
Uroš Zdravković¹

Pregledni naučni rad
UDK: 341.6:339.52/.54
341.6:347.7
339.54:061.1(100)

MULTILATERALNI SISTEM REŠAVANJA MEĐUDRŽAVNIH TRGOVINSKIH SPOROVA OD GATT-a 1947 DO OSNIVANJA SVETSKE TRGOVINSKE ORGANIZACIJE²

Apstrakt

Sistem rešavanja sporova u okvirima Svetske trgovinske organizacije (STO) razvijao se iz koncepta predviđenog Opštim sporazumom o carinama i trgovini - GATT 1947. Sistem u okviru GATT 1947 je inicijalno bio diplomatski orijentisan. Njegov osnovni mehanizam su bile konsultacije diplomatskog karaktera i politički pregovori (eng. power oriented approach). Nakon završetka Urugvajске runde pregovora (1986-1994), dolazi do osnivanja STO, a rezultat je i poseban sporazum kojim je regulisana materija rešavanja sporova - Dogovor o pravilima i procedurama za rešavanje sporova (Dispute Settlement Understanding – DSU). DSU uvodi krupne reforme u dotadašnji način rešavanja sporova i jedan je od najznačajnijih sporazuma u okviru STO. Sistem rešavanja sporova postaje isključivo zasnovan na pravnim normama STO (eng. rule oriented approach), zbog čega je, za razliku od prethodnog sistema, dobio epitet „legalističkog“. Legalnost sistema je u velikoj meri obezbeđena i u pogledu lica koja sporove rešavaju. Organi nadležni za rešavanje sporova (paneli i Apelaciono telo) sastoje se od nezavisnih eksperata, a ne od predstavnika država, čiji je cilj da utvrde da li je određena mera u saglasnosti sa pravom STO.

Ključne reči: GATT 1947, Svetska trgovinska organizacija, rešavanje sporova, DSU Sporazum.

¹ asistent, Pravni fakultet Univerziteta u Nišu, mail: uros@prafak.ni.ac.rs

² Rad je rezultat istraživanja na projektu: ‘‘Usklađivanje prava Srbije sa pravom Evropske unije’’, koji finansira Pravni fakultet Univerziteta u Nišu u periodu 2013 – 2018 godine.

1. Uvod

Druga polovina XX veka je, između ostalog, karakteristična po procesu postepene multilateralizacije pravnog okvira međunarodne trgovine. Taj proces je otpočeo potpisivanjem Opšteg sporazuma o carinama i trgovini (eng. *General Agreement on Tariffs and Trade – GATT*), u Ženevi, 1947. godine. Iako skromnog domena i privremenog karaktera, ovaj Sporazum je predstavljao početak liberalizacije međunarodne trgovine. *GATT* 1947 nije u formalnom smislu oličavao međunarodnu organizaciju, već je sve vreme svoje primene zadržao formu međunarodnog sporazuma. Međutim, od samog početka, ovaj akt se nametnuo svojom ambivalentnom prirodom, i vremenom je postalo jasno, da u okvirima multilateralnog trgovinskog sistema, predstavlja mnogo više od jednog trgovinskog sporazuma. Sastanci povodom njegove primene poprimali su sve formalniji karakter, a zahvaljujući stalnim pregovorima između potpisnica (tzv. runde pregovora), postepeno se širila liberalizacija trgovine, koja je svoj vrhunac doživela tokom Urugvajске runde pregovora (1986-1994. godine), kada je *GATT* 1947 „evoluirao“ u Svetsku trgovinsku organizaciju (STO).

Od samog potpisivanja *GATT*-a 1947, javili su se i prvi sporovi koji su se ticali njegove primene. Radilo se o međudržavnim trgovinskim sporovima javno-pravnog karaktera, povodom jednostranih mera potpisnica kojima su se kršile odredbe Sporazuma, i time nanosila šteta drugim potpisnicama. Današnji sistem rešavanja sporova u okviru STO je proistekao iz sistema u okviru *GATT*-a 1947, mada je zasnovan na daleko kompleksnijim pravnim normama.

Ovaj rad ukratko prikazuje razvoj multilateralnog sistema rešavanja međunarodnih trgovinskih sporova, od potpisivanja *GATT*-a 1947 do početka rada STO, 1. januara 1995. godine. Objasnjene su najznačajnije karakteristike transformacije ovog mehanizma, koji danas predstavlja najefikasniji forum za rešavanje međunarodnih sporova na univerzalnom planu. Da bi se sveobuhvatnije razumeo današnji mehanizam rešavanja sporova u okviru STO, dat je i prikaz izvora prava koji ovu materiju regulišu u okviru pravnog sistema ove Organizacije. Na kraju rada govori se o organima koji su nadležni za rešavanje sporova i njihovom međusobnom odnosu i kompetenciji.

2. Sistem rešavanja sporova u okviru *GATT* 1947

Pre nego što se započne rasprava o razvoju multilateralnog sistema rešavanja međudržavnih trgovinskih sporova, potrebno je, makar ukratko, pojasniti razloge zbog kojih dolazi do takvih sporova. Do me-

đudržavnog trgovinskog spora dolazi kada jedna ugovorna strana (država ili druga samostalna carinska teritorija) smatra da je druga ugovorna strana unilateralnim merama povredila trgovinski sporazum koji sadrži međusobna prava i obaveze, i time joj nanela štetu. Na taj način, država „prekršilac“ koristi beneficije, dok istovremeno štiti svoje tržište stvarajući barijere koje onemogućavaju iste beneficije za partnera. Motivi za kršenje obaveze mogu biti razni, a najčešće je to zaštita domaće privrede od konkurencije iz uvoza, ili izvozna promocija sopstvene industrije.

