

РЕШАВАЊЕ СПОРОВА У СВЕТСКОЈ ТРГОВИНСКОЈ ОРГАНИЗАЦИЈИ ОД ОСНИВАЊА ДО БЛОКАДЕ

Апстракт: Институционални оквир система за решавање спорова у оквиру Светске трговинске организације је представљао значајан корак у развоју међународне трговине. Полазећи од Општег споразума о царинама и трговини, где је зачетак јудикализације процеса решавања спорова, преко Уругвајске рунде преговора, која је између осталог резултирала доношењем допуна Општег споразума о царинама и трговини и довела до измена правила о начину решавања спорова под окриљем новонастале Светске трговинске организације, па све до тренутне блокаде Апелационог тела Светске трговинске организације од стране САД, која за резултат има то да спорови нису коначно решени – ваља сагледати процес еволуирања система решавања спорова, како би се уочили недостаци у механизму, али и родиле неке нове идеје за решавање овог проблема. Због тога ће тема овог рада бити сагледавање развоја система решавања спорова, а у циљу да се кроз кратак приказ предности и мана сваког од система лакше укаже на то шта треба променити како би до пре пар година идеални систем решавања спорова поново почео да функционише, што би у крајњем вратило поверење како у СТО, тако и у правну сигурност.

Кључне речи: GATT, SТО, блокада Апелационог тела, МРІА.

1. Увод

Решавање спорова у оквиру Светске трговинске организације (СТО) није у потпуности поверено независној судској грани и у том контексту било би нетачно окарактерисати га као чисто судски процес. Најтачније би било назвати га квазисудским механизмом.

Полазећи од Општег споразума о царинама и трговини (енг. *General Agreement on Tariffs and Trade* – GATT), као најзначајнијег споразума који

¹krnjaic.magdalena@gmail.com

регулише међународну трговину, истичемо да је Споразум ГАТТ 1947 предвиђао механизам за заштиту права и легитимних интереса који проишљају из самог споразума, путем политичких преговора, тј. „дипломатских консултација“.

Након умножавања процесних правила додавањем ГАТТ-у бројних споразума за решавање спорова у одређеним областима међународних трговинских односа, систем решавања спорова је постао непрегледан, конфузан и некомпактан.

Иако је умножавање процесних правила био правно-технички узрок и повод за измену правила о начину решавања спорова, на то је утицао још и Закон о трговини и конкурентности који су САД усвојиле 1988, а којим се повећавају овлашћења америчке владе да примени мере одмазде (реторзионе мере) уколико она самостално процени да је нека држава угрозила или повредила права, односно повластице које произлазе из било ког међународног трговинског споразума (Јовановић, 2008).

Реформисани Споразум о решавању спорова (енг. Dispute settlement understanding-DSU) ступио је на снагу 1. јануара 1995. године.

Систем решавања спорова је еволуирао од тзв. „пријатељског разматрања и консултација“ (енг. Sympathetic Consideration), као модуса превазилажења неспоразума у примени Општег споразума о царини и трговини, преко реформе из 1955. године када је договорено да стране уговорнице своје спорове упућују панелима као *ad hoc* групама експерата, па све до институционалног оквира који постоји од 1995. године и оснивања СТО, где систем решавања спорова функционише као својеврсни међународни привредни суд са свим својим посебностима и обележјима.

2. Систем решавања спорова од ГАТТ 1947, преко система у оквиру СТО до блокаде Апелационог тела СТО

2.1. Систем решавања спорова у оквиру Споразума ГАТТ 1947

Систем решавања спорова у оквирима СТО се развијао из концепта предвиђеног споразумом ГАТТ 1947. Спорови у оквиру ГАТТ 1947 су се решавали на основу члана XXIII, који је предвиђао механизме заштите права и легитимних интереса предвиђених Споразумом. Ова одредба ГАТТ-а представља претечу данашњег комплексног система правних норми, којима је уређен начин решавања спорова у СТО (Здравковић, 2019: 17).

Од 1949. године примењивала се пракса упућивања спорова на решавање пред радним групама – преговарачким телима, у чије су саставе улазили

представници страна у спору (Hudec, 1975: 78). Спорове су решавали представници држава који су иступали у име својих влада (Ulrich Petersmann, 1994: 1157). Задатак радних група је био постизање споразума путем директних преговора. Временом су радне групе почеле да делују као судећи органи, а у чије су саставе улазили представници различитих држава. У раду тих органа су учествовали и неутрални појединци (представници држава које нису у спору), а чији су гласови били одлучујући у погледу мишљења и препорука (Hudec, 1975: 80). Од 1952. године концепт радних група је трансформисан и отпочело се са формирањем панела састављених од неутралних појединаца-експерата, пред којима су стране у спору износиле своје аргументе, да би након тога панелисти сачињавали своје извештаје (Hudec, 1975: 81). Постепено, ове процедуре су добијале на свом легитимитету, а панелисти су све више јачали свој ауторитет у убеђивању тужене државе да уклони проблематичне мере (Здравковић, 2019а: 18).

