الأطراف فيما يتعلق بتفسيرها" [3]علاوة على ذلك، تُعطى ممارسة الدول أهمية متزايدة في منظمة التجارة العالمية، حيث تنص المادة السادسة عشرة من اتفاقية منظمة التجارة العالمية على أن ""منظمة التجارة العالمية يجب أن تسترشد بالقرارات والإجراءات والممارسات العرفية التي صاحبت تطبيق اتفاقية الجات لعام 1947 ومع ذلك فإن أصحاب هذا الرأي لا ينكرون أن الدول الأطراف اتفقت في ممارستها على ضرورة أن يكون إعمال الاستثناءات الأمنية مقيداً بمبدأ حسن النية [4].

لكن الاتجاه القائل بأن الاستثناء الأمني يخضع للتقدير الذاتي بالكامل يتخذ شكلاً أكثر تطرفاً من وجهة نظر الولايات المتحدة، التي ترى الاستثناء على أنه "غير قابل للمقاضاة". وهذا يعني، وفقًا للولايات المتحدة، أنه بمجرد أن يحتج أحد أعضاء منظمة التجارة العالمية بالاستثناء الأمني في نزاع منظمة التجارة العالمية، فإن كل ما قد يفعله

[1] Voon, T. (2019). The security exception in WTO law: entering a new era. **American Journal of International Law**, *113*, 45-50.P47

[2] Alford, R. P. (2011). The self-judging WTO security exception**. Utah Law Review** P 707

[3] المادة 31 (3) ب من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات عام 1969

[4] Alford, R. P op.cite P708

فريق تسوية النزاع التابع لمنظمة التجارة العالمية في هذه المسألة هو الاعتراف بهذا الاستدعاء وعدم تقديم المزيد من النتائج، أما القول بأنه من حق جهاز تسوية النزاعات مراجعة الاحتجاج بالمادة الحادية والعشرين ، فإن هذا من شأنه أن يقوض شرعية نظام تسوية المنازعات وحتى قابلية استمرار منظمة التجارة العالمية [1]، ويدعم هذا الموقف المتطرف بعض أعضاء منظمة التجارة العالمية ، بما في ذلك الإمارات العربية المتحدة والبحرين والمملكة العربية السعودية ومصر حيث رأت دولة الإمارات مثلا" إن قبول الطلب قطر لتشكيل لجنة لحل النزاع رقم DS526 سيؤدي في الواقع إلى تحويل منظمة التجارة العالمية من مؤسسة تهدف إلى وضع قواعد للتجارة الدولية إلى مؤسسة تحكم في قضايا الأمن القومي، وقد عبرت الإمارات عن ذلك بتصريحها " لقد واجه نظام تسوية المنازعات في منظمة التجارة العالمية بالفعل العديد من التحديات الخطيرة ، بما في ذلك الخلافات حول التدابير الاقتصادية واتساقها مع قواعد منظمة التجارة العالمية. ببساطة، لم يكن النظام مجهزًا للفصل في قضايا الأمن القومي التي أثيرت في القضية رقم DS526 ، ولم يكن هناك أي دعم لفكرة أنه كان يهدف إلى الفصل في مثل هذه القضايا" [2].

بالرغم من الاتجاه السابق وتشدده فإن المادة 21 تفتح الباب أمام تفسيرات مختلفة عن الحكم الذاتي فهناك تفسير ثاني يعترف بصلاحية الدولة العضو في أن تحدد بنفسها ما إذا كان الاستثناء الأمني قابلاً للتطبيق أم لا، ولكنه يفرض معيار حسن النية في تطبيق الاستثناء الأمر الذي يجعله خاضعاً للمراجعة القضائية. وهناك تفسير ثالث يرى، أنه يمكن لدولة عضو أن تقرر بنفسها ما إذا كانت "تعتبر" تدبيرًا "ضروريًا لحماية مصالحها الأمنية الأساسية" ، لكن الشروط المذكورة في المادة 21 تخضع للمراجعة القضائية[3]، وبعبارات أخرى تسمح الاستثناءات الأمنية للأعضاء بالحد، ولكن بشكل القانوني، من

[1] Voon, Tania op.cite. P47
[2] https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/WT/DSB/M403.pdf&Open=True :P7
[3] Alford, R. P op.cite 704

التزاماتهم التجارية وتخضع في ذلك للمراجعة من قبل هيئة تسوية المنازعات باعتبارها تخضع لشروط وقيود يمكن اكتشافها قضائياً وهذا الاتجاه دعمته سابقاً بعض الدول (مثل كندا والمكسيك ودول المجموعة الأوروبية) وإن كان بقوة و بعدد أقل من الاتجاه الداعم للحكم الذاتي[1]، ويبرر البعض ذلك بأن هذا الاتجاه ينبع من المنظور العقائدي – المُغلف بمبادئ "المساءلة والانفتاح والمساواة" أكثر من كونه يستند الى حجج وأدلة قانونية[2].

وبالرغم من تعدد الاتجاهات في تفسير الاستثناء إلا أن مفهوم الحكم الذاتي بقي هو الطاغي عليها لمدة طويلة من تاريخ ممارسته بعد نفاذ اتفاقية الجات 1947، ذلك أن جانب من الفقه يرى أن الاستثناء الأمني يمنح الدول الأعضاء حرية الخروج عن القواعد التجارية لحماية الأمن القومي، وخلال التاريخ الطويل لاتفاقية الجات والتاريخ القصير لمنظمة التجارة العالمية، لم يتم تحدي هذه الحرية بجدية. حيث تفهم الدول الأعضاء الاستثناء على أنه حكم ذاتي ، وتفترض أنه سيمارس بحكمة وحسن نية[3].

ثالثاً: إعمال الاستثناءات الأمنية:

1- **مرحلة اتفاقية الجات 1947:** في حقبة الجات كان هناك مجموعة من سبعة نزاعات مستندة إلى المادة 21، وتشكل هذه النزاعات انعكاساً للغموض والطبيعة المثيرة للجدل للمادة 21، تم قبول نزاع واحد فقط من هذه النزاعات من قبل الأطراف المتعاقدة في الجات، بينما في جميع الحالات الست الأخرى لم يتم تشكيل فريق لتسوية النزاع. وفي محاولة لتفسير ذلك يمكن ارجاع الأمر الى سببين رئيسين: **الأول،** يعود الى أن الأطراف المتعاقدة في اتفاقية الجات في الغالب من الدول الغربية المتحالفة مع الولايات المتحدة،

[1] Van den Bossche, P., & Prévost, D. (2021). ***Essentials of WTO law.*** Cambridge University Press P1099

[2] Emmerson, A. (2008). Conceptualizing security exceptions: legal doctrine or political excuse?. **Journal of international economic law**, *11*(1), 135-154. P136

[3] Alford, R. P op.cite P 710

لذلك لم يتم تحفيز الأطراف المتعاقدة لفرض عقوبات اقتصادية على بعضها البعض، لأن اتفاقية الجات كانت في الأساس عقدًا ملزمًا بين دول الكتلة الغربية للحرب الباردة، فهي تتعاون داخليًا للحفاظ على الاستقرار الاقتصادي والسياسي للكتلة، مع احتواء الكتلة الشيوعية الشرقية خارجيًا.

والثاني، لكون اتفاقية الجات ضعيفة جدًا ومثيرة للجدل، من الناحية القانونية والمؤسسية، بحيث لا يمكنها التعامل مع الدوافع السياسية والأسباب المنطقية لتدابير العقوبات الاقتصادية. من الناحية القانونية ، كان الإجماع مطلوبًا لإنشاء واعتماد تقارير لجان الجات في غياب هيئة تسوية المنازعات المستقلة (DSB) ومتطلبات الإجماع الإجرائي في الجات، من المستحيل أن يتحقق بسبب تأثير الأطراف القوية في الجات مثل الولايات المتحدة[1].

2- **مرحلة منظمة التجارة العالمية:** لقد بدأ الوضع السابق في التغير وخاصة بعد أن أصبحت الصين وروسيا عضوين في منظمة التجارة العالمية، استعادت قضية الاستثناءات الأمنية الزخم. فقد أدت القيود التي فرضتها الولايات المتحدة على المشتريات الحكومية لبعض الإدارات الفيدرالية الامريكية من الصين عام 2020، والعقوبات التي فرضتها الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي وأوكرانيا ضد روسيا فيما يتعلق بنزاع القرم عام 2014، إلى إحياء النقاش حول الاستثناءات الأمنية. لم تتهم الصين رسميًا الولايات المتحدة أمام منظمة التجارة العالمية فيما يتعلق بهذه الإجراءات حتى الآن. ولكن إذا قررت الصين رفع دعوى ضدها ، فقد لا تستطيع الولايات المتحدة الدفاع عن تدابيرها بموجب المادة 21 نظرًا لعدم وجود مبرر كافٍ بأن القيود الأمريكية ضرورية لحماية أمنها الأساسي من منظور مبدأ حسن النية[2].

[1] Yoo, J. Y., & Ahn, D. (2016). Security exceptions in the WTO system: bridge or bottle-neck for trade and security?. **Journal of International Economic Law**, *19*(2), 417-444., P14

[2] ibid, P19

وفي عام 2017، طلبت قطر إنشاء لجنة فيما يتعلق "بالإجراءات المتخذة في سياق المحاولات القسرية للعزلة الاقتصادية" التي تزعم أن الإمارات فرضتها عليها. تقدمت قطر بالادعاءات بموجب اتفاقية الجات 1994 واتفاقية الجاتس واتفاق تريبس، بما في ذلك بموجب الأحكام المتعلقة بالعبور وعدم التمييز. ولكن دولة الإمارات العربية المتحدة أكدت أنه، وفقًا للاستثناءات الأمنية الواردة في هذه الاتفاقيات الثلاث ، "اضطرت إلى اتخاذ تدابير ردًا على تمويل قطر للمنظمات الإرهابية[1].

وفي النزاع بين السعودية وقطر عام 2018 بشأن انتهاك حقوق الملكية من قبل السعودية فيما يتعلق بقناة بي او كيو وقرصنة حقوق البث دفعت السعودية من ضمن دفوعها أن تصرفاتها يمكن تبريرها بموجب المادة 73 من اتفاقية تريبس التي تتعلق بالاستثناءات الأمنية [2].

وتجدر الإشارة إلى أنه نشأت نزاعات إضافية مؤخرًا فيما يتعلق بفرض الولايات المتحدة تعريفات جمركية على واردات الصلب والألمنيوم، بموجب المادة 232 ("حماية الأمن القومي") من قانون التوسع التجاري الامريكي لعام 1962. ومن بين الدول التي تصدر هذه المنتجات إلى الولايات المتحدة، الأرجنتين وأستراليا والبرازيل وجمهورية كوريا معفاة من هذه التعريفات، مع إخضاع أستراليا للمراقبة في ترتيب غير معلن ووافقت الدول الثلاث الأخرى على حصص استيراد مشكوك في شرعيتها بالنسبة لقواعد منظمة التجارة العالمية. بدأت تسع دول برفع دعاوى أمام جهاز تسوية النزاعات في منظمة التجارة العالمية ضد الولايات المتحدة فيما يتعلق بهذه التعريفات: الصين والهند وكندا والاتحاد الأوروبي والمكسيك والنرويج وروسيا وسويسرا وتركيا. بالإضافة إلى ذلك ، بدأت الولايات

1 https://www.wto.org/ english/news_e/news17_e/dsb_23oct17_e.htm
2https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/WT/DS/567R.pdf&Open=True

المتحدة برفع دعاوى ضد الرسوم الجمركية الانتقامية التي فرضتها كندا والصين والاتحاد الأوروبي والمكسيك وروسيا وتركيا[1].

يرى البعض أن لجوء الدول الى الاستثناء الأمني سوف يتصاعد أكثر فمثلاً إذا أرادت الولايات المتحدة فرض إجراءات للتضيق على التطبيقات الاجتماعية الصينية التي تصاعدت مؤخراً عندئذ ستبرر الولايات المتحدة سلوكها، بالاحتجاج بشرط الاستثناءات الأمنية للمادة 14 مكرر من الجاتس[2].

