

مطالعات حقوق تطبیقی

دوره ۸، شماره ۱

بهار و تابستان ۱۳۹۶

صفحات ۲۴۹ تا ۲۷۵

بررسی اجرای تحریم در سازمان‌های منطقه‌ای با تأکید بر

اتحادیه اروپا

عبدالله عابدینی*

عضو هیئت علمی دانشکده حقوق پردیس فارابی، دانشگاه تهران

علیرضا ابراهیم گل

عضو هیئت علمی دانشکده حقوق پردیس فارابی، دانشگاه تهران

(Email: a.r.ebrahimgol@ut.ac.ir)

(تاریخ دریافت: ۱۳۹۵/۰۲/۳۱ - تاریخ پذیرش: ۱۳۹۵/۰۹/۰۹)

چکیده

تحریم ابزاری است که از طریق آن، کشورها و سازمان‌های بین‌المللی و منطقه‌ای قصد اثرگذاری بر رفتار دولت‌های عضو یا غیرعضو خود را دارند. در خصوص اتخاذ و اعمال تحریم از سوی سازمان ملل متحد نوشتارهای بسیاری وجود دارد که ابعاد موضوع را تبیین و تشریح کرده است. اما در این میان سازمان‌های منطقه‌ای به زمینه خاص تحریم توجه اندکی نشان داده‌اند. در این خصوص اعمال تحریم از سوی سازمان‌هایی چون اتحادیه آفریقا، اکواس، سازمان کشورهای امریکایی و اتحادیه اروپا قابل ذکر است. هر کدام از این سازمان‌ها، مبانی مشابه و گاه متفاوتی را برای اعمال تحریم در اسناد مؤسس و عملکرد خود مد نظر قرار می‌دهند. گاهی نیز مشاهده شده است که این سازمان‌ها خود را تابع تصمیمات شورای امنیت سازمان ملل می‌دانند و در راستای اجرای تحریم‌های وضع‌شده از جانب شورا گام برمی‌دارند. نوشتار حاضر در پی بررسی حقوق و رویه برخی از مهم‌ترین سازمان‌های منطقه‌ای در اعمال تحریم است.

واژگان کلیدی

اتحادیه اروپا، اتحادیه آفریقا، تحریم، سازمان ملل متحد، سازمان‌های منطقه‌ای.

مقدمه

در کنار تحریم‌های یک‌جانبه‌ای که دولت‌ها خود مبادرت به اعمال آن می‌نمایند، سازمان‌های بین‌المللی و منطقه‌ای نیز از این ابزار برای دستیابی به اهداف خویش استفاده می‌کنند (Gowlland-Debbas, 2004, p.45). به‌طور مشخص، سازمان ملل در این باره اقدامات متعددی را از اواخر دهه شصت میلادی در خصوص اعمال تحریم علیه اعضای خود انجام داده است و فزونی به‌کارگیری این ابزار در دهه نود میلادی تا حدی بوده است که برخی این دوره را دهه تحریم نام‌گذاری کرده‌اند (Cortright and Lopez, 2000)؛ اقداماتی که به دلیل گستره موضوعی و اعضای سازمان، بسیار فراگیر بوده و شورای امنیت به‌واسطه اختیاراتی که بر اساس منشور در زمینه حفظ صلح و امنیت بین‌المللی به آن محول شده است، توان اجرای آن را دست‌کم در وادی نظریه دارد. اما اینکه در عمل این اجرا به چه شکل بوده و اثرگذاری لازم را از نظر اعضای شورای امنیت داشته است یا خیر، موضوع دیگری است که جدای از قانونی بودن یا نبودن قطعنامه یا قطعنامه‌های تحریمی مربوط، به سازوکارهای ملل متحد و خواست سیاسی و توان اقتصادی دولت‌های عضو باز می‌گردد (Hakimdar, 2013). (p.63)

از طرفی، سازمان‌های منطقه‌ای هم به لحاظ پیوندهای جغرافیایی و همچنین به لحاظ خواست سیاسی که نتیجه هم‌گرایی بیشتر اعضا در راستای ایجاد وحدت و یکپارچگی است، اقدامات جدی‌تری را در خصوص نظریه و عمل از خود نشان داده‌اند. به عبارت دیگر، به‌واسطه اختیاراتی که اساسنامه سازمان‌های منطقه‌ای به آن‌ها بخشیده است و هم به لحاظ هم‌گرایی سیاسی که میان اعضا وجود دارد، در صورت تحریم دولت یا موجودیت هدف، امکانات سازمانی و دولتی اعضا برای اجرای هرچه نیرومندتر تحریم‌ها بسیج خواهند شد. به‌واقع، در سال‌های اخیر شاهد اقدامات تحریمی از سوی سازمان‌های منطقه‌ای بوده‌ایم و بنا به اقتضات سیاسی و حقوق بشری، تدابیر محدودکننده‌ای علیه دولت‌های منطقه‌ای یا خارج از منطقه خاص جغرافیایی اعمال شده است. این‌گونه عملکرد را می‌توان در رفتار سازمانی اعضای اتحادیه اروپا و اتحادیه آفریقا در طول سالیان اخیر ملاحظه کرد. در قسمت‌های بعدی بیشتر در این زمینه خواهیم گفت.

با این حال، همان‌گونه که به‌درستی اشاره شد، وجود لایه‌های تحریمی متعدد بین‌المللی، منطقه‌ای و حتی ملی موجب شده است تا به طرح چالش‌هایی همچون مؤثر بودن تحریم‌های اعمالی، اجرای گزینشی تحریم‌ها، تفاوت در منافع ملی دولت‌های مجری تحریم‌ها، و آشفتگی در اعمال تحریم‌های مختلف پرداخته شود و در عین حال، برخی در پی رفع این نقیصه و ارائه راه‌حلی در این زمینه بر آیند (Carisch et al, 2014, p.16). البته این تعدد اتخاذ تحریم به‌نوبه

خود می‌تواند آثار تقویت‌کننده بر اعمال فشار بر موجودیت تحریم داشته باشد و وی را به سوی خواسته‌های سازمان تحریم‌کننده سوق دهد. از طرفی دیگر، اتخاذ تحریم از سوی سازمان‌های منطقه‌ای که به دنبال اعمال تحریم از جانب شورای امنیت سازمان ملل هستند، می‌تواند موجب مشروعیت هرچه بیشتر این اقدامات محدودکننده شود (Bethlehem, 2004, p.124).