„Препоруке Савета ГАТТ-а, базиране на одлукама панела, биле су примењиване и поштоване од стране држава у спору, и то не само зато што је једна од санкција могућег непоштовања била суспензија концесија гарантованих Општим споразумом о царинама и трговини, већ и због свести држава уговорница да би одбијањем повиновања препорукама Савета угрозиле темеље на којима ГАТТ почива, лишавајући тиме и себе несумњивих користи од његовог постојања” (Цветковић, 2010а: 14).

Спорови пред панелима нису били учестали, и углавном су се решавали између истих држава. Највећи део спорова се још увек решавао билатералним политичким преговорима, док су се само они „тежи” случајеви решавали пред ГАТТ (Porges, 2003: 149).

Систем решавања спорова у оквиру ГАТТ 1947 је иницијално био дипломатски оријентисан (Здравковић, 2019: 19). Члан XXIII ГАТТ-а упућивао је државе уговорнице на „пријатељско разматрање” и консултације (Цветковић, 2010а: 14). ГАТТ је у основи избегавао употребу термина „спор”. Његов основни механизам регулисања неспоразума биле су консултације дипломатског карактера и дипломатски преговори (Ђурић, 2008: 166). Исход спора је заправо зависио од односа политичких и економских снага самих страна у спору и међусобних уступака током преговора у вези спора. Стране су кроз преговоре тежиле да постигну равнотежу која је нарушена недозвољеним мерама једне од њих. Како је политички исход преговора био од пресудног значаја, спорови су се углавном решавали дипломатским путем и задржавали су се на билатералном нивоу (Здравковић, 2019: 19).

Извештаји панела су се усвајали гласањем по принципу једна држава – један глас. Од 1957. године успостављена је пракса усвајања извештаја

искључиво позитивним консензусом, иако је ГАТТ номинално предвиђао већину гласова за усвајање (Porges, 2003: 151). Усвајање принципа позитивног консензуса је представљало одраз дипломатско-политичке оријентисаности система решавања спорова у оквиру ГАТТ 1947. Незадовољна страна је по основу овог принципа увек имала могућност да блокира успостављање панела, усвајање извештаја или ауторизацију контрамера, што је овај систем решавања спорова чинило неефикасним. То је потписнице ГАТТ-а одвраћало од коришћења мултилатералног форума за решавање трговинских спорова, па су радије прибегавале билатералним дипломатским преговорима. На другој страни, ГАТТ панели су перципирани најпре као несудећа тела са јединим задатком да посредују ради постизања компромиса између страна у спору. Томе су допринели и сами панелисти код којих је била присутна тенденција да стране у спору подстичу на компромис (Здравковић, 2015: 203). У таквим околностима мултилатерални форум за решавање спорова у оквиру ГАТТ 1947 никада није био у стању да достигне пун капацитет.

У теорији су се појавила два гледишта о улози механизма решавања спорова. Према првом гледишту, улога панела је требало да буде само посредничка, ради постизања компромиса током дипломатских преговара. Према другом, легалистичком гледишту, систем је требало да обезбеди право судско решавање спора, са задатком утврђивања да ли је нека мера сагласна или није са правним нормама ГАТТ-а (Jackson, 1998).

Прво гледиште је било усвојено на почетку и доминирало је дуги низ година. Ипак, протеком времена преовладао је други приступ. Први већи помак се догодио током Токијске рунде преговора (1973–1979), која је резултирала потписивањем неколико плурилатералних споразума који су регулисали област нецаринских заштитних мера. Сваки од споразума је садржао и сопствене одредбе које су уређивале механизам за решавање спорова по питањима која су била предмет тих споразума (Здравковић, 2019). За разлику од система решавања спорова код ГАТТ-а, системи у овим посебним споразумима су били у извесној мери напреднији и „легалније оријентисани” (Srinivasan, 2007: 1037). Нови системи су се протезали само на плурилатералне споразуме, те су имали ограничену примену, док се код ГАТТ-а задржао стари систем. Главни иницијатор нових система решавања спорова у оквиру плурилатералних споразума су биле САД, док се Европска заједница изборила да се они не инкорпорирају у ГАТТ, пре свега због интереса њених бивших колонија са којима је примењивала преференцијалне споразуме о трговини (Здравковић, 2019: 20). Како наводи професор Цветковић, резултат тога била је обимна, неконзистентна и контрадикторна процедура решавања несагласности држава чланица

(Цветковић, 2010: 14). Ипак, без обзира на ову чињеницу, поверење у механизам за решавање спорова је расло. Седамдесете, а посебно осамдесете године XX века, биле су карактеристичне по томе што се значајно повећао број спорова који су упућивани панелима на решавање (Srinivasan, 2007: 1038). Свему томе у великој мери је допринело и формирање посебног Правног одељења у оквиру ГАТТ-а 1983. године, састављеног од експерата са задатком израде нацрта извештаја панела. То је значајно утицало на правну и стручну утемељеност извештаја, њихов квалитет и кредибилитет (Hudec, 1993: 137).

