

هيئة الاستئناف لدى آلية فض النزاعات بالمنظمة العالمية للتجارة إبداع جديد في القضاء الدولي

طارق يحياوي

كلية الحقوق

جامعة الجزائر، الجزائر

tarek.yahiaoui@hotmail.com

الملخص

في المنظمة العالمية للتجارة تضمن كيانات مستقلة مسار فض النزاعات وهي: المجموعات الخاصة التي تعالج القضايا كهيكل من الدرجة الأولى، وهيئة الاستئناف التي تنتظر في الاستئنافات المتعلقة بخلاصات المجموعات الخاصة. وفيما يتعلق بهيكل فض النزاعات (DSB)؛ فهو الهيئة السياسية المشكلة من كل أعضاء المنظمة ومهمتها الأساسية الإدارة العامة لنظام فض النزاع واتخاذ القرار. إذ لا تكون التوصيات المتضمنة في تقارير المجموعات الخاصة وهيئة الاستئناف ملزمة لأطراف النزاع إلا بعد تبنيها من هيكل فض النزاعات، إلا أن مسار التبني هذا أصبح اليوم شبه آلي؛ فمن الضروري أن يتفق كل الأعضاء بالإجماع حتى يتم عدم تبني قرار ما، وفق تقنية أصيلة تعرف باسم "الإجماع المعكوس" أو "الإجماع السلبي" الذي لا يعرف له إلى يومنا هذا مثيلا في القانون الدولي⁽¹⁾. تبقى الرقابة السياسية التي يمارسها هيكل فض النزاعات على العموم نظرية، لأنه تم فرض تقنية الإجماع المعكوس بصفة تكاد تكون آلية كاتخاذ القرار، وما دام الشاكي مُصرًا على شكواه، فمن غير المعقول أن يكون طرفا النزاع غير راضيين بنتيجة فضه وأن يثيرا إجماعا بعدم تبني تقرير معين. ففي الواقع إذا لم يقر الأعضاء جماعيا بالتصديق على خلاصات أو حلول المجموعات الخاصة أو هيئة الاستئناف، فإنهم لم يقوموا بمنع تبني أي تقرير. يعتبر إجراء الاستئناف بلا ريب الإضافة الجديدة الأكثر بروزا وتأصلا في آلية فض النزاعات على مستوى المنظمة، والذي أرسنه اتفاقات مراكش. إذ يمكن لأطراف النزاع المعارض أمام المجموعة الخاصة؛ دون غيرها، الاستئناف أمام هيئة الاستئناف خلال مدة محددة من تاريخ توزيع تقريرها على أعضاء المنظمة. ولكن ما يثير التساؤل هو التسمية الممنوحة لهذه الهيئة؛ فالاستئناف يرمي إلى تعديل أو إلغاء حكم صادر من قاضي الدرجة الأولى وذلك من طرف قضاة الدرجة الثانية، وتتماشى المادة 17 (13) من مذكرة الاتفاق في السياق نفسه، إذ تنص على أنه: "يمكن لهيئة الاستئناف أن تؤيد أو تعدل أو تلغي المعايينات والنتائج القانونية للمجموعة الخاصة"، وبالتالي فالسلطات الممنوحة لهيئة الاستئناف لا تبتعد عن تلك الممنوحة لمحاكم الاستئناف في النظم القانونية الوطنية. إلا أن هذا التقارب لا يلبث أن يصل إلى حدوده، لأن الممارسة القضائية في النظم الوطنية تمنح الاستئناف سلطة إعادة النظر في الحكم الصادر عن الدرجة الأولى فيما يتعلق بالوقائع وبالقانون. غير أن الأمر يختلف على مستوى المنظمة، فالمادة 17 (6) تحدد الاستئناف "في المسائل القانونية التي تضمنها تقرير المجموعة الخاصة والتفسيرات القانونية المقدمة من هاتين الأخيرتين". فهذه الهيئة الاستئناف، إذن، هي قاضي قانون ينظر في خرق قواعد القانون من طرف المجموعة الخاصة، ووظيفته هي أشبه ما تكون بمحكمة نقض كما هو معروف في بعض النظم القانونية الوطنية كالنظام الفرنسي.

لذا يحق لنا التساؤل عن النظام الجديد لهيئة الاستئناف المستحدثة لدى آلية فض النزاعات بالمنظمة العالمية للتجارة بمقتضى اتفاقات مراكش، وعن الملامح الجديدة التي تميزه عن آليات القضاء الدولي المعاصر إجرائيا ووظيفيا.

الكلمات الدالة: المنظمة العالمية للتجارة (الغات)؛ هيكل فض النزاعات؛ هيئة الاستئناف لدى آلية فض النزاعات؛ القانون الدولي؛ الإجماع المعكوس.

1- انظر المواد 16 نقطة 4 و 17 نقطة 14 من مذكرة الاتفاق.

The Appellate Body of the Dispute Settlement Mechanism of the World Trade Organization

Tarek Yahiaoui

College of Law

University of Algiers, Algeria

tarek.yahiaoui@hotmail.com

Abstract

The process of dispute settlement at WTO has been delegated to independent entities: private groups that consider cases as first instance structures, and the Appellate Body that hears appeals for special group summaries. For its part, the dispute settlement body (DSB), the political structure composed of all members of the Organization and its primary task is the general administration of the dispute settlement and decision-making system. The recommendations contained in the reports of the Special Groups and the Appellate Body are binding on the parties to the dispute only after the dispute settlement body has adopted them. However, this process of adoption is now almost automatic; in order not to adopt a resolution it is necessary for all members to agree unanimously, according to a technique known as the "reverse consensus" or "negative consensus", which we do not yet know a similar in the international law.

The political control exercised by the dispute settlement body remains generally theoretical, because the reverse consensus technique imposed almost as a decision-making mechanism. As long as the complainant insists on his complaint, it is inconceivable that the parties to the dispute are not convinced of the outcome of the dispute and raise a consensus not to adopt a particular report. In fact, if members have not collectively endorsed the abstracts or solutions of special groups or the Appellate Body, they have not prevented the adoption of any report.