باین حال، آنچه در عمل رخ داده این است که جز در مواردی اندک، سازمان‌های منطقه‌ای، رویکردی مبتنی بر غیرهم‌گرایی را در خصوص اعمال تحریم علیه موجودیت هدف برگزیده‌اند. این موارد، زمانی قابل سنجش هستند که با عیار اقدامات تحریمی مرجعی بین‌المللی چون شورای امنیت سازمان ملل به آزمون گذارده شوند؛ موضوعی که می‌تواند به ناکارآمدی تحریم‌های شورای امنیت منجر گردد^۱. در غیر این صورت، یک سازمان بر اساس سند مؤسس خویش این حق را خواهد داشت تا بر مبنای اراده و خواست مشترک اعضا برای رسیدن به خواست مشترک اعضا گام بردارد. این خواست می‌تواند اعمال تحریم بر اثر نقض فاحش حقوق بشر و یا تغییر رژیم حکومتی بدون مبنای قانون اساسی باشد. بر همین اساس، برخی از صاحب‌نظران معتقدند که شناسایی اصول مشترک، تصویب یک پروتکل در این خصوص یا ایجاد فرایندی برای تقویت متقابل سیاست‌های تحریمی سازمان‌ها می‌تواند به همکاری مؤثرتر شورای امنیت و سازمان‌های منطقه‌ای بینجامد (Carisch et al, ibid).

شایان ذکر است که در مورد تحریم‌های اعمالی علیه ایران در دوران پیش و پس از برجام، اتحادیه اروپا تنها سازمان منطقه‌ای است که تاکنون اقدامات محدودکننده و تحریمی را علیه ایران وضع و اجرا کرده است. دیگر سازمان‌های منطقه‌ای اقدامی را در راستای اجرایی نمودن تحریم‌ها علیه ایران انجام نداده‌اند. هرچند ناگفته پیداست، اعضای این‌گونه سازمان‌ها به‌واسطه عضویت در سازمان ملل متحد، به‌طور انفرادی به تبعیت از تصمیمات شورای امنیت در این زمینه ملزم هستند و حدود ۱۳۰ دولت از ۲۰۶ دولت عضو ملل متحد، گزارش‌هایی را در خصوص اجرای تحریم‌های شورای امنیت به کمیته تحریمی ۱۷۳۷ ارائه نموده‌اند. به نظر می‌رسد که دلایل چندی در زمینه تصویب نشدن مصوبات لازم برای اجرای تحریم‌های شورای امنیت علیه ایران در سازمان‌های منطقه‌ای وجود داشته باشد.

۱. البته در این گزارش به این موضوع نیز توجه داده شده است که هنگامی که شورای امنیت به‌واسطه سیستم رأی‌گیری خود بر مبنای حق وتوی اعضای دائم به بن‌بست می‌رسد، سازمان‌های منطقه‌ای می‌توانند نقش جایگزین را برای اقدامات لازمی که مسئول اولیه صلح و امنیت بین‌المللی باید به‌جای می‌آورد، ایفا کنند. حتی این مورد در درون نظام ملل متحد نیز با تعلیق عضویت لیبی از شورای حقوق بشر قابل مشاهده است. چنین تعلیق عضویتی در گروه کشورهای عرب درباره سوریه و اعمال تحریم از سوی اتحادیه اروپا در خصوص کره شمالی به‌وقوع پیوست. ر.ک. Carisch et al, ibid.

این دلایل کمابیش مشابه دلایل سایر دولت‌هایی است که گزارشی را به کمیته تحریمی ۱۷۳۷ ارائه نداده‌اند.^۱

نبود خواست سیاسی و نبود توان مالی و اداری و حتی سازوکارهای قضایی لازم، عمده‌ترین علت‌های اجرایی نشدن تحریم علیه ایران در سازمان‌های منطقه‌ای به‌جز اتحادیه اروپا است. علت این موارد نیز روشن است؛ عضویت کشورهای جهان سوم که از نظر سیاسی دیدگاهی مشابه ایران به شورای امنیت سازمان ملل و دولت‌های غربی دارند. بسیاری از دولت‌های جهان سوم، به‌خصوص دولت‌های آفریقایی و آسیایی که سابقه استعمار و رفتار دوگانه و گاه زورگویانه را در روابط خود با اعضای دائم شورای امنیت تجربه کرده‌اند، ترجیح می‌دهند که به خواسته‌های دولت‌های یادشده تن ندهند. همچنین، کشورهای جهان سوم عمدتاً کشورهای هستند که از نظر عناصر اقتصادی و اداری در دسته‌بندی جهان سوم جای گرفته‌اند، در نتیجه، عدم کفایت ظرفیت‌های مالی، اداری و قضایی مناسب شورای امنیت برای اجرای تحریم‌های مربوط، دلیل دیگر این امر شمرده می‌شود.

بنابراین، در ادامه بحث، نخست به اختصار به موضوع کلی تحریم‌های اتخاذی در چارچوب سازمان‌های منطقه‌ای می‌پردازیم و در قسمت بعد، به‌طور مشخص چارچوب‌های تحریم‌های اتخاذی اتحادیه اروپا و مبانی و عملکرد آن را بررسی خواهیم کرد.

اجرای تحریم در سازمان‌های منطقه‌ای

با نگاهی به عملکرد سازمان‌های منطقه‌ای مشاهده می‌کنیم که این نهادها در صورت تخلف یکی از اعضا، گاه دست به اعمال تحریم‌هایی می‌زنند که در قالب اسناد و رویه سازمان مربوط وجود دارد. این نحوه عملکرد از منظر برخی از صاحب‌نظران اگرچه تا پیش از این به دلیل درحاشیه قرار گرفتن تحریم‌های منطقه‌ای، زیر سایه تحریم‌های شورای امنیت ملل متحد به‌ندرت انجام می‌شد، اما روزگاری است که فعالیت سازمان‌های منطقه‌ای در عرصه اعمال و اجرای تحریم رو به فزونی نهاده است (Charron, 2013, p.78). شاهد مثال این موضوع نیز

