

تأملی بر نظام تصویب و نظارت قضایی بر تحریم‌ها در حقوق اتحادیه اروپا

مسعود علیزاده* شهرام زرنشان**

چکیده

اتحادیه اروپا از حیث توجه به ابعاد و آثار تحریم‌ها یکی از سازمان‌های حقوقی منحصر به فرد به شمار می‌رود. حقیقت آن است که این سازمان بین‌المللی که سابقه چندانی نیز ندارد در باب اصول و مبانی، شیوه‌های اجرا و نیز کنترل تحریم‌های وضع شده از سوی نهادهای اجرایی آن موفق به وضع اصول حقوقی محکمی شده است. نظارت مستمر نهادهای قضایی اتحادیه بر وضع تحریم‌ها منجر به طرح دعاوی متعددی شده است که حاصل آن یک رویه قضایی قابل توجه در عرصه حقوق بین‌الملل است. در این مقاله به طور اخص مسئله تعارض تحریم‌ها با حقوق بنیادین افراد و نیز تعارض احتمالی نظم حقوقی اتحادیه با سایر نظم‌های حقوقی بین‌المللی به ویژه شورای امنیت در کنار دیگر مسائل حقوقی مربوط به وضع و اجرای تحریم‌ها، مورد توجه قرار گرفته است و آراء قضایی ذی‌ربط هم در سطح دادگاه بدایت اتحادیه و هم دیوان

* استادیار حقوق بین‌الملل دانشگاه پیام نور، استان سمنان (مرکز گرمسار)

massoud.alizadeh1@gmail.com

** استادیار حقوق بین‌الملل دانشگاه بوعلی سینا، همدان، ایران (نویسنده مسئول)

sh.zarneshan@basu.ac.ir

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۶/۰۲/۱۳

تاریخ دریافت: ۱۳۹۵/۱۰/۲۵

دادگستری اتحادیه مورد بحث و مذاقه قرار گرفته‌اند.

واژه‌های کلیدی: تحریم‌های اقتصادی، اتحادیه اروپا، کنترل قضایی، شورای امنیت، حکومت قانون.

۱. مقدمه

برخلاف سایر سازمان‌های منطقه‌ای چون سازمان کشورهای آمریکایی و اتحادیه افریقا^۱ (V. D.L. Tehlindrazanarivelo, 2004: 255-308)، اتحادیه اروپا متضمن چارچوبی جامع نیست تا تمام ابعاد حقوق بین‌الملل را تحت پوشش خود قرار دهد. جامعه اروپایی، حداقل تا زمان تصویب معاهده ماستریخت در زمینه حفظ صلح و امنیت بین‌المللی فاقد صلاحیتی صریح در این خصوص بود. در آغاز، بر مبنای یک چارچوب تجربی، اتحادیه اروپا دست به وضع تحریم‌ها ضد دولت‌های ثالثی زد که رفتار آن‌ها- از نگاه اتحادیه- صلح و امنیت بین‌المللی را به خطر انداخته بود. "ابتدائاً و در نبود یک ماده خاص، مسئله تحریم‌ها بر مبنای ماده ۲۹۷ مورد اجماع دولت‌های عضو قرار گرفت و بعدها جامعه اقتصادی اروپا می‌توانست در چارچوب سیاست مشترک تجاری خود بر مبنای ماده ۱۳۳^۲ دست به اقدامات تنبیهی بزند." (J. P. Jacque, 2000: 64)

بر اساس همین مبنای شکننده بود که اتحادیه اروپا دست به توسعه رویه‌ای زد

^۱ ماده ۲۳ سند تأسیس اتحادیه افریقا در پاراگراف دوم خود، وضع تحریم برای دولت‌های عضو پیش‌بینی کرده است که "تصمیم‌ها و سیاست‌های اتحادیه را رعایت نمی‌کنند. با این وجود در مورد وضع تحریم بر ضد دولت‌های ثالث مقرره‌ای در اساسنامه این سازمان پیش‌بینی نشده است. در این ارتباط، در منشور سازمان کشورهای آمریکایی نیز هیچ ماده‌ای به وضع تحریم‌ها اختصاص نیافته است.

^۲ ماده ۲۲۴ معاهده جامعه اقتصادی سابق که در معاهده لیسبون، ماده ۳۴۷ به آن اختصاص یافته است. در این ماده آمده است که:

"دولت‌های عضو در مورد اتخاذ اقدامات لازم با یکدیگر مشورت خواهند کرد تا کارکرد بازار داخلی تحت تأثیر اقداماتی قرار نگیرد که یک دولت عضو ممکن است در موارد آشوب‌های جدی داخلی، جنگ، تنش‌های بین‌المللی که صلح و امنیت جهانی را تهدید می‌کند یا تمهیدات معاهداتی خود برای حفظ صلح و امنیت بین‌المللی، اتخاذ نماید."

^۳ ماده ۱۱۳ معاهده جامعه اقتصادی سابق که در معاهده لیسبون، ماده ۲۰۷ به آن اختصاص یافته است.

تأملی بر نظام تصویب و نظارت قضایی بر تحریم‌ها در حقوق اتحادیه اروپا ۲۱۱

که در سال ۱۹۹۲ در جریان تصویب معاهده ماستریخت، به صورت جزئی از این معاهده درآمد. معاهده ماستریخت، در ماده ۳۰۱ - که در جریان بررسی معاهده لیسبون، در قامت ماده ۲۱۵ تجلی یافت - به صورت بسیار عام و مبهم، اتخاذ «اقدامات محدودکننده‌ای» را از سوی اتحادیه ضد دولت‌های ثالث پیش‌بینی کرده است. در این ماده بین تحریم‌هایی که اتحادیه در چارچوب قطعنامه‌های شورای امنیت و بر اساس فصل هفتم منشور ملل متحد اتخاذ می‌کند و تحریم‌هایی که به صورت مستقیم و به ابتکار خود، انجام می‌دهد، تفکیکی صورت نگرفته است. در واقع، به رغم وجود تفاوت‌هایی که بین مبانی حقوقی این دو دسته از تحریم‌ها وجود دارد، شیوه‌ها و شرایط اعتبار این تحریم‌ها چندان با یکدیگر تفاوتی ندارد. بدین ترتیب در ادامه لازم است به چند پرسش مهم در این خصوص پاسخ داده شود. چه تفاوت‌هایی بین اعمال تحریم‌ها از سوی شورای امنیت و اعمال آنها در چارچوب نظام حقوقی اتحادیه اروپا وجود دارد؟ از نقطه نظر مبانی و شیوه‌ها، وضعیت چگونه می‌باشد؟ جایگاه حقوق بنیادین افراد در وضع تحریم‌ها کجاست؟ و همچنین در صورت تعارض تحریم‌ها با حقوق بنیادین افراد و نیز تعارض احتمالی نظم حقوقی اتحادیه با سایر نظم‌های حقوقی بین‌المللی از جمله شورای امنیت، شرایط چگونه رقم خواهد خورد؟ لذا در این مقاله طی سه بخش تلاش شده - به منظور پاسخگویی به سوالات فوق - به مبانی حقوقی، شیوه‌ها و شرایط اعتبار تحریم‌های اتخاذ شده در چارچوب اتحادیه اروپا پاسخ داده شود.

ضمناً در رابطه با روش پژوهش در مقاله حاضر نیز باید متذکر شویم، در علوم مختلف از روشهای مخصوص و متفاوت برای مطالعه و پژوهش استفاده می‌شود تا شناخت موضوع تحت بررسی را ممکن گردانند. در علوم انسانی نیز روشهای تحقیق بصورت‌های گوناگون تقسیم بندی شده اند. در عرصه موضوع مورد بحث، گردآوری داده‌های عمدتاً کیفی تحقیق به روش اسنادی و با مراجعه و مطالعه متن مقررات و

۴ در همین سیاق باید به ماده ۷۵ معاهده لیسبون اشاره کرد که به پیشگیری و مبارزه با تروریسم اختصاص یافته است.

اسناد بین‌المللی مربوط به موضوع و پاره‌ای تألیفات اسانید و صاحب‌نظران و آراء مراجع قضایی بین‌المللی صورت گرفته است. همچنین در رابطه با نوآوری محتوای مقاله حاضر لازم به توضیح می‌دانیم اگرچه در ادبیات فارسی مربوطه مقالاتی منتشر گردیده است که از برخی از آنها در این مقاله استفاده گردیده و هم در متن و هم در فهرست منابع به مشخصات آنها اشاره شده است، اما تفاوت اساسی نوشتار حاضر با مقالات مذکور در این است که به تفصیل و با جزئیات، ساختار و مبانی حقوقی و سازوکارهای نظارتی اتحادیه اروپا برای وضع و کنترل تحریم‌ها مورد بررسی و تحلیل قرار گرفته است. ضمن اینکه مسأله حقوق بنیادین افراد و تعارض احتمالی آنها با اعمال تحریم‌های مذکور یکی از چالشهای اساسی در نظام حقوقی اتحادیه اروپا می‌باشد که - برخلاف سایر پژوهش‌های موجود در این زمینه - بدان نیز به تفصیل پرداخته شده است.

۲. مبانی حقوقی تحریم‌های وضع شده از سوی اتحادیه اروپا

تحریم‌هایی که در اجرای فصل هفتم منشور ملل متحد وضع می‌گردند و تحریم‌هایی که خارج از اجازه شورای امنیت وضع می‌شوند، مسائل متفاوتی را در عرصه حقوق بین‌الملل مطرح می‌کنند. هر دسته از این تحریم‌ها دارای مبانی حقوقی متفاوتی - حداقل از دید حقوق بین‌الملل - هستند. با این حال همیشه نمی‌توان مرزی روشن میان این دو دسته تحریم‌ها ترسیم نمود. این وضعیت به ویژه در مورد تحریم‌هایی که چشم می‌خورد که آنها را «تحریم‌های تکمیلی»^۵ می‌نامیم. در همین

^۵ برای مثال می‌توان به تصمیم PESC/۱۳۷/۲۰۱۱ شورای اتحادیه اشاره نمود که در ۲۸ فوریه ۲۰۱۱ اتخاذ گردید و مربوط به اقدامات محدودکننده‌ای بود که به دلیل وضعیت لیبی اتخاذ شده بود. در مقدمه این تصمیم و به طور مشخص در بندهای سه و چهار آمده بود که:

۳- در ۲۶ فوریه ۲۰۱۱ شورای امنیت ملل متحد قطعنامه ۱۹۷۰ را تصویب نمود که اقدامات محدودکننده‌ای را بر ضد لیبی و اشخاص و نهادهای شرکت‌کننده در نقض جدی حقوق بشر در این کشور وضع می‌نمود.

۴- با عنایت به شدت وضعیت در لیبی، اتحادیه اروپا لازم می‌داند تا دست به اقدامات محدودکننده تکمیلی بزند.

-Décision 2011/137/PESC, J.O. L. 58 du 3 mars 2011

تأملی بر نظام تصویب و نظارت قضایی بر تحریم‌ها در حقوق اتحادیه اروپا ۲۱۳

سیاق می‌توان به تحریم‌هایی اشاره کرد که در آغاز جنبه «مستقل» داشته است ولی بعدها توسط شورای امنیت مورد تأیید قرار گرفته است. در این خصوص می‌توان به مجازات اعمال شده در بحران یوگسلاوی اشاره کرد که در جریان آن پیش از وضع تحریم‌های شورای امنیت، اتحادیه اروپا اقدام به وضع تحریم‌هایی در مورد تجارت سلاح کرده بود.^۶ به هر حال صرف‌نظر از این ظرافت‌ها، در ادامه در دو قسمت به تحلیل تحریم‌های اتحادیه اروپا در اجرای فرامین شورای امنیت از یک سو و تحریم‌های مستقل اتحادیه از دیگر سو، خواهیم پرداخت. در این موارد این اصول غیرقابل تردید هستند که در هر حال، اقدامات محدودکننده اتحادیه اروپا تابع قواعد مندرج در ماده ۲۱۵ معاهده لیسبون می‌باشند و در مورد تحریم‌های فصل هفتم منشور، قواعد خاص اعمال آن‌ها مطابق منشور باید مورد توجه قرار گیرد.