يتضح بعد ما سبق ذكره أنه في حين أن الأطراف المتعاقدة في اتفاقية الجات، ثم أعضاء منظمة التجارة العالمية، أظهرت على مدار سبعين عامًا قدرًا كبيرًا من ضبط النفس في التذرع بالأمن القومي كمبرر للتدابير غير المتوافقة مع اتفاقية الجات، فإن ضبط النفس هذا أصبح الآن شيئًا من الماضي. وخاصة بعد النزاع بين أوكرانيا والاتحاد الروسي عام 2014، الذي طعنت فيه أوكرانيا في عدم اتساق التدابير التي اتخذتها روسيا لتقييد عبور البضائع الأوكرانية عبر أراضيها مع قواعد منظمة التجارة العالمية وانتهى النزاع عام 2019 بحكم صادر عن جهاز تسوية النزاعات الذي شكل نقلة نوعية في الفهم القانوني للاستثناءات الأمنية وتفسيرها وهذا ما سوف نتناوله في المبحث الثاني.

1 Voon, Tania op.cite. P47
2 Yuan, Chenfei, op.cite p69

المبحث الثاني: النزاع الروسي الأوكراني بشأن المرور التجاري العابر عام 2017.

في 5 أبريل 2019، أصدرت لجنة تسوية المنازعات التابعة لمنظمة التجارة العالمية (WTO) حكمًا تاريخيًا في نزاع بين روسيا وأوكرانيا زعمت فيه روسيا أنها اتخذت إجراءات تقييد التجارة بغرض حماية أمنها القومي. كان محور الخلاف متعلقاً بالاستثناءات الأمنية وفق المادة 21 من اتفاقية الجات، والذي يسمح لأعضاء منظمة التجارة العالمية بخرق التزاماتهم تجاه منظمة التجارة العالمية لأغراض الأمن القومي. في النزاع بين روسيا وأوكرانيا، استندت روسيا إلى الاستثناء لتبرير الإجراءات التي منعت التجارة بين أوكرانيا وكازاخستان وجمهورية قيرغيزستان التي كانت تمر عبر روسيا، وزعمت روسيا أنها اتخذت تلك الإجراءات ردًا على الأحداث المتصاعدة في أوكرانيا بعد الاضطرابات السياسية هناك في عام 2014[1]، وبعد رفع النزاع الى جهاز تسوية النزاع فصل فريق تسوية النزاع عام 2019 في النزاع المعروض في حكم اكتسب أهمية كبيرة وشكل ما يمكن اعتباره نقلة نوعية في مفهوم الاستثناءات الأمنية .

المطلب الأول: بحث النزاع أمام جهاز تسوية النزاعات.

الفرع الأول: وقائع النزاع أمام جهاز تسوية النزاعات.

أولاً: حيثيات النزاع:

نشأت الخلافات التجارية بين روسيا وأوكرانيا من صراع جيو سياسي أوسع بين البلدين، بدأت العلاقات بين روسيا وأوكرانيا في التدهور ودخلت حيزاً متوتراً بشكل كبير في عام 2014 بعد انضمام شبه جزيرة القرم إلى روسيا بعد استفتاء مارس 2014، حيث أثار ضم شبه جزيرة القرم نزاعات مختلفة بين روسيا وأوكرانيا في المحاكم الدولية. في واقع الأمر، بدأت أوكرانيا في "تجزئة" النزاع على شبه جزيرة القرم عبر محاكم مختلفة مثل:

[1] https://www.csis.org/analysis/wtos-first-ruling-national-security-what-does-it-mean-united-states

محكمة العدل الدولية، المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان ومحاكم اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار، وبصرف النظر عن الاسانيد القانونية، بدأ كلا البلدين في استخدام تكتيكات الحرب الاقتصادية ضد بعضهما البعض، في خضم الصراع الجيو سياسي، تبنت كل من أوكرانيا وروسيا اجراءات اقتصادية ضد بعضهما البعض والتي شكلت تحدياً لمبدأ حرية التجارة في منظمة التجارة العالمية. وفي النزاع الذي رفعته أوكرانيا ضد الإجراءات الروسية المقيدة للتجارة، استندت روسيا فيه إلى إحدى الاستثناءات الأمنية المنصوص عليها في اتفاقيات منظمة التجارة العالمية لتبرير إجراءاتها. انضم عدد كبير من الدول الأعضاء في منظمة التجارة العالمية كأطراف ثالثة في النزاع وهو ما أكد الأهمية الكبيرة للقضية[1].

ثانياً–تشكيل فريق لتسوية النزاع[2]:

في 14 سبتمبر 2016، طلبت أوكرانيا إجراء مشاورات مع الاتحاد الروسي بشأن القيود المتعددة المزعومة على الترانزيت من أوكرانيا عبر الاتحاد الروسي إلى بلدان ثالثة. زعمت أوكرانيا أن هذه التدابير تبدو غير متسقة مع:

المواد 5(2)، 5(3)، 5(3) 5(3)، 5(4)،5(5)، 10 (1) 10 (2)، 10(3) أ، 11(1)، 16 (4)، من اتفاقية الجات 1994؛ والفقرة 2 من الجزء الأول من بروتوكول انضمام الاتحاد الروسي (الفقرات 1161 و1426 و1428 من تقرير اللجنة المعنية بانضمام الاتحاد الروسي). وفي 29 سبتمبر 2016، طلب الاتحاد الأوروبي الانضمام إلى المشاورات.

في 9 فبراير 2017، طلبت أوكرانيا إنشاء فريق للتسوية وفي اجتماعه المنعقد في 21 مارس 2017، أنشأ جهاز تسوية المنازعات فريقًا للنظر في النزاع. واحتفظت أستراليا

Lapa, V. (2020). The WTO panel report in Russia–traffic in transit: cutting the Gordian knot of the GATT security exception. **Questions of International Law**, *69*, 5-27..P7

[2] https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds512_e.htm

وبوليفيا والبرازيل وكندا وتشيلي والصين والاتحاد الأوروبي والهند واليابان وكوريا ومولدوفا والنرويج وباراغواي والمملكة العربية السعودية وسنغافورة وتركيا والولايات المتحدة بحقوق الأطراف الثالثة.

في 6 يونيو 2017 ، قام المدير العام بتشكيل الفريق للنظر في النزاع برئاسة البروفيسور جورج أبي صعب وعضوية (البروفيسور ايشيرو آراكي و الدكتور محمد سعيد) تتكون فرق التسوية من ثلاث أشخاص ما لم يتفق طرفا النزاع خلال عشرة أيام على أن تتكون خمسة أشخاص[1].

ثالثاً–حجج الأطراف:

اعترضت أوكرانيا على فرض روسيا للقيود والحظر على عبور البضائع عن طريق البر والسكك الحديدية من أوكرانيا إلى كازاخستان (وبعد ذلك، إلى جمهورية قيرغيزستان). وأكدت أوكرانيا أن هذه الإجراءات تتعارض مع اتفاقية الجات 1994 ومع الالتزامات التي تعهدت بها روسيا بموجب بروتوكول الانضمام إلى منظمة التجارة العالمية[2]. استجابت روسيا لهذا الادعاءات بالقول إن هناك حالة طوارئ في العلاقات الدولية نشأت في عام 2014 ، وتطورت بين عامي 2014 و 2018 ، ولا تزال موجودة وتشكل تهديدًا خطيرًا للمصالح الأمنية الأساسية لروسيا.

وخلاصة الموقف الروسي أن منظمة التجارة العالمية ليست في وضع يمكنها من تحديد المصالح الأمنية الأساسية للعضو، وما هي الإجراءات اللازمة لحماية هذه المصالح الأمنية الأساسية، والكشف عن المعلومات التي قد تتعارض مع المصالح الأمنية

[1] خيري فتحي البصيلي، تسوية النزاعات في إطار اتفاقات منظمة التجارة العالمية ، القاهرة: دار النهضة العربية للنشر ، عام 2007 ص347

[2] Panel Report, Russia–Traffic in Transit (5 April 2019), para.7.21 at

الأساسية للعضو، وما الذي يشكل حالة طوارئ في العلاقات الدولية، وما إذا كانت هذه الطوارئ موجودة في حالة معينة أم لا[1].

الفرع الثاني: المسائل القانونية التي عالجها فريق تسوية النزاع:

تناول الفريق المعني بالنظر في النزاع مسألتين قانونيتين مهمتين لم تكن واضحتين في السابق. الأولى: هي ما إذا كان للهيئة اختصاص النظر بالإجراءات التي يتخذها أحد أعضاء منظمة التجارة العالمية بالاستناد إلى المادة 21 (ب) (3) من اتفاقية الجات 1994. والثانية: كيف وإلى أي مدى يتم الاستناد إلى "استثناءات الأمن القومي" بموجب المادة 21 (ب) (3) من قبل الدول الأعضاء. حدد الفريق المتطلبات الموضوعية للمادة 21 (ب) (3) التي يجب الوفاء بها من قبل الطرف المعني عند الاحتجاج بالاستثناء الأمني. وأصبح هذا هو النزاع الأول الذي فسرت فيه هيئة تسوية المنازعات التابعة لمنظمة التجارة العالمية المادة 21 ، ولا سيما الفقرة (ب) والفقرة الفرعية (3)[2] .

أولاً: اختصاصات جهاز تسوية النزاعات للنظر في القضية:

بدايةً وقبل كل شيء، كان جوهر القضية هو ما إذا كانت الفريق يملك الاختصاص بمراجعة الإجراءات التجارية المتخذة بالاستناد إلى الاستثناءات الأمنية، لأنه كما هو معروف ، فإن اختصاص الفريق في قضية معينة هو عنصر أساسي للفريق للبت في المسائل المعروضة عليه.

في القضية المعروضة على الفريق، قرر أن الاختصاص القضائي الثابت يمنح المحاكم الدولية سلطة تحديد جميع المسائل الناشئة فيما يتعلق بممارسة اختصاصها الموضوعي[3]، بعبارة أخرى، أشار الفريق إلى مبدأ الاختصاص بالاختصاص، وأوضح

[1] Panel Report, Russia–Traffic in Transit (5 April 2019), para..7.28.
[2] Wang, C. (2019). Invocation of National Security Exceptions under GATT Article XXI: Jurisdiction to Review and Standard of Review. **Chinese Journal of International Law**, *18*(3), 695-712..P700
[3] Panel Report, Russia–Traffic in Transit (5 April 2019), para.7.53

الفريق أن المادة الحادية والعشرون من اتفاقية الجات تندرج ضمن اختصاصات الفريق لأنها أولاً مشمولة باتفاقات منظمة التجارة العالمية على النحو المطلوب في المادة 1.1. من تفاهم تسوية النزاعات ، وثانياً لا تخضع لقواعد خاصة لتسوية المنازعات بموجب المادة 1.2 من تفاهم تسوية النزاعات و أخيراً فقد تم إنشاء الفريق وفقًا للاختصاصات المحددة بموجب المادة 7.2 تفاهم تسوية النزاعات[1].

بعد قبول اختصاصه للنظر في القضية، كان على الفريق تفسير معنى المادة الحادية والعشرين من اتفاقية الجات لتقرير ما إذا كان لديه سلطة مراجعة الاحتجاج بالمادة الحادية والعشرين من اتفاقية الجات، على سبيل التذكير، ينص الجزء ذي الصلة من المادة 21 من اتفاقية الجات 1994 على ما يلي:

"لا يجوز تفسير أي شيء في هذه الاتفاقية (ب) على أنه يمنع أي طرف متعاقد من اتخاذ أي إجراء يعتبره ضروريًا لحماية مصالحه الأمنية الأساسية ... (3) يتم اتخاذه في وقت الحرب أو أي حالة طوارئ أخرى في العلاقات الدولية"

وكخطوة أولى، رد الفريق على السؤال المتعلق فيما إذا كانت عبارة "يعتبره" المنصوص عنها في الفقرة. (ب) تنصرف إلى الفقرات الفرعية المعددة في تلك المادة، لقد أثارت عبارة "تعتبر" نقاشا حاداً حيث ادعت بعض الدول مثل روسيا والولايات المتحدة أن هذه الصياغة توفر احترامًا كاملاً للدولة، وبالتالي جعلت المادة الحادية والعشرون من اتفاقية الجات بعيدة عن متناول الفريق. على العكس من ذلك، ادعى أعضاء آخرون في منظمة التجارة العالمية مثل أوكرانيا والاتحاد الأوروبي، إذا لم تكن المادة الحادية والعشرون من اتفاقية الجات لعام 1994 قابلة للمراجعة، وكان الهدف ترك القرار المتعلق بالاحتجاج بالمادة الحادية والعشرين لاتفاقية الجات في يد دولة واحدة، فإن هذا يتعارض مع المادة 23.1 من تفاهم تسوية النزاعات التي تمنح أعضاء منظمة التجارة العالمية الآخرين

1 Lapa, Viktoriia, op.cite .P15

الحق في تصحيح انتهاكات الالتزامات التجارية بموجب قواعد تفاهم تسوية المنازعات تفاهم تسوية النزاعات[1].