۱. از میان ۱۹۳ عضو فعلی ملل متحد، ۷۶ دولت گزارشی در خصوص اجرای تحریم‌های شورای امنیت در خصوص ایران ارائه نداده‌اند. ضمن اینکه در تعدادی از گزارش‌های ارائه‌شده نیز به شکلی بسیار کلی به موضوع تبعیت از تصمیمات شورا و اطلاع مفاد قطعنامه‌های شورا به نهادهای دولتی خویش اکتفا شده است. این موضوع زمانی که در چهار گزارش تکرار می‌شود و یا از میان چهار گزارش صرفاً دو گزارش ارسال می‌گردد، همگی نشان‌دهنده این موضوع می‌تواند باشد که خواست سیاسی و حتی توان اداری و اجرایی برای اعمال و اجرای تصمیمات شورای امنیت وجود ندارد یا در عمل بسیار کم‌رنگ و بی‌اثر است. برای مشاهده شمار اعضای ملل متحد، ر.ک. <http://www.un.org/en/members/index.shtml>

اقداماتی است که اتحادیه اروپا در خصوص موارد متخلفانه ادعایی چون نقض حقوق بشر و یا اشاعه سلاح‌های هسته‌ای علیه تعداد قابل توجهی از کشورهای اعمال می‌نماید که نشان از عزم سیاسی و توان اقتصادی برای انجام امور اداری و اجرایی تحریم‌های مربوطه دارد. در این خصوص می‌توان به مواردی اشاره کرد: تحریم علیه ترکیه برای بازگرداندن دموکراسی در سال‌های ۱۹۸۱ تا ۱۹۸۶م؛ تحریم علیه یوگسلاوی سابق در سال‌های ۱۹۹۱ تا ۲۰۰۱م؛ تحریم علیه کشورهای افریقای جنوبی، نیجریه، ساحل عاج، زیمبابوه و جمهوری افریقای مرکزی و گینه؛ تحریم علیه ازبکستان و حماس و در سال‌های اخیر، اوکراین و روسیه، از جمله این موارد است.^۱ این نکته در خصوص گستره و عمق تحریم‌های اتحادیه اروپا علیه ایران بیشتر خودنمایی می‌نماید. اعمال تحریم از سوی سازمان کشورهای عربی علیه رژیم صهیونیستی در خصوص موارد مرتبط با اشغال فلسطین نیز در این زمینه گفتنی است. (Carter, 2011, para. 23).

پرسشی کلی که ممکن است در اینجا مطرح شود این است که آیا به فرض برداشته شدن تحریم‌ها از سوی شورای امنیت، سازمان‌های منطقه‌ای که مبادرت به اجرایی نمودن تحریم‌های شورا در نظم حقوقی خود نموده‌اند، همچنان می‌توانند به ابتکار خود تحریم‌های مورد نظر خویش را دنبال کنند؟ به عبارت دیگر، آیا سازمان‌های منطقه‌ای در اعمال تحریم تابع شورای امنیت هستند؟ با بررسی اسناد سازمان‌های منطقه‌ای و به‌ویژه سند مؤسس و رویه استقرار یافته آن‌ها می‌توان به این نتیجه رسید که سازمان‌های منطقه‌ای در اعمال تحریم علیه اعضای خویش، از آزادی عمل برخوردار هستند. از یک سو، سازمان‌ها عضو ملل متحد نیستند و از نظر حقوقی لزومی به تبعیت از تصمیمات فصل هفتمی شورای امنیت ندارند. از طرف دیگر، به فرض وجود چنین تبعیتی به‌واسطه پذیرش و اقرار سازمان منطقه‌ای مربوط به پیروی از تصمیمات شورای امنیت، ممکن است باز این سازمان‌ها توان سیاسی یا اقتصادی لازم را برای اجرای تحریم‌ها نداشته باشند. نکته مهم‌تر اینکه سند مؤسس برخی سازمان‌های منطقه‌ای اجازه اعمال تحریم را در قبال اعضا و حتی موجودیت‌های غیرعضو نیز اعطا نموده است. نمونه بارز این‌گونه سازمان‌ها، اتحادیه اروپا است که می‌تواند علیه اشخاص ثالث نیز تدابیر محدودکننده‌ای را وضع نماید. ضمن اینکه باید به این نکته نیز توجه نمود که به‌طور کلی، سازوکار تحریم، ابزاری سازمانی است که از سوی سازمان‌ها و نهادهای بین‌المللی و منطقه‌ای به کار گرفته می‌شود تا عضو متخلف یا طرف ثالث را در قبال عمل ناقض موازین سازمان به اصلاح رفتار و درپیش گرفتن عملکردی متناسب با سیاست و تصمیمات سازمان وادار نماید.

Bethlehem, op.cit, p. 124

۱. برای مشاهده لیستی از تحریم‌های سابق اتحادیه اروپا، رک.

بنابراین، حتی در فرضی که سازمانی منطقه‌ای در قبال تصمیمات شورای امنیت اقدام خاصی را به عمل نیاورد، شورای امنیت نمی‌تواند سازمان یادشده را به تبعیت از تصمیم خویش وادار سازد؛ مگر اینکه پیوندی قانونی برای این‌گونه اجبار وجود داشته باشد.^۱

پرسش بعدی که ممکن است در این باره مطرح شود این است که ارتباط میان ماده ۵۳ منشور و سازمان‌های منطقه‌ای به خصوص در زمان اعمال تحریم‌ها چگونه است؟ بر اساس ماده پیش‌گفته، شورای امنیت می‌تواند در راستای اجرای اختیارات مربوط به اقدامات اجرایی از سازمان‌های منطقه‌ای استفاده نماید. نکته‌ای که به آن توجه داده شده، این است که استفاده از امکانات سازمان‌های منطقه‌ای صرفاً زمانی امکان‌پذیر است که برابر ماده ۴۲ منشور، شورای امنیت قصد استفاده از زور را داشته باشد، زیرا ماده از لحن و بیانی استفاده می‌کند که سازمان‌های یادشده را از اجرای اقدامات اجرایی بدون هماهنگی با شورای امنیت برحذر می‌دارد. این درحالی است که برابر ماده ۵۲، سازمان‌های منطقه‌ای می‌توانند در عرصه‌های مربوط به حفظ صلح و امنیت بین‌المللی تأسیس شوند، اما این امر به معنای آن نیست که در اقدامات تحریمی که سازمان‌های مربوط برای حفظ و اعاده صلح و امنیت منطقه‌ای و بر اساس