Sistem rešavanja sporova u okvirima STO nije potpuni *novum* karakterističan za stvaranje to Organizacije. On je postojao i razvijao se iz koncepta predviđenog Sporazumom *GATT* 1947. Sporovi u okviru *GATT* 1947 su se rešavali na osnovu člana XXIII, koji je predviđao mehanizam zaštite prava i legitimnih interesa, predviđenih Sporazumom. Ova odredba *GATT*-a predstavlja preteču današnjeg kompleksnog sistema pravnih normi kojima je uređen način rešavanja sporova u STO.

Od 1949. godine primenjivala se praksa upućivanja sporova na rešavanje pred radnim grupama - pregovaračkim telima, u čije su sastave ulazili predstavnici strana u sporu.³ Za početak je karakteristično da su sporove rešavali predstavnici država koji su istupali u ime svojih vlada⁴, a ne nezavisni pojedinci. Zadatak radnih grupa je bio postizanje sporazuma, odnosno kompromisa, putem direktnih pregovora. Vremenom su radne grupe, uz podršku *GATT* Sekretarijata, počele da deluju kao „sudeći“ organi, u svojstvu trećih (nezavisnih) lica, u čije su sastave ulazili predstavnici različitih država. U radu tih organa su učestvovali i neutralni pojedinci (predstavnici država koje nisu u sporu), a čiji su glasovi bili odlučujući u pogledu mišljenja i preporuka.⁵ Od 1952. godine koncept radnih grupa je transformisan, i otpočelo se sa formiranjem panela sastavljenih od neutralnih pojedinaca, pred kojima su strane u sporu iznosile svoje argumente, da bi nakon toga panelisti sastavljali svoje izveštaje.⁶ Postepeno, ove procedure su dobijale na svom legitimitetu, a panelisti su sve više jačali svoj autoritet u ubeđivanju tužene države da ukloni problematične mere.⁷ Kako navodi *Cvetković*, tokom vremena, panel je postao telo koje

³ R. Hudec, *The GATT Legal System and World Trade Diplomacy*, New York, Washington, London 1975, 78. Navedeno u: A. Porges, “Settling WTO Disputes: What do Litigation Models Tell Us?”, *Ohio State Journal on Dispute Resolution*, Vol. 19:1, 2003, 149. Rad je dostupan na Internet adresi: <http://netclass.csu.edu.cn/jpkc2011/CSU/WTO%E6%B3%95%EF%BC%88%E5%8F%8C%E8%AF%AD%EF%BC%89/WebEditor/uploadfile/20110411200717153.pdf>.

⁴ E.-U. Petersmann, “The Dispute Settlement System of the World Trade Organization and the Evolution of the GATT since 1948”, *Common Market Law Review*, no. 31, 1994, 1157.

⁵ R. Hudec, 80-81.

⁶ *Ibid.*, 88-89.

⁷ A. Porges, 149.

svoje odluke bazira na pravnim (e. „*rule oriented approach*“) umesto na političkim i diplomatskim razlozima (e. „*power oriented approach*“):

„Preporuke Saveta *GATT*-a, bazirane na odlukama panela, bile su primenjivane i poštovane od strane država u sporu, i to ne samo zato što je jedna od sankcija mogućeg nepoštovanja bila suspenzija koncesija garantovanih Opštim sporazumom o carinama i trgovini, već i zbog svesti država ugovornica da bi odbijanjem povinovanja preporukama Saveta ugrozile temelje na kojima *GATT* počiva, lišavajući time i sebe nesumnjivih koristi od njegovog postojanja.“⁸

Na opisani način je ovaj sistem postepeno bivao i legalistički nastrojen, ali nikada u potpunosti. Sporovi pred panelima nisu bili učestali, i uglavnom su se rešavali između istih država. Najveći deo sporova se još uvek rešavao bilateralnim političkim pregovorima, dok su se samo oni „teži“ slučajevi rešavali pred *GATT* panelima.⁹

Sistem rešavanja sporova u okviru *GATT* 1947 je inicijalno bio diplomatski orijentisan. Član XXIII *GATT*-a upućivao je države ugovornice na „prijateljsko razmatranje“ i konsultacije.¹⁰ Kako Čirić objašnjava, „*GATT* je u osnovi izbegavao i samu upotrebu termina „spor“. Njegov osnovni mehanizam regulisanja nesporazuma na svetskoj ekonomskoj areni su bile konsultacije diplomatskog karaktera i politički pregovori.“¹¹ Naime, ishod spora je umnogome zavisio od odnosa političkih i ekonomskih snaga strana u sporu i međusobnih ustupaka tokom pregovora u vezi spora. Strane su u pregovorima težile da postignu određenu ravnotežu koja je narušena nedozvoljenim merama jedne od njih. Politički ishod pregovora je bio od presudnog značaja, pa su se sporovi uglavnom rešavali diplomatskim putem i ostajali na bilateralnom nivou. Ova činjenica je i razlog što mnogi teoretičari smatraju da je tokom *GATT* ere¹² bila dominantna *trigger* strategija¹³, u čemu možda leži i objašnjenje male

⁸ P. Cvetković, *Uvod u pravo Svetske trgovinske organizacije*, Niš 2010, 14.

⁹ A. Porges, 149.