The appeal procedure is without doubt the most prominent and authentic new addition to the Organization's dispute settlement mechanism established by the Marrakesh Accords. The parties to the dispute seen by the Special Group can only appeal to the Appellate Body within a specified period of the date of the distribution of its report to the members of the Organization. The designation given to this body raises the question: the appeal is aimed at amending or canceling a judgment of the first instance judge by second-tier judges and article 17 (13) of the memorandum of agreement goes in the same context, stating that: The Appellate Body may uphold, modify or reverse the legal findings and conclusions of the panel". Thus, the powers granted to the Appellate Body are not far from those granted to courts of appeal in national legal systems. However, this rapprochement is soon reaching its limit, because judicial practice in national systems gives the appellant the power to review first instance judgment in relation to facts and law. However, the situation is different at the level of the Organization. Article

17 (6) defines the appeal "shall be limited to issues of law covered in the Panel report and legal interpretations developed by the Panel." The Appellate Body, then, is a judge of law who considers violations of the rules of law by the Special Group. Its function is as close as possible to a court of appeal as is known in some national legal systems, such as the French system.

We have the right to question the new system of the Appellate Body of the Dispute Settlement Mechanism of the World Trade Organization under the Marrakesh Accords, and the new features that distinguish it from the mechanisms of contemporary international justice, both procedural and functional.

Keywords: World Trade Organization (WTO); Dispute Settlement Body (DSB); Appellate Body of the Dispute Settlement Mechanism; International Law; reverse consensus.

مقدمة

خلافًا للنظام الذي كان سائدًا في إطار (الغات) لسنة 1947 فإن النظام الجديد لفض النزاعات بالمنظمة العالمية للتجارة غالبًا ما يكيف على أنه يكاد يكون قضائياً في تنظيمه وفي سيره. غير أنه يبقى موسوماً بأصوله التي تجعل منه أقرب بشكل أساسي لألية مصالحة قضائية تقريباً. وإذا كنا غالباً ما نستعمل وبطريقة مختزلة، عبارات "جهة قضائية"، أو "جهة تكاد تكون قضائية"، فذلك أساساً لتسجيل الفرق مع النظام القديم من جهة تنفيذ "قرارات" وتوصيات و ضمانات الإجراءات التي جاءت لإضفاء مظاهر "المحاكمة العادلة" على فض النزاعات بالمنظمة. غير أن تكيفه الحقيقي من الناحية القانونية يبقى مثار جدل كبير ولا يزال يغذي الكثير من الكتابات. فعوض محاولة الحسم في النقاش بشأن الطبيعة الدقيقة لهذا النظام، التي من السهل ملاحظة كونها مقسمة بين منطقيين؛ كونها تجمع بين إجراءات ذات روح تصالحية وبين مظهر قضائي بصفة أكبر، فيظهر هنا أنه من الأجدر مواصلة النظر إليه كآلية مرتبة براغماتياً وعميقة الأصالة، تمارس من خلالها وظيفة حكم تنتج عنها قرارات ذات بعد إلزامي بالنسبة للأطراف.

إن الهيئات المشرفة على فض النزاعات بالمنظمة موسومة بثنائية واضحة: فمجلد الفحص "التقني" حول الموضوع موكول لهياكل منفصلة عن الهيكل السياسي؛ الذي هو المجلس العام المتصرف تحت قبة هيكل فض النزاعات (ORD)، حتى وإن كان اتخاذ القرار بين أيدي الهيكل السياسي بواسطة تقنية الإجماع المعكوس.

إن مسار فض النزاعات إذن قد عهد به إلى كيانات مستقلة: المجموعات الخاصة التي تنظر في القضايا كهياكل درجة أولى، وهيئة الاستئناف التي تنظر في الاستئنافات المتعلقة بخلاصات المجموعات الخاصة. ومن جهته فإن هيكل فض النزاعات (ORD)؛ وهو الهيكل السياسي المشكل من كل أعضاء المنظمة مهمته الأساسية الإدارة العامة لنظام فض النزاع واتخاذ القرار. فالتوصيات المتضمنة في تقارير المجموعات الخاصة وهيئة الاستئناف لا تكون ملزمة لأطراف النزاع إلا بعد تبنيها من هيكل فض النزاعات. غير أن مسار التبني هذا هو اليوم آلي تقريباً؛ فلكي يتم عدم تبني قرار ما من الضروري أن يتفق كل الأعضاء على ذلك بالإجماع، وفق تقنية أصيلة تعرف باسم "الإجماع المعكوس" أو "الإجماع السلبي" الذي لا نعرف له إلى يومنا هذا مثيلاً في القانون الدولي.

فالرقابة السياسية التي يمارسها هيكل فض النزاعات تبقى إذن نظرية عموماً، لكون تقنية الإجماع المعكوس تفرض بصفة تكاد تكون آلية اتخاذ القرار، وما دام الشاكي مُصرّاً على شكواه، فمن غير المتصور أن يكون طرفا النزاع غير مقتنعين بنتيجة فضه، وأن يثيرا إجماعاً بعدم تبني تقرير معين. ففي الواقع إذا لم يقيم الأعضاء جماعياً بالتصديق على خلاصات أو حلول المجموعات الخاصة أو هيئة الاستئناف، فإنهم لم يقوموا بمنع تبني أي تقرير. يعتبر إجراء الاستئناف بلا شك الإضافة الجديدة الأكثر بروزاً وأصالة في آلية فض النزاعات على مستوى المنظمة، والذي أسسته اتفاقات مراكش. فيمكن لأطراف النزاع المنظور أمام المجموعة الخاصة؛ دون سواها، القيام باستئناف أمام هيئة الاستئناف خلال مدة محددة من تاريخ توزيع تقريرها على أعضاء المنظمة.