1- موقف الأطراف من الاختصاص:

الموقف الروسي: لقد فسرت روسيا المادة 21 (ب) (3) على أنها "تقدير ذاتي للدولة العضو". وكانت تجادل بأن فرق تسوية النزاع ليس لديها اختصاص لمراجعة احتجاجها بالاستثناء الأمني، إذ تعد تصرفات العضو في هذا المجال مستثناة من فحص فريق تسوية النزاع. وبموجب المادة السابقة، لا يمتد نطاق اختصاص اللجنة إلى الأمور التي يرى الأعضاء أنها ضرورية لحماية مصالحهم الأمنية الوطنية في أوقات الحرب أو حالات الطوارئ الأخرى. ولذلك ، ترى روسيا أنه ينبغي للجنة أن تقصر استنتاجاتها على الاعتراف بأن روسيا استندت إلى المادة الحادية والعشرين من اتفاقية الجات لعام 1994 ، "دون الانخراط في أي تقييم آخر، بالنظر إلى أن هذا الفريق يفتقر إلى اختصاص تقييم التدابير المتخذة بالإشارة إلى المادة 21 من اتفاقية الجات[2].

الموقف الأوروبي: يؤكد الاتحاد الأوروبي أن المادة 21 هي "دفاع إيجابي" يتحمل المدعى عليه عبء الإثبات، بما في ذلك إثبات أن الإجراء المطعون فيه يقع ضمن إحدى فقرات ذلك الحكم وفقًا للاتحاد الأوروبي، وليس للفريق اختصاص سوى مراجعة فيما إذا كان الاجراء المتخذ من طرف الدولة العضو ضروريا لحماية الأمن القومي، وهذا لا يشمل الفقرات الفرعية من "1" إلى "3"، التي يجب على الفريق تقييمها بشكل منفصل وموضوعي. يؤكد الاتحاد الأوروبي على أوجه التشابه بين المادة 21 من اتفاقية الجات والمادة 20 المتعلقة بالاستثناءات العامة، مما يشير إلى أن النهج التفسيري الذي وضعه جهاز الاستئناف فيما يتعلق بالمادة العشرون ، بما في ذلك اختبار الضرورة الصارمة، قابلة للتكيف مع المادة 21[3].

1 Lapa, Viktoriia, op.cite.P16
2 7.29 – 7.30
3 Voon, Tania op.cite, P48

2- موقف فريق تسوية النزاعات:

كان يتعين على الفريق أولاً تفسير المادة 21 ولا سيما الفقرة الفرعية (3) من الفقرة ب لتحديد ما إذا كانت، بحكم نصها، سلطة تقرير ما إذا كانت متطلبات تطبيق الحكم تم استيفاءها مخولة حصريًا للعضو الذي يحتج بالبند، أو ما إذا كان فريق تسوية النزاع يحتفظ بصلاحية مراجعة مثل هذا القرار فيما يتعلق باشتراطات تطبيق المادة 21، بدأ الفريق بالفقرة "التي تعتبرها ضرورية" في مقدمة المادة 21 (ب)، ووجدت أن هذه كانت أقوى حجة لطبيعة الحكم الذاتي لأي طرف يحتج بالمادة 21. ثم بدأ في فحص ما إذا كان هذا البند يؤهل تحديد المسائل الواردة في الفقرات الفرعية المذكورة. وقال الفريق:

تتضمن الفقرة (ب) من المادة 21 جزءًا تمهيديًا (الافتتاحية)، التي تحدد الإجراء الذي لا يجوز منع العضو من اتخاذه باعتباره "الذي يعتبره [العضو] ضروريًا لحماية مصالحه الأمنية الأساسية". يمكن قراءة نص مقدمة المادة الحادية والعشرين (ب) بطرق مختلفة ويمكن بالتالي استيعاب أكثر من تفسير واحد للفقرة الوصفية "الذي يعتبره". يمكن قراءة هذه العبارة لتصف فقط كلمة "ضروري"، أي ضرورة اتخاذ تدابير لحماية "مصالحها الأمنية الأساسية"؛ أو لتقييد تحديد هذه "المصالح الأمنية الأساسية"؛ أو أخيرًا وأقصى حد، لتحديد المسائل الموصوفة في الفقرات الفرعية الثلاث من المادة الحادية والعشرين (ب) أيضًا [1].

بحث الفريق أولاً في الحجة الأخيرة، ووجد أنه على الرغم من أن الكلمات والتفسير النحوي للمادة الحادية والعشرين (ب) قد يستوعبان على ما يبدو تفسير عبارة "الذي يعتبره" لتحدد الفقرات الفرعية " 1 " إلى (3)، لكن التفسير الأكثر شمولاً، هو معرفة ما إذا كان من المعقول ترك تحديد وجود شروط تطبيق (الفقرات الفرعية (1) إلى (3) من المادة 21 (ب) حصريًا لتقدير العضو المستدعى، وما هو الهدف والغرض أو القيمة المضافة لهذه البنود المؤهلة بموجب هذا التفسير. وبعبارة أخرى ، ما إذا كان موضوع

1 Panel Report, Russia–Traffic in Transit (5 April 2019), para.7.63.

كل فقرة فرعية من المادة 21 (ب) "يفسح المجال لتقيم تقديري ذاتي بحت" من قبل العضو المحتج أو أنه "مصمم ليتم مراجعته بموضوعية" من قبل الفريق.[1]

بالنظر إلى طبيعة هذه الظروف المذكورة في الفقرات الفرعية من " 1 " إلى "3"، بحث الفريق في هذه المسألة مع التركيز على المجموعة الأخيرة من الظروف المنصوص عليها في الفقرة الفرعية "3". وجاء في التقرير، كما لوحظ سابقًا، فإن كلمات مقدمة المادة الحادية والعشرين (ب) متبوعة بالفقرات الفرعية الثلاث المعددة، وهي عبارة عن فقرات نسبية تحدد الجملة في المقدمة، مفصولة عن بعضها بفواصل منقوطة. تنص على أن الإجراءات المشار إليه في المقدمة يجب أن تكون:[2]

i. "متعلقة بالمواد الانشطارية أو المواد التي يتم اشتقاقها منها"؛
ii. "متعلقة بالاتجار بالأسلحة والذخائر وأدوات الحرب والاتجار بالسلع والمواد الأخرى التي يتم إجراؤها بشكل مباشر أو غير مباشر لغرض إمداد مؤسسة عسكرية"؛
iii. "اتخذت في وقت الحرب أو غيرها من حالات الطوارئ في العلاقات الدولية".

نظرًا لأن الموضوع يختلف اختلافًا جوهريًا بين الفقرات الفرعية الثلاث ("المواد الانشطارية" و "الاتجار بالأسلحة" و "الحرب أو أي حالة طوارئ أخرى في العلاقات الدولية")، فمن الواضح أن "هذه الفقرات الفرعية تضع شروطًا بديلة (وليست مكملة) فيجب أن يفي الإجراء المعني بأحد الشروط لكي يندرج في نطاق المادة الحادية والعشرين (ب) ". علاوة على ذلك ، عند ربط الموضوع بفعل العضو ، تستخدم الفقرتان الفرعيتان (1) و (2) عبارة "المتعلقة بـ" ، والتي فسرتها هيئة الاستئناف على أنها تتطلب "علاقة وثيقة وحقيقية من الغايات والوسائل بين التدبير وهدف العضو الذي يتخذ التدبير ".هذه "علاقة موضوعية تخضع لتقرير موضوعي وليس ذاتي".[3]

– بعد دراسة هذه "العلاقة الموضوعية الخاضعة لتحديد موضوعي" في الفقرتين الفرعيتين " 1 " و "2" من المادة 21 (ب)، تحول الفريق إلى الفقرة الفرعية "3"، مع التركيز على

1 Panel Report, Russia–Traffic in Transit (5 April 2019), para..7.65
2 Panel Report, Russia–Traffic in Transit (5 April 2019), para.7.67
3 Panel Report, Russia–Traffic in Transit (5 April 2019), para..7.69.

المصطلح "الطوارئ في العلاقات الدولية". ووجد الفريق، في الفقرة الفرعية (3)، أن عبارة "اتخذت في وقت" وهي "توافق زمني" يصف "الصلة بين التدبير وأحداث الحرب أو حالات الطوارئ الأخرى". فسر الفريق هذا على أنه يعني أنه يجب اتخاذ الإجراء أثناء أحداث الحرب أو حالات الطوارئ الأخرى، وهذا "التوافق الزمني" هو حقيقة موضوعية تخضع لتقرير موضوعي. ومع ذلك، فإن معايير "حالة الطوارئ في العلاقات الدولية" أكثر غموضًا من السلع والأسلحة والمواد الملموسة المشار إليها في الفقرتين الفرعيتين (1) و (2)، أو "الحرب" في الفقرة الفرعية (3). ومع ذلك ، في سياق الفقرات الفرعية الثلاث وموضوعها ، لا يمكن فهم عبارة "الطوارئ في العلاقات الدولية" إلا على أنها تنتمي إلى نفس فئة الحقائق الموضوعية وتخضع لنفس التحديد الموضوعي[1].

إضافة لما سبق ومن أجل توفير تفسير ينسجم مع سياق النص لفهم مصطلح "الطوارئ في العلاقات الدولية" في المادة 21 (ب) الفقرة الفرعية "3"، بحث الفريق في المسائل التي تم تناولها في الفقرتين الفرعيتين (1) و (2): المواد الانشطارية والاتجار بالأسلحة والذخيرة والأدوات بالإضافة إلى السلع والمواد اللازمة لإمداد المؤسسة العسكرية بها. على الرغم من أن الفقرات الفرعية الثلاث من المادة الحادية والعشرين (ب) لها متطلبات مختلفة، إلا أنها تشترك في مخاوف مماثلة بناءً على ضمان مصالحها المحددة. هذه المصالح، مثل المصالح التي تنشأ بسبب الحرب في الفقرة الفرعية (3)، وتتعلق بالدفاع والجيش، أو بالحفاظ على القانون والنظام العام. ولذلك يجب فهم "حالة الطوارئ في العلاقات الدولية" الواردة في الفقرة الفرعية (3) على أنها تولد نفس النوع من المصالح مثل المسائل المشار إليها في الفقرتين الفرعيتين (1) و (2) من المادة 21 (ب). علاوة على ذلك، يجب ربط "الحرب" بـ " حالة الطوارئ الأخرى في العلاقات الدولية" في الفقرة الفرعية (3)، وفحصها في سياق المصالح الأخرى الناتجة عن الحرب، جنبًا إلى جنب مع السلع والمواد المشار إليها في الفقرتين الفرعيتين (1) و (2)، وأكد الفريق أن "الاختلافات السياسية أو الاقتصادية بين الأعضاء ليست كافية، في حد ذاتها، لتشكل حالة طوارئ في العلاقات الدولية لأغراض الفقرة الفرعية (3)". و من المرجح أن ينخرط

1 Ibid., para.7.70

الأعضاء في صراعات سياسية أو اقتصادية مع بعضهم البعض بمرور الوقت. ومع ذلك، على الرغم من أنه قد يُنظر إليها على أنها مقنعة من الناحية السياسية، فهي ليست "حالات طوارئ في العلاقات الدولية" بالمعنى المقصود في الفقرة الفرعية (3) إلا إذا كانت تتعلق " بمصالح الدفاع أو العسكرية" ، أو بالحفاظ على "القانون والنظام العام"[1].

لذلك يمكن تفسير حالة الطوارئ في العلاقات الدولية على أنها "نزاع مسلح حقيقي" أو "نزاع مسلح محدق" أو "توتر أو أزمة متصاعدة" أو "عدم استقرار عام يندلع أو يحيط بدولة ما". تولد هذه الظروف أنواعًا معينة من المصالح ، سواء كانت دفاعية أو عسكرية أو تتعلق بالقانون والنظام العام[2].

وخلصت اللجنة إلى أن وجود حالة طوارئ في العلاقات الدولية هي حالة موضوعية وتحديد ما إذا كان الإجراء "قد تم اتخاذه في وقت" حالة الطوارئ في العلاقات الدولية "بموجب الفقرة الفرعية (3) من المادة 21 (ب) يعد شرطا موضوعيا، يخضع لمراجعة موضوعية من قبل الفريق[3].