¹⁰ P. Cvetković, 14.

¹¹ A. Čirić, „Svetska trgovinska organizacija kao forum rešavanja međunarodnih trgovinskih sporova“, *Pristup pravosuđu – instrumenti za implementaciju evropskih standarda u pravni sistem Republike Srbije : tematski zbornik radova. Knj. 4*, Niš 2008, 166.

¹² „*GATT* era“ označava period od potpisivanja *GATT*-a, 1947. godine, do početka rada STO, 1995. godine.

¹³ R. Staiger, „International Rules and Institutions for Trade Policy“, *Handbook of International Economics*, Vol. 3, 1995, 1519-1528.

učestalosti pokretanja procedura za rešavanje sporova.¹⁴ Ceva i Fracasso navode da, u teoriji, na ovaj način trgovinski sporazumi postaju „samoizvršivi“ (eng. *self-enforcing*), pa nije ni potreban poseban mehanizam za rešavanje međusobnih sporova.¹⁵

Izveštaje panela usvajao je Savet GATT-a, glasanjem po principu jedna država – jedan glas. Iako je GATT nominalno predviđao većinu za usvajanje, od 1957. godine uspostavljena je praksa usvajanja izveštaja isključivo pozitivnim konsenzusom.¹⁶ Usvajanje principa pozitivnog koncenzusa je predstavljalo odraz diplomatsko-političke orijentisanosti (*power oriented approach*) sistema rešavanja sporova u okviru GATT-a 1947. Ovaj princip je činio sistem rešavanja sporova neefikasnim, zbog činjenice da je tužena strana uvek imala mogućnost da blokira uspostavljanje panela, usvajanje izveštaja ili autorizaciju kontramera. To je potpisnice GATT-a 1947 u velikoj meri odvrćalo od korišćenja multilateralnog foruma u cilju rešavanja njihovih trgovinskih sporova, već su radije pribegavale bilateralnim diplomatskim pregovorima. Sa druge strane, GATT paneli su shvatani prevashodno kao ne-sudeća tela čiji je jedini zadatak bio da posreduju radi potizanja kompromisa između strana u sporu. Tome su doprineli i sami panelisti kod kojih je bila prisutna tendencija da strane u sporu podstiču na kompromis, umesto da sami reše stvar. U takvim okolnostima, multilaterani forum za rešavanje sporova nikada nije bio u stanju da dostigne svoj maksimalni kapacitet.

Jackson navodi da su se tokom istorije GATT-a, pojavila dva gledišta o tome kakva bi uloga mehanizma rešavanja sporova trebalo da bude. Prema prvom gledištu, uloga panela nije trebalo da bude sudska, već samo posrednička, tokom diplomatskih pregovora radi postizanja kompromisa. Prema drugom, legalističkom gledištu, sistem je trebalo da obezbedi pravo sudsko rešavanje spora, sa zadatkom utvrđivanja da li je neka mera saglasna ili ne sa pravnim normama GATT-a (eng. *legalistic approach*).¹⁷

¹⁴ *Grim-trigger* strategija je nastala iz teorije igara, i označava ponašanje jednog partnera, koji je sve vreme kooperativan i izvršava svoje obaveze, do trenutka kada drugi partner načini bilo kakvu grešku (koja se tumači kao „okidač“ – *trigger*). Nakon toga partner koji se koristi pomenutom strategijom, zauvek napušta „igru“, odnosno, ne oprašta drugom partneru učinjenu grešku. V.: R. Axelrod, „On Six Advances in Cooperation Theory“, *Analyse & Kritik*, no. 22, 2000, 130-151. Rad je u izvornom obliku dostupan na Internet adresi: <http://www-personal.umich.edu/~axe/research/SixAdvances.pdf>; V.: 13.

¹⁵ E. Ceva, A. Fracasso, „Seeking Mutual Understanding. A Discourse Theoretical Analysis of the WTO Dispute Settlement System“, Working Paper-LPF n. 1/09, Centro Einaudi, Laboratorio di Politica Comparata e Filosofia Pubblica, Sao Paolo 2009, 8-9. Rad je dostupan na Internet adresi: <http://mpr.ub.uni-muenchen.de/14356/>. 01.03.2015.

¹⁶ A. Porges, 151.

¹⁷ V.: J. Jackson, „Dispute Settlement in the WTO: Policy and Jurisprudential Considerations“, Research Seminar in International Economics, Discussion Paper 419, Ann Arbor: University of Michigan School of Public Policy, 1998.

Tokom cele *GATT* ere polemicalo se između ove dve „škole mišljenja“. Prvo gledište je bilo usvojeno na početku i dominiralo je dugi niz godina. Vremenom je, ipak prevladao drugi pristup. Prvi veći pomak se desio tokom Tokijske runde pregovora (1973-1979), koja je rezultirala potpisivanjem nekoliko plurilateralnih sporazuma koji su uređivali oblast nekarinskih zaštitnih mera. Svaki od sporazuma je sadržao i sopstvene odredbe koje su uređivale mehanizam za rešavanje sporova po pitanjima koja su bila predmet tih sporazuma. Za razliku od sistema rešavanja sporova kod *GATT*-a, sistemi u ovim posebnim sporazumima su bili u izvesnoj meri napredniji i „legalnije orijentisani“. ¹⁸ Ipak, novi sistemi su imali ograničenu primenu, tj. samo u odnosu na plurilateralne sporazume, dok se kod *GATT*-a zadržao stari sistem. ¹⁹ Štaviše, kako navodi *Cvetković*, rezultat toga bila je obimna, nekonzistentna i kotradiktorna procedura rešavanja nesaglasnosti država članica. ²⁰ Bez obzira na tu činjenicu, poverenje u mehanizam rešavanja sporova je raslo. Sedamdesete, a naročito osamdesete godine XX veka, bile su karakteristične po tome što se značajno povećao broj sporova koji su upućivani panelima na rešavanje. ²¹