2.2. Настанак СТО и одлике реформе система решавања спорова

Током Уругвајске рунде (1986–1994), преговарало се и о ефикаснијем механизму решавања спорова, који би био искључиво заснован на праву и резистентан на политичке утицаје (Здравковић, 2019: 20). Преговарачи су настојали да постигну решење којим би се елиминисали главни недостаци дотадашње процедуре: дуготрајно формирање панела, блокирање усвајања одлука и одлагање имплементације прекорука Савета (Цветковић, 2010: 14). Циљ преговарача је било успостављање делотворног мултилатералног форума специјализованог за трговинске спорове, где би спорове решавали независни експерти, и који би обезбедио једнак и равноправан третман свим учесницима, без обзира на њихову економску или политичку снагу. Преговори о новом систему решавања спорова су завршени 1991. године, а главни преговарачи о новом механизму за решавање спорова били су САД, тадашња Европска заједница и остале чланице тзв. „Квадритерале” – Јапан и Канада, мада није изостало и учешће земаља у развоју (Здравковић, 2019: 21). Крајем 1991. године, тадашњи генерални директор ГАТТ-а Артур Дункел је обелоданио текст под називом Нацрт резултата Уругвајске рунде преговора (тзв. Дункелов нацрт) (engl. GATT, Draft Final Act Embodying the Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations, 20 December 1991).² Овај нацрт је прихваћен од стране преговарача и на основу њега је настао договор о правилима и процедурама за решавање спорова (*Dispute Settlement Understanding – DSU*³), као део завршног акта Уругвајске рунде, потписаног 15. априла 1994. године у Маракешу.

Споразум DSU уводи велике реформе у дотадашњи начин решавања спорова и један је од најзначајнијих споразума у оквиру СТО. Механизам који

² Draft Final Act Embodying the Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations, GATT Doc.No.MTN.TNC/W/FA (DEC. 20, 1991), reprintet in THE GATT URUGUAY ROUND: A NEGOTIATING HISTORY (1986–1992) – DOCUMENTS.

³ WTO, Dispute Settlement Understanding, https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dsu_e.htm

овај споразум успоставља се сматра најзначајнијим достигнућем трансформације ГАТТ 1947 у СТО. У литератури се наводи да је успостављање СТО представљало победу легалиста, пре свега због новог система решавања спорова (Goldstein, Kahler, 2000: 389).

Најзначајније одлике трансформације система решавања спорова односе се на следеће:

1) Уместо позивитног, уведен је принцип „негативног консензуса” током свих фаза процедуре. Једна од основних промена се односила на онемогућавање блокаде у току процедуре, што је представљало највећи проблем током ГАТТ ере, и што је цео систем чинило политички оријентисаним. Нови систем решавања спорова прави заокрет и уводи принцип тзв. негативног консензуса који подразумева да се одлука не сматра донетом једино у случају да се представници свих присутних чланица СТО на седници Органа за решавање спорова успротиве њеном доношењу. То се односи на све важне одлуке током поступка: повод формирања панела, одлуке којима се усваја извештај и одлуке којима се дозвољава суспензија концесија (ауторизација контрамера). Овај принцип онемогућава тужену (или другу незадовољну чланицу СТО) да у било ком тренутку блокира процедуру и тиме примора чланицу која је процедуру покренула на политички дијалог (Здравковић, 2019: 22).

2) Друга тековина трансформације се односи на обавезу да се спорови решавају искључиво посредством мултилатералног форума у оквиру СТО. Коришћење DSU механизма у сврху правне заштите не представља само право чланице СТО, већ и њену дужност. Основ ове обавезе представља одредба XXIII DSU, чији наслов гласи „Јачање мултилатералног система”. Уколико чланице СТО намеравају да се заштите због кршења неког од обухваћених споразума, оне то морају чинити путем DSU механизма (Graewert, 2008: 294). Мултилатералност правне заштите представља брану против неконтролисаних билатералних реакција на спорне ситуације и успостављања „спирала” ограничавајућих мера између држава, што може довести у крајњем и до трговинских ратова (Здравковић, 2019). У одсуству мултилатералног система решавања међудржавних трговинских спорова, манифестација билатералних реакција би се могла илустровати следећим примером: држава А и држава Б остварују међусобну трговинску размену на основу успостављених правила. У једном тренутку држава Б уводи мере које утичу на услове који су успостављени договореним правилима. Уместо да покрене спор пред независним мултилатералним телом, држава А сама тумачи да су мере државе Б несагласне са правилима и, као свој одговор, уводи контрамере. Држава Б, међутим, своје мере тумачи на

начин да су оне сагласне са правилима, а контрамере државе А оцењује као неоправдане. На основу тога држава Б, као свој одговор, уводи контрамере према држави А, која, опет, може одговорити новим контрамерама, и тако надаље. На овај начин се долази до спирале несагласних мера (Brewster, 2014: 1140). Ипак, билатерализам се задржао код фазе консултација које имају поверљив карактер. Међутим, уколико стране не постигну договор током консултација чланица СТО, тужилац има право да покрене процедуру чији исход може бити усвајање обавезујућег извештаја. Билатерализам се одржао и у фази извршења препорука Органа за решавање спорова, посебно код могућности суспензије коцесија. Иако је у својој суштини мултилатералан, систем СТО не предвиђа колективни одговор услед неизвршења препорука органа за решавање спорова (Здравковић, 2019: 22).

