

## INSTITUCIONALNI OKVIR SISTEMA ZA REŠAVANJE SPOROVA SVETSKE TRGOVINSKE ORGANIZACIJE I TRANSPARENTNOST POSTUPKA KROZ PRIZMU SLIČNOSTI I RAZLIKA SA MEĐUNARODNIM TRGOVINSKIM ARBITRAŽAMA

*Nina Arsić\**, Muzej savremene umetnosti Vojvodine, Novi Sad

**Sažetak:** *Institucionalni okvir sistema za rešavanje sporova Svetske trgovinske organizacije sa svim svojim specifičnostima predstavlja značajno dostignuće u domenu međunarodne trgovine. Kroz višedecenijski razvoj kojim se došlo do etabliranja sistema rešavanja sporova koji danas egzistira, uspostavljen je efikasan mehanizam rešavanja sporova koji iskazuje svoje specifičnosti kroz tela u kojima se rešavaju sporovi među državama. U radu će autor prikazati evoluciju sistema za rešavanje sporova i ukazati na ključne tendencije koje se uočavaju kroz veću transparentnost samog postupka, čime se postiže znatniji nivo poverenja u instituciju, kao i na pojedine aspekte u kojima se detektuju sličnosti i razlike u postupku rešavanja sporova pred STO i pred međunarodnim trgovinskim arbitražama.*

**Ključne reči:** *Svetska trgovinska organizacija, sistem rešavanja sporova STO, arbitražni način rešavanja međunarodnih trgovinskih sporova, GATT*

## WTO DISPUTE SETTLEMENT SYSTEM AND TRANSPARENCY OF THE PROCESS THROUGH THE SCOPE OF SIMILARITIES AND DIFFERENCES WITH INTERNATIONAL TRADE ARBITRATION

**Abstract:** *WTO dispute settlement system with all its specific characteristics represents a great achievement in the field of international trade. Throughout a decade long process of developing WTO dispute settlement system, an effective mechanism for resolving disputes has been made. This mechanism expresses its own peculiarities through the bodies that resolve disputes between states. The paper will show the evolution of WTO dispute settlement system and indicate the key trends that can be identified through increased transparency of the process - resulting in a significant level*

---

\* ninaarsic.vps@gmail.com

*of confidence and trust in the institution - as well as certain aspects that detect similarities and differences in the dispute settlement process under the WTO and arbitration in the international trade arbitration.*

**Keywords:** *World Trade Organization, WTO Dispute settlement system, arbitration in the settlement of international trade disputes, GATT*

**JEL classification:** *F13*

## 1. UVODNA RAZMATRANJA

Opšti sporazum o carinama i trgovini (engl. *General Agreement on Tariffs and Trade – GATT*) je najvažniji multilateralni trgovinski sporazum koji reguliše međunarodnu trgovinu. GATT predstavlja inicijalnu pokretačku snagu u evoluciji svetske trgovine, smanjenjem nesigurnosti u vezi sa transakcijama država, koje se vrše preko nacionalnih granica (Divljak, 2005). Rešavanje sporova u okviru Svetske trgovinske organizacije (STO) nije u potpunosti povereno nezavisnoj sudskoj grani i u tom kontekstu bilo bi netačno okarakterisati ga kao čisto sudski proces. Najtačnije bi bilo nazvati ga kvazisudskim mehanizmom (Ehlerman, 2005). Već je u okviru Opšteg sporazuma o carinama i trgovini sam način rešavanja sporova pretrpeo izvesnu meru judikalizacije procesa. Urugvajaska runda pregovora je učinila jedan korak dalje ka etabliranju kvalitetnijeg i efikasnijeg sistema rešavanja sporova, ali je do danas ostala jedna značajna specifičnost koja sam postupak rešavanja sporova ostavlja i dalje ispred vrata pravog sudskog postupka – usvajanje izveštaja panela i apelacionog organa od strane Tela za rešavanje sporova (engl. *Dispute Settlement Body – DSB*).