3. Nastanak STO i odlike transformacije sistema rešavanja sporova

Tokom Urugvajске runde (1986-1994), pregovaralo se i o efikasnijem mehanizmu rešavanja sporova, koji bi bio isključivo zasnovan na pravu (eng. *rule-oriented*) i rezistentan na političke uticaje. Među pregovaračima je postojala volja da se postigne rešenje kojim bi se eliminisali glavni nedostaci dotadašnje procedure: dugotrajno formiranje panela; blokiranje usvajanja odluka i odlaganje implementacije preporuka Saveća. ²² Cilj pregovarača je bio uspostavljanje delotvornog multilateralnog foruma specijalizovanog za trgovinske sporove, gde bi sporove rešavali nezavisni eksperti, i koji bi obezbedio jednak i ravnopravan tretman svim učesnicima, bez obzira na njihovu ekonomsku ili političku snagu. Prego-

¹⁸ T. N. Srinivasan, “The Dispute Settlement Mechanism of the WTO: A Brief History and an Evaluation from Economic, Contractarian and Legal Perspectives,” *The World Economy*, 30(7), 2007, 1037. Rad je dostupan na Internet adresi: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=898904. 02.03.2015.

¹⁹ Glavni inicijator novih sistema rešavanja sporova u okviru plurilateralnih sporazuma su bile SAD, dok se Evropska zajednica izborila da se oni ne inkorporiraju u *GATT*, pre svega zbog interesa njenih bivših kolonija sa kojima je primenjivala preferencijalne sporazume o trgovini.

²⁰ P. Cvetković, 14-15.

²¹ T. N. Srinivasan, 1037-1038.

²² P. Cvetković, 14.

avori o novom sistemu rešavanja sporova su završeni 1991. godine²³, a kao njihov rezultat nastao je Dogovor o pravilima i procedurama za rešavanje sporova (*Dispute Settlement Understanding – DSU*), kao deo Završnog akta Urugvajске runde, potpisanog 15. aprila 1994. godine u Marakešu. *DSU* uvodi krupne reforme u dotadašnji način rešavanja sporova i jedan je od najznačajnijih sporazuma u okviru STO. Mehanizam koji *DSU* uspostavlja smatra se najvažnijim aspektom i najznačajnijim dostignućem transformacije *GATT*-1947 u STO. Mnogi autori ga nazivaju „draguljem u kruni“ STO²⁴, i predstavljaju ga kao „trijumf legalizma nad politikom u međunarodnim odnosima.“²⁵ *Goldstein et al.* tvrde da je uspostavljanje STO, generalno, predstavljalo pobedu legalista, pre svega zbog novog sistema rešavanja sporova.²⁶

Najznačajnije odlike transformacije sistema rešavanja sporova odnosile su se na sledeće:

- a) Umesto pozitivnog, uveden je princip tzv. „negativnog konsenzusa“ tokom svih faza procedure. Jedna od osnovnih promena se odnosila na onemogućavanje blokade u toku procedure, što je predstavljalo najveći problem tokom *GATT* ere, i što je zapravo ceo sistem činilo politički orijentisanim. Novi sistem rešavanja sporova pravi zaokret i uvodi princip tzv. negativnog konsenzusa koji podrazumeva da se odluka ne smatra donetom jedino u slučaju da se predstavnici svih prisutnih članica na sednici Organa za rešavanje sporova usprotive njenom donošenju. To se odnosi na sve važne odluke tokom postupka: povodom formiranja panela; odluke kojima se usvaja izveštaj i odluke kojima se dozvoljava suspenzija koncesija (autorizacija kontramera). Ovaj princip onemogućava tuženu (ili drugu nezadovoljnu stranu) da u bilo kom trenutku blokira proceduru i time primora stranu koja je proceduru pokrenula na politički dijalog;
- b) Druga tekovina transformacije se odnosi na to da se sporovi rešavaju isključivo posredstvom multilateralnog foruma u okviru STO. Bilateralizam se, doduše, zadržao kod faze konsultacija koje imaju poverljiv karakter.

²³ A. Porges, 153. Glavni pregovarači o novom mehanizmu za rešavanje sporova su bili SAD, tadašnja Evropska zajednica i ostale članice tzv. „Kvadrilaterale“ – Japan i Kanada, mada nije izostalo i aktivno učešće zemalja u razvoju.

²⁴ G. Goh, D. Morgan, “Political Considerations and Pragmatic Outcomes in WTO Dispute Rulings”, *UNSW Law Journal*, Volume 30(2), 2007, 478; H. R. Khan, “Ambitious Quest for Rule- Oriented Dispute Settlement System of WTO”, *Asian Journal of Multidisciplinary Studies*, Volume 2, Issue 10, 2014, 90.

²⁵ G. Garrett, J. McCall Smith, “The Politics of WTO Dispute Settlement”, Occasional Paper Series, UCLA International Institute, UC Los Angeles, 2002, 1. Rad je dostupan na Internet adresi: <http://escholarship.org/uc/item/4t4952d7>. 27.02.2015.