3- دعم تفسير فريق تسوية النزاع:

شرع الفريق في تدعيم تفسيره بالرجوع إلى الممارسة اللاحقة لمعنى المادة 31 (3) (ب) من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات، والعودة لتصاريح سابقة للدول الأعضاء كشفت عن آراء متضاربة بشأن تفسير المادة الحادية والعشرين لاتفاقية الجات، وبالتالي وجد الفريق أنه لم يكشف عن أي ممارسة لاحقة تثبت الاتفاق بين الأعضاء فيما يتعلق بتفسير المادة الحادية والعشرين بموجب المادة. 31 (3) (ب) من اتفاقية فيينا[4].

1 Ibid., para.7.75
2 Panel Report, Russia–Traffic in Transit (5 April 2019), para.7.76
3 Lapa, Viktoriia, op.cite P17
4 ibid para 7.77

ولذلك اتجه الفريق لتأكيد تفسيره النصي وبالاستناد إلى المعنى من سياق النص وبالإشارة إلى التاريخ التفاوضي لاتفاقية الجات، ناقش الفريق بإسهاب المداولات التي تمت من خلال المفاوضات حول ميثاق منظمة التجارة الدولية wto. وبناءً على هذه النظرة العامة، خلص إلى أنه "لا يوجد أساس لمعاملة الاحتجاج بالمادة الحادية والعشرين (ب) (3) من اتفاقية الجات 1994 كتعويذة تحمي التدبير المطعون فيه من أي تمحيص. ومن ثم، لكي يتم تبريره بموجب المادة 21 من اتفاقية الجات لعام 1994 ، ينبغي أن يندرج التدبير في ظل الظروف المتوخاة في الفقرة (ب) ، التي يقع وجودها ضمن اختصاص جهاز تسوية النزاعات[1].

إضافة الى ما سبق، ولتعزيز هذه الحجة، فحص الفريق ديباجة وهدف اتفاقية الجات لعام 1994 واتفاق مراكش لإنشاء منظمة التجارة العالمية، ليؤكد ما إذا كانا يؤيدان أيضًا تفسير المادة 21 (ب) (3) التي فرضت إجراء مراجعة موضوعية لمتطلبات الفقرة الفرعية "3". وجد أنه بموجب كل من اتفاقية الجات 1994 واتفاقيات منظمة التجارة العالمية، في ظروف معينة، يمكن للأعضاء الخروج عن التزاماتهم وحماية مصالحهم غير التجارية، وهذا ينطبق أيضا على اتفاقية الجات 1947، ويمكن القول إنه عندما تم صياغة هذه الاتفاقيات، كان يُنظر إلى ضرورة وجود تلك المرونة لتحقيق أوسع قبول ممكن للاتفاقيات، ومع ذلك، إذا تم تفسير المادة 21 على أنها حالة تخضع فيها التزامات العضو بموجب اتفاقية الجات ومنظمة التجارة العالمية بالكامل لرغباته الخاصة، فإنها ستكون غير متوافقة مع مبادئ الأمن وإمكانية قيام نظام تجارة متعدد الأطراف إذا تُرك التزام منظمة التجارة العالمية للإرادة الأحادية للدول[2].

وخلص الفريق، فيما يتعلق بمسألة الاختصاص إلى ما يلي:

1 Lapa, Viktoriia, op.cite P18
2 Panel Report, Russia–Traffic in Transit (5 April 2019), para. 7.79

بعد مراجعة نص ولغة المادة 21 (ب) (3) نجد أنها تمنح الفريق سلطة مراجعة ما إذا كانت المتطلبات الواردة في الفقرات الفرعية قد تم الوفاء بها بدلاً من تركها لتقدير الدولة العضو وحدها. المادة 21 (ب) (3) ليست "حكم ذاتي" تمامًا كما تدعي روسيا. وهكذا ، فإن حجة روسيا بأن فرق تسوية النزاع تفتقر إلى الاختصاص لمراجعة احتجاجها بالمادة 21 (ب) (3) "يجب أن ترد".[1] علاوة على ذلك ، وفقًا لتفسير اللجنة للمادة 21 (ب) (3) ، فإن حجة الولايات المتحدة بأن احتجاج روسيا بالمادة 21 (ب) (3) "غير قابلة للتقاضي" ترد أيضًا إلى الحد الذي تعتمد عليه في كون الحكم "حكمًا ذاتيًا" تمامًا. تمت إعادة التأكيد على أن احتجاج روسيا بالمادة "يقع ضمن اختصاصات الفريق بموجب المادة 23 من اتفاقية الجات 1994 ، " كما أن الفصل فيما إذا كانت متطلبات المادة 21 (ب) (3) من اتفاقية الجات 1994 قد تم الوفاء بها يقع ضمن اختصاصات الفريق أيضاً [2].

ثانياً: مراجعة الاحتجاج بالمادة 21 الفقرة ب:

بعد أن قبل الفريق اختصاصه وتأكد من قابلية المقاضاة بالاستناد إلى المادة الحادية والعشرين من اتفاقية الجات، انتقل إلى تفسير المتطلبات التي حددتها الفقرة (3) من المادة 21 (ب) والتي هي موضوع النزاع وبحث في النقاط الآتية:

1- وجود تدابير متخذة في حالة الطوارئ في العلاقات الدولية:

لقد فسر الفريق حالة "الطوارئ في العلاقات الدولية" كما تبين سابقاً على أنها حالة: (1) "نزاع مسلح حقيقي"، (2) "نزاع مسلح محدق"، (3) "توتر أو أزمة متصاعدة"، أو (4) " عدم الاستقرار الذي يندلع أو يحيط بالدولة ". 3 ففي القضية قيد البحث ، وفيما يتعلق بوجود هذا التدبير ، وجد الفريق أن صاحب الشكوى قدم أدلة كافية لإثبات وجود التدابير

1 ibid.7.102
2 Ibid 7.104
3 ibid para 7.76.

المتعلقة بقيود العبور وحظر العبور[1]. لم تحدد روسيا بوضوح ماهية حالة الطوارئ التي تتذرع بها، ولكنها أشارت إلى "حالة طوارئ في العلاقات الدولية حدثت في عام 2014، مما دفع روسيا إلى اتخاذ إجراءات وتدابير، بما في ذلك فرض الإجراءات المعنية موضوع النزاع". من جانبها حاولت اللجنة التقصي عن أدلة فيما إذا كان يوجد مثل هذه الحالة [2]، وتوصلت الى وجود هذه الحالة من خلال عدة معطيات مثل قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة الذي أكد أن النزاع بين روسيا وأوكرانيا ينطوي على نزاع مسلح[3] إضافة الى التوتر الكبير في العلاقات الدولية بين أوكرانيا وروسيا وانطوائه على نزاع مسلح كان قد أدى إلى فرض عقوبات من قبل عدة دول ضد روسيا[4] .

لقد فحص الفريق ما إذا كانت جميع التدابير التي اتخذتها روسيا قد تم تقديمها خلال حالة الطوارئ هذه في العلاقات الدولية، وأكد الفريق في استعراضه أن روسيا اتخذت تدابير في سياق نزاعها مع أوكرانيا[5]. وبالتالي في ضوء ما ورد امتثلت روسيا للمتطلبات الواردة في الفقرة الفرعية (3) من المادة الحادية والعشرين ، كما أن التدابير المطعون فيها قد اتخذت في أوقات الطوارئ في العلاقات الدولية لأغراض الفقرة الفرعية "3" من المادة 21 (ب)[6].

2- تفسير عبارات " ضروريا" ، " من أجل مصالحها الأمنية الأساسية"، في مقدمة الفقرة ب من المادة 21.

بالعودة الى نص المادة 21 التي تقول: "لا يجوز تفسير أي شيء في هذه الاتفاقية ... (ب) لمنع أي طرف متعاقد من اتخاذ أي إجراء يعتبره ضروريًا من أجل مصالحه الأمنية

1 Panel Report, Russia–Traffic in Transit, para. 7.105
2 Lapa, Viktoriia, op.cite.P18
3 UN General Assembly Resolution No. 71/205, 19 December 2016
4 Panel Report, Russia–Traffic in Transit (5 April 2019), para.. 7.122.
5 ibid para 7.123
6 Boklan, D., & Bahri, A. (2020). The first WTO's ruling on national security exception: Balancing interests or opening Pandora's box?. **World Trade Review**, 19(1), 123-136. P132

الأساسية." في هذا الجزء من المراجعة، كان السؤال الرئيسي المطروح على الفريق هو مدى الاحترام الذي ينبغي أن يقدمه للدولة في تقديرها لوجود حالة الضرورة لحماية أمنها القومي. وحيث أن صياغة "يعتبره" قد زُعم أنها خاضعة لـ "الحكم الذاتي" ، أي إعطاء الاحترام الكامل للدولة ، و كان السؤال المطروح هو ما إذا كانت عبارة " يعتبره " تتصرف إلى تحديد المصالح الأمنية الأساسية وضرورة اتخاذ تدبير لحماية تلك المصالح أو مجرد تحديد ضرورة التدبير.[1]

وتوصل الفريق الى أن مصطلح "المصالح الأمنية الأساسية" يشير عادة إلى المصالح المتعلقة بالمسؤوليات النهائية للدولة، أي حماية أراضيها وسكانها من التهديدات الخارجية والحفاظ على القانون والنظام العام الداخلي. ويبدو أنه يجب عدم التوسع في مفهوم "المصالح الأمنية" بحيث يعتمد تحديد المصالح الدقيقة التي تحمي الدولة من التهديدات الخارجية أو الداخلية على الظروف المختلفة للدولة المعنية. ونتيجة لذلك، سُمح للأعضاء بتحديد مصالحهم الأمنية الأساسية ولكن بحسن نية[2]. لذلك، لا يتمتع الأعضاء بحرية تامة في رفع أي مسألة من المسائل إلى مستوى "المصلحة الأمنية الأساسية". إذ يجب تفسير المادة 21 (ب) (3) وتطبيقها بحسن نية. وجاء في نص الحكم في الفقرة 7.132. الالتزام بحسن النية هو مبدأ عام من مبادئ القانون ومبدأ من مبادئ القانون الدولي العام الذي ترتكز عليه جميع المعاهدات، على النحو المدون في المادة 31 (1) من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات عام 1969. ("تفسر المعاهدة بحسن نية ...") والمادة 26 من ذات المعاهدة نصت" كل معاهدة يجب تنفيذها من قبل الأطراف بحسن نية".

وفقًا للفريق، ينطبق التزام حسن النية المشار إليه سابقاً على كل من تعريف العضو للمصالح الأمنية الأساسية التي يُزعم أنها تتأثر بحالة الطوارئ في العلاقات الدولية، والأهم من ذلك، على العلاقة بين العضو المدعي بتهديد مصالحه الأمنية الأساسية والتدابير التي يتم اتخاذها. وعندما يتم الاحتجاج بالمادة 21 (ب) (3)، يصبح هذا

1 Lapa, Viktoriia, op.cite.p19
2 Panel Report, Russia–Traffic in Transit (5 April 2019), para..7.131.

الالتزام مقيدا لأن التدابير "يجب أن تفي بمعيار الحد الأدنى من المعقولية" الذي يضمن المصالح الأساسية المزعوم تأثرها [1].

وفقًا للجنة، "يُترك، بشكل عام، لكل عضو أن يحدد ما يعتبره من مصالحه الأمنية الأساسية"و "تحديد" ضرورة "تدابير الحماية". ومع ذلك – ، فإن السلطة التقديرية للعضو مقيدة بالتزام حسن النية الذي يتطلب منهم عدم استخدام الاستثناءات كوسيلة للتحايل على التزاماتهم التجارية بموجب اتفاقية الجات1944 [2]. وأوضحت اللجنة أن أحد الأمثلة على التحايل هو إعادة تسمية العضو للمصالح التجارية ظل منظمة التجارة العالمية بالمصالح الأمنية الاساسية، مما يعني أنها ستقع خارج نطاق النظام التجاري متعدد الأطراف. وبالنظر إلى حقيقة أن حالة الطوارئ بين روسيا وأوكرانيا كانت قريبة من "النواة الاساسية" للحرب أو النزاع المسلح، فإن اللجنة لم تكلف روسيا لإثبات ذلك. لهذا السبب، على الرغم من حقيقة أن روسيا لم تحدد مصالحها الأمنية الأساسية بالتفصيل، نظرًا لطبيعة حالة الطوارئ لعام 2014، باعتبارها حالة اعترفت الجمعية العامة للأمم المتحدة بأنها تنطوي على نزاع مسلح، والتي تؤثر على أمن الحدود مع دولة مجاورة، فإن المصالح الأمنية الأساسية التي حددتها روسيا لا يمكن اعتبارها غامضة أو غير محددة. وعليه، فإن تصريح روسيا بأن الإجراءات تتعلق ب مصالحها الأمنية الأساسية هو الحد الأدنى المطلوب في هذه الظروف، علاوة على ذلك، لا يوجد في تعبير روسيا عن تلك المصالح ما يوحي بأن روسيا تستشهد بالمادة 21 (ب) (3) ببساطة كوسيلة للتحايل على التزاماتها بموجب اتفاقية الجات 1994[3].