۱. برخی حقوق‌دانان در نقطه مقابل این دیدگاه، معتقدند که تصمیمات شورای امنیت برای سازمان‌های بین‌المللی و منطقه‌ای نیز الزام‌آور تلقی می‌شود. کمیسیون حقوق بین‌الملل در تفسیر ماده ۶۷ طرح پیش‌نویس مواد مربوط به مسئولیت سازمان‌های بین‌المللی به این مقوله پرداخته است. کمیسیون معتقد است که «احتمال طرح این سؤال در مورد سازمان‌ها وجود دارد، زیرا سازمان‌ها عضو سازمان ملل متحد نبوده و از این‌رو، به طور رسمی توافق نموده‌اند که ملزم به منشور باشند. با این که امکان دارد مبنای حقوقی اولویت تعهدات مندرج در منشور بر سازمان‌های بین‌المللی متفاوت از مبنای حقوقی مشابه آن در ارتباط با دولت‌ها باشد، اما در نهایت این نتیجه حاصل می‌شود که منشور در مورد سازمان‌های بین‌المللی نیز از اولویت برخوردار است. برای نمونه، شورای امنیت به هنگام ایجاد تحریمی نظامی، همه مخاطبان تصمیمش را ملزم به عدم تبعیت از تعهداتی می‌کند که پیشتر به موجب معاهدات ناظر به فراهم آوردن تجهیزات نظامی بر عهده گرفته‌اند. در این حالت، شورای امنیت بین دولت‌ها و سازمان‌های بین‌المللی قابل به تفکیک نمی‌شود». همچنین، دو نقل قول از دو حقوق‌دان برای تقویت بحث گزارشگر کمیسیون آقای جورجیو گایا در پانوشته این تفسیر درج می‌گردد. یکی اینکه ماده ۱۰۳ منشور ملل متحد بر اسناد مؤسس سازمان‌های بین‌المللی اولویت دارد (لوارز) و دیگری اینکه سازمان‌های بین‌الدول عموماً ملزم به پیروی از قطعنامه‌های شورای امنیت هستند (فاسبندر). با این حال، به نظر می‌رسد تا زمانی که سازمان‌های بین‌المللی و منطقه‌ای به ابتکار خود تعهدی را در قبال تصمیمات شورای امنیت نپذیرند، شورا نمی‌تواند در قبال سرپیچی و عدم اجرای تصمیماتش آنها را به شکلی وادار به این کار نماید؛ مانند اینکه آنها را تحریم کند. برای مطالعه بیشتر، ر.ک.

R.H. Lauwaars, The Interrelationship between United Nations Law and the Law of Other International Organizations, Michigan Law Review, Vol. 82, 1983-1984; B. Fassbender, The United Nations Charter as Constitution of the International Community, Columbia Journal of Transnational Law, Vol. 36, 1998; Sebastian Boh, Sanctions by the United Nations Security Council and the European Community, EJIL, Vol. 4, 1993, pp. 262-265.

موازن مرتب با سازمان همچون سند مؤسس انجام می‌دهند، باید شورای امنیت اجازه لازم را صادر نماید. بنابراین، سازمان‌های منطقه‌ای نیز همانند دولت‌ها از توسل به زور منع شده‌اند و در این خصوص باید تحت نظارت شورای امنیت اقدامات قهری مورد نظر خود را انجام دهند. اما در حیطه اقدامات غیرقهری این تجویز شورای امنیت لازم نیست (Walter, 1997, p.129). (134).

جدول ۱. تحریم‌های اتخاذی از سوی سازمان‌های منطقه‌ای (Carisch et al, op.cit, p.17)

اتحادیه آفریقا	اتحادیه اروپا	سازمان
۱۱	۴۸	تعداد تحریم‌هایی که تاکنون اعمال شده‌اند
۳	۳۹	تعداد تحریم‌هایی که در حال حاضر اعمال می‌شوند
افریقای مرکزی، کومور، ساحل عاج، مصر، گینه، گینه بیسائو، ماداگاسکار، مالی، موریتانی، نیجر، توگو.	افغانستان، القاعده، بلاروس، بوسنی و هرزگوین، برمه، بروندي، افریقای مرکزی، چین، کومور، ساحل عاج، کره شمالی، کنگو، مصر، گینه استوایی، اریتره، اتیوپی، صربستان، فیجی، گامبیا، گواتمالا، گینه، گینه بیسائو، هائیتی، ایران، عراق، کنیا، لبنان، لیبیا، لیبی، ماداگاسکار، مالاوی، مالی، موریتانی، مولداوی، نیجر، نیجریه، رواندا، سیرالئون، سومالی، سودان جنوبی، سودان، سوریه، توگو، تونس، ایالات متحده آمریکا، ازبکستان، زیمبابوه.	کشورهایی که تحریم نسبت به آنها اعمال شده است

۱. اتحادیه آفریقا

از نمونه‌های دیگر در طول تاریخ اعمال تحریم‌ها از سوی سازمان‌های منطقه‌ای، می‌توان به تحریم پرتغال از سوی سازمان وحدت آفریقای سابق (اتحادیه آفریقای فعلی) در خصوص اعمال فشار برای رهاسازی سرزمین‌های تحت استعمار خود در این قاره بین سال‌های ۱۹۶۳ تا

۱۹۷۴م اشاره داشت. یکی از تحلیل‌گران با مقایسه دلایل تحریم در چارچوب شورای امنیت سازمان ملل و اتحادیه آفریقا اعلام می‌دارد که اگرچه شورای امنیت در سه حوزه تروریسم، اشاعه سلاح‌های کشتار جمعی و جنگ میان دولت‌ها و ناآرامی‌های داخلی وارد عمل شده، اما اتحادیه آفریقا بیشتر متمرکز بر شرایط سیاسی داخلی است؛ به طوری که در ده سال اخیر، به واسطه رخدادهای سیاسی و نبود ثبات در کشورهای آفریقایی، اقدامات تحریمی چندی از جانب اتحادیه آفریقا وضع و اجرا شده است (Boon, 2013, <http://opiniojuris.org>).