²⁶ J. Goldstein, *et al.*, “Introduction: Legalization and World Politics”, *International Organization* 54(3), 2000, 389.

- Međutim, ukoliko ne postignu dogovor tokom konsultacija, svaka od strana može pokrenuti proceduru čiji će ishod biti usvajanje obavezujućeg izveštaja. Bilateralizam se u izvesnom smislu održao i u fazi izvršenja preporuka Organa za rešavanje sporova, posebno kod mogućnosti suspenzije koncesija. Iako je u svojoj suštini multilateralan, sistem STO ne predviđa kolektivne sankcije usled neizvršenja preporuka;
- c) Odluke se zasnivaju na pravnim, a ne na političkim i diplomatskim osnovama. U literaturi se ovaj koncept označava kao „*rule oriented approach*“.²⁷ Sadašnji sistem je u literaturi okarakterisan kao više „pravno orijentisan“ nego što je sistem tokom *GATT* ere ikada bio.²⁸ Sudeća tela STO (paneli i Apelaciono telo) imaju jedino mandat da utvrde da li je neka mera nesaglasna sa određenom normom sporazuma u okviru STO, i da u skladu sa tim utvrde svoje preporuke. Politička pitanja i političko-ekonomski odnosi između strana u sporu nisu relevantni za donošenje odluke i sudeća tela nemaju mandat da posreduju radi postizanja političkih kompromisa;
- d) Sporove rešavaju nezavisni eksperti (panelisti i članovi Apelacionog tela). Oni istupaju samostalno, a ne kao predstavnici svojih, niti vlada država u sporu;
- e) Uvodi se dvostepenost u odlučivanju, preko mogućnosti upućivanja žalbe Apelacionom telu (*Appellate Body* - AB). Izveštaje konačno usvaja Generalni savet, postupajući kao Organ za rešavanje sporova.
- f) Iako je današnji sistem rešavanja sporova daleko efikasniji i „legalniji“ od prethodnog, ne može se ni sistem u okviru *GATT-1947* okarakterisati kao loš i neuspešan. Kako navodi *Weiss*, „prethodni sistem je bio zadovoljavajuć, čak i uspešan, dok je u poređenju sa ostalim međunarodnim mehanizmima rešavanja sporova bio i najefikasniji“.²⁹ Ipak, pregovarači su tokom Urugvajске runde želeli da eliminišu najveći deo njegovih nedostataka i uspostave još efikasniji i delotvorniji sistem. Prema rečima *Ćirića* „očigledni nedostaci rešavanja sporova u okvirima *GATT*-a 1947, uslovili su pojavu novog sistema rešavanja sporova unutar STO. Funkcionisanje tog sistema i efikasno izvršenje odluka koje se u sporovima donose, predstavlja svojevrstan vid garancije u odnosu na celokupan poredak ustanovljen sistemom STO.“³⁰

²⁷ A. Ćirić, (2008), 167-168.

²⁸ T. N. Srinivasan, 1035.

²⁹ F. Weiss (ed.), *Improving WTO Dispute Settlement Procedures. Issues and Lessons from the practice of other International Courts and Tribunals*, London 2000, 21-22.

³⁰ A. Ćirić, (2008), 168.

4. Izvori prava i njihov međusobni odnos

Osnovni izvor prava za rešavanje sporova u okviru STO je već pomenuti Dogovor o pravilima i procedurama za rešavanje sporova. Pun naziv Sporazuma na engleskom jeziku glasi „*Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes*”, mada se češće upotrebljava skraćeni naziv „*Dispute Settlement Understanding*” ili „*DSU*”. Ovaj Sporazum formalno predstavlja Aneks 2 Sporazuma o osnivanju STO, i sastavni je deo Završnog akta iz Marakeša, potpisanog 15. aprila 1994. godine.

Struktura *DSU* je složena i sastoji se od 27 članova³¹, 4 apendiksa³² i 4 specifična dodatka³³. Treba napomenuti da je odredba XXIII *GATT*-a 1947 predstavljala svojevrzni „embriion“ iz koga se razvio *DSU* Sporazum, zajedno sa svim svojim dodacima. Ova odredba je, kao jedna od značajnijih tekovina *GATT*-a 1947, zadržana i u novom *GATT*-1994, bez obzira na postojanje posebnog sporazuma kojim se uređivala materija rešavanja sporova. Tako da danas *DSU* Sporazum i član XXIII *GATT*-a čine jednu celinu koja se može nazvati pravnim osnovom rešavanja sporova u okviru STO.

Pored *DSU* Sporazuma koji je osnovni izvor prava, i kao takav poseduje prirodu *lex generalis*, postoje i odredbe koje su sadržane u drugim obuhvaćenim sporazumima³⁴, a koje uređuju specijalna i dodatna

³¹ Čl. 1 uređuje polje primene *DSU*; čl. 3 sadrži opšte odredbe; čl. 4 sadrži pravila koja se primenjuju na konsultacije; čl. 6 uređuje sadržinu zahteva za formiranje panela; čl. 7, 8 i 11 uređuju mandat i formiranje panela, položaj i status panelisa, i njihove zadatke; čl. 9 sadrži pravila procedure kod većeg broja tužbi povodom iste stvari; čl. 10 uređuje prava trećih lica u proceduri; čl. 12 sadrži pravila kojima se reguliše prvostepena procedura pred panelima; čl. 15 uređuje pravila za nacrt izveštaja (međuizveštaj); čl. 16 se odnosi na usvajanje izveštaja panela; čl. 17 uređuje drugostepenu proceduru pre Apelacionim telom; čl. 19 se odnosi na preporuke panela i Apelaionog tela; čl. 21 sadrži odredbe koje uređuju izvršenje preporuka i nadzor nad njihovim izvršenjem; čl. 22 se odnosi na pravna sredstva u slučaju neizvršenja preporuka (kompenzacija i suspenzija koncesija); čl. 24 sadrži specijalne procedure za rešavanje sporova u kojima učestvuju najmanje razvijene države; čl. 25 uređuje alternativni način rešavanja sporova, preko arbitraže; čl. 26 sadrži pravila povodom tužbi usled narušenog interesa očekivanja.