Velike reforme u okviru Urugvajске runde pregovora kroz dopune Opšteg sporazuma o carini i trgovini dovele su do izmene pravila o načinu rešavanja sporova pod okriljem novonastale STO. Cilj izmena mogao bi se objasniti potrebom da se pravila GATT-a učine delotvornijim i savremenijim, u cilju bržeg i efikasnijeg rešavanja sporova (engl. *GATT, Ministerial Declaration on the Uruguay Round, 20 September 1986, BISD 33S/25*). Nakon umnožavanja procesnih pravila dodavanjem GATT-u brojnih sporazuma za rešavanje sporova u određenim oblastima međunarodnih trgovinskih odnosa, istaknuto je da je sistem rešavanja sporova postao nepregledan, difuzan i nekompaktno, te je evidentnu problematiku u praksi predstavljalo procesno kolebanje – da li da se u nekom konkretnom slučaju primeni poseban postupak uveden „tokijskim” aktima ili, pak, da se primeni opšta procedura predviđena GATT-om (Van den Bossche, 2005). Iako je umnožavanje procesnih pravila bio pravno-tehnički

uzrok i povod za izmenu pravila o načinu rešavanja sporova, postojao je još jedan, sasvim valjani argument koji je rezultirao pluralizmom faktora, koji su kao krajnji efekat imali utemeljenje drugačijeg institucionalnog okvira sistema za rešavanje sporova u okviru WTO (Jovanović, 2008). Naime, nakon što su Sjedinjene Američke Države 1988. godine usvojile Zakon o trgovini i konkurentnosti, kojim se povećavaju ovlašćenja američke vlade da primeni mere odmazde (retorzione mere) ukoliko ona samostalno proceni da je neka država ugrozila ili povredila prava, odnosno povlastice koje proizlaze iz bilo kog međunarodnog trgovinskog sporazuma, kao rezultat nezadovoljstva ovakvim potezima, a na osnovu obrazloženja koje su SAD ponudile (John Howard Jackson, 2002), vlade nezadovoljnih država članica odlučile su se za judikalizaciju sistema rešavanja sporova pred budućom STO. Reformisani Sporazum o rešavanju sporova (engl. *Dispute settlement understanding*) stupio je na snagu 1. januara 1995. godine.

## 2. EVOLUCIJA SISTEMA REŠAVANJA SPOROVA

Sistem rešavanja sporova u okviru STO evoluirao je iz sistema rešavanja sporova nastalog u okviru Opšteg sporazuma o carini i trgovini i kao rezultat Urugvajskih pregovora ustanovljen je pod nazivom “*Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlements of Disputes*“ (DSU) (Cvetković, 2006). Sistem rešavanja sporova u okviru STO ustanovljen je kao „rule-oriented approach“ pravni mehanizam, za razliku od sistema koji mu je prethodio pod okriljem GATT-a (koji je davao prednost političkim konsultacijama). U okviru GATT-a ključni mehanizam rešavanja sporova predstavljale su tzv. diplomatske konsultacije, odnosno politički pregovori. S obzirom na to da je GATT izbegavao upotrebu termina „spor“, slobodno bismo mogli istaći da je sistem rešavanja sporova prošao dug hod kroz istoriju: od tzv. „prijateljskog razmatranja i konsultacija“ (engl. *Sympathetic Consideration*) kao modusa prevazilaženja nesporazuma u primeni Opšteg sporazuma o carini i trgovini, preko reforme iz 1955. godine kada je dogovoreno da strane ugovornice svoje sporove upućuju panelima kao *ad hoc* grupama eksperata, pa sve do institucionalnog okvira koji postoji od 1995. godine i osnivanja STO, gde sistem rešavanja sporova funkcioniše kao svojevrsni međunarodni privredni sud sa svim svojim posebnostima i obeležjima.

## 3. OD „SYMPATHETIC APPROACH“ DO „RULE ORIENTED APPROACH“

Transformacija se dogodila najpre kao prelaz iz sistema rešavanja nastalih nesporazuma posredstvom prijateljskih razmatranja i konsultacija putem formiranja radnih grupa (sastavljenih od predstavnika različitih država, koji su

istupali kao predstavnici svojih vlada) u sistem u kojem strane ugovornice svoje sporove upućuju panelima kao grupama eksperata koji ne istupaju u svojstvu predstavnika vlada, već sa kapacitetom stručnjaka. Iako odluke panela nisu imale obavezujući karakter, bile su snabdevene nesumnjivom snagom, imajući u vidu da su svoju potentnost vukle iz činjenice da su odluke prosleđivane Savetu GATT-a, koji je na osnovu njih sačinjavao relevantne preporuke. Ova procedura pokazala se kao vrlo efikasna i vremenom je panel postao telo koje svoje odluke zasniva na pravnim, a ne na političkim i diplomatskim osnovama (engl. *Rule oriented approach*). Iako su sankcije za neprimenjivanje odluka mogle dovesti čak i do suspenzije koncesija garantovanih Opštim sporazumom o carinama i trgovini, ne može se reći da su države primenjivale i poštovale preporuke Saveta samo zbog mogućnosti da nad njima bude primenjena sankcija, već i zbog utemeljenja kolektivne svesti i inkorporiranja snažnog uverenja da se poštovanjem preporuka istrajava u višedecenijskim naporima u primeni principa na kojima počiva GATT (Petersmann, 2006).