إن التسمية الممنوحة لهذه الهيئة تثير التساؤل؛ إذ إن الاستئناف يرمي إلى تعديل أو إلغاء حكم صادر من قاضي الدرجة الأولى، وذلك من طرف قضاة الدرجة الثانية وتسير المادة 17 (13) من مذكرة الاتفاق في السياق نفسه، إذ تنص على أنه: "يمكن لهيئة الاستئناف أن تؤيد أو تعدل أو تلغي المعايينات والنتائج القانونية للمجموعة الخاصة". إذن فالسلطات الممنوحة لهيئة الاستئناف ليست بعيدة عن تلك الممنوحة لمحاكم الاستئناف في النظم القانونية الوطنية، إلا أن هذا التقارب لا يلبث أن يصل مداه، لأن الممارسة القضائية في النظم الوطنية تمنح الاستئناف سلطة إعادة النظر في الحكم الصادر عن الدرجة الأولى فيما يتعلق بالوقائع وبالقانون. غير أن الوضع يختلف على مستوى المنظمة، فالمادة 17 (6) تحدد الاستئناف "في المسائل القانونية التي تضمنها تقرير المجموعة الخاصة، والتفسيرات القانونية المقدمة من هاته الأخيرة". فهذه الأخيرة، إذن، هي قاضي قانون ينظر في خرق قواعد القانون من طرف المجموعة الخاصة. فوظيفته هي أقرب ما تكون لمحكمة نقض كما هو معروف في بعض النظم القانونية الوطنية كالنظام الفرنسي.

فيحق لنا التساؤل عن النظام الجديد لهيئة الاستئناف المستحدثة لدى آلية فض النزاعات بالمنظمة العالمية للتجارة بمقتضى اتفاقات مراكش، وعن الملامح الجديدة التي تميزه عن آليات القضاء الدولي المعاصر إجرائيا ووظيفيا.

المبحث الأول

الطبيعة القانونية لهيئة الاستئناف لدى آلية فض النزاعات بالمنظمة

المطلب 01:

عرض هيئة الاستئناف

تكفل هيكل فض النزاعات على مستوى المنظمة بوضع هيئة للاستئناف، وهي مُشكّلة من سبعة أعضاء، ثلاثة منهم يشكلون قسما بمناسبة كل قضية، وعلى خلاف المجموعات الخاصة، فإن هيئة الاستئناف هي هيكل دائم⁽²⁾، مدة عضوية الأعضاء هي أربع سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة.

إن تشكيلة هيئة الاستئناف ينبغي أن تعكس تمثيل مجمل أعضاء المنظمة، وأن تضم أشخاصا من غير ذوي الارتباط بإدارتهم الوطنية، ذوي سمعة معترف بها، وعلى دراية بالقانون والتجارة الدولية، والمسائل المرتبطة بالاتفاقات الناتجة عن العقد النهائي لمراكش. تعد الاستقلالية والكفاءة المشهود بهما المعيارين الرئيسيين في تعيين أعضاء هيئة الاستئناف.

يقتصر اختصاص هيئة الاستئناف حصريا على المسائل القانونية الواردة في تقرير المجموعة الخاصة، وعلى التفسيرات المقدمة من هاته الأخيرة والتي يثيرها أطراف النزاع. ومن هنا تنتج خاصيتان للاستئناف: معاينة الوقائع المرتبطة بموضوع النزاع، وأطروحات الأطراف بهذا الشأن الواردة في تقرير المجموعة الخاصة الأولى، فحصها⁽³⁾. ثم إن هيئة الاستئناف على غرار المجموعات الخاصة يمكنها إثارة أية مسألة أو ادعاء قانوني لم يثره الأطراف، غير أنه لا يمكنها مناقشة أو الإجابة عن مسألة لم ترد في مهمتها، وهكذا فإنه في قضية شركات المبيعات الأجنبية، وضحت هيئة الاستئناف ما يلي: "إن فحص المسائل الموضوعية المثارة بهذا الادعاء الخاص (المقدم من الولايات المتحدة حول طبيعة تديبير FSC)، يتجاوز إطار المهمة كما تنص عليه المادة 17(6) من مذكرة الاتفاق، ذلك أن هذا الادعاء لا يتعلق بمسألة قانونية واردة في تقرير المجموعة الخاصة، ولا بتفسيرات قانونية مقدمة من هاته الأخيرة. فلم يطلب منذ البداية من المجموعة الخاصة أن تنظر في المسائل المثارة بشأن الادعاء الجديد للولايات المتحدة. فهذا الادعاء المقدم حاليا أمامنا سيجبرنا على فحص مسائل قانونية مغايرة تماما لتلك التي كلفت بها المجموعة الخاصة، وقد يتطلب عناصر إثبات متعلقة بوقائع جديدة"⁽⁴⁾.

2- المرجع السابق، المادة 17 (1).

3- انظر قضية منتوجات الألبان، الفقرة 92.

4- انظر قضية الولايات المتحدة - FSC (شكوى المجموعات الأوربية) 2000، المنظمة العالمية للتجارة (تقرير هيئة الاستئناف).

أكثر من ذلك فإن هيئة الاستئناف عندما تلغي معاينةً لمجموعة خاصة حول نقط قانونية، فإنها تتمتع بسلطة فحص نقطة قانونية، والفصل فيها، رغم عدم تطرق المجموعة الخاصة إليها صراحة، وذلك بغرض تكملة التحليل القانوني وفض النزاع بين الأطراف، ما دام من الممكن القيام بذلك بالاعتماد على معاينات وقائع من طرف المجموعة الخاصة و/أو وقائع غير متنازع فيها واردة في ملف المجموعة الخاصة⁽⁵⁾.

غير أن هذه الممارسة لهيئة الاستئناف تعرف بالضرورة حدوداً، تم توضيحها بدقة في قضية Amiante، التي أطاحت فيها هيئة الاستئناف بخلاصة المجموعة الخاصة التي كان مفادها عدم قابلية الاتفاق حول العوائق التقنية للتجارة (OTC) للتطبيق في هاته الحالة، ولكن هيئة الاستئناف لم تواصل التحليل على أساس هذا الاتفاق⁽⁶⁾، وتفسيراً لقرارها أثارته هيئة الاستئناف عدم فحص المجموعة الخاصة لهذا الاتفاق الذي لم يسبق تطبيقه من أية مجموعة خاصة. يبدو هذا الطرح غريباً ومتناقضاً مع مبدأ ازدواجية التقاضي، إذ إن فحص اتفاق جديد على مستوى الاستئناف لأول مرة، سيحرم الأطراف من إمكانية الاستئناف بخصوص هاته النقطة. غير أنه يمكننا فهم الإحراج الذي تواجهه هيئة الاستئناف في وضعية كهاته، فيبقى الهدف هو فض النزاع، ولذا فإنها قامت بفحص وجهين آخرين للاستئناف مؤسسين على المادتين 3 و20 من (الغات). فمع أنها قامت من جديد بإلغاء خلاصات المجموعة الخاصة على أساس المادة 3، فإنها بالمقابل أيدت الطابع المبرر للتدابير على أساس المادة 20 وهكذا فقد كرست هيئة الاستئناف مشروعية التدبير ولكن على أساس اتفاق ليس هو بالضرورة ذلك الذي قامت بفحصه المجموعة الخاصة (الغات)، وعلى أساس أحد أحكام هذا الاتفاق (المادة 20) والذي لم تقم المجموعة الخاصة بفحصه، بالنظر إلى خلاصة سابقة من هيئة الاستئناف تنص على أن المنتوجات المعنية ليست متشابهة. هذا النوع من الوضعيات يوضح الصعوبة الناجمة عن غياب الإحالة في نظام فض النزاعات على مستوى المنظمة.