3) Одлуке се заснивају на правним, а не на политичким и дипломатским основама. У литератури се овај концепт означава као „*Rule Oriented Approach*” (Ђирић, 2010: 314). Садашњи систем је у литератури окарактерисан као више „правно оријентисан” него што је систем током ГАТТ ере икада био (Srinivasan, 2007: 1035). Судаћа тела СТО (панели, апелационо тело) имају једино надлежност да утврде да ли је оспорена мера несагласна са одређеном нормом споразума у оквиру СТО, и да у складу са тим утврде своје препоруке. Политичка питања и политичко-економски односи између страна у спору нису релевантни за доношење одлуке и судаћа тела немају надлежност да посредују ради постизања политичких компромиса (Здравковић, 2019: 23).

4) Спорове решавају независни експерти (панелисти и чланови Апелационог тела). Они иступају самостално, а не као представници својих, нити влада држава у спору.

5) Уводи се двостепеност у одлучивању, преко могућности упућивања жалбе апелационом телу. Извештаје коначно усваја Генерални савет, поступајући у својству органа за решавање спорова. Посебно је значајно формирање Апелационог тела, као другостепеног органа. Одлуке које доноси овај орган се сматрају коначним у спору, а поседују и велики ауторитет код обликовања праксе судећих тела (као прецеденти). Успостављањем Апелационог тела, чланице-оснивачи СТО су практично трансферисали значајан део глобалне моћи на аутономни јавни орган са својством наднационалног суда (Здравковић, 2019: 23).

Иако је данашњи систем решавања спорова далеко ефикаснији и легалнији од претходног, не може се ни систем у оквиру ГАТТ 1947 у потпуности окарактерисати као неуспешан. У литератури се наводи да је претходни

систем био задовољавајућ, чак и успешан, док је у поређењу са осталим међународним механизмима решавања спорова био и најефикаснији. Ипак, преговарачи су током Уругвајске рунде желели да елиминишу највећи део његових недостатака и успоставе још ефикаснији и делотворнији систем. Како наводи професор Ђирић: „Очигледни недостаци решавања спорова у оквирима ГАТТ 1947, условили су појаву новог система решавања спорова унутар СТО. Функционисање тог система и ефикасно извршење одлука које се у споровима доносе представља својеврстан вид гаранције у односу на целокупан поредак установљен системом СТО” (Ђирић, 2010: 314).

2.3. Савремени систем решавања спорова – органи

Функцију специјалног органа СТО за решавање спорова обавља Генерални савет СТО. Орган за решавање спорова је стални орган који оснива два органа и то: експертску групу – панел, за решавање конкретних спорова у првом степену, као и Апелационо тело, које у својству сталног другостепеног органа решава спор у поступку по жалби на извештаје и препоруке панела. У одређеним случајевима Орган за решавање спорова оснива и посебна тела – арбитраже, ради поступања у специфичним споровима који настају у погледу спровођења препорука из извештаја панела или Апелационог тела (Здравковић, 2019: 25).

Прецизније, у решавање спорова су укључене три, односно четири унутрашње институције СТО: орган за решавање спорова, панели, апелационо тело и арбитража (Ђирић, 2010b: 491).

Првостепена процедура се одвија пред панелима. Панели се формирају на *ad hoc* основи. Овакав приступ је критикован у литератури, јер поједини аутори сматрају да би се много више постигло на ефикасности решавања спорова уколико би панели функционисали као стални органи (Steger, 2012: 114). Састављени су од три, у посебним случајевима и од пет чланова, које именује Орган за решавање спорова са списка секретаријата СТО, уз узимање у обзир мишљења чланица СТО.⁴ Панелисти морају бити високо квалификовани стручњаци, а могу бити и из невладиног сектора, и службеници влада чланица.⁵ Панелисти поступају као независни појединци и не смеју примати инструкције од држава из којих долазе, чак и случају кад су службеници својих влада.⁶ Уколико се стране у спору сагласе, панелисти могу бити и држављани чланица у спору. Функцију панелиста могу обављати и угледни правници који се баве правом међународне трговине.⁷

⁴ Dispute Settlement Understanding, art. VIII (5), (6) i (7).

⁵ Dispute Settlement Understanding art. VIII (1), (2).

⁶ Dispute Settlement Understanding art. VIII (9).

⁷ Dispute Settlement Understanding art. VIII (1).

Апелационо тело је другостепени орган који поступа по поднетим жалбама на препоруке и одлуке (извештаје) панела. За разлику од панела овај орган је сталног карактера.⁸ Увођење двостепености у систем решавања спорова пред СТО представља уникатну иновацију у универзалним међународним системима за решавање спорова уопште. Једна од најважнијих функција Апелационог тела огледа се у хармонизацији и уједначавању праксе решавања спорова, посебно када је реч о тумачењу обухваћених споразума (Gal-Or, 2008: 45).