نکته دیگر در این خصوص این است که به این دلیل که عمده ناآرامی‌های داخلی در سطح جهان در قرن گذشته در قاره آفریقا به وقوع پیوسته، در نتیجه نخستین و بیشترین تحریم‌های اعمال شده از سوی شورای امنیت نیز تا به حال علیه کشورهای این منطقه بوده است؛ به طوری که در حال حاضر از میان پانزده رژیم تحریمی شورای امنیت، هشت رژیم مربوط به کشورهای آفریقایی کنگو، سودان، لیبیا، آفریقای مرکزی، سومالی و اریتره، گینه بیسائو، ساحل عاج و لیبی است (<http://www.un.org/en/sc/subsidiary/>).

بر اساس سند مؤسس اتحادیه آفریقا، امکان اعمال تحریم علیه اعضا وجود دارد. برابر ماده ۲۳ این سند که ذیل عنوان «تحمیل تحریم» قرار دارد، دو حالت برای اعمال تحریم علیه اعضای اتحادیه وجود دارد: نخست، هنگامی که یکی از اعضا مایل به پرداخت حق عضویت خود نباشد که در این حالت، اقدامات تحریمی مانند نداشتن اجازه سخن گفتن در جلسات، نداشتن حق رأی و برخوردار نبودن از هرگونه فعالیت‌های سازمان، مد نظر قرار خواهد گرفت. معمولاً این گونه تحریم‌ها از سوی رکنی به نام شورای اجرایی اتحادیه به اجرا درمی‌آید.

دوم، زمانی است که یکی از اعضا تصمیمات و سیاست‌های سازمان را اجرا نکند. در این حالت، بر اساس بند دوم ماده ۲۳ سند مؤسس، اقدامات شدیدتری مانند قطع راه‌های ارتباطی و حمل و نقل موجود میان اعضا با عضو متخلف و همچنین اقدامات سیاسی و اقتصادی مقتضی که از جانب مجمع عمومی اتحادیه آفریقا راجع به آن تصمیم‌گیری خواهد شد، اعمال می‌شود (Constitutive Act of African Union, 2000). این مقرر مشابه ماده ۴۱ منشور است که اجازه اقدامات غیرقهری را به اعضای اتحادیه می‌دهد. برخی حقوق‌دانان آفریقایی معتقدند که مجمع عمومی اتحادیه آفریقا می‌تواند بر اساس اختیاری که در بند هشتم از ماده ۴ سند مؤسس به آن اعطا شده است، در شرایط و احوال فاجعه‌باری همچون جرائم جنگی، جرائم علیه بشریت و ژنوسید در امور داخلی دولت‌ها وارد شود و اقدامات لازم را انجام دهد. به همین دلیل، ایشان بر این باورند که با پیوند بند دوم ماده ۲۳ و بند هشتم از ماده ۴ سند مؤسس، مجمع عمومی می‌تواند اجازه اقدامات قهری را در زمان ارتکاب جرائم یادشده و

همچنین در زمان سقوط حکومت‌های افریقایی از طریق خارج از فرایند قانون اساسی کشور مورد نظر صادر نماید (Endulo, 2012, p.266-267).

ضمن اینکه ماده ۳۰ سند مؤسس یادشده نیز اشعار می‌دارد، در صورتی که حکومتی از روش‌های پیش‌بینی شده در قانون اساسی کشور مربوط به قدرت نرسد، عضویت این کشور در اتحادیه معلق خواهد شد. چنین اقدامی در سال‌های اخیر به‌واسطه اقدامات برخاسته از کودتای نظامی در برخی از کشورهای افریقایی به‌وقوع پیوست که اتحادیه نیز در مواردی از این ماده استفاده کرد و عضویت کشورهای چاد، ساحل عاج، افریقای مرکزی و کنگو را تعلیق نمود.^۱ اعمال این‌گونه تحریم‌ها از سوی رکنی با عنوان «شورای صلح و امنیت» اتحادیه اجرایی می‌شود. تحریم افریقای مرکزی در سال‌های ۲۰۰۳ تا ۲۰۰۵ م، تحریم توگو از فوریه ۲۰۰۵ تا می ۲۰۰۵، تحریم موریتانی از آگوست ۲۰۰۵ تا آوریل ۲۰۰۷ و از آگوست ۲۰۰۸ تا ژوئن ۲۰۰۹، تحریم گینه از دسامبر ۲۰۰۸ تا دسامبر ۲۰۱۰، تحریم نیجر از آگوست ۲۰۰۹ تا مارس ۲۰۱۱، تحریم ساحل عاج از دسامبر ۲۰۱۰ تا آوریل ۲۰۱۱ و تحریم ماداگاسکار از مارس ۲۰۰۹ تاکنون از نمونه تحریم‌هایی است که به دلیل برکناری حکومت وقت کشور خارج از فرایند قانون اساسی، اعمال شده است.^۲ نکته پایانی که در خصوص اعمال تحریم از سوی اتحادیه افریقا قابل توجه است اینکه مدت زمان تحریم برخلاف تحریم‌های شورای امنیت سازمان ملل مشخص و محدود است. این نکته را می‌توان از تاریخ تحریم‌هایی که در بالا بیان شد، به‌خوبی برداشت نمود.

۲. جامعه اقتصادی کشورهای افریقای شرقی

تحریم جامعه اقتصادی کشورهای افریقای شرقی (اکواس) (Economic Community of West African States (ECOWAS)) علیه کشور لیبریا در سال ۱۹۹۲ تا ۱۹۹۸ م و

۱. برای مثال، اتحادیه افریقا پس از کودتای نظامی در کشور مالی و سقوط دولت این کشور، در مارس ۲۰۱۲ مالی را تحریم کرد و در حال حاضر نیز در دسته کشورهای قرار دارد که بر اساس اعلام تارنمای این سازمان، تحت تحریم سیاسی قرار گرفته است. برای مشاهده خبر تحریم مالی و افریقای مرکزی به دلیل وقوع کودتا در این کشورها، ر.ک.

Mali suspended from African Union, 23 March 2012, available at:
<http://www.theguardian.com/world/2012/mar/23/mali-suspended-african-union-coup>
 Central African Republic, available at:
<http://www.genocidewatch.org/centralafricanrepublic.html>

۲. برای مطالعه بیشتر در خصوص تحریم‌های اتحادیه افریقا، ر.ک.