أما بالنسبة للعبارة الثانية فقد شرعت اللجنة في العبارة "من أجل" المنصوص عليها في جملة "أي إجراء تعتبره ضروريًا من أجل حماية مصالحها الأمنية الأساسية". وفي هذا الصدد، ذكر الفريق أن التزام حسن النية كان أيضًا تنطبق على العلاقة بين المصالح

1 Ibid,para.7.138.
2 Wang, Chao. op.cite.P709
3 Panel Report, Russia–Traffic in Transit (5 April 2019), para. 7.136-7.137

الأمنية الأساسية والتدبير المعني. وأوضح الفريق أن حسن النية في هذه الحالة يعني "... أن تفي التدابير المعنية بالحد الأدنى من شرط المعقولية فيما يتعلق بالمصالح الأمنية الأساسية المعروضة ، أي أنها ليست غير قابلة للتصديق كتدابير تحمي هذه المصالح"[1]

يمكن القول إن الحكم خلق علاقة متبادلة بين ثلاثة عناصر هي: (المصالح الأمنية الأساسية والضرورة والطوارئ في العلاقات الدولية) وقد تم ذلك باستخدام المعادلة العلائقية التالية: كلما اقتربت حالة الطوارئ في العلاقات الدولية من نزاع مسلح، كلما كان التدبير المعني أكثر ضرورة لحماية المصالح الأمنية الأساسية. بعد هذه المعادلة، خلصت اللجنة في هذه الحالة إلى أنه نظرًا لأن حالة الطوارئ في العلاقات الدولية قريبة جدًا من "الجوهر الصلب" للحرب أو النزاع المسلح، فإن الإجراء الذي تفرضه روسيا ضروري لحماية مصالحها الأمنية الأساسية[2]. ووجدت اللجنة أن الإجراءات الروسية لا يمكن اعتبارها بعيدة جدًا عن حالة الطوارئ لعام 2014 أو لا علاقة لها بها إلى درجة أنه "من غير المعقول أن تنفذ روسيا التدابير لحماية المصالح الأمنية الأساسية الناشئة عن تلك الحالة الطارئة"[3].

هذا المنهج في التفكير تماشى مع المقترحات التي قدمها الاتحاد الأوروبي في هذه القضية حيث اقترح في مذكراته المقدمة كطرف ثالث أنه "بينما ينبغي تفسير" المصالح الأمنية الأساسية "للسماح للأعضاء بتحديد مصالحهم الأمنية ومستوى الحماية المطلوب، يجب على الفريق، على أساس الأسباب المقدمة من قبل العضو المحتج بالاستثناء الأمني مراجعة ما إذا كانت المصالح المعرضة للخطر يمكن اعتبارها "بشكل معقول" مصالح أمنية أساسية "[4].

1 Panel Report, Russia–Traffic in Transit (5 April 2019), para 7.138.
2 ibid7.136.
3 ibid. 7.145.
4 Ibid 7.43

وأخيراً، ذكر الفريق أنه إذا كان ينبغي إعطاء أي أثر قانوني لعبارة "التي يعتبرها"، فينبغي أن تتمتع الدولة باحترام كامل لحقها في تحديد مدى ضرورة الإجراءات والتدابير المتخذة من قبلها في حماية مصالحها الأمنية الاساسية وفي ضوء هذا الاستنتاج، أكد الفريق أن روسيا قد استوفت المتطلبات بموجب المادة 21 (ب) من اتفاقية الجات 1994 وأن تدابيرها مشمولة بالمادة 21 (ب) (3) [1].

وفي النهاية توصل الفريق الى أن روسيا قد استوفت المتطلبات المنصوص عليها في المادة 21 (ب) (3) من اتفاقية الجات 1994، وبالتالي، فإن الإجراءات الروسية مبررة بموجب المادة 21 من اتفاقية الجات. قررت أوكرانيا عدم استئناف التقرير وتم اعتماده من قبل هيئة تسوية المنازعات في 26 أبريل 2019[2].

المطلب الثاني: الملاحظات على حكم جهاز تسوية النزاعات والآثار القانونية المترتبة عليه:

لا بد لنا من الوقوف على بعض الملاحظات التي يمكن استجلائها من الحكم وذلك من أجل تقديم صورة أوضح للآلية التي عمل بها فريق تسوية النزاعات والمبادئ التي اتبعها في الوصول الى الحكم، ولا شك أن لهذا الحكم أهمية كبيرة نظرا للآثار القانونية التي يمكن استخلاصها منه.

الفرع الأول: الملاحظات على الحكم الصادر بشأن النزاع الروسي الأوكراني:

أولاً: النهج المتبع في التفسير:

لم يتقيد فريق تسوية النزاع بنهج وحيد وإنما اتبع أكثر من نهج وتنوعت طرق التفسير التي لجأ اليها بتنوع المسائل القانونية التي واجهته كما أنه حاول المزج بين أكثر من

1 Ibid, paras 7.148-7, 149

2 https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds512_e.htm

اتجاه في تفسير وتطبيق نصوص الاستثناءات وسوف نحاول توضيحها على النحو الآتي:

النهج الموضوعي: حدد الفريق اختصاصه باتباع نهج موضوعي معتمداً على التفسير الحرفي للنص من خلال سياقه. فقد خلص الفريق الناظر في النزاع إلى أن عبارة "التي تعتبرها ضرورية" في المقدمة لا تمتد إلى تحديد الظروف في كل من الفقرات الفرعية الأخرى في الفقرة ب من المادة 21. كما أثبت الفريق هذه النتيجة من خلال بحث المناقشات التي سبقت عقد اتفاقية الجات، لذلك فقد وجد الفريق أن الاستثناء الأمني سيظل خاضعًا لآلية تسوية المنازعات التابعة لمنظمة التجارة العالمية وأن الفريق لديه اختصاص لتحديد ما إذا كانت متطلبات المادة 21 (ب) (3) مستوفاة [1].

أما فيما يتصل بمسألة الاختصاص اعتمد الفريق على **الأسلوب الهادف** للتفسير أو التفسير الغائي أو ما يسمى بمبدأ إعمال النص والذي يقضي بأنه اذا انطوت الألفاظ على غموض أو تناقض وترتب على ذلك احتمال وجود تفسيرات مختلفة فيجب تكملة مواضع القصور في النص من خلال أخذ أهداف النص بعين الاعتبار، وبالتالي يجب تفضيل التفسيرات التي تؤدي الى إعمال النصوص على التفسيرات التي تؤدي الى إهمالها [2]، ونتيجة لذلك أكد الفريق اختصاصه بالنظر في الفقرات الفرعية للفقرة ب من المادة 21 حيث ظهرت هذه النتيجة في ضوء الهدف والغرض من اتفاقيات منظمة التجارة العالمية. فوفقًا لهذا النهج، يجب تفسير كل من الاتفاقات المشمولة في ضوء الغرض من النص وبطريقة من شأنها أن تعطي "تأثيرًا لجميع بنود المعاهدة" **"[3].**

النهج الذاتي: استخدم الفريق نهجاً ذاتيًا بالنسبة لمسألة حالة الضرورة والمصالح الأمنية الأساسية والعلاقة بينهما وبالتحديد لتفسير مقدمة الفقرة ب من المادة 21 حيث وجد أنه

1 Panel Report, Russia–Traffic in Transit (5 April 2019), para 7.83

2 صلاح الدين عامر ، القانون الدولي العام، دار النهضة العربية ، القاهرة ،2007، ص287

3 Boklan, Daria, and Amrita Bahri, op.cite. P132

يجب قراءة المصطلح "الذي تعتبره" جنبًا إلى جنب مع المصطلحين "المصالح الأمنية الأساسية" و "الضرورية". وبهذه الطريقة، ترك تعريف ونطاق كل من الضرورة والمصالح الأمنية الأساسية لتقدير العضو المحتج. ومع ذلك ، فإن هذا التقدير ليس مطلقًا ؛ وهو مقيد بمتطلبات معيار حسن النية والمعقولية[1]. ومع ذلك هذه المتطلبات تستلزم مستوى معينًا من الموضوعية وتخضع هذا الحكم إلى مستوى معين من تحليل الفريق. ومثل هذا التفسير من شأنه أن يفي بالمتطلبات المنصوص عليها في المادة 31 من اتفاقية فيينا لتفسير المعاهدات[2]. ويجب التأكيد على أن المحاكم والهيئات القضائية الدولية تميل إلى تجنب ذكر معيار واحد دقيق للمراجعة، إذ من الصعب جدًا إسناد السلطة التقديرية للدول في توافر متطلبات المادة 21 من اتفاقية الجات إلى معيار معين للمراجعة[3].

ثانياً: الاثبات:

عادة ما تعتمد فرق تسوية النزاع في مراجعتها للحالات التي تنطوي على استثناءات على خطوتين هما: (1) فحص ما إذا كان هناك خرق لالتزام أساسي و (2) فحص ما إذا كان يمكن تبرير هذا الخرق من خلال استثناء. ولا شك أن خصوصية الاستثناء، بدورها، لها عواقب على عبء الإثبات، إذ يتطلب الاستثناء من المدعي إثبات أن المدعى عليه قد انتهك القاعدة الأساسية، ثم يتحمل المدعى عليه بدوره عبء إثبات الامتثال للمتطلبات التي يفرضها شرط الاستثناء الذي تم الاستناد إليه. بعبارة أخرى ، يقدم المدعي ادعاءً إيجابيًا ويدفع المدعى عليه دفاعًا إيجابيًا ويتحمل كل طرف عبء الإثبات فيما يتعلق بالادعاء أو الدفاع الذي قدمه على التوالي[4].

مع وضع هذه الطبيعة الخاصة للاستثناء الأمني لاتفاقية الجات في الاعتبار، تجدر الإشارة إلى نقطتين فيما يتعلق بنهج الفريق في القضية:

1 Panel Report, Russia–Traffic in Transit (5 April 2019), para7.138
2 Boklan, Daria, and Amrita Bahri, op.cite, p134
3 Lapa, Viktoriia. op.cite. P25
4 Ibid .P10

1- لقد انحرف الفريق عن ترتيب المراجعة الذي ذكرناه تواً والذي تتبعه الأفرقة عادة في استعراضها للاستثناءات العامة بموجب المادة 20 من اتفاقية الجات. وعلى وجه الدقة، بدأ الفريق في مراجعة ما إذا كان يمكن تبرير التدابير الروسية بموجب المادة الحادية والعشرين من اتفاقية الجات دون إثبات أنها انتهكت الالتزامات التجارية الروسية بموجب قاعدة أولية واردة، على سبيل المثال، في المادة الخامسة من اتفاقية الجات (الالتزام بحرية العبور). وأوضح الفريق أيضًا أن المادة 21 (ب) (3) تقر بأن الحرب أو أي حالة طوارئ أخرى في العلاقات الدولية "تنطوي على تغيير جوهري في الظروف التي تغير جذريًا ترتيب الوقائع مما يجعل التدابير المتخذة غير متسقة مع التزامات منظمة التجارة العالمية. وهذا على عكس التدابير المشمولة بالاستثناءات العامة الواردة في المادة 20 ، فإن تقييم التدابير بموجب المادة 21 (ب) (3) لا يستلزم إثباتاً مسبقًا بأنها التدابير ستكون غير متسقة مع التزامات منظمة التجارة العالمية لو أنها اتخذت في "الأوقات العادية"[1]. وبناءً عليه، اعتبر الفريق أنه بمجرد أن تبين أن التدابير المعنية تدخل ضمن اختصاصاتها وأن أوكرانيا قد أثبتت وجودها، فإن "الخطوة الأكثر منطقية التالية" هي تحديد ما إذا كانت التدابير مشمولة بالمادة الحادية والعشرين (ب). "3" من اتفاقية الجات لعام 1994 [2].