Апелационо тело има седам чланова. Њега чине независни експерти из реда стручњака са признатим ауторитетом у области права и међународне трговине, независни од утицаја влада било које државе.⁹ Чланове Апелационог тела именује орган за решавање спорова на период од четири године, са могућношћу једног поновног именовања. Његова структура одражава структуру чланица СТО (Ћирић, 2010b: 492). У предметима по жалбама поступа увек веће од три члана апелационог тела, чији се састав мења по систему ротације. Апелационо тело има председавајућег, који се бира од стране његових чланова (Здравковић, 2019: 26).

Панели и Апелационо тело представљају, по својој природи и функцији, праве међународне судске органе. Панели поседују и елементе арбитраже, будући да се формирају на *ad hoc* основи. Панели и Апелационо тело доносе извештаје који садрже препоруке странама у спору. Ови извештаји се усвајају на седницама органа за решавање спорова по принципу негативног консензуса. На овај начин препоруке садржане у извештајима постају обавезујуће за стране у спору, те се може констатовати да поседују карактер пресуда (Pauwelyn, 2003: 442).

Коначну инстанцу у поступку решавања спорова представља орган за решавање спорова. Извештај панела, апелационог тела или одговарајуће арбитраже ступа на правну снагу тек када га усвоји орган за решавање спорова. Орган за решавање спорова нема карактер жалбеног органа. Функцију органа за решавање спорова заправо врши генерални савет СТО, у својству њеног главног извршног органа. Када поступа у својству органа за решавање спорова, Савет примењује правила поступка која се разликују од правила поступка која веже за редовна заседања савета (Ћирић, 2010b: 492). Орган за решавање спорова оснива панеле и именује чланове Апелационог тела, разматра и усваја њихове извештаје и спроводи надзор и контролу над извршењем препорука и одлука. Овај Орган одобрава суспензију концесија у случају неизвршења препорука које је усвојио (Здравковић, 2019: 26).

⁸ Dispute Settlement Understanding art. XVII (1), (2) i (3).

⁹ Dispute Settlement Understanding art. XVII (3).

Овакав систем решавања спорова је тренутно онемогућен због блокаде Апелационог тела. У наставку рада ће бити приказане критике САД на рачун рада Апелационог тела, како је дошло до блокаде Апелационог тела, али и нови механизми за решавање спорова којима прибегавају стране у спору – чланице СТО.

2.4. Блокада Апелационог тела СТО

Сједињене Америчке Државе генерално тврде да Апелационо тело СТО прекорачује своја овлашћења на начин којим умањује права чланица према СТО. Критике САД нису новије и ова чланица СТО је учестало приговарала одређеној пракси Апелационог тела још од прве године његовог функционисања. Критике на рачун праксе Апелационог тела су комплексне и могу се разврстати на критике материјалне, процедуралне и системске природе (McDougall, 2018: 1–19). Конкретније, америчка делегација износи пет главних критика на поступање Апелационог тела (Sacerdoti, 2019: 37). Непοштовање рока од 90 дана утврђеног чланом 17 (5) DSU за издавање извештаја¹⁰; Наставак рада чланова Апелационог тела чији је мандат истекао, у складу са Правилником о раду Апелационог тела; Извештаји који садрже „саветодавна мишљења о питањима која нису неопходна за решавање спора“; Утврђивање чињеничног стања и домаћег права чланица (Bohanes, Lockhart, 2009) и Тврдња да Апелационо тело своје извештаје третира као преседан.

Правно и политички мотивисане напред наведеним притужбама, САД су одлучиле да блокирају именоване и обнављање мандата свим члановима Апелационог тела. Члан 16.4 DSU одређује да „ако је страна поднела жалбу, извештај панела се неће сматрати усвојеним до доношења одлуке по жалби.“ Ако извештај панела није усвојен, не постаје коначан и обавезујући. Сходно томе, стране у спору немају обавезу да се придржавају тог извештаја. Ако једна (или обе) стране у спору изразе своју намеру да поднесу жалбу, поступак се зауставља, што даље значи да не постоји обавезујућа коначна одлука (Pauwelyn, 2019: 297–321). Ова ситуација у великој мери елиминише ефикасност механизма за решавање спорова пред СТО (Jackson, 2008: 239–248).

2.5. Тренутна решења за превазилажење блокаде Апелационог тела СТО

Да би се заобишао правни вакуум који је настао неефикасношћу Апелационог тела, чланице СТО су до сада осмислиле два решења (Pauwelyn,

¹⁰ WTO ‘Timing of Appeal, Circulation and Adoption of Appellate Body Reports’, https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_settlement_cbt_e/c6s6p1_e.htm

2019: 318). Прво је могућност да након почетка конкретног спора стране закључе споразум у коме се изјашњавају да немају намеру да се жале на извештај панела. Другим речима, стране у спору се обавезују да прихвате извештај панела као коначан.

Друго решење представља стварање привременог механизма за жалбе на основу члана 25 DSU. Ова одредба одређује могућност прибегавања арбитражним поступцима, договором између страна у спору, као алтернативи стандардном поступку утврђеном у DSU. У контексту овог решења државе чланице су донеле 30. априла 2020. године Привремени жалбени арбитражни аранжман (енг. *Multi-party interim appeal arrangement* – МРИА).