عندما تدون خلاصات هيئة الاستئناف ينبغي تبيينها من طرف هيئة فض النزاعات وقبولها دون شروط من أطراف النزاع، فرفض تقرير هيئة الاستئناف مثله مثل تقرير المجموعة الخاصة لا يمكن أن يحصل إلا بالإجماع السلبي في ظرف الثلاثين يوماً الموالية لتاريخ توزيعه على الأعضاء.

المطلب 02: الملامح الأساسية لهيئة الاستئناف

بالنظر إلى تشكيل وتعيين ومهمة أعضائها فإن هيئة الاستئناف تحيلنا إلى نموذج الهيئات القضائية الدولية الأخرى. فهي مشكلة من أشخاص "أثبتوا دراية بالقانون، وبالتجارة الدولية وبالمسائل المتعلقة بالاتفاقات المعنية عموماً"، يعينون على أساس شخصي وليسوا منتمين لحكومات. يعينهم هيكل فض النزاعات بالإجماع لفترة أربع سنوات، قابلة للتجديد مرة واحدة، مع التجديد على تمثيلهم لتشكيلة المنظمة، كما هو الحال في الهيئات الدولية المماثلة. وهكذا فإن الاستقلالية والحياد والكفاءة مضمونة. وهي شروط مسبقة نمطية وأساسية لأعضاء أي هيئة قضائية. زيادة على ذلك، العمل بها لا يتطلب التفرغ (وهي خاصية ليست نادرة في الهيئات القضائية الدولية)، بسبب قرينة أولية لحجم عمل محدود.

وبعض الخصائص متعلقة حصرياً بهيئة الاستئناف ولا نجدها في الهيئات القضائية الأخرى. فضلاً عن العهدة القصيرة غير الاعتيادية لأعضائها، فمن المثير للاستغراب وجود عدد صغير من الأعضاء (سبعة) بالمقارنة مع الكثرة النسبية للقضاة المشكلين لأغلبية الهيئات القضائية الدولية، رغم كون اختصاصهم أضيق وحجم عملهم أقل. وهذه التشكيلة تزيد من دور الأعضاء الذين يتقاسمون مسؤولية القرارات، مع كون الجماعة في الوقت نفسه مضمونة: ثلاثة أعضاء مختارين بالقرعة دورياً، يشكلون القسم الذي يدرس قضية ما، ولكن يتم تبادل الآراء بين كل الأعضاء قبل اتخاذ أي قرار استئناف نهائي. وهناك خاصية مهمة تكمن في كون جنسية أعضاء هيئة الاستئناف لا تؤخذ بعين الاعتبار في تشكيل كل قسم، ولا تأخذ أيضاً في الحسبان من هو العضو طرف النزاع.

5- انظر قضية استراليا - تدابير تخص استيراد السلمون (شكوى كندا) 1998، المنظمة العالمية للتجارة (تقرير هيئة الاستئناف).

6- قضية CE-Amiante، تقرير هيئة الاستئناف.

تتمتع هيئة الاستئناف أيضا بحرية كاملة في تقدير القانون، لأنه يمكنها تأييد أو تعديل أو إلغاء المعايينات والخلاصات القانونية للمجموعة الخاصة⁽⁷⁾. إن هذه الوضعية من شأنها أن تثير إشكالا في إطار الطعون دون وجود خرق، عندما تؤدي تدابير مشروعة إلى إحداث ضرر، فأمام شكوى دون وجود خرق تكون توصيات وخلاصات المجموعات الخاصة غير متعلقة بحقوق أو التزامات قانونية، ولكن تكون مؤسسة على اعتبارات الإنصاف والملاءمة، وهي اعتبارات من الصعب أن تكون محلا لاستئناف منحصر في الجانب القانوني فقط.

تؤخذ قرارات هيئة الاستئناف بالإجماع⁽⁸⁾، غير أنه في حالة استحالة الوصول إلى قرار بالإجماع، يؤخذ القرار بأغلبية الأصوات. وفي كل الأحوال يمكن لأعضاء هيئة الاستئناف مثلهم مثل أعضاء المجموعات الخاصة أن يُبدوا آراء خاصة أو منفصلة بشرط أن تبقى غير إسمية كما تنص على ذلك المادة 17 (11) من مذكرة الاتفاق.

وعلى عكس الهيئات القضائية الأخرى العاملة ضمن منظمات دولية، فلا يوجد فصل لوجستيكي بين المنظمة وهيئة الاستئناف، فهم متواجدون في المبنى نفسه. وفي حين تستفيد المجموعات الخاصة من الدعم القانوني والإداري لقسم الشؤون القانونية بأمانة المنظمة، فإن هيئة الاستئناف تضم طاقمها الخاص، المتميز عن باقي أمانة المنظمة. فالاستقلالية الوظيفية بالنسبة للمنظمة مضمونة إذن على مستوى الاستئناف.

المبحث الثاني

عمل هيئة الاستئناف لآلية فض النزاعات بالمنظمة

المطلب 01:

سير إجراءات الاستئناف

يتبع سير هيئة الاستئناف إجراءات عمل تحددها بنفسها طبقا لمقتضيات المادة 17 (9) من مذكرة الاتفاق: "تقوم هيئة الاستئناف بالتشاور مع رئيس هيئة فض النزاعات والمدير العام بوضع إجراءات عمل يتم تبليغها للأعضاء على سبيل الإعلام" ولقد تم تبني هذه القواعد لأول مرة في 15 فبراير 1996، وتم تعديلها بعد ذلك لأكثر من مرة، وعلى ضوء هذه النصوص والمواد 17 (10) و 17 (11) نلاحظ بأن خصائصها هي نفسها المطبقة أمام المجموعات الخاصة؛ فالإجراءات مؤطرة بأجال صارمة، وهي تحترم مبدأ الجاهية والسرية. فلا يمكن أن تتجاوز الإجراءات ستين يوما، إلا في حالة ظروف استثنائية ينجم عنها تمديد الإجراءات لمدة ثلاثين يوما.