³² Apendiks 1 sadrži listu obuhvaćenih sporazuma na koje se *DSU* primenjuje; Apendiks 2 sadrži listu odredbi iz obuhvaćenih sporazuma koje se smatraju specijalnim i dodatnim pravilima i procedurama za rešavanje sporova; Apendiks 3 sadrži dodatna pravila o radu panela; Apendiks 4 se odnosi na rad eksperata tokom procedure rešavanja sporova.

³³ Prvi dodatak sadrži pravila o radu Apelacionog tela; Drugi dodatak sadrži opšta pravila postupka kojima se obezbeđuje nezavisnost i nepristrasnost lica koja učestvuju u rešavanju sporova; Treći dodatak sadrži principe i koncepte međunarodnog prava u vezi sa rešavanjem sporova pred STO; Četvrti dodatak sadrži tabelu odredbi iz obuhvaćenih sporazuma na koje se pozivalo u postupcima rešavanja sporova.

³⁴ Termin „obuhvaćeni sporazumi“ odnosi ne sa sporazume iz prava STO čije norme mogu biti osnov za pravnu zaštitu pred STO telima.

pravila i procedure za rešavanje sporova koji nastaju povodom pitanja koja su regulisana tim sporazumima. Apendiks II *DSU* sadrži listu specijalnih i dodatnih pravila i procedura iz ostalih obuhvaćenih sporazuma.³⁵ Njihov međusobni odnos sa *DSU* odredbama je regulisan članom 1 st. 1 *DSU*. Iz teksta ove odredbe proizilazi da se ta pravila i procedure mogu primenjivati na dva načina: a) kao komplementarne odredbe, zajedno sa *DSU* pravilima i procedurama; b) u svojstvu izvora *lex specialis*, odnosno kao izvori koji imaju primat u odnosu na *DSU* odredbe. Međutim, specijalne norme mogu imati primat samo ukoliko postoje razlike u poređenju sa *DSU* odredbama, i to samo do onog stepena do kog su te razlike prisutne.³⁶

Pitanjem primata specijalnih i dodatnih pravila i procedura po principu *lex specialis derogat legi generali*, bavili su se i sudeći organi STO. Njihova praksa je ograničila primat ovih izvora samo na one situacije gde postoji stvarna nesaglasnost, odnosno „istinski konflikt“, sa *DSU* odredbama. Ukoliko nema „istinskog konflikta“, onda će se specijalna pravila i procedure primenjivati kao komplementarni izvori, zajedno sa *DSU* odredbama.³⁷ Ovakva pozicija je zatupljena i u literaturi, gde se definicija „konflikta normi“ još uže tumači, odnosno kao situacija gde jedna norma nešto dozvoljava, dok druga to isto zabranjuje.³⁸

³⁵ Obuhvaćeni sporazumi koji sadrže sopstvena pravila i procedure za rešavanje sporova su npr. Sporazum o sanitarnim i fitosanitarnim merama (*SPS Agreement*), Sporazum o tekstilu i odeći, Sporazum o tehničkim preprekama u trgovini (*TBT Agreement*), Antidamping sporazum, Sporazum o subvencijama i kompenzatornim merama (*SCM Agreement*), Opšti sporazum o trgovini uslugama (*GATS*) i još nekoliko sporazuma.

³⁶ V. čl. 1, st. 1 *DSU*.

³⁷ V. izveštaje Apelacionog tela u sporovima: Guatemala – Anti-Dumping Investigation Regarding Portland Cement from Mexico, WT/DS60/AB/R, adopted 25 November 1998, DSR 1998:IX, 3767, para. 65 i 75; United States – Tax Treatment for “Foreign Sales Corporations” – Second Recourse to Article 21.5 of the DSU by the European Communities, WT/DS108/AB/RW2, adopted 14 March 2006, DSR 2006:XI, 4721 para. 159; United States – Sunset Review of Anti-Dumping Duties on Corrosion-Resistant Carbon Steel Flat Products from Japan, WT/DS244/AB/R, adopted 9 January 2004, DSR 2004:I, 3; United States – Anti-Dumping Measures on Certain Hot-Rolled Steel Products from Japan, WT/DS184/AB/R, adopted 23 August 2001, DSR 2001:X, 4697; United States – Measures Relating to Zeroing and Sunset Reviews, WT/DS322/AB/R, adopted 23 January 2007. V. i izveštaje panela u sporovima: Korea – Measures Affecting Trade in Commercial Vessels, WT/DS273/R, adopted 11 April 2005, DSR 2005:VII, 2749; Brazil – Export Financing Programme for Aircraft, WT/DS46/R, adopted 20 August 1999, as modified by Appellate Body Report WT/DS46/AB/R, DSR 1999:III, 1221; European Communities – Measures Affecting Asbestos and Asbestos-Containing Products, WT/DS135/R and Add.1, adopted 5 April 2001, as modified by Appellate Body Report WT/DS135/AB/R, DSR 2001:VIII, 3305.