۲.۱. تحریم‌های اتحادیه اروپا در اعمال فصل هفتم منشور ملل متحد

اتحادیه اروپا عضو ملل متحد نیست و (از این رو عضو منشور ملل متحد به شمار نمی‌رود). به همین دلیل به این عنوان موظف به اجرای اصول منشور و تصمیمات ارگان‌های سازمان ملل متحد نیست.^۷ در این خصوص محکمه بدایت اتحادیه اروپا در پرونده نخستین «کادی»^۸ خاطر نشان ساخته است که:

^۶ در این مورد باید به تحریم‌هایی اشاره کرد که از سوی شورای وزیران اروپا به تاریخ ۵ ژوئیه ۱۹۹۱ تصویب گردید. اندکی بعد شورای امنیت در ۲۵ سپتامبر ۱۹۹۱ قطعنامه ۷۱۳ را در این مورد به تصویب رساند. -Lettre de la présidence grecque, 5 juillet 1991, (S/22775)
^۷ این امر حتی هنگامی صحیح است که شورای امنیت مستقیماً سازمان‌های منطقه‌ای را مورد خطاب قرار می‌دهد. برای مثال می‌توان در این خصوص به قطعنامه ۱۵۹۳ (۲۰۰۵) شورای امنیت مورخ ۳۱ مارس ۲۰۰۵ در خصوص گزارش دبیر کل ملل متحد در مورد سودان یا قطعنامه ۱۹۷۷ (۲۰۱۱) آن شورا مورخ ۲۰ آوریل ۲۰۱۱ در مورد منع گسترش سلاح‌های کشتار جمعی اشاره نمود.

^۸ در رأی معروف به «کادی» که در سوم سپتامبر ۲۰۰۸ توسط دیوان دادگستری جوامع اروپایی صادر گردید، مسائل ظریفی در ارتباط با حقوق بین‌الملل عمومی و شیوه نظارت بر قطعنامه‌های شورای امنیت ملل متحد مطرح شد. در این

«برخلاف دولت‌های عضو، جامعه اروپا تحت این عنوان، مستقیماً وابسته به منشور ملل متحد نیست و از این رو متعهد نیست تا مطابق با یک تعهد حقوق بین‌الملل عام، قطعنامه‌های شورای امنیت را مطابق با ماده ۲۵ منشور یادشده بپذیرد و اجرا کند.» (TPICE, 2005, Kadi c. Conseil et Commission: para. 192)

همچنین محکمه در ادامه با تأکید بر استقلال سیستم حقوقی اتحادیه اروپا نسبت به سایر سیستم‌ها مخصوصاً سازمان ملل متحد، به صراحت اعلام می‌دارد که هیچ موافقت‌نامه بین‌المللی نمی‌تواند ناقض خودمختاری و استقلال اتحادیه اروپا باشد. (سید فضل‌الله موسوی، سید مهدی چهل تنی و سید مهدی موسوی، ۱۳۹۱: ۱۹۳ و ۱۹۸). در عین حال بخشی از تحریم‌های اتحادیه اروپا در چارچوب مبارزه با تروریسم به تصویب رسیده است. مبنای این تحریم‌ها را نیز باید در قطعنامه‌های شورای امنیت به منظور مبارزه با تروریسم جستجو نمود. نقطه شروع این قطعنامه‌ها به قطعنامه ۱۳۷۳ شورای امنیت ملل متحد باز می‌گردد. هدف اصلی این قطعنامه‌ها ایجاد این تعهد برای دولت‌ها بود که منابع مالی تروریست‌ها را بلوکه نمایند. بر همین اساس شورای اتحادیه در دسامبر ۲۰۰۱ اولین سری از اقدامات تحریمی را تصویب نمود. (Alvaro, Borghi, Revue trimestrielle de droits de l'homme) (76/2008 : p. 1098)

با این حال مطابق با بند ۶ از ماده ۲ منشور ملل متحد و ماده ۲۱ معاهده لیسبون، اتحادیه اروپا خود را ملزم ساخته است تا «به اصول منشور ملل متحد و حقوق بین‌الملل» احترام گذارد و مطابق با پاراگراف اول ماده ۴۲ از معاهده اخیرالذکر، اتحادیه می‌تواند «در مأموریت‌های خارج از اتحادیه برای حفظ صلح، پیشگیری از منازعات و تقویت امنیت بین‌المللی مطابق با منشور ملل متحد» از

رأی، دیوان دادگستری اروپایی با صراحت اعلام کرد که صرف اینکه یک مقرر اتحادیه اروپا با عنایت به قطعنامه شورای امنیت صادر شده است، این مقرر را از نظارت قضایی دیوان معاف نمی‌کند. به تعبیر دیگر دیوان دادگستری اروپایی در این پرونده به صراحت خود را برای کنترل قضایی آن دسته از اعمال اتحادیه که در اجرای قطعنامه‌های شورای امنیت تصویب می‌شوند صالح اعلام نمود.

تأملی بر نظام تصویب و نظارت قضایی بر تحریم‌ها در حقوق اتحادیه اروپا ۲۱۵

ظرفیت عملیاتی که دولت‌های عضو برای وی فراهم کرده‌اند استفاده نماید. به علاوه، مطابق با اعلامیه شماره سیزده راجع به سیاست خارجی و امنیت مشترک که به معاهده لیسبون ۱۳ دسامبر ۲۰۰۷ منضم گردیده است، کنفرانس لیسبون خاطر نشان نموده است که:

«اتحادیه اروپا و دول عضو آن متعهد به اجرای مواد منشور ملل متحد و به ویژه آن دسته از موادی هستند که مسئولیت اصلی حفظ صلح و امنیت بین‌المللی را بر عهده شورای امنیت و دولت‌های عضو آن قرار داده است.»

بنابراین اگر اتحادیه اروپا را در سطح بین‌المللی متعهد به اجرای اقدامات قهرآمیز ملل متحد بدانیم، این تعهد ممکن است ناشی از منشور ملل متحد نباشد،^۹ بلکه صرفاً ناشی از اعلامیه اخیرالذکر و معاهده لیسبون است که از نگاه دولت‌های ثالث اعمال یکجانبه الزام‌آوری به شمار می‌روند که دولت‌های عضو اتحادیه را متعهد نموده‌اند.^{۱۰} در این مورد دیوان اتحادیه اروپا در رأی سال ۲۰۰۸ خود در پرونده کادی خاطر نشان ساخته است که:

«۲۹۱ صلاحیت‌های جامعه اروپایی باید با احترام به حقوق بین‌الملل انجام

پذیرد».^{۱۱}

^۹ در این مورد باید خاطر نشان ساخت که تئوری جانشینی کاربردی یا جانشینی بالفعل (succession de facto ou fonctionnelle) توسط دیوان اتحادیه اروپا در پرونده مشهور "International Fruit Company" مورخ ۱۲ دسامبر ۱۹۷۲ طراحی گردید و پس از آن در پرونده نخست کادی (پاراگراف‌های ۱۹۲ تا ۱۹۸) توسط محکمه بدایت اتحادیه مورد استفاده قرار گرفت. با این همه در جریان رویه قضایی بعدی دیوان اتحادیه و در خلال تجدیدنظر همان پرونده «کادی» تئوری موصوف الذکر توسط دیوان نقض گردید.

-Kadi c. Conseil, aff.jointes C-402/05 P et C-415/05 P, para. 192

برای یک مثال دیگر در مورد نقض این تئوری در رویه اخیر دیوان اتحادیه اروپا می‌توانید نگاه کنید به:

-CJCE, 3 juin 2008, *Intertanko*, aff. C-308/06

^{۱۰} در این مورد می‌توان به رأی معروف دیوان بین‌المللی دادگستری در قضیه آزمایش‌های هسته‌ای اشاره نمود. ن. ک. به:

-CIJ, arrêt, 20 Septembre 1974, *Essais nucléaires (Nouvelle-Zélande c. France)*, Rec. 1974, p. 472

^{۱۱} در این مورد همچنین به آراء زیر مراجعه کنید:

-CJCE, 24 novembre 1992, *Poulsen et Diva Navigation*, aff. C-286/90, para. 9; CJCE, 16 juin 1998, *A. Rack GmbH & Co. C. Hauptzollamt Mainz*, aff. C-162/96, para. 45

۲۹۲ به علاوه دیوان خاطر نشان می‌کند که صلاحیت‌های جامعه در زمینه همکاری و توسعه که در مواد ۱۷۷ تا ۱۸۱ معاهده رُم پیش‌بینی شده‌اند، باید با توجه به تعهدات بین‌المللی انجام شده در عرصه سازمان ملل متحد و دیگر سازمان‌های بین‌المللی به اجرا درآیند.

۲۹۳ به هنگام تصویب قوانین اتحادیه اروپا بر مبنای ماده ۶۰ معاهده رم (ماده ۷۵ معاهده لیسبون) یا ماده ۳۰۱ معاهده رم (۲۱۵ معاهده لیسبون) در راستای احترام به تعهدات انجام شده برای مقررات ملل متحد برای حفظ صلح و امنیت بین‌المللی، قطعنامه‌های شورای امنیت در چارچوب فصل هفتم منشور ملل متحد باید مورد رعایت واقع شوند.

۲۹۴ در اعمال صلاحیت اخیر، جامعه اروپایی، مطابق با ماده ۲۴ منشور ملل متحد، برای قطعنامه‌هایی که شورای امنیت مطابق فصل هفتم منشور ملل متحد در راستای حفظ صلح و امنیت جهانی صادر می‌کند، اهمیت شایان توجهی قائل شده است، به ویژه که از نگاه اتحادیه، شورای امنیت این اختیار را دارد تا تعیین کند چه اموری تهدیدی علیه صلح و امنیت بین‌المللی به شمار می‌روند و چه اقدامات ضروری باید برای حفظ یا برقراری مجدد صلح و امنیت بین‌المللی اعمال گردد. (CJCE, 2008, Kadi c. Conseil: para. 291-294)

همچنان که ملاحظه می‌گردد دیوان دادگستری اتحادیه اروپا جایگاه منشور ملل متحد در حفظ صلح و امنیت بین‌المللی را مورد تأکید قرار داده است و اتحادیه اروپا را به عنوان یک سازمان بین‌المللی مکلف دانسته است تا این تعهدات بین‌المللی را محترم شمارد. با این همه مبنای احترام به صلاحیت و جایگاه شورای امنیت را نه جایگاه مستقیم این نهاد بلکه مقررات خود اتحادیه اروپا می‌داند که البته آن نیز در جهت تثبیت جایگاه برتر شورای امنیت برای حفظ صلح و امنیت جهانی حرکت کرده است.

در واقع دیوان بر این واقعیت تأکید می‌نماید که تمام دولت‌های عضو اتحادیه

تأملی بر نظام تصویب و نظارت قضایی بر تحریم‌ها در حقوق اتحادیه اروپا ۲۱۷

اروپا عضو ملل متحد نیز هستند و بر این اساس متعهد می‌باشند^{۱۲} تا اقدامات قهری اتخاذ شده از سوی شورای امنیت در اجرای فصل هفتم منشور را مطابق با ماده ۱۰۳ منشور به موقع اجرا گذارند و این تعهد بر دیگر تعهدات آن‌ها که از دیگر توافق‌نامه‌های بین‌المللی ناشی می‌شود- من جمله معاهدات جامعه اروپا- برتری دارد.^{۱۳} مطابق ماده ۴۱ منشور، این اقدامات قهرآمیز می‌توانند شامل «قطع کامل یا جزئی روابط اقتصادی و ارتباطات راه‌آهن، دریایی، هوایی، پستی، تلگرافی، رادیو الکترونیک و دیگر وسایل ارتباطی» باشند. تعدادی از اقدامات داخل در صلاحیت انحصاری یا مشترک اتحادیه اروپا به شمار می‌روند و در این موارد منطقی به نظر می‌رسد که دولت‌های عضو اتحادیه اروپا برای انجام تعهداتشان مطابق منشور، متعهد باشند تا در چارچوب و از رهگذر اتحادیه اروپا، مجازات الزامی مورد تصمیم شورای امنیت را به موقع اجرا گذارند (P. Kuijper, 2006:85).

