

卡達於 WTO 下就其受經濟制裁一事請求諮商

劉心國 編譯

摘要

卡達因遭指控資助敘利亞激進組織並與伊朗結盟，而受沙烏地阿拉伯、巴林以及阿拉伯聯合大公國之經濟制裁。卡達已於 2017 年 7 月 31 日在 WTO 下向該三國請求諮商，三國則表示將援引 GATT 第 21 條國家安全例外 (Security Exceptions) 正當化其制裁行為。國家安全例外係 WTO 下充滿爭議且無前例可循的規範，許多貿易外交官表示：會員以國家安全為由豁免 WTO 義務將可能弱化 WTO 功能。

(本文取材自：Tom Miles, *Qatar Launches Wide-Ranging WTO Complaint against Trade Boycott*, REUTER, July 31, 2017.)

沙烏地阿拉伯 (以下簡稱沙國)、巴林以及阿拉伯聯合大公國 (以下簡稱阿聯) 因卡達資助敘利亞激進組織以及與伊朗結盟而對其發起經濟制裁，並在 WTO 的貨品理事會 (Goods Council) 表達其將會援引關稅暨貿易總協定 (General Agreement on Tariffs and Trade, GATT) 第 21 條「國家安全例外 (Security Exceptions)¹」來正當化其經濟制裁措施²。本文分為四個部分，第壹部分介紹本次衝突始末；第貳部分整理卡達諮商文件中對三國經濟制裁措施之描述，與其所違反的 WTO 規範；第參部分則簡介各界對國家安全例外之看法；最後作一小結說明本爭議最新發展。

壹、本案背景介紹

卡達駐 WTO 辦公室主任 Ali Alwaleed Al-Thani 表示：卡達為控訴沙國、巴林以及阿聯所發起的聯合經濟制裁，在 2017 年 7 月 31 日向 WTO 提起諮商請求。卡達啟動了 WTO 規範下爭端解決機制的的第一步——與當事國請求諮商。依照《爭端解決規則與程序瞭解書 (Understanding on rules and procedures governing the settlement of disputes, DSU)》之規範³，若在諮商後 60 天內未能解決此爭端，卡

¹ General Agreement on Tariffs and Trade, art. 21, [hereinafter GATT] (providing that: “Nothing in this Agreement shall be construed... (b) to prevent any contracting party from taking any action which it considers necessary for the protection of its essential security interests... (iii) taken in time of war or other emergency in international relations...”).

² WTO News, *National Security Cited in Two Trade Concerns at Goods Council Meeting*, June 30, 2017, https://www.wto.org/english/news_e/news17_e/good_10jul17_e.htm (last visited Aug. 30, 2017).

³ Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes, art. 4.7, [hereinafter DSU], (providing that: “If the consultations fail to settle a dispute within 60 days after the date of

達將可以向爭端解決機構 (Dispute Settlement Body, DSB) 請求成立爭端解決小組 (Panel) 審理此案。Al-Thani 亦認為卡達已給予三國充分的時間解釋其經濟制裁措施之合法性，惟仍無法達成共識，其亦強調卡達已努力尋求以協商的方式解決爭端。

沙國、巴林以及阿聯於 2017 年 6 月 5 日與卡達斷交，並控訴卡達資助敘利亞激進組織且與中東半島地區的共同敵國——伊朗結盟，然而卡達政府否認此些指控。三國已經在 WTO 貨品理事會上表達他們將引用「國家安全」來正當化其制裁措施，在 WTO 規範下，該條款充滿爭議且幾乎無前例可循。三國亦在 2017 年 7 月 29 日表示，若卡達政府展現合作意願，三國已準備好進行協商以解決這個近年來阿拉伯海灣國家間最嚴重的衝突。

對此案，各國亦關注三國此次經濟制裁對其他國家的衝擊。許多貿易代表認為，會員以國家安全為由來正當化其違反 WTO 規範的措施，係冒著弱化 WTO 功能的風險。Al-Thani 表示政府有很大的裁量空間決定是否使用國家安全例外作為抗辯，但仍必須受到監督。若認定各會員國均具有如此廣泛之裁量權，將對多邊貿易體制整體造成威脅，並認為 WTO 應將此事納入考慮。

貳、卡達向 WTO 提出請求諮商內容

卡達於 2017 年 7 月 31 日各別向沙國、巴林、阿聯提出諮商⁴。歸納諮商文件後，以下試介紹主要系爭措施、違反條款以及控訴理由。本案中，三國所採系爭措施包含：關閉陸上、海上邊界和領空，禁止卡達的國民、船舶和飛機進入三國港口和機場；禁止在港口和機場裝卸輸自和輸往卡達的貨物；關閉卡達服務提供者在該國的辦公室、網路、視聽服務和郵政服務；亦禁止進口卡達的視聽設備等。

根據卡達請求諮商的文件，卡達控訴前開措施違反 GATT 第 1 條最惠國待遇、第 5.2 條過境運輸之自由、第 11.1 條數量限制之一般性禁止、第 13.1 條數量限制應以不歧視方式執行。有關服務貿易部分，違反 GATS 第 2.1 條最惠國待遇、GATS 第 16 條市場開放等義務。此外，沙國因上述措施違反其載明於特定承諾表的海運服務和通訊服務，違反 GATS 第 18 條額外承諾。

receipt of the request for consultations, the complaining party may request the establishment of a panel. The complaining party may request a panel during the 60-day period if the consulting parties jointly consider that consultations have failed to settle the dispute.”)