³⁸ C. Chase, “Norm Conflict between WTO Covered Agreements - Real, Apparent or Avoided?”, *International and Comparative Law Quarterly*, 61(4), 2012, 803. Rad je dostupan na Internet adresi: http://www.academia.edu/5418982/Norm_Conflict_between_WTO_Covered_Agreements_-_Real_Apparent_or_Avoided 01.03.2015.

5. Organi nadležni za rešavanje sporova

Funkciju specijalnog Organa STO za rešavanje sporova – ORS, obavlja Generalni savet STO, koji se često naziva i Komitet za rešavanje sporova. ORS je stalni organ, koji osniva dva organa i to: ekspertsku grupu – panel, za razmatranje konkretnih sporova, koji ima karakter arbitražnog veća ili tribunala, kao i Apelaciono telo - AT, koje u svojstvu drugostepenog organa rešava spor u postupku po žalbi na izveštaje, odluke i preporuke panela.³⁹

Dakle, u rešavanje sporova su uključene tri, odnosno četiri unutrašnje institucije STO: Organ za rešavanje sporova (ORS) - (*Dispute Settlement Body - DSB*); paneli (*panels*); Apelaciono telo (*Appellate Body - AB*) i Arbitraža (*Arbitration*), pod određenim uslovima.⁴⁰

Prvostepena procedura se odvija pred panelima, koji vode poreklo iz mehanizma rešavanja sporova tokom *GATT* ere. Ne predstavljaju stalna sudska tela, već se formiraju na *ad hoc* osnovi. Ovakav pristup je donekle kritikovan u literaturi, jer mnogi autori smatraju da bi se značajno postiglo na efikasnosti rešavanja sporova ukoliko bi paneli funkcionisali kao stalni organi.⁴¹ Sastavljeni su od tri, a u posebnim slučajevima i od pet članova (panelista), koje imenuje ORS sa spiska Sekretarijata STO, uz uzimanje u obzir mišljenja članica.⁴² Panelisti moraju biti visoko kvalifikovani stručnjaci. Mogu biti službenici vlada članica, a mogu dolaziti i iz nevladinog sektora.⁴³ Panelisti su dužni da postupaju kao nezavisni pojedinci i ne smeju primati instrukcije od država iz kojih dolaze, čak i u slučaju kada su službenici svojih vlada.⁴⁴ Pod uslovom da se strane u sporu saglase, panelisti mogu da budu i državljani članica u sporu, ali čak i u tim situacijama oni moraju postupati nezavisno i nepristrasno, a nikako kao zastupnici svojih država. Funkciju panelista mogu obavljati i ugledni akademici koji se bave pravom međunarodne trgovine.⁴⁵

Apelaciono telo (AT) je drugostepeni organ, koji postupa po podnetim žalbama na preporuke i odluke (izveštaje) panela. Za razliku od pan-

³⁹ A. Ćirić, *Međunarodno trgovinsko pravo – Opšti deo*, Niš 2010, 491.

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ V.: D. Steger, "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 2012, 114-115. Rad je dostupan na Internet adresi: <http://cn.ictsd.org/sites/default/files/archive/2012/07/the-future-and-the-wto-confronting-the-challenges.pdf#page=119>. 26.02.2015.

⁴² A. Ćirić, (2010), 492. Videti čl. 8(5), (6) i (7) *DSU*.

⁴³ V. čl. 8, st. 1 – 2 *DSU*.

⁴⁴ V. čl. 8, st. 9 *DSU*.

⁴⁵ V. čl. 8, st. 3 *DSU*.

ela, poseduje stalni karakter.⁴⁶ Ima sedam članova – nezavisnih eksperata iz reda stručnjaka sa priznatim autoritetom u oblasti prava i međunarodne trgovine, koji su nezavisni od uticaja vlada bilo koje države.⁴⁷ Članove AT imenuje ORS na period od četiri godine, sa mogućnošću jednog ponovnog imenovanja. Njegova struktura održava strukturu država-članica STO.⁴⁸ U predmetima po žalbama postupaju uvek tri člana AT, po sistemu rotacije.

Paneli i AT po svojoj prirodi i funkciji predstavljaju, van svake sumnje, prave međunarodne sudske organe. Paneli, doduše, poseduju i elemente arbitraže, budući da se formiraju na *ad hoc* osnovi. Međutim, za razliku od arbitraže, gde strane u sporu najčešće same imenuju arbitre, kada je u pitanju formiranje panela, one nemaju značajnog uticaja u pogledu izbora panelista. Ono što takođe može izazvati sumnju u sudski karakter STO tela je i naziv odluka koje donose paneli i AT. Naime, njihove odluke se ne nazivaju „presude“, koje su tradicionalni termin za sudske odluke. Paneli i AT donose izveštaje koji sadrže preporuke stranama u sporu. Međutim, ovi izveštaji se usvajaju na sednicama ORS, po već pomenutom principu negativnog konsenzusa, što znači, gotovo automatski. Na taj način preporuke sadržane u izveštajima postaju obavezujuće za strane u sporu, pa se bez sumnje može konstatovati da poseduju karakter presude. Konačno, paneli i AT se formiraju od nezavisnih stručnjaka koji su jedino ovlašćeni da primenjuju pravo. Svi ovi atributi panelima i AT obezbeđuju karakter međunarodnih sudećih tela.⁴⁹