STO sistem rešavanja sporova egzistira kao svojevrtni međunarodni privredni sud, jer ima svoju jurisdikciju, sporovi se rešavaju primenom pravnih normi, odluke su obavezujuće i predviđene su sankcije za nepoštovanje odluka (Krivokapić, 2015).

#### **4. POSTUPAK REŠAVANJA SPORA I INSTITUCIJE PRED KOJIMA SE SPOR REŠAVA**

U okviru Svetske trgovinske organizacije sporovi se rešavaju kroz tri institucije: a) Telo, odnosno Organ za rešavanje sporova (engl. *DSB - Dispute Settlement Body*), b) panele, i c) Apelacioni organ. Pravila DSU predviđaju dužnost države da pre pokretanja postupka objektivno proceni da li je i u kojoj meri njihov zahtev opravdan. Države članice imaju i tu mogućnost da ugovore arbitražno rešavanje spora kao alternativu rešavanju spora ustanovljenim DSU.

I u okviru STO, kao i u mnogim drugim organizacijama međunarodnog ili regionalnog karaktera, prednost se nesumnjivo daje sporazumno rešavanju među samim stranama u sporu. Ako sporazumno rešenje nije postignuto, nastali spor se rešava u postupku koji predviđa razne faze i mehanizme, s tim da je uspostavljeno procesno korektivno pravilo koje predviđa da spor traje najviše godinu dana, odnosno, u slučaju postupka po žalbi još najviše tri meseca. Dakle, konsultacijama država članica u cilju prevazilaženja nesporazuma (medijacija, koncilijacija i pružanje dobrih usluga), odnosno ukoliko se uz pomoć takvih postupaka nesporazum ne prevaziđe, sleduje pokretanje postupka pred panelom. Spor se u tom slučaju poverava na rešavanje posebnom kvazisudskom telu – „ad hoc“ panelu, sastavljenom od tri eksperta iz različitih država. Izveštaj panela se

podnosi Telu za rešavanje sporova (DSB), koje je suštinski posebna sednica Opšteg saveta (plenarni organ STO u kojem su predstavljene sve države članice). U slučaju da je iz nekog razloga nezadovoljno izveštajem, Telo (DSB) ga može odbiti konsenzusom. Ukoliko to ne učini, izveštaj je prihvaćen i postaje obavezujuća odluka. Upravo u ovom mehanizmu – podnošenju izveštaja na prethodno usvajanje Telo za rešavanje sporova (DSB) – sadržana je distinkcija između klasičnog sudskog sistema i sistema pod okriljem STO, zbog kojeg ga stručnjaci i jurisprudencija nazivaju kvazisudskim postupkom. Nezadovoljna strana u sporu, ukoliko želi, može pokrenuti postupak pred Apelacionim organom. Za razliku od postupka pred panelom, u kojem sam postupak može pokrenuti i treća država, postupak pred Apelacionim organom može pokrenuti isključivo strana u sporu. Ako nije izjavljena žalba, trajanje postupka (ukupno najviše jedna godina) bi trebalo da se kreće u ovim okvirima: 1) pregovori, konsultacije, posredovanje i slično – do 60 dana; 2) imenovanje panela – do 45 dana; 3) konačni izveštaj panela stranama u sporu – do 6 meseci; 4) konačni izveštaj panela državama članicama – do 3 nedelje; 5) usvajanje izveštaja od strane Telo za rešavanje sporova – do 60 dana. Ako je na izveštaj panela izjavljena žalba, o njoj odlučuje stalno Apelaciono telo sastavljeno od sedam nezavisnih eksperata. Postupak po žalbi ima sledeće faze: 1) izveštaj Apelacionog tela, u roku od 60 do 90 dana; i 2) usvajanje izveštaja od strane Telo za rešavanje sporova, u roku do 30 dana. Predviđena su i rešenja za slučaj da nezadovoljna strana ne izvrši odluku. U različitim fazama rešavanja spora na različite mogu učestvovati i druga tela – generalni direktor, sekretarijat, arbitri, eksperti, itd. (Krivokapić, 2015).