محکمه بدایت اتحادیه اروپا در پرونده اول «کادی» مجدداً چنین اظهارنظر نموده است که:

«جای آن است که این امر مورد ملاحظه قرار گیرد که از یک سو نه جامعه [اروپایی] می‌تواند تعهداتی را نقض کند که به موجب منشور ملل متحد بر عهده دول عضو قرار گرفته است و نه می‌تواند در اجرای آن‌ها مانع ایجاد کند و از سوی دیگر به موجب سند تأسیس جامعه، این سازمان بین‌المللی مکلف است تا در اعمال صلاحیت‌های اعطاشده به آن تمام ترتیبات لازم را که به دولت‌ها اجازه می‌دهد تا تعهداتشان را انجام دهند، رعایت کند.»^{۱۴} (TPICE, 2005, Kadi c. Conseil et

^{۱۲} در این مورد در ماده ۲۵ منشور ملل متحد می‌خوانیم که:

«اعضای سازمان در این خصوص توافق دارند که تصمیمات شورای امنیت را مطابق با منشور حاضر اجرا نمایند.»

^{۱۳} در رابطه با مطالعه چارچوب و گستره ماده ۱۰۳ منشور ملل متحد می‌توانید رجوع کنید به:

ابراهیم بیگ زاده، "حقوق سازمان‌های بین‌المللی"، انتشارات مجمع علمی و فرهنگی مجد، ۱۳۸۹، صص ۳۱۹-۳۲۵.

^{۱۴} برای نقد این استدلال دیوان می‌توانید نگاه کنید به:

(Commission: para. 254)

در نتیجه کنار هم قرار گرفتن مبانی بین‌المللی و اروپایی اعمال تحریم‌های مندرج در فصل هفتم توسط اتحادیه اروپا، می‌توان گفت که تحریم‌های اعمال شده از سوی اتحادیه تنها فعل اتحادیه نیست، بلکه ثمره یک نظام مرکب است: عملکرد دولت‌ها به عنوان ارگان اجرایی تصمیمات شورای امنیت و نیز عملکرد ارگان‌های اتحادیه اروپا به عنوان ارگان‌های اجرایی تعهدات دولتی. (H. Ascensio, 2006: 72) به تعبیر بهتر باید عملکرد اتحادیه اروپا را به عنوان بازوی مهم اجرایی شورای امنیت نه تنها در سطح منطقه‌ای بلکه در سطح جهانی تعریف کرد و دلیل این مهم نیز وزن مهم اقتصادی سیاسی اتحادیه در سطح جهان است.

«دولت‌ها از رهگذر اتحادیه اروپا تعهدی را که با پیوستن به سازمان ملل متحد بر عهده گرفته‌اند، (ماده ۲۵ منشور ملل متحد) به انجام می‌رسانند. تصویب یک تصمیم اتحادیه اروپا در چارچوب امنیت داخلی و سیاست خارجی اتحادیه که در سطح بین‌الدولی اتخاذ می‌شود، نقش محوری دولت‌ها را به عیان نشان می‌دهد. توسل دولت‌ها به حقوق جامعه اروپایی برای ایفای تعهداتشان مطابق منشور ملل متحد از این جهت قابل توجه است که امروزه صلاحیت‌های لازم برای اجرای تصمیمات شورای امنیت به جامعه اروپایی منتقل شده است.» (H. Ascensio, 2006: 72).

در نتیجه، استفاده از چارچوب امنیت و سیاست خارجی به دولت‌ها امکان می‌دهد تا کنترل خود بر تحریم‌ها را حفظ کنند. از این رو برخی ادعا کرده‌اند که بنا به مصالح سیاسی و نه یک تعهد حقوقی، «جامعه و دولت‌های عضو توافق نموده‌اند تا برای تضمین اعمال هماهنگ برخی تصمیمات شورای امنیت^{۱۰} از

M. FORTEAU, "Le dépassement de l'effet relatif de la Charte", in: R. CHEMAIN ET A. - PELLET (dir.), *La Charte des Nations Unies: Constitution mondiale*, Pedone, Paris, 2006, pp. 148-150

^{۱۰} البته لازم به ذکر است اتحادیه اروپا در زمینه حقوق بشر همواره چارچوبی تحت عنوان اصول بنیادین حقوق بشر را تدوین و اعمال کرده است. در همین راستا به عنوان نمونه، طرح تدوین منشور حقوق بنیادین اتحادیه در اجلاس شورای

تأملی بر نظام تصویب و نظارت قضایی بر تحریم‌ها در حقوق اتحادیه اروپا ۲۱۹

ابزارهای موجود در سطح جامعه استفاده نمایند.^{۱۶} با این همه این امر را نباید فراموش کرد که همین ملاحظات سیاسی هستند که در اثر تکرار تبدیل به نوعی تعهد حقوقی برای دولت‌ها می‌شوند.

در زیرنویس بخش زردرنگ از ایتالیک خارج شود و قسمت قرمز رنگ برجسته شود

۲.۲. مجازات مستقل اتحادیه اروپا

صرف‌نظر از جدل‌های موجود در خصوص مبانی حقوقی تحریم‌های اعمال شده در چارچوب فصل هفتم منشور ملل متحد، باید اعتراف کرد که مبانی این دسته از تحریم‌ها در مقایسه با مجازات مستقلی که اتحادیه فارغ از هرگونه مداخله شورای امنیت اقدام به اتخاذ آن می‌نماید، از شفافیت بیشتری برخوردار است.

در نگاه اول می‌توان گفت که سازمان‌های بین‌المللی مانند دولت‌ها جز در سه فرض زیر نمی‌توانند علیه یک دولت دیگر دست به اعمال مجازات اقتصادی بزنند:

- در اعمال مجازاتی که از سوی شورای امنیت اعمال شده است. (این فرض در بالا مورد بررسی قرار گرفت.)

- در اعمال اقدامات تلافی‌جویانه غیرمسلحانه، یعنی «اعمال اجبار کننده‌ای که متضمن استفاده از نیروی مسلحانه نیست و از منظر حقوق بین‌الملل مشروع تلقی می‌شوند.» (P. DAILLER, 2009: 1055) یا

- در اعمال اقدامات متقابل در پاسخ به یک فعل نامشروع بین‌المللی یک

اروپایی کلن (ژوئن ۱۹۹۹) مطرح شد و نهایتاً در اجلاس نیس فرانسه در سال ۲۰۰۰ تصویب شد. در این منشور اصول بنیادین حقوق بشری در اروپا برشمرده شده است که عبارت‌اند از: کرامت، آزادی، برابری، حقوق شهروندان، عدالت و اتحادیه اروپایی و دولت‌های عضو آن مکلف‌اند در هر شرایطی آن اصول را مبنا و ملاک قرار دهند ولو در مقابله با تصمیمات شورای امنیت سازمان ملل متحد. (مهریار داشاب، "منشور حقوق اساسی اتحادیه اروپایی (۷ دسامبر ۲۰۰۷)"، نشریه پژوهش حقوق و سیاست، زمستان ۱۳۸۳، شماره ۱۳، صص ۱۶۹ تا ۱۸۸)

^{۱۶} در این مورد می‌توان به طور مشخص به بخشنامه شماره CEE/۱۶۰۸ شورا مورخ ۲۴ ژوئن ۱۹۹۳ اشاره کرد که مجازاتی برای مبادلات تجاری بین اتحادیه و هائیتی وضع نمود.

دولت یا یک سازمان بین‌المللی.^{۱۷}

در اینجا مناسب است توضیح داده شود که موضوع اقدامات متقابل که توسط یک تابع حقوق بین‌الملل در برابر یک تابع دیگر برای اجبار وی به ایفای تعهداتش از منظر مسئولیت انجام می‌شود^{۱۸} را نباید با مجازات اقتصادی در معنای مضیق آن^{۱۹} خلط نمود. مطابق ماده ۵۷ طرح مواد راجع به مسئولیت سازمان‌های بین‌المللی که در سال ۲۰۱۱ به تصویب کمیسیون حقوق بین‌الملل رسیده است، «اختیار توسل به اقدام متقابل لطمه‌ای به حق دولت‌ها و سازمان‌های بین‌المللی دیگر که خسارتی به آن‌ها وارد نشده است، نمی‌آورد و این دولت‌ها و سازمان‌های بین‌المللی می‌توانند برای تضمین پایان دادن به موارد نقض و جبران خسارت طرف ثالث زیان دیده دست به این اقدامات بزنند.»^{۲۰} (Rapport de la CDI sur sa 64ème session, Assemblée générale, supplément n 10 (A/66/10)) هرچند این ماده، محدود به اقدامات اتخاذی به وسیله یک دولت یا سازمان بین‌المللی علیه یک سازمان بین‌المللی است، روشن است که همین حق در موردی نیز وجود دارد که یک سازمان بین‌المللی قصد دارد تا علیه یک دولت دست به اقدام زند. از بُعد دیگر، مسئله مشارکت اتحادیه اروپا به عنوان یک سازمان منطقه‌ای فعال

^{۱۷} تفکیک بین مورد دوم و سوم را آقای کامتو در مقاله زیر انجام داده است:

-M. Kamto, "Europe intégrée et sanctions internationales: des communautés européennes à l'Union européenne", *African Journal of International and Comparative Law*, Vol. 7, n 3, 1995, p. 557

^{۱۸} در این مورد می‌توان به ماده ۵۱ طرح مواد کمیسیون حقوق بین‌الملل در مورد مسئولیت سازمان‌های بین‌المللی اشاره کرد که در سال ۲۰۱۱ به تصویب رسیده است و از این حیث مشابه ماده ۴۹ طرح مسئولیت دولت‌ها در مورد عمل نامشروع بین‌المللی است.

^{۱۹} در مورد معنای این مجازات اقتصادی نگاه کنید به:

-A. Pellet, et A. Miron, "Sanctions", in: R. Wolfrum (ed.), *Encyclopaedia of Public International Law*, Max-Planck Institute/Oxford UP, 2012, vol. IX, pp. 1-14.

^{۲۰} برای مطالعه ترجمه این طرح به فارسی می‌توانید رجوع کنید به: عبدالله عابدینی و خلیل روزگاری، حقوق مسئولیت سازمان‌های بین‌المللی - ترجمه متن و شرح مواد طرح کمیسیون حقوق بین‌الملل سازمان ملل متحد، انتشارات خرسندی،

تأملی بر نظام تصویب و نظارت قضایی بر تحریم‌ها در حقوق اتحادیه اروپا ۲۲۱

در حفظ صلح و امنیت بین‌المللی مطرح می‌گردد. ماده ۵۳ منشور ملل متحد در قالب فصل هشتم این سند بین‌المللی استفاده از اقدامات قهرآمیز را توسط سازمان‌های بین‌المللی منطقه‌ای پیش‌بینی نموده است. با این همه در باب حدود این مشارکت باید به دو نکته توجه داشت: از یکسو مداخله اتحادیه اروپا در امور حفظ صلح و امنیت جهانی در رهن اجازه صریح یا حداقل ضمنی شورای امنیت است. از دیگر سو، این شورای امنیت است که چارچوب این مداخله را کاملاً تعریف می‌کند. به تعبیر بهتر صلاحیت انحصاری شورای امنیت در امور حفظ صلح و امنیت بین‌المللی مانع از آن است که این نهاد منطقه‌ای بتواند بدون هماهنگی شورای امنیت نقش فعالی را در حفظ صلح و امنیت جهانی به شکل قهرآمیز ایفاء نماید (4: 2015, Liégeois).