Konstantinos D. Magliveras, Revised version of a paper presented at an Expert Roundtable on "The African Union: The First Ten Years" which was organized by the Institute of Security Studies, Addis Ababa, Ethiopia, 11 – 13 October 2011, available at:
http://www.academia.edu/1103678/THE_SANCTIONING_SYSTEM_OF_THE_AFRICAN_UNION_PART_SUCCESS_PART_FAILURE

سال‌های ۲۰۰۰ تا ۲۰۰۶م به دلیل وقوع جنگ‌های داخلی در این کشور و علیه سیرالئون در میانه سال‌های ۱۹۹۷ تا ۲۰۰۳م، همچنین علیه ساحل عاج در سال‌های ۲۰۱۰ تا ۲۰۱۱م از دیگر نمونه‌های اعمال تحریم از سوی سازمان‌های منطقه‌ای است. (Carter, op. cit, para. 23).

مبنای حقوقی اعمال تحریم در این سازمان منطقه‌ای اقتصادی، ماده ۴۵ پروتکلی با عنوان «دموکراسی و حاکمیت مطلوب» مصوب ۲۰۰۱م است که اشعار می‌دارد: «هرگاه دموکراسی از هر راهی [در کشورهای عضو] به ناگاه به نقطه پایان خود رسید و یا در جایی که نقض فاحش حقوق بشر در یک دولت عضو اکواس ارتکاب پیدا کرد، این سازمان می‌تواند اقدامات تحریمی را بر دولت مزبور اعمال نماید». ماده یادشده در ادامه اعلام می‌کند که تحریم می‌تواند اشکال مختلفی داشته باشد: از جمله حمایت نکردن از نامزد معرفی شده از سوی دولت متخلف برای تصدی سمت‌های انتخابی در سازمان‌های بین‌المللی، نبود سازماندهی جلسات اکواس در سرزمین دولت متخلف، تعلیق دولت عضو متخلف از تمام نهادهای تصمیم‌گیرنده اکواس؛ درعین حال باید دولت ذی‌ربط حق عضویت خود را به سازمان پرداخت کند. در طول اعمال تعلیق‌های یادشده، سازمان باید اقدامات دولت عضو متخلف برای بازگرداندن قانون اساسی و شرایط عادی به کشور را تحت نظارت خود قرار دهد و در صورت لزوم آن را تشویق و حمایت نماید (Protocol A/SP1/12/01 on Democracy and Good Governance Supplementary to the Protocol relating to the Mechanism For Conflict Prevention, Management, Resolution, Peacekeeping and Security, 2005).

زمانی که در کشور مالی، گروه شبه‌نظامی جونتتا (junta) در سال ۲۰۱۲م با انجام کودتایی نظامی به قدرت رسید، اکواس اعلام کرد که علیه این کشور اقدامات تحریمی خاصی را وضع خواهد کرد. این اقدامات شامل تحریم‌های دیپلماتیک، تجاری و مالی بر این گروه شبه‌نظامی می‌شد. همچنین، اقداماتی نظیر بستن مرزهای کشورهای همجوار مالی برای تحت فشار قرار دادن این کشور محصور در خشکی، موضعی است که از سوی اکواس اتخاذ شده است. (ECOWAS Impose Sanctions on Mali Junta, 2 April 2012, available at: <http://www.euronews.com> این تحریم‌ها در آوریل ۲۰۱۲ اعمال و در آگوست همان سال برداشته شد (Boon, ibid)).

نکته قابل توجه دیگر درباره اکواس این است که شورای امنیت تاکنون چندین بار به‌طور مستقیم و غیرمستقیم از این سازمان خواسته است تا در راستای ماده ۵۳ منشور، اقدامات اجرایی لازم را در وضعیت‌هایی چون سومالی و سیرالئون انجام دهد. اکواس نیز در این قبیل موارد با توسل به زور، وارد خاک کشور مربوط شده است تا ابتکار عمل تأمین امنیت و سرکوب عامل تهدید صلح و امنیت منطقه‌ای و بین‌المللی را به‌دست گیرد. قطعنامه ۱۱۳۲ در سال

۱۹۹۷م در خصوص جنگ داخلی در سیرالئون (S/RES/1132 (1997), para. 8) و قطعنامه ۱۸۴۶ در سال ۲۰۰۸م در خصوص دزدان دریایی سومالی (S/RES/1846 (2008), para. 9) نمونه‌هایی از این گونه موارد تلقی می‌شوند.^۱ قطعنامه ۱۱۳۲ ذیل بند ۸ خود به اکواس این مجوز را می‌دهد تا با همکاری دولت قانونی منتخب سیرالئون، اقدامات لازم اجرایی را در زمینه حمایت لازم در مورد نفت و محصولات نفتی و همچنین تسلیحات که در این قطعنامه به آن‌ها اشاره شده است، به‌عمل آورد.

با این حال، اهمیت درگیری‌های داخلی در سیرالئون و کمک‌هایی که چارلز تیلور، رهبر سابق لیبریا، به صورت مخفیانه به گروه‌های شورشی این کشور انجام می‌داد، موجب شد که اکواس از سازمان ملل بخواهد تا مجوز لازم برای مداخله نظامی را در اختیار این سازمان قرار دهد. در این راستا، ۹ تن از وزرای امور خارجه اکواس در اجلاس تصویب قطعنامه ۱۱۳۲ مشارکت داشتند و بر توسل به زور از طریق مداخله نظامی تأکید کردند (Repertoire of the Practice of the Security Council: Supplement 1989-1992, 1992, p.271-272). بر اساس بند ۹ این قطعنامه، اکواس ملزم می‌گردد که هر ۳۰ روز گزارشی را پیرامون اقدامات به‌عمل آمده به شورای امنیت ارائه نماید. قطعنامه ۱۸۴۶ نیز ذیل بند ۹ خود به دولت‌ها و سازمان‌های منطقه‌ای که توان و ظرفیت انجام اقدامات اجرایی در زمینه مقابله با دزدان دریایی سومالی را دارند، مجوز لازم را اعطا می‌نماید تا از این طریق ضمن بازرسی کشتی‌ها و قایق‌های مشکوک در حال عبور و مرور از ساحل این کشور، به دستگیری و خلع سلاح این دزدان بپردازند.