يمكن لأطراف النزاع وحدها تقديم طلب استئناف بما في ذلك الطرف الرابع على مستوى الدرجة الأولى. ففي قضية الولايات المتحدة -أقمصة ومآزر، فإن الهند التي ربحت الدعوى أمام المجموعة الخاصة قامت بإجراء استئناف بشأن ثلاثة مسائل مبدئية. وبالمقابل فإن الأطراف من الغير والأعضاء الآخرين للمنظمة ليست لهم هذه الإمكانية⁽⁹⁾.

يتم تسجيل الاستئناف بتبليغ مكتوب لهيكل فض النزاعات وتقديم تصريح استئناف متزامن بأمانة هيئة الاستئناف. يمكن طرح الاستئناف ابتداء من يوم توزيع تقرير المجموعة الخاصة ولكن على الأكثر قبل تبني تقرير المجموعة الخاصة من هيكل فض النزاعات، الذي يجب أن يتم خلال الستين يوما بعد توزيع التقرير. ولكي يكون المستأنف عليه على علم ولو باختصار، بـ "طبيعة الاستئناف" وبـ "ادعاءات الأخطاء" للمجموعة الخاصة، ويتمكن من ممارسة حقه في الدفاع بفعالية في إطار إجراء نظامي، يجب أن يتضمن تصريح الاستئناف على الخصوص "عرضا مختصرا لطبيعة الاستئناف بما في ذلك ادعاءات الأخطاء في المسائل القانونية المشمولة في تقرير

7- مذكرة الاتفاق، نقطة 7 من المادة 17(13).

8- المنظمة العالمية للتجارة، إجراءات العمل لفحص الاستئناف، 2005، المادة (2)3.

9- الأطراف من الغير الذين يقومون بإعلام هيكل فض النزاعات أن لهم مصلحة جوهرية في قضية طبقا للفقرة 2 من المادة 10 يمكنهم تقديم مذكرات كتابية لهيئة الاستئناف ولديهم إمكانية سماعهم من طرفها (المادة 17 النقطة 4 من مذكرة الاتفاق).

المجموعة الخاصة والتفسيرات القانونية المعطاة لها⁽¹⁰⁾. وفي مرات عديدة قامت هيئة الاستئناف بفحص الطابع الكافي لتصريح الاستئناف، مستوحية من التفسير المعطى للمادة 6 النقطة 2 المتعلقة بطلب إنشاء المجموعة الخاصة⁽¹¹⁾، وبهذه المناسبة تم تقرير أن الادعاءات المشككة في الاستئناف، بمقتضى المادة 11 من مذكرة الاستئناف، المتعلقة بمناقشة تحليل المجموعة الخاصة بحكم موضوعي من اتفاق المنظمة تؤخذ على حدة بالنسبة لادعاءات بأخطاء قانونية مرتكبة من المجموعة الخاصة⁽¹²⁾ وتشكل ادعاءات بأخطاء متميزة ينبغي إدراجها في تصريح استئناف. ويبقى أن ادعاءات الأخطاء غير المذكورة في تصريح الاستئناف لا تكون بطبيعة الحال موضوعا للفحص.

وفي أجل الأيام العشرة الموالية لإيداع تصريح الاستئناف، يجب على المستأنف أن يودع لدى أمانة هيئة الاستئناف مذكرة مكتوبة. يجب أن تحتوي هذه المذكرة المكتوبة على عرض محدد لأسباب الاستئناف، بما في ذلك الادعاءات الخاصة بأخطاء في مسائل قانونية مشمولة بتقرير المجموعة الخاصة، والتفسيرات القانونية المعطاة لها من هذه الأخيرة، وكذلك الحجج القانونية لدعم هذا الطعن⁽¹³⁾ وفي أجل خمسة عشر يوما بعد تاريخ إيداع تصريح الاستئناف، يمكن لطرف في النزاع غير المستأنف الأولي أن ينضم لهذا الاستئناف أو يشكل استئنافا على أساس أخطاء مدعى بها في مسائل قانونية مشمولة بتقرير المجموعة الخاصة، والتفسيرات القانونية المعطاة لها من هذه الأخيرة⁽¹⁴⁾، وإجراء الاستئناف المعاكس هذا يستعمل كثيرا في الممارسة.

وكل طرف في النزاع يود الإجابة على الادعاءات المشككة في مذكرة المستأنف؛ يمكنه في أجل الأيام الخمسة والعشرين الموالية لإيداع تصريح الاستئناف، أن يودع لدى أمانة هيئة الاستئناف مذكرة كتابية. يجب أن تتضمن هذه المذكرة عرضا محددًا لأسباب الاعتراض على الادعاءات الخاصة بالأخطاء المشككة في مذكرة المستأنف⁽¹⁵⁾. وفي أجل الأيام الخمسة والعشرين الموالية لتاريخ إيداع تصريح الاستئناف، يمكن لكل طرف من الغير أن يودع مذكرة مكتوبة تشير إلى نيته في المشاركة في الاستئناف، كمساهم من الغير ومتضمنة لأسباب تدعم موقفه⁽¹⁶⁾. ولزيادة إمكانيات مشاركة أطراف من الغير في الجلسات، فإن نسخة معدلة ومدعمة من إجراءات العمل الخاصة بالاستئناف دخلت حيز النفاذ في أول ماي 2003، تعفي الأطراف من الغير من تقديم مذكرة كتابية، بشرط تبليغ مسبق، وفي نفس أجل الأيام الخمسة والعشرين لنهايتها في حضور الجلسة وتقديم تصريح شفهي. ودائما بطلب من طرف من الغير، يمكن أن يمنح هذا المركز القانوني كـ "ملاحظ سلبي" بعد انقضاء أجل خمسة وعشرين يوما، ولكن إمكانية مشاركته الشفوية تعود لقرار تقديري من قسم الاستئناف.