## **5. TRANSPARENTNOST POSTUPKA I SLIČNOSTI SA MEĐUNARODNIM TRGOVINSKIM ARBITRAŽAMA**

Postupci pred nacionalnim sudovima su javni i otvoreni za javnost (osim kada zakon eksplicitno upućuje da je moguće ili, pak, obavezno isključiti javnost) i sudske odluke su uglavnom javne. Budući da kao paralelno uspostavljen i moguć, uz redovan sudski postupak, egzistira i arbitražni postupak, potrebno je ukazati na određene prednosti arbitražnog načina rešavanja sporova u odnosu na redovan postupak, te ukazati na sličnosti koje postoje između arbitražnog načina rešavanja sporova sa postupkom rešavanja sporova pred STO. Jedna od mnogobrojnih prednosti arbitražnog načina rešavanja sporova u odnosu na redovan sudski postupak je što svi postupci i koraci pred ustanovljenom i formiranom arbitražom vrlo lako mogu ostati tajna za svakoga, osim za arbitre i stranke u postupku. Nejavnost se smatra bitnom odlikom arbitražnog načina rešavanja spora, te uz druge specifičnosti nekada predstavlja odlučujući motiv suprotstavljenim stranama da upravo na ovaj način razreše svoj spor. Način rešavanja sporova pred STO je koncipiran kao poverljiv, verovatno zbog svog

ŠKOLA BIZNISA, 2/2017, 70 – 77

diplomatskog tona i konteksta, kao i zbog sličnosti sa arbitražom. Slušanja nisu otvorena za javnost, a podnesci koji se šalju panelima i Apelacionom organu se tretiraju kao poverljivi dokumenti, osim ukoliko strana koja ih podnosi ne odluči da ih učini otvorenim i dostupnim (čl. 13.1, 14.1, 17.10, 18.2 DSU). Ono što se lako može uočiti jeste poseban trend koji trenutno vlada, a to je trend posebne otvorenosti i transparentnosti kojoj se teži (Taniguchi, 2009). SAD u tome imaju značajnu ulogu. Uočljiva je mala, ali приметna razlika u tonu i pravnoj terminologiji koja se koristi u pisanju o poverljivosti, odnosno transparentnosti postupka pred panelima i pred Apelacionim organom. Naime, član 14 DSU eksplicitno ističe da će rasprave pred panelom biti poverljive („panel deliberations shall be confidential“), ali radnim procedurama pred panelima omogućeno je stranama u sporu da otkriju javnosti njihovu poziciju u postupku. Što se tiče Apelacionog organa, u čl. 17.10 DSU navodi se da će postupci pred Apelacionim organom biti poverljivi, a pri tom se misli i na usmena saslušanja, odnosno usmene delove postupka. U sporovima koje je Evropska zajednica vodila protiv SAD (WT/DS320) i Kanade (WT/DS321), Apelacioni organ je na osnovu svoje proceduralne radne odluke odlučio da održi javno saslušanje u postupku po žalbi (*United States – Continued Suspension of Obligations in the EC-Hormones Dispute & Canada – Continued Suspension of Obligations in the EC-Hormones Dispute, WT/DS320/8 & WT/DS321/8 – Communication from the Chairman of the Panels, 2 August 2005*), a sve obrazloživši činjenicom da je to omogućeno radnim procedurama samog Apelacionog organa, ukoliko se time ne vređaju ili, pak, ugrožavaju prava i/ili interesi učesnika, odnosno strana u sporu ili urušava dignitet samog Apelacionog organa. U pomenutom slučaju neke od zemalja treće strane (Australija, Novi Zeland, Norveška i Kineski Tajvan) su se odlučile za protivljenje otvorenosti postupka pred Apelacionim organom, a neke ne (Brazil, Kina, Indija i Meksiko). Upravo ova odluka Apelacionog organa, iako ograničenog dometa, predstavlja vrlo značajnu prekretnicu ka većoj transparentnosti samog procesa, odnosno načina rešavanja sporova pred STO. Pomenuto zadržavanje poverljivosti i netransparentnosti jedno je od bitnih obeležja arbitražnog postupka i razlog zbog kojeg mu stranke u krajnjem slučaju vrlo često pribegavaju, te je optiranje između opcije otvorenosti i netransparentnosti postupka pred Apelacionim organom relevantna sličnost sa arbitražnim postupkom jer, ukoliko to žele, stranke u arbitraži uvek mogu da se odluče da postupak učine javnim. I rešavanje sporova pred STO i arbitražni način rešavanja sporova u krajnjoj instanci imaju jednu nespornu zajedničku karakteristiku, uz sve svoje osobenosti, a to je činjenica da su i jedan i drugi postupak inicirani prvenstveno kao modus alternativnog načina rešavanja spora: STO način rešavanja sporova na osnovu kojeg je trebalo diplomatskim putem