۳. سازمان کشورهای امریکایی

در طول جنگ سرد، سازمان کشورهای امریکایی تنها سازمان منطقه‌ای بوده که به اعمال تحریم علیه برخی کشورهای عضو خویش مبادرت ورزیده است. این تحریم‌ها در اوایل دهه شصت میلادی و علیه جمهوری دومینیکن و کوبا اتخاذ گردیده است (Wilson, 2014, p.198). نکته شایان ذکر در خصوص این سازمان این است که سازمان یادشده به لحاظ سند مؤسس خویش، مبنایی حقوقی برای اعمال تحریم علیه اعضای خود ندارد.

اعمال تحریم از سوی سازمان کشورهای امریکایی علیه هائیتی در سال‌های ۱۹۹۱ تا ۱۹۹۴م همراه با ملل متحد و ایالات متحده، نمونه‌ای از اعمال تحریم از جانب این سازمان مهم منطقه‌ای قاره آمریکا است (Gibbons, 1999, p.3-7). پس از سرنگونی رئیس‌جمهوری منتخب

۱. برای مشاهده تحلیلی در این خصوص، ر.ک.

Alexander Orakhelashvili, *Collective Security*, Oxford University Press, 2011, pp. 261-265.

هائیتی در سال ۱۹۹۱ م در پی کودتایی نظامی، اقدامات متعددی از سوی برخی کشورها از جمله ایالات متحده و سازمان ملل متحد انجام شد (Swindells, 1996, p.1880-1960). نکته جالب در این خصوص اینکه به دلیل وقوع کودتاهای نظامی متعدد در دهه‌های هفتاد و هشتاد میلادی در امریکای جنوبی، مجمع عمومی سازمان‌های کشورهای امریکایی در ژوئن ۱۹۹۱ اعلامیه‌ای را موسوم به «اعلامیه سانتیاگو» به تصویب رساند که بر اساس آن مقرر شد تا در راستای یکی از اهداف اصلی این سازمان، یعنی ترویج و تقویت دموکراسی در منطقه، در صورت وقوع کودتای نظامی در کشورهای عضو، اقدامات لازم از سوی سازمان از جمله اقدامات تحریمی اتخاذ گردد. (Declaration of Santiago on Democracy and Public Trust: A New Commitment to Good Governance for the Americas, 1991) چند ماه بعد که کودتای نظامی در هائیتی انجام شد، اقدامات تحریمی چندی از سوی سازمان کشورهای امریکایی علیه هائیتی به تصویب رسید.^۱

طی اجلاس ویژه وزیران امور خارجه سازمان در ۲ اکتبر ۱۹۹۱ در واشنگتن به‌عنوان مقرر سازمان، مقرر گردید که تحریم‌های مسافرتی و انسداد اموال مرتکبان کودتا و تحریم کامل تجاری با کشور هائیتی برقرار گردد. عدم شناسایی رژیم ناشی از کودتا و قطع کمک‌های فنی سازمان به هائیتی از دیگر اقدامات تحریمی سازمان بود که بر این اساس، نهادهای مالی مهم جهانی مانند بانک جهانی و بانک ترمیم و توسعه نیز به پیروی از اقدامات سازمان، کمک‌های فنی خویش را به این کشور به حالت تعلیق درآوردند. در نتیجه این عدم شناسایی، نمایندگان فرستاده‌شده از سوی این حکومت نیز در سازمان پذیرفته نشدند و در عوض، افراد معرفی‌شده از سوی حکومت در تبعید رئیس‌جمهوری به‌عنوان نماینده این کشور در سازمان کشورهای امریکایی و سایر نهادهای بین‌المللی مانند بانک جهانی مورد پذیرش قرار گرفتند. برگزاری اجلاس‌های ویژه برای هائیتی تا ۵ ژوئن ۱۹۹۵ ادامه داشت تا اینکه در ۱۵ اکتبر ۱۹۹۴، آریستید، رئیس‌جمهوری منتخب این کشور، در نتیجه فشارهای ناشی از تحریم‌های منطقه‌ای سازمان کشورهای امریکایی در کنار تحریم‌های شورای امنیت و کشورهایایی چون ایالات متحده آمریکا به قدرت بازگشت (Caminos, 1999, p.141-142).

نکته مهم در این میان این بود که بسیاری از دولت‌های عضو سازمان با تحریم‌های اتخاذی مورد نظر سازمان همکاری نمی‌کردند و گاهی هم اسباب دور زدن آن‌ها را برای حکومت ناشی از کودتای هائیتی فراهم می‌ساختند؛ به همین دلیل بود که شورای

۱. برای مشاهده اقدامات دیگر سازمان کشورهای امریکایی در خصوص بحران هائیتی، ر.ک.

H. Caminos, The Role of American Organization in the Promotion and Protection of Democratic Governance, Recueil des Cour, 1999, 141-142.

امنیت دو سال پس از مشاهده عملکرد ضعیف اعضای سازمان وارد عمل شد (Reinalda, 2009, p.608).

اجرای تحریم در اتحادیه اروپا

نظام اجرای تحریم‌ها در اتحادیه اروپا به‌طور کلی و در مورد ایران به‌طور خاص، از انسجام و هماهنگی قابل توجهی به نسبت نهادهای منطقه‌ای دیگر و حتی خود سازمان ملل متحد برخوردار است. همان‌گونه که گفتیم، هرچه میزان انسجام دولت‌های عضو در اثر خواست آن‌ها مبنی بر یکپارچه‌سازی منطقه‌ای بیشتر شود^۱، این موضوع در اجرای تصمیمات این‌گونه سازمان‌ها نیز اثر معناداری خواهد داشت. به‌طور مشخص، در عرصه اعمال تحریم و اجرای آن، این نکته بسیار مشهود است و به یکی از ابزارهای مؤثر اتحادیه در جهت رسیدن به وحدت و یکپارچگی از طریق هم‌گرایی اعضا تبدیل شده است. اتحادیه اروپا تحریم را ابزاری برای رسیدن به سیاست خارجی این نهاد قلمداد می‌کند. بر اساس تارنمای روابط خارجی اتحادیه اروپا، موضع خود اتحادیه در این زمینه این است که «تحریم‌ها علیه دولت‌های ثالث، اشخاص و موجودیت‌ها به‌عنوان یک ابزار اساسی در سیاست خارجی اتحادیه اروپا تلقی می‌شوند که برای پیگیری اهداف اتحادیه بر مبنای اصول سیاست مشترک خارجی و امنیتی به‌کار گرفته می‌شوند. برخی تحریم‌های اتحادیه، مبتنی بر تحریم‌های تحمیلی شورای امنیت ذیل فصل هفتم منشور و برخی دیگر اقدامات مستقلی است که علاوه بر تدابیر مورد نظر ملل متحد علیه موجودیت هدف، اعمال می‌گردد» (European External Action Service, Sanctions policy, <http://eeas.europa.eu>).