يعقد قسم هيئة الاستئناف المسؤول عن القضية جلسة، كقاعدة عامة، ثلاثين يوما بعد تاريخ إيداع تصريح الاستئناف. وأثناء الاستماع يقدم المشاركون والمشاركون من الغير شفويا حججهم، ويعرضون وجهات نظرهم ويوضحون مواقفهم أمام ثلاثة أعضاء من هيئة الاستئناف. ويكون السماع أيضا فرصة لأعضاء هيئة الاستئناف لطرح أسئلة على المشاركين والمشاركين من الغير بغرض حصر أحسن لحججهم. وفي الممارسة، فإن جزءا من السماع يكرس في جلسة الأسئلة هاته. ويدوم السماع أمام هيئة الاستئناف عادة يوما أو يومين، ولكن بعض القضايا كقضية الموز تطلبت ثلاثة أيام.

تتم معالجة المذكرات الكتابية المقدمة لهيئة الاستئناف بالسرية، ولكنها تكون في متناول المشاركين والمشاركين من الغير في النزاع. ورغم ذلك فلا يوجد ما يمنع مشاركا من إعلام الجمهور لمواقفه الخاصة. ينبغي على الأطراف معاملة المعلومات المحالة من عضو آخر إلى هيئة الاستئناف والتي يعتبرها سرية، كذلك. وتكون أعمال ومداوات هيئة الاستئناف أيضا سرية. ويتم تحرير تقارير هيئة الاستئناف دون حضور أطراف النزاع وعلى

10- قاعدة 29 (2 د) من إجراءات الاستئناف.

11- قضية الولايات المتحدة-بعض المنتوجات الواردة من المجموعات الأوربية، تقرير هيئة الاستئناف، الفقرة 62.

12- المرجع السابق، الفقرة 74.

13- القاعدة 21 من إجراءات الاستئناف.

14- القاعدة 23 من إجراءات الاستئناف.

15- القاعدة 22 من إجراءات الاستئناف.

16- القاعدة 24 من إجراءات الاستئناف.

ضوء المعلومات والتصريحات المقدمة⁽¹⁷⁾. وكل اتصال خارج نطاق الإجراء بين طرف أو ممثله وبين أعضاء القسم ممنوع منعاً باتاً⁽¹⁸⁾.

ونصت القاعدة 3 من إجراءات الاستئناف صراحة أن على أعضاء القسم ألا يدخروا جهداً في اتخاذ قراراتهم بالإجماع. وإذا تعذر ذلك فإن القرار يجب اتخاذه بأغلبية الأصوات. وتكون الآراء المعبر عنها من أعضاء هيئة الاستئناف في تقاريرهم مغلقة⁽¹⁹⁾.

إن الأجل الممنوح لمسار الاستئناف هو جد قصير. فالقاعدة العامة أن مدة الإجراء بين تاريخ تبليغ طرف في النزاع شكلياً لقراره لإجراء استئناف، وتاريخ توزيع هيئة الاستئناف لتقريرها لا يتجاوز ستين يوماً. وعندما تقدر هيئة الاستئناف أنه لا يمكنها تقديم تقريرها في ستين يوماً يجب أن تُعلم كتابياً هيكل فض النزاعات عن أسباب هذا التأخير وأن تشير إلى التاريخ المحتمل الذي يمكنها تقديمه فيه. وفي كل الأحوال لا ينبغي أن يتجاوز الإجراء تسعين يوماً⁽²⁰⁾. وباستثناء حالات نادرة إلى يومنا هذا، فإن التقارير توزع على الأعضاء في الوقت المحدد. ففي قضية المجموعات الأوروبية-هرمونات، قامت هيئة الاستئناف بعد استشارة أطراف النزاع بإعلام هيكل فض النزاعات، بأنه لا يمكنها توزيع التقرير في الأجل المحددة بسبب الطبيعة الاستثنائية لهذه القضية والوقت الضروري للترجمة. وخلال الثلاثين يوماً الموالية لتوزيع التقرير على أعضاء المنظمة ينبغي تبني هذه التقارير من طرف هيئة فض النزاعات وقبولها دون شروط من أعضاء النزاع، إلا إذا قرر هيكل فض النزاعات خلاف ذلك بالإجماع⁽²¹⁾. ولا يتنافى إجراء التنبؤ هذا مع حق الأعضاء في إبداء آرائهم بشأن تقرير لهيئة الاستئناف، وهو ما يقع غالباً. ويؤدي تبني تقارير هيئة الاستئناف إلى وضعها حيز التنفيذ.

المطلب 02:

خصوصيات عمل هيئة الاستئناف

فضلاً عن وجاهية الإجراء والمناقشات، وضوابط المحاكمة العادلة - التي تميز عمل هيئة الاستئناف - وهي خصائص مماثلة لكل هيئة قضائية دولية، من المفيد التذكير ببعض المميزات لهذه الإجراءات خاصة. فالسرعة القصوى للإجراء أمام هيئة الاستئناف (مدة ستون (60) يوماً التي يمكن تمديدتها إلى تسعين (90) يوماً) تفرض قيوداً عديدة، كأجل مبدئية قصيرة لفحص مذكرات الأطراف، وجلسة وحيدة وهامش ضيق للدفع الإجرائية. على عكس الممارسة السائدة في الهيئات القضائية الدولية، فإن الإجراءات أمام هيئة الاستئناف - على غرار المجموعات الخاصة-سرية: فالمذكرات والوثائق ومحاضر السماع ليست علنية، رغم نضال بعض الدول للمزيد من الشفافية. فالإعلان لا يبدو شرطاً أساسياً في مادة القضاء الدولي؛ إن السرية في الحقيقة من مبادئ التحكيم. وهذه الخصوصية نابعة من الأصل الدبلوماسي - التحكيمي لنظام فض النزاعات بالغات؛ ويترجم في الطابع غير الرسمي نسبياً في جلسات الاستماع، مع الاحترام الكامل لشروط المحاكمة العادلة.