2- بالنسبة لعب الاثبات، فإن المراجعة بموجب استثناء أمني لاتفاقية الجات لها آثارها على تقسيم عبء الإثبات بين الأطراف. في القضية قيد البحث، كان على أوكرانيا عبء إثبات انتهاك روسيا لالتزاماتها الأساسية. وفي المقابل، كان على روسيا عبء إثبات امتثالها لمتطلبات المادة الحادية والعشرون من اتفاقية الجات. قدمت أوكرانيا أدلة على انتهاك روسيا لالتزاماتها بموجب المادة الخامسة من الجات وبروتوكول الانضمام الخاص بها. ولم تقدم روسيا، من جانبها، الدليل على الامتثال لمتطلبات المادة الحادية والعشرون من اتفاقية الجات، بل زعمت بدلاً من ذلك أن الفريق يتمتع بولاية قضائية محدودة بسبب

1 Panel Report, Russia–Traffic in Transit (5 April 2019), para 7.108.
2 Ibid, 7.109

طبيعة التقدير الذاتي للاستثناء الأمني في ظل هذه النتيجة، يمكن للمرء أن يدعي أنه كان ينبغي للفريق أن يحكم لصالح أوكرانيا لأن روسيا لم تتحمل عبء الإثبات. وبدلاً من ذلك، فسر الفريق بشكل موسع سلطته الخاصة بتقصي الحقائق بموجب المادة 13 من تفاهم تسوية المنازعات التي تسمح للجنة بالتماس المعلومات من أي مصدر ذي صلة والتشاور مع خبراء أو هيئات خبراء للحصول على رأيهم بشأن جوانب معينة من المسألة المعروضة عليها. وقد رأى البعض أن الفريق لم يلزم روسيا بتحديد حالة الطوارئ في العلاقات الدولية بشكل دقيق وبعبارة أخرى، كان معيار الإثبات الذي طبقه الفريق منخفضًا لدرجة أن روسيا كانت قادرة بسهولة على تبرير امتثالها لمتطلبات المادة الحادية والعشرين من اتفاقية الجات[1]، وأصحاب هذا الرأي يدعمون حجتهم بالاستناد الى قرار هيئة الاستئناف في قضية "اليابان – التدابير التي تؤثر على المنتجات الزراعية لعام 1999 " حيث تشير المادة 13 من تفاهم تسوية المنازعات والمادة 11.2 من اتفاقية SPS(تدابير الصحة والصحة النباتية) إلى أن اللجان لديها سلطة تحقيق كبيرة. ومع ذلك، لا يمكن استخدام هذه السلطة من قبل لجنة للحكم لصالح الطرف الشاكي الذي لم يثبت بشكل ظاهر وواضح ادعاءات قانونية محددة سبق أن تقدم بها. يحق للجنة طلب المعلومات والمشورة من الخبراء ومن أي مصدر آخر ذي صلة تختاره، وفقًا للمادة 13 من تفاهم تسوية المنازعات DSU، وفي حالة SPS، المادة 11.2 من اتفاقية SPS، لمساعدتها على فهم الأدلة والحجج التي قدمها الطرفان وتقييمها، ولكن ليس لصنع قضية لمصلحة للطرف الشاكي[2].

[1] Lapa, Viktoriia. Op.cite .P13

2 Lapa, Viktoriia. Op.cite .P13 footnote 41, DS76: Japan – Measures Affecting Agricultural Products para 127 , DS371: Thailand — Customs and Fiscal Measures on Cigarettes from the Philippines—Appellate Body Report para 130

ثالثاً: مفهوم المصالح الأمنية الأساسية:

بالنسبة لعبارة "المصالح الأمنية الأساسية" ، وجد الفريق أن عبارة "تعتبرها" تفهم على أنها تشمل مصطلح "المصالح الأمنية الأساسية" ، ولذلك فإن الفريق يترك تحديدها إلى حد كبير إلى الأعضاء المستدعين، وتجاهل الفريق الموقف الراسخ منذ فترة طويلة في الفقه القانوني الدولي والقاضي بحق المحاكم الدولية في التدخل في تحديد مفهوم المصالح الأمنية الأساسية للدول ويستدل أصحاب هذا الرأي على ذلك في الحكم الصادر في قضية منصات النفط ، إذ حدّت محكمة العدل الدولية من نطاق هذه الفكرة وتدخلت في تحديد المصالح الأمنية الأساسية وتوضيحها كحق في الدفاع عن النفس ضد الهجمات المسلحة بموجب القانون الدولي. ففي هذه القضية ، اعترفت المحكمة بضرورة التدفق المستمر للتجارة البحرية الامريكية باعتباره مصلحة أمنية معقولة للولايات المتحدة ؛ ومع ذلك ، أوضحت أن مثل هذه المصالح التجارية أخذت بيعين الاعتبار فقط لأن الهجمات المسلحة كانت تمثلاً دوراً في هذه القضية المعروضة[1].

وبالرغم من اتباع الفريق للنهج الذاتي في تفسير " المصالح الأمنية الأساسية" فإنه حاول تعريف هذا المصطلح على أنه تلك المصالح التي تتعلق بـ "الوظائف الأساسية للدولة ، أي حماية أراضيها وسكانها من التهديدات الخارجية ، والحفاظ على القانون والنظام العام داخليًا"[2]. شددت اللجنة على أن المصالح مثل "الدفاع عن المصالح العسكرية" أو "الحفاظ على القانون ومصالح النظام العام" التي تندرج تحت مفهوم "المصالح الأمنية الأساسية" تحتاج إلى توضيح من قبل العضو الذي يتذرع بإعمال الاستثناء الأمني بشكل واضح ودقيق وأكبر مما هو مطلوب فيما إذا كانت حالة الطوارئ في العلاقات الدولية تنطوي على نزاع مسلح[3].

[1] Boklan, Daria, and Amrita Bahri. Op.cite, p133

2 Panel Report, Russia–Traffic in Transit (5 April 2019), para. 7.130

3 Panel Report, Russia–Traffic in Transit (5 April 2019), para.. 7.135

واتخذت المحاكم الدولية رأيًا مخالفًا في قضايا مثل CMS v. Argentine Republic و LG&E v. Argentine Republic و Enron v. Argentine Republic. ففي هذه القضايا، خلصت المحاكم إلى أنه لا يمكن استبعاد الأزمات الاقتصادية الكبرى من حيث المبدأ من نطاق المصالح الأمنية الأساسية. وأشاروا إلى أنه "عندما يكون اقتصاد الدولة تحت الحصار، فإن خطورة المشكلة يمكن أن تعادل أي غزو عسكري". يدعم هذا الرأي قرار المحكمة الدولية لقانون البحار في قضية M / V Saiga رقم 2 بأن المصلحة الاقتصادية في تعظيم الإيرادات الضريبية يمكن اعتبارها مصلحة أساسية. تظهر هذه الآراء المتباينة أنه لا يوجد إجماع في القانون الدولي حول معنى ونطاق "المصالح الأمنية الأساسية". هناك جدل حول ما إذا كانت هذه الفكرة تشمل حالات الطوارئ العسكرية فقط أو قد تشمل المسائل الاقتصادية أيضًا[1].

إضافة لما سبق فإذا كان الأمن الوطني السياسي والعسكري يندرج تحت مفهوم الأمن التقليدي، فإن الأمن غير التقليدي لا ينطوي على عوامل عسكرية وسياسية، ولكن المساس به يمكن أن يشكل تهديدًا خطيرًا لأمن واستقرار بلد أو منطقة وحتى العالم بأسره. مع تغير وتطور العلاقات الدولية، أصبحت القضايا الأمنية غير التقليدية بارزة بشكل خاص، وتحتل مكانة أكثر وأكثر أهمية في استراتيجية الأمن القومي وجدول أعمال الأمن الدولي. إذ تشكل قضايا الأمن السيبراني والأمن البيئي وغيرها من القضايا تهديدات وتحديات خطيرة للأمن القومي لأي بلد في ظل الوضع الجديد ، يرى البعض أنه لا ينبغي أن تشمل "المصالح الأمنية الأساسية" المصالح الأمنية العسكرية والسياسية وغيرها من المصالح الأمنية التقليدية فحسب ، بل تمتد أيضًا إلى المجالات الأمنية غير التقليدية[2].

وفي النهاية دون التقليل من أهمية تقرير فريق تسوية النزاع، يمكن للمرء أن يدعي أن النزاع بين روسيا وأوكرانيا كان "سهلًا" نسبيًا للفصل فيه، نظرًا لأن حالة الطوارئ كانت

[1] Boklan, Daria, and Amrita Bahri. Op.cite, P133
2 Yuan, Chenfei, op.cite.P71

قريبة من حالة الطوارئ "الملتهبة" في العلاقات الدولية. والأهم من ذلك ، أن الأنواع الجديدة من المطالبات الأمنية التي يجب إعمالها بحسن نية مثل الأمن السيبراني أو الأمن البيئي، والتي تتطلب إعادة التفكير في مفهوم الأمن القومي والفصل فيه من قبل المحاكم الدولية لم تكن حاضرة في هذا النزاع ، ولكنها مستقبلاً ستشكل تحديات أكثر خطورة على مستقبل النظام التجاري متعدد الأطراف[1].

وتعقيباً على ما سبق يمكننا القول بالطبع في عصرنا الحالي لم تعد المصالح الأمنية للدول مقتصرة على ما يتعلق بالدفاع والأمن العسكري والنظام السياسي للدولة بل أصبحت تشتمل على مجالات جديدة بفعل التطور التقني وتعقد العلاقات الدولية، ولا نتفق مع القول بأن الحكم قد كان قاصراً عندما حاول وصف المصالح الأمنية الأساسية بأنها تتعلق بأمن الدولة العسكري والسياسي حيث أن الحكم قد أشار الى أن تلك الحالات هي ما يمكن وصفها بأنها الحالات الواضحة والتي يمكن بسهولة للدولة المعنية اثبات أنها ترتبط بالمصالح الأمنية الوطنية الخاصة بها أما غيرها من الحالات فقد تركها الحكم مفتوحة وتستوعب الحالات الحديثة للمصالح الأمنية للدول فإنها بطبيعة الحال ستحتاج لإيضاح ودقة أكبر في التحديد من قبل الطرف المعني والذي اتخذ تدابيره لحمايتها .

الفرع الثاني: الآثار القانونية المترتبة على الحكم:

أولاً: ترسيخ اختصاص جهاز تسوية النزاعات في الفصل المنازعات المتعلقة بالاستثناءات الأمنية:

لعل أهم نتيجة مترتبة على الحكم الصادر بشأن النزاع الروسي الأوكراني حول قيود العبور هو أنه سيمثل حجر أساس يسهم في ترسيخ الاختصاص القضائي لجهاز تسوية النزاعات للفصل بأي نزاع يتعلق بالاستثناءات الأمنية، والاختصاص هنا لا يشمل مجرد الإعلان عن وجود استثناء أمني كما فسرته بعض الدول وإنما اختصاص شامل

[1] Lapa, Viktoriia. Op.cite . P26

يستعرض ويراجع مدى احترام الدولة المعنية لشروط الاستثناء الأمني سواء على ضوء نص الاستثناء أو أهداف ومقاصد اتفاقيات منظمة التجارة العالمية بشكل عام، وبينما علق البعض على أن قبول الفريق للاختصاص أمر "قديم" ويمكن التنبؤ به وأن الجدل بشأن عدم قابلية التقاضي بشأن هذا النزاع تنبع من دوافع سياسية دائماً ما تثار في النزاعات الدولية [1]، فإن الفريق اتخذ موقفاً جريئاً بالرغم من أنه كان مدركا للمخاطر المرتبطة بالفصل في قضايا الأمن القومي ، وهي قضايا سياسية بطبيعتها ومن المرجح دائما أن تؤدي إلى مواقف متشددة من الدول الأعضاء، ويتجلى ذلك التشدد بوضوح من خلال الموقف الأمريكي والذي لم يكن طرفاً في النزاع وإنما طرفاً ثالثاً، وبالرغم من ذلك جادلت الولايات المتحدة بموقفها المتطرف الى أن كل ما يتعلق بالاستثناء غير قابل للتقاضي non–justiciable حيث رأت الولايات المتحدة، في رسالة إلى رئيس الفريق قُدمت في الموعد المحدد لمذكرات الأطراف الثالثة، بأن الفريق "لا يملك سلطة مراجعة الاحتجاج بالمادة الحادية والعشرين والتوصل إلى نتائج بشأن المطالبات المثارة في هذا النزاع. " والسبب برأي الولايات المتحدة هو أن كل عضو في منظمة التجارة العالمية يحتفظ بسلطة تقرير الأمور بنفسه التي يعتبرها ضرورية لحماية مصالحه الأمنية الأساسية، كما "ينعكس" في نص المادة 21 من اتفاقية الجات 1994وتصف الولايات المتحدة ذلك باعتباره "حقًا متأصلًا" تم الاعتراف به مرارًا وتكرارًا من قبل الأطراف المتعاقدة في اتفاقية الجات وأعضاء منظمة التجارة العالمية [2].