با این حال می‌توان مبنایی در حقوق بین‌الملل برای مجازات مستقل اعمال شده از سوی اتحادیه اروپا پیدا کرد. اگر صلح و امنیت بین‌المللی مورد تهدید قرار گیرد، حتی در صورتی که خسارت مستقیمی از این باب به اتحادیه اروپا وارد نشده باشد، اتحادیه می‌تواند اقدامات مشروعی را بر ضد فاعلان این عمل نامشروع بین‌المللی وضع نماید که صلح و امنیت بین‌المللی را به خطر انداخته است.^{۲۱} اما زمانی باید این اقدامات اتخاذ گردد که شرایط لازم برای اعمال چنین اقداماتی محقق شده باشد و اتحادیه در حیطه صلاحیت‌های خود دست به این اقدام زده باشد (اصل تخصص). با این همه قبل از هر چیز باید یادآور شد که مسئله مبنای حقوقی مجازات اقتصادی اتحادیه مسئله ساده‌ای نیست و به نسبت اجرای فصل هفتم منشور ملل متحد، از ظرافت خاص خود برخوردار است. چرا که اگر حتی فرض کنیم دولت‌ها طبق ماده ۵۴ طرح مسؤولیت دولت‌ها ۲۰۰۱ حق اتخاذ چنین

^{۲۱} پروفیسور آلن پله بر این اعتقاد است که یک دولت یا سازمان بین‌المللی می‌تواند برای دفاع از منافع جامعه بین‌المللی دست به اقدام زند. در این مورد نگاه کنید به:

A. Pellet, "Les articles de la CDI sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite: siute – et fin?", *AFDI*, 2002, pp. 19-21

اقداماتی را دارند، این اقدامات مطمئناً جنبه تعهد ندارد و از این رو قواعد مربوط به مجازات شورای امنیت قابل سرایت به موضوع نخواهد بود.

اگر به دستورالعمل‌هایی اشاره کنیم که به موجب آن‌ها مجازات مستقلی وضع گردیده است، مشکلات جامعه اروپا و پس از آن اتحادیه اروپا جلوه روشن‌تری به خود می‌گیرد. در این خصوص به رویه اتحادیه اروپا در این زمینه باید توجه کرد:

نخستین تصمیمات از این نوع به سال ۱۹۸۲ باز می‌گردد. در این سال شورای جامعه اروپا نخست به مناسبت بحران لهستان علیه اتحاد جماهیر شوروی سابق تحریم‌هایی را اعمال نمود و سپس در پی جنگ آرژانتین و فالکلند، مجازاتی را بر ضد آرژانتین برقرار نمود. در هر دو مورد، دستورالعمل‌های مربوط به این مجازات به ماده ۱۱۳ معاهده رم استناد کرده بودند.^{۲۲} این ماده به سیاست مشترک تجاری استناد می‌کند که در آن زمان می‌توانست توجیهی برای ابزارهای استفاده شده باشد، ولی به هیچ‌وجه نمی‌توانست توجیه کننده صلاحیت اتحادیه برای اتخاذ این اقدامات به حساب آید.^{۲۳} حقیقت آن است که اتحادیه اروپا که بیشتر نگران هر چه بیشتر مؤثر بودن اقداماتش بوده، کار اعمال مجازات خود را از یک مبنای نه چندان جدی حقوقی آغاز نموده است. این موضوع بسیار با کلام پروفیسور پاتریک دِیه همسو است که می‌نویسد:

«مجازات اقتصادی، در شرایط آشفته، انطباق کمی با دقت نظرها و ظرافت‌های نظری دارند. در فوریت مسائلی که مطرح می‌شوند، لزوم قاطعیت و برنده بودن این سلاح - اگر نگوییم بسته‌بندی‌های عجولانه - منجر به جمع‌بندی‌های پیچیده‌ای می‌شود».(P. DAILLER, 2005:263).

^{۲۲} در جریان معاهده ماستریخت این ماده در قالب ماده ۲۰۷ قرار گرفت.

^{۲۳} به منظور بررسی مباحث و مجادلات راجع به توسل به ماده ۱۱۳ در ارتباط با صلاحیت جامعه برای وضع مجازات اقتصادی می‌توان به نظر زیر از پروفیسور دو ویلد دستامل اشاره نمود:

-T. De wilded'estmael, L'élaboration du droit des sanctions économiques communautaires, *Droit et Société*, vol. 49, 2001, pp. 735-738

تأملی بر نظام تصویب و نظارت قضایی بر تحریم‌ها در حقوق اتحادیه اروپا ۲۲۳

با ایجاد رکن سیاست خارجی و امنیت مشترک اتحادیه مبنای حقوقی ظاهری برای مجازات مستقل از سوی اتحادیه شکل گرفت که اعتراض‌های راجع به اصل تخصص را در مورد اعمال اتحادیه کاهش می‌داد. چرا که مطابق با بخش پنجم معاهده ماستریخت (مواد ۲۱ تا ۴۶ این معاهده)، اتحادیه اروپا در زمینه سیاست خارجی و امنیت مشترک دارای صلاحیت است و می‌تواند اقداماتی را برای صلح و امنیت بین‌المللی اتخاذ نماید. به علاوه، معاهده ماستریخت به صراحت از اتخاذ تصمیماتی برای «قطع یا کاهش کلی یا جزئی روابط اقتصادی و مالی با یک یا چند کشور ثالث» سخن گفته بود. (ماده ۲۲۸ الف)؛^{۲۴} به اضافه پاراگراف دوم ماده ۲۱۵ معاهده مؤسس اتحادیه اروپا از امکان اتخاذ اقدامات محدود کننده بر ضد اشخاص حقیقی و حقوقی، گروه‌های غیردولتی و مجازات افراد غیر مرتبط با دستگاه‌های دولتی سخن می‌گفت. این ماده به اتحادیه اجازه می‌داد تا با استفاده از حقوق اتحادیه تصمیمات موردنظر در حیطه امنیت و سیاست خارجی اعمال گردد. این مواد همچنین یک مبنای حقوقی برای اتخاذ مجازات اقتصادی مستقل اتحادیه به شمار می‌آمد و در عین حال باب استناد به حقوق بین‌الملل عام نیز همچنان مفتوح گذاشته شده بود. در این مورد پروفیسور «دو ویلد دستمل» به حق خاطر نشان کرده است که:

«این ماده به تردیدهای که می‌توانست از منظر حقوق اتحادیه در مورد مشروعیت برخی رویه‌های الهام گرفته از سیاست شکل بگیرد، پایان داد.» (T. DE WILDE D'ESTMAEL, 2001: 755)

جدا از این موارد، دو رژیم حقوقی خاص که هر کدام بر یک مبنای جداگانه مبتنی هستند باید مورد اشاره قرار گیرند:

- از یک سو، ماده ۷۵ معاهده مؤسس اتحادیه اروپا،^{۲۵} با اشاره به حفظ

^{۲۴} این ماده در جریان معاهده آمستردام به ماده ۳۰۱ معاهده رُم تبدیل شد.

^{۲۵} ماده ۶۰ سابق معاهده رُم

ساخت «محیطی آزاد، امن و همراه با عدالت در سایه احترام به حقوق بنیادین و سنت‌های حقوقی دولت‌های عضو» رژیم ویژه‌ای را در ارتباط با تحریم‌های قابل اعمال در چارچوب مبارزه بر ضد تروریسم ایجاد نموده است. این ماده بدون شک به اتحادیه اروپا این صلاحیت را می‌دهد تا «در ارتباط با نقل و انتقال سرمایه و پرداخت‌ها، اقدامات اداری مانند بلوکه کردن حساب‌ها، دارایی‌های مالی یا سودهای اقتصادی اشخاص حقیقی یا حقوقی، گروه‌ها یا نهادهای غیردولتی اتخاذ نماید»؛

- از سوی دیگر، شروط حقوق بشری که در توافق‌نامه‌های همکاری اتحادیه اروپا گنجانده می‌شود، به اتحادیه امکان می‌دهد تا در صورت نقض یک تعهد معاهداتی مرتبط با احترام حقوق بشر، اصول دموکراتیک و حکومت قانون از انجام تعهدات اقتصادی خود خودداری ورزد.^{۲۶}

۳. تصویب تحریم‌های اقتصادی و اشکال آن‌ها

صرف‌نظر از اینکه تحریم‌ها بر اساس چه چارچوبی وضع شده‌اند (فصل هفتم منشور ملل متحد یا مستقل)، این اقدامات بر مبنای شمای ترسیم شده در ماده ۲۱۵ معاهده مؤسس اتحادیه اروپا وضع می‌شوند. در مرحله اول، شورا مطابق با فصل دوم از بخش پنجم معاهده اتحادیه اروپا در چارچوب رکن سیاست خارجی و امنیت مشترک (رکن دوم اتحادیه)، تصمیمی مبنی بر قطع یا کاهش کلی یا جزئی روابط اقتصادی و مالی با یک یا چند کشور را اتخاذ می‌کند. سپس در مرحله دوم و این بار در چارچوب رکن اول اتحادیه، «شورا بر اساس اکثریت خاص، بنا به پیشنهاد مشترک نماینده عالی اتحادیه اروپا در امور خارجه و سیاست امنیتی و کمیسیون اقدامات لازم را اتخاذ می‌کند.» و مسئله را به اطلاع پارلمان اروپا

^{۲۶} این شروط در چند مورد زمینه اجرایی پیدا کرده است که از جمله مهم‌ترین آن‌ها می‌توان به کودتای نظامی در ساحل عاج (۲۰۰۱) و افریقای مرکزی (۲۰۰۳) اشاره نمود.

تأملی بر نظام تصویب و نظارت قضایی بر تحریم‌ها در حقوق اتحادیه اروپا ۲۲۵

می‌رساند؛ بنابراین شروع کار در ابتدا در چارچوب رکن دوم اتحادیه یعنی سیاست خارجی و امنیت مشترک انجام می‌شود که نیازمند اجماع تمامی دولت‌ها است، ولی اجرای این تصمیم در چارچوب اقدامات مشخص در قالب سیاست‌های ادغام شده اتحادیه یعنی رکن اول اتحادیه انجام می‌شود که در آن ضرورتاً نیاز به اجماع نیست؛ به عبارت دیگر، «در مرحله اول، شورا در چارچوب سیاست خارجی و امنیت مشترک در خصوص اصل اعمال تحریم‌ها یک موضع مشترک می‌گیرد. سپس این تحریم‌ها به موقع اجرا گذاشته می‌شود. این اجرا در سطوحی که داخل در صلاحیت دولت‌ها است توسط دول عضو صورت می‌گیرد و در مورد موضوعات مرتبط با قطع روابط اقتصادی که داخل در صلاحیت اتحادیه است، توسط اتحادیه انجام می‌پذیرد که البته اجرای آن خصیصه فوری دارد.» (J. P. JACQUÉ, 2000: 65)

رویه موجود در این زمینه توسط آئین‌نامه‌های راهنمایی که مربوط به اجرا و ارزیابی این اقدامات محدودکننده (تحریم‌ها) در چارچوب سیاست خارجی و امنیت مشترک اتحادیه است مدون گردیده است. این آئین‌نامه‌ها خاطر نشان می‌سازند که «اقدامات پیش‌بینی شده در تصمیم مشترک شورا خواه در سطح ملی خواه در سطح اتحادیه به اجرا در می‌آیند. اقداماتی مانند تحریم سلاح یا محدودیت‌های مربوط به پذیرش مستقیماً توسط دولت‌های عضو به اجرا در می‌آیند و اساساً این دولت‌ها مکلف‌اند تا مطابق با موضع مشترک اتحادیه عمل کنند. سایر اقدامات مربوط به قطع یا محدود کردن جزئی یا کلی روابط اقتصادی با یک کشور ثالث، به ویژه اقدامات مربوط به بلوکه کردن حساب‌ها و منابع اقتصادی از طریق یک بخشنامه جامعه اروپا که توسط شورا بنا بر پیشنهاد کمیسیون مطابق مقررات معاهده مؤسس جامعه اروپا به تصویب می‌رسد، به موقع اجرا در می‌آید.» (Conseil, 2005, doc. 6749/05 PESC 159 FIN 80: para. 7)

به عنوان مثال، تصمیم شماره PESC/۱۳۷/۲۰۱۱ در ارتباط با اقدامات محدود

کننده ناشی از وضعیت لیبی به تاریخ ۲۱ فوریه ۲۰۱۱ حاوی ابعادی است که همگی آن‌ها در چارچوب صلاحیت اتحادیه اروپا قرار نمی‌گیرند.^{۲۷} در واقع این تصمیم به موجب تصمیم اجرایی شماره ۲۳۶/۲۰۱۱ شورا به موقع اجرا گذاشته شد. (پاراگراف ۲ ماده ۳۱ معاهده اتحادیه) با این وجود، برخی از اقدامات داخل در صلاحیت‌های ادغام شده اتحادیه بود.^{۲۸} در نتیجه یک دستورالعمل در اجرای این تصمیم به تصویب رسید. (Règlement n. 204/2011/UE du Conseil du 2 mars 2011) مقدمه این دستورالعمل تصریح می‌کرد که:

«(۱) مطابق با قطعنامه ۱۹۷۰ شورای امنیت سازمان ملل متحد مورخ ۲۶ فوریه ۲۰۱۱، تصمیم شماره ۱۳۷/۲۰۱۱ شورا، تحریم سلاح، ممنوعیت مواد قابل استفاده در سرکوب‌های داخلی، بلوکه کردن حساب‌ها و منابع اقتصادی اشخاص و نهادهای درگیر در موارد نقض شدید حقوق بشر در لیبی من جمله شرکت‌کنندگان در حملاتی که در نقض حقوق بین‌الملل ضد افراد و تأسیسات غیرنظامی انجام می‌شود را پیش‌بینی کرده است. این اشخاص حقیقی یا حقوقی و نهادها در الحاقیه منضم به آن تصمیم احصاء گردیده‌اند.