تشمل القرارات المسار الزمني للقضية، وموضوع النزاع وحجج الأطراف، كما تتضمن التحليل المفصل. وفي قضية من أولى القضايا، عالجت هيئة الاستئناف مسألة مثيرة للجدل، بالسماح للمحامين الخواص لتمثيل الحكومات والمرافعة باسمها⁽²²⁾. وأصبحت من ذلك الحين ممارسة عادية. كذلك أصبح "تساوي الأسلحة" ممكناً في ممارسة حقوق الدفاع، خصوصاً بالنسبة للدول الأقل حيازة للموارد القانونية الداخلية. وفضلاً عن ذلك، فإن البلدان النامية يمكنها الاستفادة في مادة فض النزاعات بالمنظمة من خدمات المركز الاستشاري، المنشأ سنة 1999 كمنظمة

17- انظر المادة 17، النقطة 10 من مذكرة الاتفاق.

18- انظر المادة 18 من مذكرة الاتفاق والقاعدة 19 من إجراءات الاستئناف.

19- انظر المادة 17، النقطة 11 من مذكرة الاتفاق.

20- انظر المادة 17، النقطة 5 من مذكرة الاتفاق.

21- انظر المادة 17، النقطة 14 من مذكرة الاتفاق.

22- قضية المجموعات الأوروبية-موز، تقرير هيئة الاستئناف، ص 5.

مستقلة عن المنظمة، وممولة من مساهمات متطوعين.

وتتميز الإجراءات بمزاوجة أصيلة بين ثنائية الأطراف وتعددية الأطراف. فأطراف النزاع هم أعضاء بالمنظمة. أي من جهة، الدولة أو الدول التي تدعي كشاكية وجود خرق للالتزام أو المساس بقاعدة ألحقت آثارا سلبية بمصالحها بمقتضى أحد الاتفاقات المعنية. ومن جهة أخرى الدولة المدعى عليها التي يعتبر سلوكها أو تدابيرها محل طعن، لكونها خرقت القواعد والالتزامات. وكل عضو بالمنظمة يعتبر أنه له مصلحة في فض النزاع يمكنه المشاركة في الإجراء شرط انضمامه منذ مرحلة المجموعة الخاصة. وحقوق الأطراف من الغير هي حقيقة محدودة، لكن يمكنها عرض حججها القانونية بشكل كامل. وتبرير ذلك يكمن في كون كل قرار يمكنه التأثير بشأن تفسير وتطبيق أحكام الاتفاقات المعنية تجاه كل الأعضاء. ويمكن مقارنة دور تدخل الأطراف من الغير بالدور الذي تلعبه الدول أعضاء المجموعات الأوربية غير الأطراف في نزاع ما، عندما تتدخل أمام محكمة عدل (لوكسمبورغ)، ولتدخل الأطراف من الغير أمام محكمة العدل الدولية حيث تعتبر المصلحة المباشرة في حل النزاع شرطا مسبقا.

إن الوظيفة الممنوحة لهيئة الاستئناف -على غرار المجموعات الخاصة - هي بلا شك القضاء. فمهمتها هي فض النزاعات بين أعضاء المنظمة لتقدير مطابقة التدابير، أو بصفة أعم سلوك المدعى عليه، الذي يدعي الشاكي بأنه يشكل خرقا للالتزام قانوني ناجم عن اتفاق. والقيام بهذه المهمة يقتضي تقييما موضوعيا للوقائع (مخصصا للمجموعات الخاصة)، ينبغي تأسيسه على القانون الدولي. وبعبارة أخرى، فموضوع النزاع هو ادعاء عضو أن عضوا آخر لا تتطابق تدابيرها مع الالتزام بموجب اتفاقات المنظمة، أي أن خرقا لقاعدة من القانون الدولي وقع أم لا. فالإجراء يعالج إذن مسائل شرعية دولية (نزاع الشرعية) ولا يهدف إلى تقييم ولا إلى تعويض أي ضرر (كما هو الحال في التحكيم بشأن الاستثمار أمام CIRDI). ويحل بوساطة - ما يمكن اعتباره - حكما إعلانيا نموذجيا للهيئات القضائية الدولية، الذي يحدد من هو الطرف الذي على صواب، والطرف الذي على خطأ. والإشارة الصريحة إلى مرجعية القواعد العرفية للتفسير في القانون الدولي العام، في المادة 3 النقطة 2 من مذكرة الاتفاق، هي أساسية في هذا الصدد: فيفضلها يمكن تكييف هيئة الاستئناف بـ "محكمة تنشئ اجتهادا قضائيا" في النظام الدولي وبذلك، فإن الهيئات القضائية الدولية تعتبرها كذلك، أي كمصادر احتياطية للقانون الدولي بمفهوم المادة 83 النقطة 1 (د) من نظام محكمة العدل الدولية.

ولقد قدمت هيئة الاستئناف الكثير لمبادئ تفسير المعاهدات، لا سيما بتوضيحها للفرق بين السياق، الممارسة اللاحقة، والأعمال التحضيرية لمعاهدة وظروف إبرامها، طبقا للمادتين 31 و32 من اتفاقية (فيينا). ومقاربة هيئة الاستئناف بشأن التفسير تختلف عن تلك المتبعة من كثير من الهيئات القضائية الدولية، بالاهتمام البالغ الممنوح لمصطلحات المعاهدة، وباللجوء المنهجي والصريح لقواعد التفسير المتضمنة في المادتين 31 و32 من اتفاقية (فيينا)، كما يشهد عليه الإلحاح بشأن التفسير النصي والسياقي. وهذه المقاربة المنهجية لم تسلم من النقد كونها ضيقة بشكل كبير. ويمكن تفسير حذر هيئة الاستئناف، وتردها في الخوض في تفسيرات جديدة أو غائبة، جزئيا بالطابع الاجباري والحصري لاختصاصها القضائي.