وأوضحت الولايات المتحدة، في مذكراتها اللاحقة، أنها تعتبر أن النزاع" غير قابل للتقاضي "لأنه لا توجد معايير قانونية يمكن من خلالها الحكم على مسألة نظر العضو في مصالحه الأمنية الأساسية وتبني الولايات المتحدة موقفها من خلال تفسيرها لنص المادة 21، وتحديداً، لغة "التقدير الذاتي" في مقدمة المادة 21 (ب) "التي تعتبرها

[1] Vidigal, G. (2019). WTO Adjudication and the Security Exception: Something Old, Something New, Something Borrowed–Something Blue?. **Legal Issues of Economic Integration**, *46*(3). P208

[2] Panel Report, Russia–Traffic in Transit (5 April 2019), para 7.51

ضرورية لحماية مصالحها الأمنية الأساسية". وبالنسبة للولايات المتحدة، صيغة التقدير الذاتي للمادة الحادية والعشرين (ب)" 3 "تنص على أن الاحتجاج بها من قبل عضو" غير قابل للمقاضاة "، وبالتالي" لا يمكن للجنة التوصل إلى نتائج "، مما يحول دون إمكانية تقديم توصيات بموجب المادة 19.1 من تفاهم تسوية النزاعات بشأن هذه القضية[1].

إضافة لما سبق، بقبول الولاية القضائية من قبل الجهاز، رسم الفريق خطاً بين قضايا " النزاعات السياسية " مثل النزاع على ضم شبه جزيرة القرم، والتي تخرج عن اختصاص منظمة التجارة العالمية والنزاعات الأخرى المتعلقة بالتجارة والتي تجسدها تدابير الأمن القومي. وبهذه الطريقة ، أعطى الفريق إشارة إلى الدول بأنه ينبغي لها تجنب استخدام قضايا المادة 21 كباب خلفي لإدخال القضايا المتعلقة باحتلال الأراضي أو استخدام القوة في اختصاصات جهاز تسوية النزاعات [2].

ثانياً: يمثل الحكم نقطة انطلاق هامة للفصل في النزاعات المستقبلية:

بحسب فريق تسوية النزاع فإن هذا هو النزاع الأول الذي يُطلب فيه من جهاز تسوية المنازعات التابعة لمنظمة التجارة العالمية تفسير المادة 21 من اتفاقية الجات 1994 (أو الأحكام المماثلة في الاتفاقية العامة للتجارة في الخدمات ((GATSواتفاقية الجوانب المتعلقة بالتجارة من حقوق الملكية الفكرية (اتفاقية تريبس))[3] إضافة لذلك: أجرى فريق تسوية النزاع مسحاً لتصريحات ومواقف الأطراف المتعاقدة في الجات وأعضاء منظمة التجارة العالمية لتحديد ما إذا كان سلوك الأطراف المتعاقدة في الجات وأعضاء منظمة التجارة العالمية فيما يتعلق بتطبيق المادة 21 يكشف عن فهم مشترك للأطراف فيما يتعلق بـ معنى هذا الحكم، ويكشف المسح الذي أجراه الفريق عن وجود اختلافات في المواقف وعدم وجود فهم مشترك لمعنى المادة الحادية والعشرين. ويرى الفريق أنه لا

[1] Panel Report, Russia–Traffic in Transit (5 April 2019), para 7.52
[2] Lapa, Viktoriia. Op.cite . P 22
[3] Panel Report, Russia–Traffic in Transit (5 April 2019), para7.20

يمكن الكشف عن أي ممارسة لاحقة تظهر وجود فهم واتفاق مشترك بين الأعضاء فيما يتعلق بتفسير المادة 21 بالمعنى الوارد في المادة 31 (3) (ب) من اتفاقية فيينا.[1] وقد ساهم ذلك إضافة للعوامل الجيوسياسية المرتبطة بالنزاع الروسي الأوكراني وتشابكه مع مصالح أكثر من دولة في وجود عدد كبير من الدول كطرف ثالث حيث بلغت 16 دولة إضافة الى دول المجموعة الأوروبية[2].

في الوقت الحاضر، هناك عدد من الحالات، إما أمام فرق تسوية النزاع أو في مرحلة التشاور، يتم فيها الاحتجاج بالمادة 21 لتبرير التدابير غير المتوافقة مع اتفاقية الجات و يطعن الأعضاء، بما في ذلك الاتحاد الأوروبي والصين والهند وروسيا، في اتساق الرسوم الجمركية الأمريكية الإضافية بنسبة 25 في المائة و10 في المائة على الفولاذ والألمنيوم على التوالي اتساقها مع قواعد منظمة التجارة العالمية. تستند الولايات المتحدة إلى المادة 21 لتبرير هذه الرسوم الإضافية. من المتوقع أن تكون نتائج واستنتاجات فريق تسوية النزاع حول طبيعة ومتطلبات تطبيق المادة 21 بمثابة أساس لحل القضايا المعلقة والمستقبلية المتعلقة بالمادة 21.[3] والبعض يرى أن يمكن أن يكون لها أضافة الى التداعيات الفورية آثار بعيدة المدى على القضايا المعلقة باستثناء الأمن القومي. وأن تفسير هذا الاستثناء لن يوضح فقط الاستثناءات الأمنية، ولكن أيضًا له دور في مستقبل النظام التجاري متعدد الأطراف.[4]

كل ما سبق يجعل من هذا الحكم نقطة انطلاق وسابقة مهمة سواء بالنسبة لأعضاء منظمة التجارة العالمية أو بالنسبة لفرق تسوية النزاعات المتعلقة بالاستثناءات الأمنية والتي يتوقع يزداد تشكيلها في المستقبل كنتيجة طبيعية لازدياد وتيرة اللجوء الى الاستثناءات الأمنية في السنوات الأخيرة.

[1] Ibid 7.80
[2] https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds512_e.htm
[3] Van den Bossche, P., & Prévost, D. (2021). ***Essentials of WTO law.*** Cambridge University Press P1100
[4] Boklan, Daria, and Amrita Bahri. Op.cite, P36

ثالثاً: التأكيد على مبدأ حسن النية لتفسير وتطبيق أحكام الاستثناءات الأمنية:

إن مبدأ حسن النية ليس فقط مبدأ قانونيًا أساسيًا له أهمية كبيرة في القانون الدولي وتنص عليه معاهدة فيينا لتفسير المعاهدة، ولكنه أيضًا مبدأ أساسي من مبادئ قانون منظمة التجارة العالمية[1]. ونتيجة لذلك شدد الحكم على أهمية المبدأ وجعله بمثابة صمام أمان لجميع العناصر المشكلة للاستثناءات الأمنية، فإذا كان أعضاء منظمة التجارة يتمتعون باستقلالية معينة لاستخدام الاستثناءات الأمنية وتحديد مصالحهم الأساسية التي يسعون لحمايتها من وراء الاستثناء إلا أن حقهم في ذلك يبقى مقيداً بالالتزام بمبدأ "حسن النية". في هذه القضية، عند الحديث عن "المصالح الأمنية الأساسية"، كما أوضح الفريق أن العضو ليس حراً في رفع أي قلق إلى مستوى "المصلحة الأمنية الأساسية". عند تحديد المصالح الأمنية الأساسية [2].

وتطبيقاً لمبدأ حسن النية على بقية عناصر المادة 21، اعتبر الحكم أن مبدأ حسن النية لا ينطبق فقط على تعريف العضو للمصالح الأمنية الأساسية التي يُقال إنها تنشأ عن "حالة الطوارئ الخاصة في العلاقات الدولية"، ولكن أيضًا، على تأثير التدابير المتخذة في حماية المصالح الأساسية للدولة العضو في القضية. وبالتالي ، فيما يتعلق بتطبيق المادة 21 (ب) (3) ، يتبلور هذا الالتزام في المطالبة بأن تفي التدابير المعنية بالحد الأدنى من شرط المعقولية[3] . وخلاصة القول طبق الفريق المكلف بالنزاع شرط حسن النية لتفسير العناصر الثلاثة المشكلة للبند 21 ب (3) التي هي موضوع النزاع – "الطوارئ في العلاقات الدولية" و "المصالح الأمنية الأساسية" و "الضرورة".[4] وأكد أنه

[1]– د. علي ملحم: القانون الدولي الاقتصادي، منشورات الجامعة الافتراضية، 2021، ص28.

[2] Panel Report, Russia–Traffic in Transit (5 April 2019), para7.132

[3] Panel Report, Russia–Traffic in Transit (5 April 2019), para7.138

[4] Boklan, Daria, and Amrita Bahri. op.cite, 134

يجب على الأطراف أن يتخذوا حسن النية كنقطة انطلاق وأن يبقوا ملتزمين به في الخطوات اللاحقة[1].

رابعاً: تحديد معنى "الطوارئ في العلاقات الدولية" بالنسبة لتطبيق الاستثناءات الأمنية:

يعد تحديد معنى الطوارئ في العلاقات الدولية المنصوص عليه في المادة 21 من الآثار الهامة المترتبة على الحكم الصادر حيث إن الولايات المتحدة حاولت توسيع هذا المصطلح لأقصى درجة ممكنة من خلال عودة وفد الولايات المتحدة لاقتراحه بشأن الاستثناء الأمني الى المناقشات التي دارت حول هذا الحكم خلال جلسة مفاوضات جنيف في 24 تموز / يوليه 1947 بشأن الجات، فقد أعربت الولايات المتحدة بأن إضافة هذا التعبير كان المقصود منه السماح للاستثناء بتغطية "الوضع" الذي كان موجودا قبل الحرب العالمية الثانية، أي قبل مشاركة [الولايات المتحدة] في الحرب الأخيرة وحتى نهاية عام 1941 '. يشير هذا التفسير إلى أن الفقرة الفرعية 3 من الفقرة ب المادة 21 تمت صياغتها للسماح للأعضاء باتخاذ تدابير ليس فقط عندما يشاركون على وجه التحديد في حرب أو حالة طوارئ ولكن أيضًا في حالة اندلاع أزمة أو حرب لا تشارك بها الدولة (حتى الآن) بشكل فردي[2]. وإذا تم توسيع هذا التفسير ليشمل وجود حالة طوارئ في أي مكان في العالم، فيمكن القول إنه سيشمل كل إجراء يمكن تصوره ويتم اتخاذه في بعض حالات الطوارئ في العلاقات الدولية في أي مكان في العالم[3].