(۲) برخی از این اقدامات داخل در حوزه اجرایی معاهده مربوط به چگونگی کارکرد اتحادیه اروپا هستند و لذا برای به اجرا گذاشتن آن‌ها تصویب یک بخشنامه در سطح اتحادیه، به ویژه برای تضمین اجرای هماهنگ فعالان اقتصادی تمامی دولت‌های عضو، ضروری است.»^{۲۹}

^{۲۷} برای مثال می‌توان به ماده یک این تصمیم در مورد فروش سلاح اشاره کرد یا ماده ۵ در مورد محدودیت‌های مسافرت و ترانزیت که در آن خطاب به دولت‌ها آمده است:

"۱- دولت‌های عضو اقدامات لازم را برای ممانعت از ورود یا عبور ترانزیت این افراد در سرزمینشان اتخاذ خواهند نمود. ..."

^{۲۸} برای مثال بلوکه کردن حساب‌های افرادی که نامشان در لیست الحاقی به تصمیم قرار داشت.

^{۲۹} در مورد دیگر مثال‌ها برای نمونه می‌توان به تصمیم شماره ۷۲/۲۰۱۱ شورا اشاره کرد که در ۳۱ ژانویه ۲۰۱۱ اقدامات محدودکننده‌ای را در مورد برخی اشخاص و نهادها در تونس به موقع اجرا گذاشت. در این تصمیم اصل برقراری مجازات مورد تأیید قرار گرفت: این تصمیم کمی بعد به وسیله تصمیم اجرایی شماره ۷۹/۲۰۱۱ شورا مورخ ۴ فوریه

تأملی بر نظام تصویب و نظارت قضایی بر تحریم‌ها در حقوق اتحادیه اروپا ۲۲۷

با این وجود دیوان اتحادیه در یک رأی اصولی این امکان را داشته است تا خاطر نشان سازد که موضع مشترک شورای اتحادیه اروپا یک مبنای قانونی، به معنای دقیقه کلمه، برای اجرای تحریم‌ها نیست. این موضع برای برقراری تحریم‌ها یک اقدام ضروری به نظر می‌رسد، لیکن یک اقدام سیاسی است و دیوان برای کنترل اعتبار آن دارای صلاحیت نیست: «در مورد ضرورت وارد نمودن موضع مشترک شماره ۱۴۰/۲۰۰۷ در شمار مبنای حقوقی یک اقدام، که مورد ادعای خواهان قرار گرفته است، کافی است خاطر نشان گردد که این موضع در تقابل با ماده ۳۰۱ معاهده جامعه اروپا قرار دارد که در آن امکان تصویب اقدامات اتحادیه از خلال یک موضع مشترک مطابق با ترتیبات معاهده اتحادیه اروپا پیش بینی شده است. در نسخه‌های پیش از معاهده لیسبون در ارتباط با سیاست خارجی و امنیت مشترک ضرورت اتخاذ اقدامی از سوی جامعه پیش بینی شده است. این متن متضمن آن است که یک موضع مشترک برای تصویب اقدامات جامعه باید وجود داشته باشد، ولی این امر بدین معنا نیست که این اقدامات باید به لحاظ حقوقی مبتنی بر این موضع مشترک باشد.»

در هر حال، یک موضع مشترک نمی‌تواند مبنای یک سند حقوقی اتحادیه را تشکیل دهد. در واقع، مواضع مشترک شورا در موضوعات مربوط به سیاست خارجی و امنیت مشترک مانند مواضع مشترک شماره ۱۴۰/۲۰۰۷ و ۴۷۹/۲۰۰۸ در چارچوب معاهده اتحادیه اروپا مطابق ماده ۱۵ آن کنوانسیون اتخاذ می‌شوند حال آنکه بخشنامه‌های شورا مانند بخشنامه شماره ۴۲۷/۲۰۰۷ در چارچوب معاهده جامعه اروپا به تصویب می‌رسند. (CJUE, Grande Chambre, 2011, Bank melli). (c. Conseil: para. 70-71 et 100-102)

زمانی که اتحادیه اروپا به اجرای تحریم‌های شورای امنیت می‌پردازد، نهادهای

۲۰۱۱ به موقع اجرا نهاده شد. کمی بعد بخشنامه‌ای در این ارتباط در ۴ فوریه ۲۰۱۱ به تصویب رسید. مجازات شورای امنیت علیه ایران نیز از طریق یک تصمیم و یک بخشنامه در سال ۲۰۱۰ به موقع اجرا گذاشته شد.

اتحادیه صرفاً قطعنامه‌های شورای امنیت و تصمیمات کمیته تحریم‌های این نهاد را در مورد بلوکه کردن اموال افراد ذی‌نفع که به طور خاص مشخص شده‌اند به موقع اجرا می‌گذارند و در این حال دولت‌ها و سازمان‌های منطقه‌ای به هیچ عنوان این امکان را ندارند که به بررسی و بازبینی وضعیت‌های فردی در مرحله اجرای تحریم‌ها اقدام نمایند. ((TPICE, 2006: para. 100-102 نمونه این مورد قطعنامه‌های پی در پی بود که مجازاتی را بر ضد القاعده و طالبان وضع نموده بود. (قطعنامه ۱۲۶۷ شورای امنیت مصوب سال ۱۹۹۹) در این خصوص بر اساس موضع مشترک شماره ۴۰۲/۲۰۰۲ PESC که ملحق به دستورالعمل اجرایی شماره ۲۰۰۲/۸۸۱ مورخ ۲۷ مه ۲۰۰۲ (JOCE n. L 139 du 29 mai 2002: 9-22) شده است، صرفاً لیست ارائه شده از سوی سازمان ملل متحد برای اجرا به نظم حقوقی جامعه اروپا اضافه شده است. در این حال حاشیه ارزیابی دولت‌ها و نهادهای اتحادیه تقریباً صفر است و دستورالعمل صادره از سوی اتحادیه به کمیسیون مأموریت می‌دهد تا تحریم اعمال شده را به موقع اجرا گذارد و تغییرات بعدی اعمال شده در فهرست کمیته مجازات را در نظام اتحادیه وارد و اجرا نماید.^{۳۱}

همچنان که برخی در این مورد نوشته‌اند، «تصویب این فهرست‌ها در نظم داخلی برخی کشورها^{۳۲} می‌توان نوعی انحراف از نقطه‌نظر حقوق اتحادیه اروپا

^{۳۰} برای تضمین روشن و شفاف بودن و گردآوری این دسته از اقدامات محدود کننده اتحادیه اروپا در یک سند واحد،

این سند جانشین اسناد سابق شد که در این مورد تصویب شده بود و در واقع آن‌ها را نسخ ضمنی نمود.

^{۳۱} در این مورد به ماده ۷ دستورالعمل مراجعه شود. همچنین در بند ۸ مقدمه آمده است که:

"کمیسیون برای تسهیل هر چه بیشتر امر صلاحیت دارد تا بر مبنای اطلاعات و یادداشت‌های ارائه شده از سوی شورای امنیت ملل متحد، کمیته تحریم‌های ملل متحد و دولت‌های عضو اقدام به چک و اصلاح الحاقیه دستورالعمل بنماید."

^{۳۲} در این مورد می‌توان به انگلستان اشاره کرد در سال ۲۰۰۶ اقدام به وضع فهرستی در مورد طالبان و القاعده نمود.

(The Al-Qaida and Taliban Order 2006). این فهرست توسط دادگاه عالی انگلستان در سال ۲۰۱۰ در جریان

دعوای زیر باطل اعلام گردید.

-HM Treasury v. Mohammad Jabar Ahmed and others (FC), 27 janvier 2010, (2010) UKSC 2.

تأملی بر نظام تصویب و نظارت قضایی بر تحریم‌ها در حقوق اتحادیه اروپا ۲۲۹

تلقی کرد که زیاده‌روی در احتیاط را می‌توان توجیهی برای آن دانست.^{۳۳} با این حال چنین دوباره‌کاری را نیز نمی‌توان تماماً فاقد محمل حقوقی دانست. «حقوق اروپایی دولت‌های عضو را از این کار منع نمی‌کند که برای اجرای تعهداتشان در راستای منشور ملل متحد اقداماتی اتخاذ نمایند...» (U. CANDAS et A.) (MIRON: 773) در واقع، توسل به چارچوب اتحادیه اروپا صلاحیت‌های داده شده به دولت‌ها را در این موضوع از بین نمی‌برد و لذا همچنان دارای صلاحیت می‌باشند تا در اجرای این قطعنامه‌ها، در صورت تمایل، تصمیماتی در سطح ملی اتخاذ نمایند. حتی اگر چنین اقداماتی اعمالی موازی با اقدامات اتحادیه تلقی شوند. در عین حال، «این اقدامات باید مطابق با ترتیبات اتخاذ شده از سوی جامعه در زمینه سیاست بازرگانی مشترک باشد که توسط ماده ۱۱۳ معاهده پیش‌بینی شده است. چرا که این امر دقیقاً در راستای اعمال صلاحیت ملی آن‌ها در زمینه سیاست خارجی و امنیت خواهد بود که دولت‌های عضو پیش‌تر در خصوص توسل به یک اقدام اتحادیه در مورد آن اظهارنظر کرده‌اند و آن اقدام تبدیل به دستورالعملی مرتبط با تحریم‌ها بر اساس ماده ۱۱۳ معاهده شده است.» (CJCE, arrêt, 1997,) (The Queen, ex parte Centro-Com Srl c. HM Treasury et Bank of (England: para. 27-28

۴. شرایط اعتبار تحریم‌ها و کنترل آن‌ها

اعمال کنترل مؤثر اعتبار تحریم‌های اتحادیه اروپا از سوی دادگاه بدایت و دیوان دادگستری اتحادیه باعث شده است تا در قالب رویه قضایی، شرایطی برای کنترل تحریم‌ها در اتحادیه اروپا تعریف شود.