خاتمة:

إن هذه الملامح الجديدة والكبرى لنظام فض النزاعات بالمنظمة، هي غير مألوفة بالنسبة للكثير من المنظمات والأنظمة الدولية الأخرى -إن لم نقل لها كلها- فالحذر والتحديد الذاتي من هيئة الاستئناف في استعمال مختلف قواعد التفسير للالتزامات الأعضاء تبدو مبررة، بالنظر إلى الاختصاص الإجباري والحصري لها. إن النطاق الواسع لتطبيق الاتفاقات التجارية متعددة الأطراف، وأهمية وتنوع الالتزامات التي تتضمنها، إضافة إلى مختلف المصالح التي تقود الدول لتصبح أعضاء في المنظمة، لا يمكنها سوى تعزيز الانشغال بشأن حيوية النظام، الذي هو في "مصلحة كل الأعضاء"⁽²³⁾. إن الغموض الناتج عن الحلول الوسطى المتبناة أثناء المفاوضات بشأن أحكام عديدة -وليس فقط بشأن نقاط تفصيلية- والتفسيرات الوجيهة المعروضة من أطراف النزاع أمام هيئة الاستئناف، تبين أن الإجماع الحقيقي حول الأحكام الأساسية هو بلا شك أضعف مما يمكننا اعتقاده لأول وهلة. فضلا عن ذلك فإن مذكرة الاتفاق لا تسمح لهيئة الاستئناف -على غرار المجموعات الخاصة- بالامتناع عن الفصل في قضايا كهاته،

23- انظر مذكرة الاتفاق، المادة 12، النقطة 1.

باللجوء إلى نتيجة لعدم الوضوح، أو بإحالة المسألة أمام الهياكل السياسية بين-الحكومية⁽²⁴⁾. هذا السياق يضاعف من خطر كون حل القضية غير مرض، إذا لم تكن المنهجية التفسيرية لدعم القرار معتبرة صحيحة عموماً، ليس فقط من الأعضاء والمصالح التجارية الخاصة بها ولكن أيضاً من المجموعة القانونية. فنظر المشروعية الإجرائية والمنهجية للقرارات تلعب بصفة هامة في قبولها من طرف الأعضاء، بما فيها الطرف المدان.

إن تحديد مدى الالتزامات القانونية الناتج عن اتفاقات المنظمة، هو أيضاً مسألة حساسة من وجهة نظر عامة. فآلية فض النزاعات ليس لها نظير في القطاعات الأخرى للقانون والعلاقات الدولية، والتي يمكن أن تثور معها تداخلات نزاعية (خصوصاً في ميدان حماية البيئة والمعايير الاجتماعية)، فالفرع القضائي للمنظمة يمكن أن يضطلع بوضع حدود اختصاص المنظمة فعلياً. كما يمكن لنظام فض النزاعات بالمنظمة تحديد خط فصل آخر حساس بين الالتزامات متعددة الأطراف المرتبطة بالتجارة وبين الاختصاص الذي يرجع للدول الأعضاء في التنظيم الحر للاحتياجات والمصالح على المستوى الوطني أي الاختصاص المعياري الوطني.

إن الدور المهم جداً الذي حازته هيئة الاستئناف في تفسير الاتفاقات - والذي يتباين مع الندرة الشديدة للتفسيرات الشكلية من طرف الأعضاء في إطار المجلس العام، كما تنص على ذلك المادة 9 من اتفاق مراكش - يدعو للتساؤل حول درجة استقلالية نظام فض النزاعات خصوصاً عن طريق هيئة الاستئناف التي على عكس المجموعات الخاصة هي هيكل دائم في المنظمة. فأتساءل السنوات الأولى لوجودها سرّح اجتهاد هيئة الاستئناف، من إرساء سلطتها، ومن خلال هذه السلطة المتنامية التي فرضتها وتيرة النشاط والطابع الآلي تقريباً لاتخاذ القرار، أدرك أعضاء المنظمة سريعاً أهمية الهيكل الجديد الذي أنشؤوه. فغياب التدخل السياسي هو أحد ضمانات استقلالية ونزاهة آلية فض النزاعات. ولكنه ليس موجوداً بصفة مستقلة عن المنظمة في مجملها وعن هياكلها السياسية. فدور المجموعات الخاصة وهيئة الاستئناف هو في الأساس مساعدة هيكل فض النزاعات في اتخاذ القرار.

يندرج هذا الدور إذن من وجهة شكلية ومؤسسية في الاستمرارية والتبعية المبدئية للهياكل السياسية. رغم كون مآل النزاعات لا يخضع للرقابة السياسية لهذه الهياكل التي لا يتم اللجوء إليها إلا لتكريس حلّ تم التوصل إليه تقريباً. فمن الناحية النظرية يمكن للأعضاء أن يرفضوا جماعياً تقريراً معيناً أو تبني تفسير للاتفاقات يسمو على أي تفسير للاجتهاد القضائي يبدو غير مناسب للأعضاء. أما في الواقع فإن صعوبة الحصول على إجماع لمجمل الأعضاء حول نص من هذا النوع، واستهجان اللجوء إلى التصويت، حتى وإن كان ذلك ممكناً نظرياً، من شأنها تقليص إمكانيات تبني تفسيرات كهذه. وبالمقابل فإن سلطة الواقع لحلول الاجتهاد القضائي تتزايد. وفي بعض القضايا، فإن وزن الاجتهاد القضائي قد أثر لدرجة أن بعض الأعضاء لم يترددوا في إظهار انشغالهم العميق رسمياً تجاه تقارير هيئة الاستئناف التي لم تكن معايناتها بالنسبة لهم مؤسسة على نصوص سارية المفعول، أو تشكل حالة تعسف في استعمال السلطة. وفي الحقيقة فإنه من المبالغ فيه إسناد مسؤولية هذه الوضعية لهيئات فض النزاع وحدها. فتعقيد وحداثة اتفاقات المنظمة، وعدم انسجام بعض القواعد المعروضة للتفسير وعديد الثغرات في مذكرة الاتفاق، تفسر: أن هياكل فض النزاعات وجدت نفسها مجبرة على سد هذه النقائص النصية لتسهيل فض عادل وسريع وفعلي للنزاعات المعروضة أمامها.

ودون الخوض في مسألة حدود نظام فض النزاعات بالمنظمة، فإنه مما لا يجب إنكاره أنه كان يمكن نقادي جانب من الجدل، لو أن الهياكل السياسية للمنظمة قامت بممارسة صلاحيتها العامة في تبني تفسيرات لاتفاقات المنظمة وتعديل مذكرة الاتفاق، ولو أن الأعضاء لم يتسرعوا في اللجوء إلى نظام فض النزاعات في انتظار ما كانت ستسفر عنه المفاوضات بشأن تفسير بعض القواعد⁽²⁵⁾.

24- انظر مذكرة الاتفاق، المادة 17، النقطة 12.

25- J.MC. SMITH, « WTO Dispute settlement: the politics of procedures in a Platte body rulings », WTR, 2003, .V 2 N°1, p.65