Konačnu instancu u postupku rešavanja sporova predstavlja Organ za rešavanje sporova (ORS). Za razliku od AT, nema karakter žalbenog organa, već se njegova funkcija sastoji u usvajanju izveštaja panela ili AT. Funkciju ORS zapravo vrši Generalni savet STO, u svojstvu njenog glavnog izvršnog organa. Donosi odluke po principu negativnog konsenzusa. Kada postupa u svojstvu organa za rešavanje sporova, Savet primenjuje pravila postupka koja se razlikuju od pravila postupka koja važe za redovna zasedanja Saveta.⁵⁰ ORS osniva panele i imenuje članove AT, razmatra i ocenjuje njihove izveštaje i sprovodi nadzor i kontrolu nad izvršenjem preporuka i odluka. Ovaj organ takođe odlučuje i o primeni sankcija za slučaj neizvršenja odluka i odobrava suspenziju koncesija (autorizacija kontramera).

⁴⁶ V. čl. 17, st. 1-3 *DSU*

⁴⁷ A. Ćirić, (2010), 492. V. čl. 17, st. 3 *DSU*.

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ J. Pauwelyn, *Conflict of Norms in Public International Law: How WTO Law Relates to Other Rules of International Law*, New York 2003, 442.

⁵⁰ A. Ćirić, (2010), 492. V. čl. 4, st. 3 Sporazuma o osnivanju STO.

6. Zaključak

Osnivanje Svetske trgovinske organizacije, 1994. godine, predstavljalo je vrhunac procesa liberalizacije međunarodne trgovine, koji je otpočeo skoro pola veka ranije, potpisivanjem Sporazuma *GATT* 1947. Jedna od najznačajnijih tekovina transformacije multilateralnog trgovinskog sistema u okviru *GATT*-a 1947 u Svetsku trgovinsku organizaciju, sastoji se i u novouspostavljenom mehanizmu za rešavanje međunarodnih trgovinskih sporova.

Sistem rešavanja sporova tokom primene sporazuma *GATT* 1947 bio je zasnovan, prevashodno, na diplomatskim pregovorima između strana u sporu. U takvim situacijama, od ključne važnosti je bio odnos ekonomsko-političkih snaga učesnika u sporu. Odluke u sporovima su se donosile na osnovu principa pozitivnog konsenzusa, što je uvek omogućavalo nezadovoljnoj strani da blokira bilo koju fazu tokom procedure. U takvim okolnostima, multilaterani forum za rešavanje sporova nikada nije bio u stanju da dostigne svoj maksimalni kapacitet.

Urugvajaska runda pregovora rezultirala je i značajnom reformom sistema rešavanja sporova. U okviru završnog paketa sporazuma, donet je posebni akt koji je regulisao materiju rešavanja sporova koji nastanu u vezi sa primenom STO normi – *DSU* Sporazum. U okviru STO, sporovi se rešavaju isključivo primenom prava, i mehanizam je rezistentan na političke uticaje i okolnosti. Napušten je i koncept pozitivnog konsenzusa i uveden je princip negativnog konsenzusa, koji značajno olakšava usvajanje odluka od strane Organa za rešavanje sporova. Umesto predstavnika država, sporove rešavaju nezavisni pojedinci – priznati stručnjaci iz oblasti prava međunarodne trgovine. Uvodi se dvostepenost u odlučivanju, tako da, pored panela koji postupaju u prvostepenom postupku, funkcioniše i Apelaciono telo kao stalni organ, koji odlučuje po žalbama. U funkciji Organa za rešavanje sporova, izveštaje konačno usvaja Generalni savet, kao glavni izvršni organ STO.

Današnji sistem rešavanja sporova u STO može se okarakterisati kao najefikasniji i „najlegalnije“ orijentisan, u poređenju sa svim ostalim forumima za rešavanje sporova koji postoje na univerzalnom planu. Ipak, i on poseduje izvesne nesavršenosti, imajući u vidu da funkcioniše unutar korpusa međunarodnog prava, gde je još uvek prisutna politika u znatnoj meri, i gde se države (naročito one najveće) teško odriču svog suvereniteta i svojih interesa u korist primene prava.

**Uroš Zdravković, Assistant
Faculty of Law of University of Niš**

MULTILATERAL SYSTEM OF SETTLEMENT OF INTERSTATE TRADE DISPUTES FROM GATT 1947 TO THE FOUNDING OF WORLD TRADE ORGANIZATION

Summary

Dispute settlement system under the World Trade Organization (WTO) was developed from the concept envisaged by GATT 1947. The system under GATT 1947 was initially diplomatic oriented. Its basic mechanisms were consultations with diplomatic character and political negotiations („power oriented approach“). At the end of the Uruguay Round of negotiations (1986-1994), it comes to the establishment of the WTO, and result was also the agreement which regulates subject of dispute settlement - Dispute Settlement Understanding – DSU. DSU introduces huge reforms in previous method of disputes settlement, and represents one of the most important agreements under the WTO. Dispute settlement system becomes exclusively based on WTO legal provisions („rule oriented approach“), and in that regard, it was granted by epithet „legalistic“. Legality of the system is largely secured by the people who settle disputes. Dispute settlement authorities (panels and Appellate Body) are composed by independent experts, and not by representatives of states, with main goal to ascertain whether some internal measure complies with WTO law.

Keywords: GATT 1947, World Trade Organization, Dispute Settlement, DSU