^{۳۳} در خصوص ممنوعیت وضع دوباره اسناد اتحادیه اروپا که دارای اثر مستقیم بر کشورها هستند در نظم داخلی دولت‌های عضو، نگاه کنید به:

۴.۱. کنترل تحریم‌های اتحادیه اروپا از سوی مراجع قضایی

به‌رغم تردیدهایی که در مورد مبنای حقوقی تحریم‌ها تا پیش از معاهده ماستریخت وجود داشت، اما هیچ‌گاه مشروعیت کلیت تحریم‌های تجاری اتحادیه اروپا در برابر ارگان‌های قضایی صالح اتحادیه اروپا مطرح نشده است.^{۳۴} با این حال در خصوص صلاحیت قاضی اتحادیه برای ورود به مسئله تحریم‌ها، مخالفت‌های چندی ابراز شده است. از این دیدگاه، برخی بر این اعتقاد بوده‌اند که اساساً نهادهای قضایی اتحادیه اروپا نباید به مسئله اقدامات محدود کننده اقتصادی نهادهایی چون شورا و کمیسیون وارد شوند. دلایل این افراد عمدتاً حول دو محور قابل توضیح است:

- تحریم‌ها (چه تحریم‌های مستقل و چه تحریم‌های مرتبط با تصمیمات شورای امنیت) همواره بر مبنای یک تصمیم در حوزه سیاست خارجی اتحادیه اتخاذ می‌شوند و این نکته غیرقابل انکار است که قاضی اتحادیه نمی‌تواند به صورت اصولی وارد این حوزه گردد. ماده ۲۷۵ معاهده اتحادیه اروپا به طور صریح در این مورد خاطر نشان ساخته است که «دیوان دادگستری اتحادیه اروپا در ارتباط با ترتیبات مربوط به سیاست خارجی و امنیت مشترک و نیز در خصوص مقرراتی که بر این مبنا وضع می‌شوند، فاقد صلاحیت است.» استفاد از چنین ماده‌ای آن خواهد بود که دیوان نمی‌تواند مستقیماً تصمیمات راجع به وضع تحریم‌ها را زیر سؤال ببرد.^{۳۵}

- به علاوه این نکته نیز قابل توجه است که قضات معمولاً ترجیح می‌دهند تا از ورود قضایی نسبت به موضوعاتی پرهیز کنند که اساساً تابع ملاحظات سیاسی زمان

^{۳۴} با این همه در یک پرونده از سوی خواهان، مسئله فقدان مبنای حقوقی تحریم‌ها مطرح گردید که چندان مورد توجه

دیوان دادگستری قرار نگرفت. در این مورد نگاه کنید به:

-CJCE, Ben Ali c. Conseil, aff. T-301/11, JO. C-226, 16 juin 2011-

^{۳۵} در این مورد به طور خاص نگاه کنید به:

-CJCE, Grande Chambre, Gestores Pro Amnistia c. Conseil, P.50.

تأملی بر نظام تصویب و نظارت قضایی بر تحریم‌ها در حقوق اتحادیه اروپا ۲۳۱

است. البته باید توجه داشت که در این موارد مسئله وجود مانع حقوقی برای انجام کنترل قضایی نیست، بلکه موضوع اصلی تمایل قضات به درگیر نکردن خود در چنین موضوعاتی است.

با این همه مراجع قضایی اتحادیه همواره خود را برای بررسی و کنترل اقدامات محدود کننده اقتصادی و مالی نهادهای این سازمان منطقه‌ای صالح به رسیدگی اعلام کرده‌اند. در این حوزه لازم به ذکر است که دیوان اتحادیه اروپا حتی خود را برای بررسی و کنترل تصمیمات راجع به حوزه سیاست خارجی و امنیت اتحادیه که غالباً در مورد آن‌ها صلاحیت برای نهادهای قضایی تعریف نشده است، صالح به رسیدگی دانسته است. در این ارتباط دیوان اعلام کرده است که در این حوزه‌ها نیز در ارتباط با محتوای فهرست اشخاص ذی نفوذ در تحریم‌ها می‌تواند به مسئله ورود پیدا کند. (CJCE, Grande Chambre, arrêt du 27 fevrier 2007, Segi, aff. C-355/04: 53-54) با تصویب معاهده لیسبون، واضعان این معاهده کوشیدند تا با عنایت به این رویه قضایی، مبنای معاهداتی را نیز برای کنترل قضایی تحریم‌ها ایجاد کنند. در همین سیاق بود که بند دوم از ماده ۲۷۵ این معاهده به این موضوع اختصاص یافت. در هر حال دیوان اتحادیه اروپا برای کنترل و بررسی شرایط ماده ۴۰ معاهده دارای صلاحیت است و بر همین اساس تاکنون دعاوی متعددی در خصوص محتوا و شکل تحریم‌های بازرگانی و مالی از سوی نهادهای اجرایی و تقنینی اتحادیه به ویژه کمیسیون و شورا مطرح گردیده است.

به عنوان نمونه، رویه قضایی مربوط به تحریم‌های اعمال شده علیه میانمار نمونه‌ای کلاسیک از ورود نهادهای قضایی اتحادیه به سیاست خارجی این سازمان منطقه‌ای به شمار می‌رود. بررسی همین مورد می‌تواند تا حد زیادی گستره کنترل قضایی بر این تحریم‌ها را برای ما روشن کند. در این پرونده، دادگاه بدایت اتحادیه پس از تأیید صلاحیت محدود خود در این زمینه اظهار می‌دارد که:

«در ارتباط با گستره کنترلی که باید انجام شود، این نکته بایستی مورد پذیرش

قرار گیرد که شورا در ارتباط با عناصری که باید در وضع یک تحریم مورد توجه قرار گیرد، از حاشیه مانور بالایی برخوردار است. قاضی اتحادیه نمی‌تواند به طور اخص ارزیابی خود از دلایل اثباتی، وقایع و اوضاع و احوال امر را که توجیهی برای تصویب این تحریم‌ها است جانشین ارزیابی شورا نماید. کنترل اعمال شده از سوی دادگاه در خصوص قانونی بودن این تصمیمات باید محدود به بررسی رعایت شکلی دلایل، صحت شرح ماهوی وقایع و نبود خطای بین در ارزیابی حوادث و نیز ممانعت از سوءاستفاده از اختیارات باشد.» (CJCE, OMPI:159)

در همین پرونده، دیوان با اعمال دقت نظر بیشتر نسبت به وقایع، به صورت جزئی رأی دادگاه بدایت را نقض نمود. این دیوان استدلال نمود که اختیارات استصوابی شورا به این نهاد این امکان را نمی‌دهد تحریم‌هایی علیه اشخاص وضع گردد که از سیاست‌های رهبران میانمار سود نمی‌برند. مطابق نظر دیوان «شورا می‌تواند بر مبنای مجازات اقتصادی هدفمند و گزینشی اقدامات محدودکننده‌ای را در مورد مجموعه‌ای از اشخاص مرتبط با یک رژیم سیاسی اتخاذ کند.» با این همه «... برای آنکه بتوان اقدامی را بر اساس مواد ۶۰ و ۳۰۱ معاهده جامعه اروپا تصویب نمود، باید توجه داشت که اقدام اتخاذ شده باید تنها متوجه رهبران این کشورها یا افرادی باشد که به نحوی شرکای این رهبران به شمار می‌آیند.» (TPIUE, 19 mai 2010, Pye Phyo Tay Za c. Conseil, aff. T-70: 181/08) در واقع باید گفت که دیوان برای اجرای اقدامات شورای امنیت تنها به معیار ظاهری اکتفا نمی‌کند و هدف این اقدامات را نیز مورد لحاظ قرار می‌دهد. به تعبیر بهتر اگر اقدامات شورا گزینشی نباشد و افرادی غیر از افراد هدف را مورد آزار قرار دهد، این اقدامات می‌تواند از سوی دیوان مورد ابطال قرار گیرد.

در این حالت یکی از شرایط ماهوی برای اعتبار یک تحریم اقتصادی شکل می‌گیرد؛ در تحریم‌های شخصی باید یک رابطه اثبات شده بین اشخاص ذی‌ربط و کشور ثالثی وجود داشته باشد که هدف تحریم‌ها قرار گرفته است. این شرط مانع

تأملی بر نظام تصویب و نظارت قضایی بر تحریم‌ها در حقوق اتحادیه اروپا ۲۳۳

از تفسیر موسع مواد ۶۰ و ۳۰۱ و اضرار به حقوق اشخاص ثالث می‌گردد. با عنایت به همین نکته است که دیوان در قضیه تحریم‌های میانمار اظهار می‌دارد که اعمال تحریم‌ها نسبت به اشخاص حقیقی تنها به دلیل وجود یک رابطه خانوادگی با افراد مرتبط با رژیم برمه و صرف‌نظر از رفتار شخصی خود آن‌ها قابل توجیه نیست.

یکی دیگر از مواردی که در بحث تحریم‌ها بسیار مورد بحث قرار گرفته است، مسئله صلاحیت قضای اتحادیه در مورد تحریم‌هایی است که در اجرای قطعنامه‌های شورای امنیت وضع شده‌اند. در پرونده اول «کادی»، دادگاه بدایت اتحادیه اظهار داشته بود که اقدامات جامعه اروپا در پذیرش قطعنامه‌های شورای امنیت از مصونیت قضایی برخوردار است:

«تصویب‌نامه مورد اعتراض که در اجرای موضع مشترک شماره ۲۰۰۲/۴۰۲ در سطح جامعه اروپای به تصویب رسیده است، به مثابه سند اجرایی تعهدی بوده است که بر دوش کلیه دولت‌های عضو اتحادیه اروپا به عنوان اعضای ملل متحد سنگینی می‌کرده است. موضوع این تعهد آن بوده است که دولت‌ها موظف‌اند با وضع مصوبه‌ای به تحریم‌های اقتصادی وضع شده علیه اسامه بن‌لادن، شبکه القاعده، طالبان و دیگر اشخاص، گروه‌ها، شرکت‌ها و نهادهای شریک با آن‌ها ترتیب اثر دهند. این تحریم‌ها در حقیقت موضوع قطعنامه‌های شورای امنیت بوده است و در چارچوب فصل هفتم منشور ملل متحد نسبت به آن‌ها تصمیم‌گیری شده است. مقامات واضع تصویب‌نامه اتحادیه اروپا نیز به طور صریح به قطعنامه‌های ۱۲۶۷، ۱۳۳۳ و ۱۳۹۰ شورای امنیت استناد کرده‌اند. در این سیاق نهادهای اتحادیه به درستی اظهار داشته‌اند که بر اساس یک صلاحیت از پیش محدود شده اقدام نموده‌اند و از اختیار مانور مستقلی برخوردار نبوده‌اند. به طور اخص، این نهادها نه می‌توانسته‌اند به طور مستقیم محتوای این قطعنامه‌ها را تغییر دهند و نه چارچوب و ساز و کاری ایجاد کنند که بتواند به چنین تغییری منجر گردد. هر نوع کنترل قانونی بودن یک تصویب‌نامه مورد اعتراض، به ویژه از حیث ترتیبات یا اصول کلی حقوق

اتحادیه اروپا در ارتباط با حمایت از حقوق بنیادین افراد، متضمن این معنا است که دادگاه به قانونی بودن قطعنامه‌های شورای امنیت به عنوان یک موضوع طاریء بررسی نماید. از این رو در پرونده مورد بررسی منبع قانونی نبودن مورد ادعای خواهان را باید در قطعنامه‌های شورای امنیت جُست نه در تحریم‌هایی که در تصویب‌نامه مورد اعتراض آمده است.» (CJCE, arrêt Dorsch Consult c. Conseil (et Commission: point 158)

دیوان دادگستری اتحادیه اروپا اما در مرحله تجدیدنظر استدلال متفاوت و قانع‌کننده‌تری را ارائه نموده است. این دیوان پس از یادآوری استقلال نظم حقوقی جامعه اروپایی و اصل «قانونی بودن» که بر آن اساس تمامی مقررات جامعه می‌توانند تحت کنترل قضایی قرار گیرند، اظهار می‌دارد که از یک سو تصویب‌نامه‌های اجرایی مجازات اقتصادی می‌توانند در برابر مراجع قضایی مورد اعتراض قرار گیرند و از دیگر سو کنترل قضات نمی‌تواند تا حد بررسی قطعنامه‌های ابتدایی شورای امنیت توسعه یابد.