Споразум МРИА је начелно подељен у три дела. Први део се састоји од преамбуле и низа пасуса у којима чланице-учесници потврђују свој интерес за одржавање функционалности органа за решавање спорова СТО, и на тај начин указују на своју намеру да прибегну арбитражи према члану 25 DSU као привременом жалбеном арбитражном поступку (у даљем тексту „Жалбени арбитражни поступак”), све док Апелационо тело није у могућности да поступа због недовољног броја чланова.

Други део МРИА, Анекс 1, састоји се од 19 параграфа са процедуралним правилима која треба да поштују стране и арбитраи. Док први део МРИА садржи опште принципе који се односе на све учеснике поступка који прописује овај аранжман, Анекс 1 детаљно описује процедурална питања, укључујући питања везана за рокове, ограничења надлежности, страначка права и извршење арбитражне одлуке.

Трећи део садржи детаље везане за поступак избора арбитра са листе МРИА. Ово је списак десет арбитра које ће именовати чланице потписнице МРИА.

Делимично под утицајем критика САД које су један од разлога блокаде Апелационог тела, као и под утицајем поступака посредовања које је спровео амбасадор Дејвид Вокер,¹¹ преговарачи МРИА укључили су процедуралне одредбе које се односе на директно или индиректно поменуте критике САД. Одредбе МРИА се дотичу питања преседана (шеста уводна изјава преамбуле и став 5 МРИА), критике у вези са „саветодавним мишљењима”, о „питањима која нису неопходна за решавање спора” (параграфи 10 и 13 Анекса 1 МРИА), непоштовање рока од 90 дана за доношење извештаја од стране Апелационог тела (параграфи 12 до 14 Анекса 1 МРИА) и поновно преиспитивање чињеничног стања које је утврђено пред панелом од

¹¹ General Council, Minutes of the meeting – Held in the Centre William Rappard on 28 February 2019, WTO Doc WT/GC/M/176.

стране Апелационог тела (такође поменуто у параграфу 13 Анекса 1 МРІА).

Сам Споразум наглашава своју привремену природу и наводи да ће се списак арбитра мењати. Штавише, Анекс 2 МРІА, параграф 5, наглашава „привремену природу” Аранжмана и наводи да уколико аранжман остане на снази дужи временски период, чланице-учеснице ће периодично поново бирати арбитра, почевши с наведеним две године након оформљавања прве групе арбитра.

3. Закључак

Значај СТО и институционалног оквира за решавање спорова који егзистира под окриљем СТО је представљао велики помак на пољу међународне трговине. Еволуцијом самог система од форума, где су се дипломатским путем решавали неспоразуми, до квазисудског система са својом јурисдикцијом и правним правилима, постигнут је значајан напредак, а сам систем решавања спорова који је постојао пре блокаде представљао је неки вид сигурности, али и потпору ка даљим постигнућима којима у овом домену треба да се тежи.

Блокадом Апелационог тела СТО, која у крајњем доводи до тога да спор није коначно решен, а узимајући у обзир значај система решавања спорова, поставља се питање колико дуго још може да функционише СТО без адекватног система решавања спорова. Наиме, два начина за решавање спорова којима стране тренутно прибегавају су таква да се чини да се систем решавања спорова „враћа” на своје зачетке у ГАТТ ери.

Привремени жалбени арбитражни аранжман (*Multi-party interm appeal arrangement* – МРІА) пружа релативно једноставан и ефикасан механизам који омогућава наставак жалбене функције СТО у измењеном облику, док Апелационо тело не буде у могућности да поступа. Стране у МРІА су нагласиле да је аранжман привремен, што је потврдила и ЕУ. Под тим се подразумева да се не настоји да се путем МРІА замени Апелационо тело СТО, већ да служи као механизам за превазилажење проблема блокаде Апелационог тела. МРІА чува систем двостепеног начина решавања спора и штити права и обавезе чланица.

Чини се да је добро познато да је блокада Апелационог тела суштински повезана са широм дисфункцијом СТО, застојем у преговорима и препрекама у вези са изменама и допунама постојећих правила (Picker, 2019: 57). На основу критика САД које су изнете до сада, стиче се утисак да су оне само увод у преговоре у вези промене функционисања целокупног система за решавање спорова пред СТО.

Светска трговинска организација се налази усред можда најбурнијег периода у последњих 25 година. Блокада Апелационог тела нарушава кредитет СТО као форума за решавање трговинских спорова. Нови привремене механизми представљају један нови начин за решавање спорова и уливају поверење у функционисање система решавања спорова СТО значајном броју чланица СТО. Ипак, они само обезбеђују привремено очување жалбене функције СТО у овом критичном тренутку, па остаје да се види да ли ће и на који начин Апелационо тело наставити са радом.

Литература

Brewster R. (2014). Shadow Unilateralism: Enforcing International Trade Law at the WTO Anniversary Contributions-International Economic Law. *University of Pennsylvania Journal of International Law*, Vol 30, iss.4. 1133–1146.