⁴ Request for Consultations by Qatar, *Saudi Arabia – Measures Relating to Trade in Goods and Services, and Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights*, Doc. WT/DS528/1 (Aug. 4, 2017).

Request for Consultations by Qatar, *Bahrain – Measures Relating to Trade in Goods and Services, and Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights*, Doc. WT/DS527/1 (Aug. 4, 2017).

Request for Consultations by Qatar, *United Arab Emirates – Measures Relating to Trade in Goods and Services, and Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights*, Doc. WT/DS526/1 (Aug. 4, 2017).

同時，因未公告即施行該影響貨品貿易與服務貿易之措施，則被控訴違反 GATT 第 10 條第 1 項、第 2 項貿易法令法公布及施行；GATS 第 3 條第 1 項、第 2 項以及第 3 項透明化等規定。

三國亦因未能給予卡達國民在智慧財產權保護上等同其他國家的待遇，包括禁止播放由卡達國民持有之著作權和播送權的電視內容；亦禁止卡達電視播送者支付或接受款項等。而卡達認為違反 TRIPS 第 3 條國民待遇以及第 4 條最惠國待遇。

參、國家安全例外之援引

2017 年 6 月 30 日舉行貨品理事會 (Goods Council) 於該理事會上 WTO 會員討論兩件涉及 WTO 承諾下國家安全例外的貿易關切議題。美國表示其正在調查因鋼鐵的進口而造成的國安衝擊，同時部分波斯灣阿拉伯國家在討論其對卡達施行經濟制裁時，引用了國家安全利益⁵。

國家安全例外敘述了特定情形下 WTO 會員可以使用國家安全利益來正當化其違反 WTO 承諾的措施⁶。有分析指出，若此案件進入 WTO 爭端解決小組必須作出判決的階段，小組可能會裁決國家安全例外的適用範圍，其亦堅信 WTO 絕大多數會員並不希望看到裁決可能帶來的影響⁷。據 Cato 研究所⁸的貿易政策分析師 Simon Lester 表示，若擴張解釋國家安全例外，將使會員們更頻繁地引用國安例外當作藉口採取貿易障礙措施，破壞 WTO 完整架構的基礎⁹。Lester 表示 WTO 希望會員們盡上「最大的努力」避免使用此例外。同樣地，Peterson 國際經濟研究所¹⁰研究員 Gary Hufbauer 則表示，幾乎沒有涉及國家安全例外的案例在 WTO 下進行訴訟，因為主要會員們希望爭端解決機構不要對國家安全作出裁決¹¹。

肆、結論

沙國、巴林以及阿聯對卡達發起的經濟制裁，包括關閉邊境、禁止裝卸貨物、

⁵ WTO News, *supra* note 2.

⁶ Kanaga Raja, *Goods Council Debates National Security Exceptions to WTO Rules*, THIRD WORLD NETWORK (July 6, 2017), <https://www.twn.my/title2/wto.info/2017/ti170704.htm> (last visited Aug. 30, 2017).

⁷ *Analysts: Ruling Unlikely in WTO Dispute over National Security Exception*, INSIDE U.S. TRADE, Vol. 35, Iss. 32, Aug. 11, 2017.

⁸ The Cato Institute is a public policy research organization, a think tank, dedicated to the principles of individual liberty, limited government, free markets and peace, *See* CATO INSTITUTE, <https://www.cato.org/> (last visited Oct. 20, 2017).

⁹ INSIDE U.S. TRADE, *supra* note 9.

¹⁰ The Peterson Institute for International Economics (PIIE) is a private, nonpartisan nonprofit institution for rigorous, intellectually open, and in depth study and discussion of international economic policy, *See* PETERSON INSTITUTE FOR INTERNATIONAL ECONOMICS, <https://piie.com> (last visited Oct. 20, 2017).

¹¹ INSIDE U.S. TRADE, *supra* note 9.

以及限制卡達國民的服務貿易與智慧財產權，宣稱引用國家安全例外正當化其措施。此外，美國也以國家安全為理由，調查因鋼鐵和鋁的進口而造成的國安衝擊。僅僅一年內即有兩件涉及國家安全的貿易案件，引發各界對國家安全例外的關注。原則上，在 WTO 架構之下，一國並不能使用政治因素作為貿易限制措施之理由，GATT 第 21 條國家安全是唯一的例外¹²。由於阿聯已表示不參加諮商，故卡達於 10 月 12 日對其請求成立小組。惟該份文件中並無說明與沙國及巴林之諮商狀況，也未立即敘明卡達是否也將請求 WTO 審理與兩國的爭端¹³。過往 WTO 並沒有與安全例外相關的爭端解決小組案例，爭端解決小組與上訴機構是否將對該條文進行審理與解釋，值得吾人持續關注。



¹² 羅昌發，國際貿易法，2 版，頁 239 (2010 年)。

¹³ Request for the Establishment of a Panel by Qatar, *United Arab Emirates – Measures Relating to Trade in Goods and Services, and Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights*, Doc. WT/DS526/2 (Oct. 12, 2017).