در یکی از آراء دیوان دادگستری اتحادیه آمده است که:

«مسئله از این جنبه دارای اهمیت است که در سیاقی مانند پرونده حاضر کنترل قانونی بودن از سوی قاضی جامعه باید متوجه بررسی مقرراتی باشد که از سوی جامعه اروپایی برای اجرای یک توافق‌نامه بین‌المللی تصویب شده است نه بررسی آن توافق بین‌المللی. به طور خاص در ارتباط با یک مقرره جامعه اروپایی، مانند موضوع مورد رسیدگی که هدف از آن اجرای یک قطعنامه شورای امنیت در قالب فصل هفتم منشور ملل متحد بوده است، این امر بر عهده قاضی اتحادیه نیست تا با توجه به ماده ۲۲۰ معاهده رُم در پی کنترل و بررسی قانونی بودن قطعنامه‌ای باشد که از سوی این رُکن بین‌المللی تصویب شده است؛ چنین کنترلی تنها منحصر و محدود به بررسی انطباق این قطعنامه با «قواعد آمره حقوق بین‌الملل» خواهد بود.» (CJCE, Kadi I: 286-287) با این حال دیوان اتحادیه اروپا تحلیلی از مفهوم

تأملی بر نظام تصویب و نظارت قضایی بر تحریم‌ها در حقوق اتحادیه اروپا ۲۳۵

قاعده آمره ارائه نمی‌دهد و همین امر می‌تواند بعدها منشأ اختلافاتی گردد.
با وجود این دیوان در قالب فرمولی که در رویه دیوان اروپایی حقوق بشر در
استراسبورگ نیز انعکاس یافته است، اظهار می‌دارد که:

«در این پرونده می‌توان ملاحظه نمود که تصویب‌نامه مورد اختلاف نمی‌تواند
به عنوان سندی تلقی گردد که به طور مستقیم قابل استناد به سازمان ملل متحد
است یا در چارچوب اختیارات واگذار شده از سوی شورای امنیت تصویب شده
است.» (CJCE, Kadi I:314)

با این همه باید اذعان داشت که اگرچه صلاحیت محاکم قضایی اتحادیه برای
کنترل اعتبار تحریم‌ها و مجازات اقتصادی به طور اصولی پذیرفته شده است،
گستره این بررسی و کنترل هنوز محل سؤال و مجادله است. دیوان دادگستری
اتحادیه در رأی معروف کادی تلاش کرده است تا حدودی این ابهامات را روش
کند:

«...نهادهای قضایی اتحادیه باید، مطابق با صلاحیتی که بر اساس معاهدات
اتحادیه اروپا به آن‌ها سپرده شده است، کنترل و بررسی کامل قانونی بودن مجموع
اقدامات جامعه را از حیث رعایت حقوق بنیادین انسانی که جزء لاینفک اصول
کلی حقوق این اتحادیه است، انجام دهند.» (CJCE, Kadi I: 326).

ولی نکته اساسی که بعدها مورد اختلاف دادگاه بدایت اتحادیه و دیوان
اتحادیه قرار گرفت، مسئله نقش اختیار ارزیابی شورای اتحادیه بود. سؤال اصلی آن
بود که آیا با وجود اختیارات و قدرت مانور بالای شورا در اتخاذ تصمیمات
سیاسی، در عمل جایی برای نهادهای قضایی باقی می‌ماند؟ در این ارتباط دادگاه
بدایت در یکی از آرای خود اظهار نموده است:

«در ارتباط با کنترلی که از سوی دادگاه اعمال می‌شود، این نهاد قضایی در
بند ۱۵۹ رأی موسوم به OMPI پذیرفته است که شورای اتحادیه در ارتباط با وضع
تحریم‌های اقتصادی و مالی بر اساس مواد ۶، ۳۰۱ و ۳۰۸ معاهده رُم از حاشیه

مانور بالایی برخوردار است. این اختیار مانور به طور خاص مرتبط با ملاحظات سیاسی و اوضاع و احوالی است که اتخاذ چنین تصمیماتی را ایجاب می‌کند. با این همه اگرچه دادگاه می‌پذیرد که شورای دارای حاشیه مانور بالایی در این موضوع است، این امر بدان معنا نیست که این نهاد قضایی باید از تفسیر داده‌های ذی‌ربط خودداری کند. در واقع، قاضی اتحادیه نه تنها باید صحت، دقت، اعتبار و هماهنگی دلایل ارائه شده از سوی شورا را راستی آزمایی کند، بلکه در عین حال باید در پی کنترل این موضوع باشد که آیا مجموع این داده‌ها می‌توانند برای لحاظ شدن و ارزیابی کنونی وضعیت مورد استفاده قرار گیرند. با این حال باید توجه داشت که در چنین بررسی نباید ارزیابی سیاسی و موقعیتی دادگاه، جایگزین ارزیابی شورا گردد». TPIUE, arrêt PMOI : 138. Also see: Arrêt du 22 (novembre) 2007, Espagne/Lenzing, aff. C-525/04. آن چنان که ملاحظه می‌شود دیوان در عین حال که تلاش می‌کند تا مانع از زیاده‌روی و نقض حقوق بنیادین توسط شورا یا دیگر نهادهای اتحادیه گردد، این نکته را در نظر می‌گیرد که نباید نقش مستقل این نهادها در ارزیابی امور نادیده انگاشته شود. آنچه مهم است این حقیقت است که در هر مورد این دادگاه است با بررسی اوضاع و احوال بین نقش مستقل شورا و حفظ حقوق بنیادین نوعی توازن برقرار می‌نماید.

در همین چارچوب، دیوان دادگستری نیز کوشیده است تا ضوابط بیشتری را به این ارزیابی اضافه کند. از نگاه قضات دیوان اتحادیه این امر باید مورد توجه قرار گیرد که عدم تناسبی بین هدف مورد تعقیب و اقدامات اتخاذ شده وجود نداشته باشد. (CJCE, 30 Juillet 1996, Bosphorus : 25)

برای چنین کنترلی این نکته در روبه اتحادیه اروپا لحاظ شده است که هر گونه تصمیمی در مورد تحریم‌ها باید مبتنی بر معیارهای روشن و تعریف شده باشد تا امکان تضمین یک کنترل قضایی نیرومند و مؤثر از سوی قضات وجود داشته باشد. کنترلی که هدف از آن در درجه اول حفظ حقوق بنیادین افراد درگیر در این

تأملی بر نظام تصویب و نظارت قضایی بر تحریم‌ها در حقوق اتحادیه اروپا ۲۳۷

تحریم‌هاست. (F. X. Priollaud et D. Siritzky, 2008: 314) در همین سیاق رأی معروف به «یوسف» در رویه قضایی دیوان اتحادیه اروپا، حائز اهمیت فوق‌العاده‌ای است. در این پرونده قاضی اتحادیه به صراحت اعلام کرد که مقررات شورای امنیت نمی‌تواند رعایت حقوق بنیادین را نادیده بگیرد. (TPICE, arrêt du 21 Septembre 2005, Ahmed Ali Yusuf et Al Barakaat International (Foundation c/ Conseil de l'Union européenne, aff. T-306/01

۴.۲. شرایط اعتبار تحریم‌ها

در مورد تحریم‌های کلی که مستقیماً حق دولت‌های ثالث را محدود می‌کنند، قبل از هر چیز مسئله انطباق این تحریم‌ها با حقوق بشر مردمان این کشورها مطرح می‌شود. ((W. M. Reisman, D. L. Stevick, 1998: 86-141 ولی این مسئله هیچ‌گاه در دعاوی راجع به تحریم‌های اتحادیه اروپا مطرح نشده است. حتی در قضیه بحران یوگسلاوی نیز تنها آثار این تحریم‌ها بر فعالان اقتصادی مطرح گردید. ولی مشروعیت خود تحریم‌ها موضوع حکم دیوان قرار نگرفت. (CJCE, arrêt du 25 juillet 1996, Bosphorus:30) با این همه باید اذعان کرد که در مورد تحریم‌های هدفمند، اتحادیه اروپا توانسته است محدودیت‌های کلی را بر اعتبار تحریم‌ها وضع کند. امروزه مسئله کنترل تحریم‌های وضع شده از سوی نهادهای اتحادیه می‌تواند یکی از دعاوی کلاسیک قابل طرح در برابر محاکم قضایی این سازمان منطقه‌ای را تشکیل دهد. این کنترل دو بخش کنترل «قانونی بودن خارجی» و «قانونی بودن داخلی» را در بر می‌گیرد.

در ارتباط با قانونی بودن خارجی، نهادهای قضایی باید نخست نسبت به صلاحیت و مبانی حاکم بر این صلاحیت اطمینان حاصل کنند. (CJCE, Kadi) (I:158) آنگاه به بررسی تعهدات شکلی بپردازند که باید در تمام مصوبات نهادهای اتحادیه اعمال گردد. از جمله این تعهدات شکلی باید به مسئله تشریح دلایل و

انگیزه‌های اتخاذ آن تصمیم تحریمی اشاره کرد که در هر مورد می‌بایست به صورت شفاف از سوی نهادهای اتحادیه مطرح گردد.

در خصوص آنچه قانونی بودن داخلی خوانده می‌شود نیز معاهده لیسبون در ماده ۲۱۵ خود اشعار می‌دارد:

«نهادهای قضایی باید به منظور اتخاذ اقدامات مذکور در ماده حاضر ترتیبات ضروری در مورد تضمینات حقوقی را رعایت نمایند».

این تضمینات به طور خاص به رعایت حقوق بنیادین اشخاص مربوط می‌شود که هدف این تحریم‌ها قرار می‌گیرند. رویه قضایی اتحادیه اروپا تلاش کرده است تا به احصاء این حقوق بپردازد که ممکن است در طی یک دعوی مرتبط با تحریم‌ها مطرح گردد. به عنوان نمونه می‌توان به برخی از این حقوق ذیلاً اشاره نمود:

- حق استماع از سوی نهادهای ذی‌ربط. در ارتباط با رعایت حق دفاع، بر اساس رویه قضایی تثبیت شده اتحادیه، این حق یک حق بنیادین محسوب می‌گردد. در تمام تصمیم‌گیری‌ها در نهادهای اتحادیه، حتی اگر هیچ قاعده یا رویه‌ای در مورد چگونگی وضع تصمیمات وجود نداشته باشد، حق دفاع افراد موضوع تحریم‌ها باید کاملاً تضمین گردد. این اصل بدان معنا است فردی که در معرض تحریم‌های اقتصادی قرار دارد، باید بتواند به نحو مؤثر و مفید دیدگاه خود را در مورد اتهاماتی که علیه وی مطرح است و موجب طرح مسئله تحریم‌ها شده است، بیان کند و از موضع خود دفاع کند. (TPIUE, Fahas: para. 47) در همین رأی، دیوان نبود امکان دفاع مؤثر در مورد افراد موضوع تحریم را سببی برای نقض تحریم‌های نهادهای این اتحادیه دانسته است. به تعبیر بهتر اگر افراد موضوع تحریم نتوانند دلایل و مستندات احتمالی خود را به سمع مقامات اجرایی دیوان برسانند چنین تحریمی مطابق با حفظ حقوق بنیادین افراد نخواهد بود و لذا می‌تواند از سوی دیوان مورد نقض قرار گیرد.

تأملی بر نظام تصویب و نظارت قضایی بر تحریم‌ها در حقوق اتحادیه اروپا ۲۳۹

- حق بر حمایت قضایی مؤثر. مطابق با رویه قضایی تثبیت شده، اصل حمایت قضایی مؤثر یکی از اصول کلی حقوقی اتحادیه را تشکیل می‌دهد که خود نشأت گرفته از سنت‌های موجود در حقوق اساسی کشورهای عضو اتحادیه است. محتوای این اصل در مواد ۶ و ۱۳ کنوانسیون اروپایی حقوق بشر تدوین گردیده است و ماده ۴۷ از منشور حقوق بنیادین اتحادیه اروپا بر آن مهر تأیید نهاده است. بر این اساس هر فرد ساکن در اتحادیه باید این امکان را داشته باشد تا بتواند از ابزارهای قضایی اتحادیه برای احقاق حقوق بنیادین خود استفاده کند.