إلا أن الفريق المعني بالنزاع لم يستجب لهذا الاتجاه في التفسير وأكد أن الاختلافات السياسية أو الاقتصادية بين الأعضاء ليست كافية، في حد ذاتها، لتشكل حالة طوارئ في العلاقات الدولية لأغراض الفقرة الفرعية (3). في الواقع، من الطبيعي أن نتوقع أن

[1] Yuan, C. op.cite .P72
[2] Panel Report, Russia–Traffic in Transit (5 April 2019), para 7.92
[3] Vidigal, Geraldo. Op.cite. P13

الأعضاء سيواجهون، من وقت لآخر، صراعات سياسية أو اقتصادية مع بعضهم البعض أو مع دول أخرى. في حين يمكن اعتبار مثل هذه النزاعات في بعض الأحيان ملحة أو خطيرة بالمعنى السياسي ، فإنها لن تكون "حالات طوارئ في العلاقات الدولية" بالمعنى المقصود في الفقرة الفرعية "3" ما لم تنشأ عنها مصالح دفاعية وعسكرية ، أو الحفاظ على القانون والنظام العام[1]. 0967857205

خامساً: الحد من صبغة الحكم الذاتي التي طغت على مفهوم الاستثناءات الأمنية في حقبة الجات:

لطالما كانت الاستثناءات الأمنية توصف بأنها ترتكز الى التقدير الذاتي أو الحكم الذاتي للدولة المعنية التي تقوم بإعمال أحكام الاستثناء الأمني ولكن فريق تسوية النزاعات نجح في الحد من طغيان الحكم الذاتي ومنع إسباغه على جميع العناصر المشكلة للاستثناءات الأمنية وإبعادها عن الفقرات الفرعية للفقرة (ب) حيث اعتبر تلك الفقرات(وعلى وجه التحديد الطوارئ في العلاقات الدولية) تخضع لتقدير موضوعي ومراجعة من قبل جهاز تسوية النزاعات كما تبين لنا سابقاً، إضافة لذلك فإن مفعول الحكم الذاتي المطبق على عناصر مقدمة الفقرة ب من المادة 21 ("يعتبره" ، "ضروريا" "من أجل حماية مصالحه الأمنية الأساسية" ليس حكماً ذاتياً مطلقاً ومحرراً من القيود وإنما يجب التزام حسن النية والمعقولية كما سبق وتبين. إن هذا الاتجاه نحو الموضوعية والابتعاد عن الحكم الذاتي المطلق بالنسبة للاستثناءات الأمنية لم يكن أمرا سهلاً لفريق تسوية النزاعات وهو نقطة ايجابية وجهد يحسب له ، لم يجعل الاستثناء قابلاً لتقييم موضوعي متعدد الخطوات فحسب ، وإنما والأهم من ذلك أنه يمكن الاحتجاج به في مواجهة العضو الذي يسعى إلى تبرير أي تدبير متعارض مع أهداف النظام التجاري متعدد الأطراف فيه بموجب الاستثناء الأمني ، وإلزام العضو بتقديم توضيح معقول للعلاقة بين الظروف التي يدعي أنها تندرج تحت الاستثناء ، ومصالحه الأمنية الأساسية ، والتدبير

[1] Panel Report, Russia–Traffic in Transit (5 April 2019), para 7.75.

الذي اتخذه لحماية هذه المصالح. كنتيجة لذلك أضعفت اللجنة الكثير من الأفكار والحجج السابقة التي طالما اعتقد أنها تتمتع بأهمية كبيرة[1].

أقوى نقطة في هذه النتيجة هي أن مثل هذا التفسير من شأنه أن يقلل تمامًا من طبيعة الحكم الذاتي المطلق للمادة 21، والذي قد يتعارض مع نية واضعي صياغة المادة [2] 21. وقد جادلت بعض الدول خلال حقبة الجات بأن الطرف الذي "يلجأ إلى المادة 21 (ب) (3) يجب أن يكون قادرًا على إثبات وجود صلة حقيقية بين مصالحه الأمنية والإجراء التجاري الذي تم اتخاذه و لا ينبغي استخدام الاستثناء الأمني لفرض عقوبات اقتصادية لأغراض غير اقتصادية '. تبين هذه المناقشات أن قرار الفريق في هذا الصدد يجد دعماً في المؤلفات الفقهية و مواقف بعض الدول في النزاعات السابقة في حقبة الجات1947 [3].

خلاصة القول أن الحكم حاول بشكل كبير أن يحد من الحكم الذاتي الذي احاط لسنوات طويلة الاستثناءات الأمنية سواء من قبل الدول الأطراف أو من قبل عدد من فقهاء القانون الدولي ولكن هذا الحكم الذاتي لم يتم إبعاده بشكل كامل عن الاستثناءات الأمنية وإنما حاول فريق تسوية النزاع اتباع نهج وسطي وخليط من الموضوعية والذاتية في تفسير وتطبيق الاستثناءات الأمنية وإن كان البعض يرى أن وجود هذا النهج المختلط سيف ذو حدين يوفر مؤشراً على كيفية تعامل اللجان المستقبلية لمنظمة التجارة العالمية مع النزاعات الجارية التي تنطوي على استثناء أمنية. فإذا استخدم أعضاء الفرق نهجًا شخصيًا بحتًا في تفسير الاستثناءات الأمنية، فقد تلهم هذه القرارات البلدان الأخرى لفرض تدابير حمائية باسم الأمن القومي دون الحاجة إلى تبرير مدى شرعية مخاوفهم أو

[1]Vidigal, Geraldo. Op.cite. P223

[2] Schloemann, H. L., & Ohlhoff, S. (1999). "Constitutionalization" and Dispute Settlement in the wto: National Security as an Issue of Competence. **American Journal of International Law**, *93*(2), 424-451. p450

[3] Hahn, M. J. (1990). Vital Interests and the Law of GATT: An Analysis of GATT's Security Exception. **Michigan Journal of International Law**,*12*, p589

ما إذا كانت الوسائل التي يعتمدونها ضرورية لتحقيق الغاية. كما يمكن أن يشجع الأعضاء الأقوياء اقتصاديًا والمتقدمين على استخدام التعريفات كأداة ضد البلدان النامية والأضعف اقتصاديًا في حالات الصراع السياسي لأنها يمكن أن تبرر هذه الإجراءات بموجب استثناء من المادة 21، وإذا كانت فرق التسوية في المستقبل لا تقف مع نهج ذاتي بحت وأصدرت حكمًا يحد من قدرة دولة ما على استخدام هذا الاستثناء، فهذا سوف يقيد أيدي الولايات المتحدة (وأي دولة أخرى تحاول استخدام هذا الاستثناء) من إساءة الاستخدام هذا الحكم. ومع ذلك، يمكن لمثل هذا النهج الموضوعي أن يقود الولايات المتحدة إلى الاستمرار في شل عملية آلية تسوية النزاعات وتشكيل هيئاتها القضائية أو الانسحاب من منظمة التجارة العالمية بشكل كامل. وبالتالي سوف تساهم في شل النظام التجاري متعدد الأطراف[1].

[1] Boklan, Daria, and Amrita Bahri. "op.cite, P135

النتائج:

1- أدت نصوص الاستثناءات الأمنية في اتفاقيات منظمة التجارة العالمية (ومن قبلها الجات) الى كثير من الجدل والغموض عند تطبيقها، المستند الى وجود أكثر من تفسير، والى التضارب في المصالح الدولية.

2- بالرغم من تنوع التفسيرات لنصوص الاستثناءات الأمنية إلا أنها ظلت لفترة طويلة تتدرج تحت ما يسمى بالتقدير الذاتي للدول التي تطبق الاستثناء ومحدودية اختصاص جهاز تسوية النزاعات في الفصل فيها

3- يعد النزاع الروسي الأوكراني نقطة مفصلية في الفهم القانوني لتلك الاستثناءات وخاصة أنه جاء في مرحلة تسارعت فيه وتيرة هذه الاستثناءات إضافة لإعادة تأكيد الدول على عدم اختصاصه للبحث فيها

4- في الحكم الصادر بشأن الأزمة الروسية الأوكرانية فإن فريق تسوية النزاعات لم يؤكد اختصاصه للنظر في الاستثناء وإنما اختصاصه في مراجعة تطبيق العضو المعني لمتطلبات الاستثناء وشروطه

5- حاول فريق تسوية النزاع الحد من النزعة المتطرفة لبعض الدول في إعمال الاستثناءات الأمنية من خلال الاستناد الى معايير موضوعية والتأكيد على حسن النية وإعادة توضيح بعض العناصر المشكلة للاستثناء (مثل الطوارئ في العلاقات الدولية والمصالح الأمنية الأساسية)

التوصيات:

1- توخي أعضاء منظمة التجارة العالمية عند إعمالهم للاستثناءات الأمنية حسن النية ودراسة فيما إذا كانت التدابير المتخذة ضرورية أو تسهم في تحقيق حماية لمصالهم الأمنية.

2- لا يجب استخدام الاستثناءات الأمنية كعصا سحرية بيد الدول للتهرب من التزاماتها التجارية أو فرض قيود اقتصادية على منافسيها، وخاصة إذا كان هذا الاستخدام من قبل دولة كالولايات المتحدة ما فتئت تستخدم هذا الاستثناء في السنوات الخمس الأخيرة رغم أنها تمثل أكبر قوة اقتصادية وعسكرية في العالم.

3- ضرورة تنبه الدول للتهديدات الأمنية في المجالات الحديثة وخاصة الأمن التقني أو السيبراني، لإن إعمال الاستثناءات تحت مظلة هذه التهديدات سيشكل تحدياً لها لحججها القانونية المحاكم الدولية من حيث إثبات وجود التهديد على مصالحها ودور التدابير المتخذة من قبلها في الوقاية منه.

4- تفعيل المادة 19 (2) من اتفاقية انشاء منظمة التجارة العالمية التي تخول المجلس العام والمجلس الوزاري اعتماد تفسيرات رسمية، حيث أن اعتماد تفسير رسمي لنصوص الاستثناء الأمني سيسهم في استقرار المبادئ القانونية وعدم تضاربها خاصة وأن الحكم الأخير لجهاز تسوية النزاعات قاد إلى الكثير من التفسيرات القضائية التي يمكن الاستهداء بها للتوصل لتفسير رسمي وفقاً للمادة السابقة الذكر.

قائمة المراجع

خيري فتحي البصيلي، تسوية النزاعات في إطار اتفاقات منظمة التجارة العالمية ، القاهرة: دار النهضة العربية للنشر ، عام 2007

علي ملحم: القانون الدولي الاقتصادي، منشورات الجامعة الافتراضية، 2021

صلاح الدين عامر ، القانون الدولي العام، دار النهضة العربية ، القاهرة ،2007

ياسر الحويش، مبدأ عدم التدخل واتفاقيات تحرير التجارة، بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية،2005

References in Arabic **المراجع العربية بالأحرف الانجليزية**

Ali Melhem: **International Economic Law**, Syrian Virtual University Publications, 2021

Khairy Fathi Al-Busaili, **Dispute settlement under the World Trade Organization**, Cairo, dar al nahda alarabia, 2007

Salah El-Din Amer, **Public International Law**, dar al nahda alarabia, Cairo, 2007

Yasser Al-Huwaish, **The principle of Non-intervention and trade liberalization agreements**, Beirut: Al-Halabi Publications, 2005

References in english

Alford, R. P. (2011). The self-judging WTO security exception. **Utah Law Review**,.P697.

Blewett, D. K. (1995). GATT, **analytical index: Guide to GATT law and practice**: GATT Secretariat, Legal Affairs Division. Geneva: General Agreement on Tariffs and Trade,.

Boklan, D., & Bahri, A. (2020). The first WTO's ruling on national security exception: Balancing interests or opening Pandora's box?. **World Trade Review**, *19*(1), 123-136.

Emmerson, A. (2008). Conceptualizing security exceptions: legal doctrine or political excuse?. **Journal of international economic law**, *11*(1), 135-154

Hahn, M. J. (1990). Vital Interests and the Law of GATT: An Analysis of GATT's Security Exception. **The Michigan Journal of International Law**., *12*, 558.

Lapa, V. (2020). The WTO panel report in Russia–traffic in transit: cutting the Gordian knot of the GATT security exception. **Questions of International Law**, *69*, 5-27.

Schloemann, H. L., & Ohlhoff, S. (1999). "Constitutionalization" and Dispute Settlement in the wto: National Security as an Issue of Competence. **American Journal of International Law**, 93(2), 424-451

Van den Bossche, P., & Prévost, D. (2021). ***Essentials of WTO law.*** Cambridge University Press

Voon, T. (2019). The security exception in WTO law: entering a new era. **American Journal of International Law**, *113*, 45-50

Vidigal, G. (2019). WTO Adjudication and the Security Exception: Something Old, Something New, Something Borrowed–Something Blue?. **Legal Issues of Economic Integration**, *46*(3)

Voon, T. (2019). The security exception in WTO law: entering a new era. **American Journal of International Law**

Wang, C. (2019). Invocation of National Security Exceptions under GATT Article XXI: Jurisdiction to Review and Standard of Review. **Chinese Journal of International Law**, *18*(3), 695-712

Yoo, J. Y., & Ahn, D. (2016). Security exceptions in the WTO system: bridge or bottle-neck for trade and security?. **Journal of International Economic Law**, *19*(2), 417-444.

Yuan, C. (2022). Research on "Security Exceptions Clause" of GATS. *Asian Journal of Social Science Studies*, *7*(5), 69

Agreements

Agreement establishing the World Trade Organization , marrakesh, 1994

The General Agreement on Tariffs and Trade (GATT 1947)

Vienna Convention on the Law of Treaties , Vienna, 1969

Cases

www.wto.org**:** Panel Report, Russia–Traffic in Transit (5 April 2019)

Websites

https://www.csis.org

https://www.wto.org

https://docs.wto.org

https://www.un.org/