Ehlermann C. (2005). Decision – Making in the World Trade Organization: Is the consensus practice of the World trade Organization adequate dor making revising and implementing rules on International trade? *Journal of International Economic Law*, Vol. 8 (1). 51–75.

Gal-Or, N. (2008). The Concept of Appeal in International Dispute Settlement. *The European Journal of International Law*, Vol. 19, No. 1. 43–65.

GATT Secretariat (1991). Draft Final Act Embodying the Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations, GATT Doc.No.MTN.TNC/W/FA (20 Dec. 1991), Reprinted in THE GATT URUGUAY ROUND: A NEGOTIATING HISTORY (1986–1992)- DOCUMENTS; available at https://www.wto.org/gatt_docs/English/SULPDF/91670028.pdf

Goldstein J., Kahler M., O.Keohane R., Slaughter A. (2000). *Introduction: Legalization and World Politics. International Organization*, Vol. 54 (3). 389.

Graewert T. (2008). *Conflicting Laws and Jurisdictions in the Dispute Settlement Process of Regional Trade Agreements and the WTO. Contemporary Asia Arbitration Journal*, Vol. 1 (2). 287–334.

Hudec R. (1975). *The GATT Legal System and World Trade Diplomacy*. New York, Washington, London.

Hudec R. (1993). *Enforcing international trade law. The Evolution of the Modern GATT Legal System*, Butterworth Legal Publishers.

Jackson J. (2008). Sovereignty, the WTO, and Changing Fundamentals of International Law. *International Law: Revista Colombiana de Derecho Internacional*, No. 11. 239–248.

Jackson J. (1998). *Dispute settlement in the WTO: Policy and Jurisprudential*

Considerations. *Research Seminar in International Economics*, Discussion Paper 419, University of Michigan School of Public Policy.

Јовановић, М. (2008). Ефикасност система решавања спорова Светске трговинске организације. *Право и привреда*, 45(9/12), 70–83.

McDougall R. (2018). The Crisis in WTO Dispute Settlement: Fixing Birth Defects to Restore Balance. *GIGI Papers*, No. 194. 1–19.

Pauwelyn J. (2003). *Conflict of Norms in Public International Law: How WTO Law Relates to other Rules of International Law*. New York: Cambridge University Press. 370–377.

Pauwelyn J. (2019). *WTO Dispute Settlement Post 2019: What to Expect*. *Journal of International Economic Law*, Oxford University Press, vol. 22(3). 297–321.

Petersmann E. U. (1994). The Dispute Settlement System of the World Trade Organization and the Evolution of the GATT since 1948, *Common Market Law Review*, No. 31, 1157–1254.

Picker C. (2019). The AB Crisis as Symptomatic of the WTO's Foundational Defects or: How I Learned to Stop Worrying and Love the AB, Springer Singapore. 53–65.

Porges A. (2003). Settling WTO Disputes: What do Litigation Models Tell Us?, *Ohio State Journal on Dispute Resolution*, Vol. 19:1, 141–184.

Sacerdoti G. (2019). *The Stalemate Concerning the Appellate Body of the WTO: Any Way Out? QIL – Questions of International Law*. Vol. 2. 37–58.

Srinivasan T. N. (2007). The Dispute Settlement Mechanism of the WTO: A Brief History and an Evaluation from Economic, Contractarian and Legal Perspectives. *The World Economy*, Vol. 30 (7), 1033–1068.

Steger D. (2012). *Strengthening the WTO Dispute Settlement System: Establishment of a Dispute Tribunal, the Future and the WTO: Confronting the Challenges a Collection of short Essays*. ICTSD Programme on Global Economic Policy and Institutions, Geneva, Switzerland, ICTSD.

Здравковић У. (2015). Мултилатерални систем решавања међудржавних трговинских спорова од ГАТТ-а 1947 до оснивања Светске трговинске организације. *Страни правни живот*, Бр. 3. 199–212.

Здравковић У. (2019). *Решавање спорова у Светској трговинској организацији*. Правни факултет у Нишу. Ниш.

Ђирић А. (2008). Светска трговинска организација као форум решавања међународних трговинских спорова. *Пристап правосуђу – инструменти*

за имплементацију европских стандарда у правни систем Републике Србије, Књ. 4. 165–184.

Ђирић А. (2010а). Поступак решавања спорова пред светском организацијом. *Правни живот*, бр. 11, том 3. 313–328.

Ђирић А. (2010б). *Међународно трговинско право – општи део*. Правни факултет у Нишу.

Цветковић П. (2010). *Увод у право Светске трговинске организације*. Правни факултет у Нишу. Ниш.

WTO (1994). *Dispute Settlement Understanding (1994)*, https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dsu_e.htm, приступљено 01. 04. 2022.

WTO (2004, 2017). *Dispute Settlement System training Module, Chapter 6: the process- Stages in a typical WTO dispute settlement case*, https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/disp_settlement_cbt_e/c6s6p1_e.htm, приступљено 01. 04. 2022.

WTO (2019). *General Council, Minutes of the meeting held in the Centre William Rappard on 28 February 2019, WTO Doc WT/GC/M/176*.