rešavati nesporazume (GATT izbegava termin „spor“), a arbitraža kao alternativa sudskom redovnom postupku da bi se, između ostalog, sačuvala diskrecija strana u sporu. Optiranje država članica STO za veću transparentnost u postupku može da rezultira samo jačanjem poverenja javnosti i daleko većom legitimnošću institucionalnog okvira rešavanja sporova, a omogućavanjem Apelacionog organa da se trećim stranama uključenim u spor dozvoli izbor – da li će njihove aktivnosti ostati nejavne ili ne – i dalje se poštuju opšti principi na kojima je STO i osnovana, što smatramo vrlo bitnim kako se ne bi narušio integritet same organizacije, kao i poverenje koje u organizaciju imaju države članice.

Vrlo precizno utvrđeni rokovi postupak pred STO čine imunim na dilatorne taktike kakve se mogu videti u drugim postupcima, kao što je recimo slučaj sa međunarodnim trgovačkim arbitražama. Jedna od najčešćih dilatornih taktika koja se sreće u međunarodnim trgovačkim arbitražama – osporavanje nadležnosti arbitražnog suda – potpuno je neprimenjiva na postupak pred STO, jer se uslovi za primenu ovog postupka ne konstituišu zaključivanjem bilateralnog sporazuma, već su rezultat članstva u okviru STO.

## 6. ZAKLJUČAK

Značaj STO i institucionalnog okvira za rešavanje sporova koji egzistira pod okriljem STO je neporeciv. Evolucijom samog sistema od foruma, gde su se diplomatskim putem rešavali nesporazumi, do kvazisudskog sistema sa svojom jurisdikcijom i pravnim pravilima, postignut je značajan napredak u međunarodnoj trgovini, a sam sistem rešavanja sporova predstavlja centripetalnu silu ka daljim postignućima kojima u ovom domenu treba da se teži. Iako je institucionalni okvir pod okriljem STO formalno dostupan svakoj državi, nezavisno od njene ekonomske i geopolitičke moći, u stvarnosti ipak postoji značajna diskrepancija između pristupanja ovom načinu rešavanja sporova, u zavisnosti od toga da li je država jača ili, pak, ekonomski slabija. Uvođenje prakse koja omogućava otvorene sednice Apelacionog odbora, zatim postojanje savetodavnog centra STO u Ženevi, umnogome mogu učiniti da se u sistem utkaju nedostajući elementi, kako bi se i manje razvijene države češće odlučivale za ovaj vid rešavanja sporova.

## REFERENCE

*Communication from the Chairman of the Panels, United States – Continued Suspension of Obligations in the EC-Hormones Dispute & Canada – Continued Suspension of Obligations in the EC-Hormones Dispute.* (2005). WT/DS320/8 & WT/DS321/8, 2 August 2005, available at [http://www.wto.org/English/tratop\\_e/dispu\\_e/ds320-21-8\\_e.pdf](http://www.wto.org/English/tratop_e/dispu_e/ds320-21-8_e.pdf).

- Cvetković, P. (2006). Sistem rešavanja sporova u okviru Svetske trgovinske organizacije. *Pravo i privreda*, 43(5/8), 659-674.
- Divljak, D. (2005). Međunarodni okviri spoljnotrgovinskog poslovanja. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, 39(3), 309-324.
- GATT. (1987). *Ministerial Declaration on the Uruguay Round*. 20 September 1986, BISD 33S/25.
- Jovanović, M. (2008). Efikasnost sistema rešavanja sporova Svetske trgovinske organizacije. *Pravo i privreda*, 45(9/12), 70-83.
- Krivokapić, B. (2015). Rešavanje sporova pred međunarodnim organizacijama. *Strani pravni život*, 53-77, 2.
- Petersmann, E. U. (2009). WTO dispute settlement practice 1995–2005: lessons from the past and future challenges. In Y. Taniguchi, A. Yanovich, J. Bohanes, Y. Taniguchi, A. Yanovich, & J. Bohanes (Eds.), *The WTO in the Twenty-First Century: Dispute Settlement, Negotiations and Regionalism in Asia*. (38-97). Cambridge, MA: Cambridge University Press (CUP). doi:10.1017/cbo9781139162067.005
- Taniguchi, Y. (2009). The WTO Dispute Settlement as Seen by a Proceduralist. *Cornell International Law Journal*, 42(1), 1-21.

*Primljeno: 02.06.2017.*

*Odobreno: 09.01.2018.*