- فرض بی‌گناهی متهم یا زمان اثبات بزه. رعایت فرض بی‌گناهی متهم تا زمان اثبات بزه ایجاب می‌کند که حقوق بنیادین این افراد محفوظ بماند. با این حال، این اصل مانع از آن نیست که در صورت لزوم اقدامات تأمینی از سوی دادگاه‌ها یا سایر نهادها علیه افرادی اتخاذ گردد که گناهکاری آن‌ها کاملاً به اثبات نرسیده است؛ اما اتخاذ چنین اقداماتی باید با توجه به سه شرط صورت گیرد: اولاً، این اقدامات باید قبلاً به وسیله قانون پیش بینی شده باشند. ثانیاً به وسیله یک مرجع صالح تصویب گردند. ثالثاً از حیث زمانی جنبه موقت داشته باشند. (TPIUE,) (Fahas: para. 64) در همین ارتباط باید توجه داشت که اگرچه حق مالکیت یک حق مطلق تلقی نمی‌شود و می‌توان محدودیت‌هایی را بدان تحمیل کرد، ولی این محدودیت‌ها باید در چارچوب منافع کلی اتحادیه باشند و نسبت به هدف مورد تعقیب، اصل تناسب رعایت شده باشد. (CJCE, Kadi I: 355)

۵. نتیجه‌گیری

از نقطه نظر حقوق بین‌الملل، مسئله اعتبار تحریم‌های اتحادیه اروپا بیشتر در چارچوب رعایت حقوق بنیادین اشخاص مطرح است. به طور کلی در ارتباط با تحریم‌های اتحادیه اروپا سؤالات بسیاری مطرح می‌شوند که بخشی از آن‌ها در قالب ارتباط حقوق اتحادیه با حقوق بین‌الملل عام قابل طرح است. در یک نگاه

کلی، نهادهای اتحادیه اروپا از یک سو مکلف به رعایت قواعد معاهداتی هستند که دولت‌های عضو اتحادیه اروپا آن‌ها را امضاء کرده‌اند- از جمله نمونه برجسته آن منشور سازمان ملل متحد و از دیگر سو هنجارهای عرفی که باید از سوی اتحادیه رعایت شود. در همین ارتباط آنچه در باب عملکرد محاکم اتحادیه برای حفظ حقوق بنیادین قابل ذکر است، پنهان نشدن آن‌ها در ورای نام نهادهای سیاسی مانند شورای امنیت است. در حالی که این محاکم می‌توانستند به راحتی خود را در ورای نام شورای امنیت سازمان ملل متحد پنهان کنند و آسیب‌های وارده به حقوق اشخاص ثالث در جریان تحریم‌های وضع شده را نادیده انگارند، به صورت ظریف شاهد تأکید این مراجع بر استقلال نظم حقوقی اتحادیه و ضرورت محافظت از حقوق افراد در جریان تحریم‌های وضع شده هستیم. این مسئله در میان سایر سازمان‌های منطقه‌ای مسئله‌ای بی‌نظیر به شمار می‌رود.

در خصوص تعهدات معاهده‌ای اتحادیه و دولت‌های عضو، آنچه در نگاه نخست در ارتباط با تحریم‌ها مطرح می‌گردد، مسئله انطباق تعهدات قراردادی اتحادیه با مسئله تحریم‌هاست. به‌ویژه در حوزه تجارت بین‌الملل، مطابقت تحریم‌های تجاری با مقررات سازمان تجارت جهانی. اتحادیه اروپا در سند غیررسمی که در سال ۲۰۰۵ تحت عنوان «خطوط راهنمای سال ۲۰۰۵ در ارتباط با قواعد سازمان تجارت جهانی و اتحادیه اروپا» منتشر نموده است، به صراحت یادآور شده است که «توافق عمومی تعرفه و تجارت موسوم به گات و توافق عمومی راجع به تجارت خدمات موسوم به گاتس در زمان طرح تحریم‌ها قابل اعمال است».

در عین حال اتحادیه اروپا به عنوان یک تابع حقوق بین‌الملل مکلف به رعایت قواعد عرفی مرتبط با تحریم‌هاست که به طور خاص می‌تواند در مورد سازمان‌های بین‌المللی مصداق داشته باشد. دیوان دادگستری اتحادیه در این مورد به طور صریح اظهار داشته است که «صلاحیت‌های جامعه اروپایی باید توجه به رعایت

تأملی بر نظام تصویب و نظارت قضایی بر تحریم‌ها در حقوق اتحادیه اروپا ۲۴۱

حقوق بین‌الملل اعمال گردد. جامعه به هنگام تصویب یک آئین‌نامه که امتیازات تجاری مندرج در یک توافق‌نامه با کشورهای ثالث را به حالت تعلیق در می‌آورد، ملزم به رعایت حقوق بین‌الملل عرفی است.»

آنچه در این مورد قابل ذکر است این حقیقت است که اتحادیه اروپا به عنوان سازمانی که در پی استقرار «حکومت قانون» است، نمی‌تواند بدون توجه به مبانی حقوق بین‌الملل و از جمله حقوق بشر اقدام به تحریم یک طرف ثالث نماید. ولی در عین حال از یک حقیقت نیز نباید غافل شد؛ اتحادیه اروپا یک عضو مهم در جامعه جهانی است و در عین حال که خود تابع قواعد موجود است، می‌تواند در تغییر قواعد راجع به وضع تحریم‌ها نیز مشارکت داشته باشد و قواعد عرفی راجع به تحریم‌ها را تحت تأثیر قرار دهد. بدون شک حقوق کنونی بر تحریم‌ها در اتحادیه حقوقی پویا و در حال تحول است و تحولات اوضاع بین‌المللی در زمینه صلح و امنیت، می‌تواند آن را تحت تأثیر قرار دهد.

منابع

الف. فارسی

- بیگ زاده، ابراهیم (۱۳۸۹)، حقوق سازمان‌های بین‌المللی، تهران، انتشارات مجمع علمی و فرهنگی مجد.
- دشاب، مهریار (۱۳۸۳)، «منشور حقوق اساسی اتحادیه اروپایی (۷ دسامبر ۲۰۰۷)»، نشریه پژوهش حقوق و سیاست، شماره ۱۳: ۱۶۹-۱۸۸.
- زرنشان، شهرام (۱۳۹۳)، شکل‌گیری و شناسایی حقوق بین‌الملل عرفی، تهران، انتشارات گنج دانش.
- کمالی‌نژاد، حسن (۱۳۹۲)، «رأی دیوان دادگستری اتحادیه اروپایی مبنی بر رد درخواست تجدیدنظر کمیسیون اتحادیه در قضیه کادی ۲»، تازه‌های ملل

متحد، سال اول، شماره ۱۷: ۹-۶.

موسوی، سید فضل الله و بذار، وحید (۱۳۹۵)، «نظارت قضایی محاکم بین‌المللی بر شورای امنیت سازمان ملل متحد»، مجله حقوقی بین‌المللی، شماره ۵۴: ۵۹-۹۰.

موسوی، سید فضل‌الله و چهل‌تنی، سید مهدی و موسوی، سید مهدی (۱۳۹۱)، «بررسی و تحلیل رأی قضیه کادی علیه شورای اتحادیه اروپایی»، فصلنامه پژوهش حقوق، سال چهاردهم، شماره ۴۶: ۱۸۵-۲۰۶.

عابدینی، عبدالله و روزگاری، خلیل (۱۳۹۳)، حقوق مسئولیت سازمانهای بین‌المللی - ترجمه متن و شرح مواد طرح کمیسیون حقوق بین‌الملل سازمان ملل متحد، تهران، انتشارات خرسندی.

ب: لاتین

- ASCENSIO, H. (2006), "Les fins de la sanction externe", in : I. Pingel (dir.), **Les sanctions contre les États en droit communautaire**, Pedone, Paris.
- Borghi, A. (2008), **La législation de l'Union européenne en matière de sanctions internationales et sa compatibilité avec les droits fondamentaux**, Revue trimestrielle de droits de l'homme, 76/2008.
- JCE, **Ben Ali c. Conseil**, aff. T-301/11, JO. C-226, 16 juin (2011).
- CJCE, Grande Chambre, **Gestores Pro Amnistia c. Conseil**, (2009).
- CJCE, Grande Chambre, **arrêt du 27 février** (2007), Segi, aff. C-355/04.
- CJCE, 30 Juillet (1996), **Bosphorus**, §25.
- CJCE, arrêt du 30 juillet (1996), **Bosphorus**, §25.
- CJCE, 24 novembre (1992), **Poulsen et Diva Navigation**, aff. C-286/90, CJCE, 16 juin 1998, A. Rack GmbH & Co. C. Hauptzollant Mainz, aff. C-162/96.
- CIJ, arrêt, 20 Septembre 1974, **Essais nucléaires** (Nouvelle-Zélande c. France), Rec. (1974).
- CJUE, Grande Chambre, 16 novembre (2011), **Bank melli c. Conseil**, aff. C-548-09.
- CJCE, arrêt, 14 janvier (1997), **The Queen, ex parte Centro-Com Srl c. HM Treasury et Bank of England** aff. C-124/95.
- CJCE, 3 juin (2008), **Intertanko**, aff. C-308/06
- CJCE, 3 Septembre (2008), **Kadi c. Conseil**.

- Conseil, 2 décembre** (2005), doc. 6749/05 PESC 159 FIN 80.
- De Wilde D'estmael, T. (2001), "L'élaboration du droit des sanctions économiques communautaires", **Droit et Société**, vol. 49.
- Dailler, P., (2005), "Les opérations multinationales consécutives à des conflits armés en vue du rétablissement de la paix", **RCADI**, vol. 314.
- Dailler, P., FORTEAU, M. et A. PELLET, (2009), "Droit international public (Nguyen Quoc Dinh)", **LGDJ**, Paris, 8^{ème} CJCE, 7 janvier (1973), **Commission c. Italie**, aff. 39/72.
- Décision 2011/137/PESC**, J.O. L. 58 du 3 mars (2011).
- Décision 2010/800/PESC** du 22 décembre (2010).
- Forteau, M. (2006), "Le dépassement de l'effet relatif de la Charte", in: R. Chemain et A. PELLET (dir.), **La Charte des Nations Unies: Constitution mondiale**, Pedone, Paris.
- HM Treasury v. Mohammad Jabar Ahmed and others (FC)**, 27 janvier, (2010) UKSC 2.
- Jacque, P. (2000), "L'Union européenne et les sanctions décidées par l'Organisation des Nations Unies", in : R. Mehdi (dir.), **Les Nations Unies et les sanctions : quelle efficacité ?** Pedone, Paris
- JOCE n. L 139 du 29 mai** (2002).
- Kuijper, P. (2006), "Les mesures commerciales à l'encontre d'États tiers. Tendances de la pratique", in : I. Pinjel (dir.), **Les sanctions contre les États en droit communautaire**, Pedone, Paris.
- Kadi c. Conseil, aff. Jointes C-402/05 P et C-415/05**, (2008). TPICE, 21 septembre (2005), **Kadi c. Conseil et Commission**, aff. T-315/01.
- Kamto, M. (1995), "Europe intégrée et sanctions internationales : des communautés européennes à l'Union européenne", **African Journal of International and Comparative Law**, Vol. 7.e éd.
- Lettre de la présidence grecque, 5 juillet** (1991), (S/22775).
- Liégeois, M. (2015), "Le rôle des organisations régionales dans le maintien de la paix et de la sécurité internationale", Available in : https://www.uclouvain.be/cps/ucl/doc/spri/images/Communication_M_Liegeois.pdf.
- Pellet, A., et A. Miron, (2012), "Sanctions", in: R. Wolfrum (ed.), **Encyclopaedia of Public International Law**, Max-Planck Institute/Oxford UP, vol. IX.
- Pellet, A., (2002), "Les articles de la CDI sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite ; suite – et fin ?", **AFDI**.
- Rapport de la CDI sur sa 64^{ème} session**, (2014), Assemblée générale, documents officiels, 66^{ème} session, supplément n 10 (A/66/10).
- Reisman, W. M., Stevick, D. L. (1998), "The Applicability of

International Law Standards to United Nations Economic Programmes”, *EJIL*, vol. 9.

Règlement n. 204/2011/UE du Conseil du 2 mars (2011).

Tpice, arrêt du 21 Septembre (2005), Ahmed Ali Yusuf et Al Barakaat International Foundation c/ Conseil de l’Union européenne, aff. T-306/01.

TPIUE, 19 mi 2010, **Py Phy Tay Za c. Conseil**, aff. T-181/08.

Tehindraznarivelo, V. D.L. (2004), **Les sanctions de l'Union africaine contre les coups d'État et autres changements anticonstitutionnels de gouvernement : potentialités et mesures de renforcement**, African Yearbook of International Law.

Tpiue, arrêt PMOI, §138. Also see : Arrêt du 22 novembre (2007), Espagne/Lenzing, aff. C-525/04.

TPICE, 21 septembre (2005), Kadi c. Conseil et Commission, aff. T-315/01.