Резиме

Значај СТО и институционалног оквира за решавање спорова који егзистира под окриљем СТО је представљао велики помак на пољу међународне трговине. Еволуцијом самог система од форума, где су се дипломатским путем решавали неспоразуми, до квазисудског система са својом јурисдикцијом и правним правилима – постигнут је значајан напредак, а сам систем решавања спорова који је постојао пре блокаде представљао је неки вид сигурности, али и потпору ка даљим постигнућима којима у овом домену треба да се тежи. Блокадом Апелационог тела СТО, која у крајњем доводи до тога да спор није коначно решен, а узимајући у обзир значај система решавања спорова, поставља се питање колико дуго још може да функционише СТО без адекватног система решавања спорова.

Узимајући у обзир развој система решавања спорова, посебно еволуцију од тзв. „пријатељског разматрања и консултација” (енг. *Sympathetic Consideration*), преко реформе из 1955. године када је договорено да стране уговорнице своје спорове упућују панелима као ad hoc групама експерата, институционалног оквира који постоји од 1995. године и оснивања СТО, па све до блокаде Апелационог тела СТО и решења која се огледају у томе да се спорови сада могу решити на начин да се државе унапред одрекну права на жалбу, тј. да прихвате одлуку панела као коначну или да свој

спор повере арбитражи, немогуће је не приметити да систем решавања спорова, уместо да напредује, назадује и „враћа” се на нека решења која су се примењивала у мало измењенијем облику још у ГАТТ ери.

Ипак, стиче се утисак да је блокада Апелационог тела суштински повезана са широм дисфункцијом СТО, застојем у преговорима и препрекама у вези са изменама и допунама постојећих правила. Наведено се потврђује и чињеницом да упркос настојању да се услыше критике САД на рад Апелационог тела, изналажењем различитих решења, од којих се нека и налазе у новом МРПА споразуму, САД не дају ни назнаку да су тиме задовољне и не иницирају покретање преговора који би за резултат имали „оживљавање” Апелационог тела.

Блокада Апелационог тела нарушава кредибилитет СТО као форума за решавање трговинских спорова. Нови привремени механизми само обезбеђују привремено очување жалбене функције СТО у овом критичном тренутку. Сагледавањем еволуирања система решавања спорова, упоређивањем механизма који су били прихваћени, односно оних који нису, пажљивим анализирањем критика на рачун механизма за решавање спорова, а и преко потребних преговора држава чланица, треба доћи до новог механизма који ће у највећој мери одговорати већини чланица СТО.

Magdalena Krnjaić,

PhD student,

Faculty of Law, University of Niš

**RESOLVING DISPUTES IN THE WORLD TRADE ORGANIZATION FROM
THE ESTABLISHMENT OF THE WTO TO THE BLOCKADE OF THE WTO
APPELLATE BODY**

Summary

The importance of the WTO and the institutional framework for resolving disputes under the auspices of the WTO has been a major step forward in the field of international trade. In the course of development, the WTO system has evolved: from the forum where disputes were resolved through diplomacy to the quasi-judicial system with its jurisdiction and legal rules. The dispute resolution system that existed before the blockade of the WTO Appellate Body was a kind of security and support for further achievements to be pursued in this domain. Considering the importance of the dispute resolution system, the blockade of the WTO Appellate Body, which ultimately leads to non-resolution of disputes, raises the question of how long the WTO can still function without an adequate dispute resolution system.

The WTO dispute resolution system has significantly developed in the past period, particularly taking into account the evolution of the so-called „Sympathetic Consideration“, the 1955 reform when it was agreed that the parties would refer their disputes to the panels of ad hoc groups of experts, the institutional framework that existed since the establishment of the WTO in 1995, the subsequent blockade of the WTO Appellate Body (since 2019) and the legal solutions for resolving disputes which imply that states have to waive the right to appeal in advance, i.e. to accept the panel's decision as final or to entrust its dispute to arbitration. Hence, we cannot help noticing that the dispute resolution system is regressing rather than advancing, and „returning“ to some solutions that were applied in a slightly modified form in the GATT era.

There is an impression that the blockade of the WTO Appellate Body is essentially related to a wider dysfunction of the WTO, the delay in negotiations, and obstacles related to the amendments to the existing rules. It may be confirmed by the fact that, despite the efforts to hear US criticism on the work of the Appellate Body and find various solutions (some of which are envisaged in the new MPIA agreement), the US does not indicate that it is satisfied and does not initiate negotiations which would result in a „revival“ of the Appellate Body.

The blockade of the WTO Appellate Body undermines the credibility of the WTO as a forum for resolving trade disputes. The new interim mechanisms only provide

for the temporary preservation of the WTO's appellate function at this critical time. A new mechanism that will best suit most WTO members should be the result of negotiations among the WTO Member States, by taking into consideration the evolution of the dispute resolution system, comparing the mechanisms that have been accepted or not, and carefully analyzing the criticism on the dispute resolution mechanisms.

Keywords: GATT, WTO, Blockade of the Appellate Body, MPIA.