با این حال، این نکته نیز شایان ذکر است که فرایند تصویب و اجرای تحریم در اتحادیه اروپا که در اثر اجرای مصوبات تحریمی ملل متحد یا مصوبات تحریمی مستقل خویش درپیش گرفته شده است، مشابهت‌های فراوانی با یکدیگر دارد و به تعبیر یکی از حقوق‌دانان، تحولات موجود در هریک از این فرایندها موجب اثرگذاری در دیگر فرایندهای تحریمی اتحادیه می‌شود (Bethlehem, ibid). در ادامه این مبحث به مبانی تحریم در اتحادیه اروپا خواهیم پرداخت.

۱. درباره تاریخچه، مبانی و مباحث مربوط به یکپارچه‌سازی اتحادیه اروپا، ر.ک.

August Reinisch, *Essential Questions in EU Law*, Cambridge University Press, 2009, pp. 1-12.

۱. مبانی حقوقی تحریم در اتحادیه اروپا

پس از بیان این مقدمه بسیار مختصر در خصوص تاریخچه تشکیل و ارکان اتحادیه^۱، اکنون به موضوع اجرای تحریم در چارچوب اتحادیه اروپا می‌پردازیم. در این زمینه، کمیته مشاوران حقوقی در خصوص حقوق بین‌الملل شورای اروپا در پرسشی که از دولت‌های عضو شورا به عمل آورده، به نحوه اجرای قطعنامه‌های شورای امنیت در صلاحیت سرزمینی آن‌ها توجه نشان داده است. در این میان، شیوه اجرای قطعنامه‌های شورای امنیت در چارچوب نظم حقوقی اتحادیه اروپا نیز مد نظر قرار گرفته است. در این باره، گفته شده است که اتحادیه اروپا معمولاً فرایندی دومرحله‌ای را در این مسیر پیش رو دارد؛ نخست، شورای وزیران اتحادیه موضع مشترکی (Common Position) را اتخاذ می‌نماید که بر اساس آن دیدگاه اعضای جامعه اروپایی را در خصوص اجرای قطعنامه‌های شورای امنیت بیان می‌دارد و سپس در مرحله دوم، بسته به ماهیت موضوع، اجرای قطعنامه در سطح جامعه یا در سطح نظام ملی دولت‌های عضو، مد نظر قرار می‌گیرد.

بر این اساس، تقریباً تمام موارد اجرای قطعنامه شورای امنیت از طریق دستورالعمل جامعه (Community Regulation) انجام می‌شود^۲. این گونه دستورالعمل دارای گستره اجرایی و آیینی

۲. با توجه به تاریخچه کوتاه و نگاهی گذرا به نهادهای حاکم بر اتحادیه، می‌توان چنین گفت که نظم حقوقی حاکم بر اتحادیه اروپا از انسجام بیشتری در قیاس با نظم حقوقی بین‌المللی برخوردار است، زیرا نهاد یادشده توانسته است با ایجاد مقررات و سازوکارهای بسیار کارآمد و مبتنی بر نیازهای خویش، عنصر همکاری را در میان اعضای خود تأمین و به سوی یکپارچگی در معنای یک دولت فدرال حرکت نماید. اتحادیه اروپا در این چند دهه از عمر خویش، نمونه موفقی از سازمان منطقه‌ای در چارچوب حقوق بین‌الملل به حساب می‌آید که با داشتن مقررات منسجم و از آن مهم‌تر، با سازوکارهای تفکیک شده و کارآمد خود همچون دیوان اروپایی دادگستری و شورای اتحادیه، توانسته است به اجرای حقوق حاکم بر آن اقدام، و به این وسیله انسجام و وحدت را در چارچوب نهادی منطقه‌ای تقویت و تحکیم نماید. ویژگی منحصر به فرد اتحادیه را می‌توان در عواملی چون تفکیک قوا و انسجام در اجرای مقررات حاکم بر اتحادیه مورد توجه قرار داد. برخلاف ویژگی نظم حقوقی بین‌المللی که فاقد اقتدار عالی در معنای وجود قوای سه‌گانه مقننه، مجریه و قضایی است، اتحادیه اروپا در معنایی نزدیک به نظم‌های حقوقی داخلی از چنین موهبتی برخوردار است و این موضوع به‌نوبه خود بر اجرای مقررات و حقوق حاکم بر اتحادیه به‌نحو مطلوبی، کارآمد و مؤثر واقع شده است. برای مطالعه بیشتر در این خصوص، ر.ک.

Catherine Barnard and Steve Peers (eds.), *European Union Law*, Oxford University Press, 2014.
 ۱. شایان ذکر است که سه نوع منبع الزام‌آور در نظم حقوقی اتحادیه اروپا وجود دارد که موسوم به منابع اولیه، منابع ثانویه و حقوق تکمیلی هستند. منابع اولیه برگرفته از معاهدات پایه‌گذار اتحادیه بوده و صلاحیت‌ها را میان سازمان و اعضا مشخص می‌نمایند و از این رو، چارچوب حقوقی که در قالب آن مبادرت به فعالیت می‌کنند را تعیین می‌کند. اسناد اصلاح و تکمیل‌کننده اسناد مؤسس سازمان از جمله پروتکل‌ها در این حیطه

عامی بر مقررات متعارض دولت‌های عضو می‌باشد. همچنین، این دستورالعمل در کلیت خویش و به‌طور مستقیم برای تمام دولت‌های عضو الزام‌آور است. سایر مقرراتی که در موضع مشترک درج گردیده‌اند، در چارچوب صلاحیتی دولت‌های عضو قرار دارند که از جمله می‌توان به تحریم تسلیحاتی و محدودیت‌های وارد بر مسافرت اشخاص تحریمی اشاره داشت. دولت‌های عضو در این زمینه باید تضمین نمایند که اقدامات ملی آن‌ها مطابق با موضع مشترک سیاست مشترک امنیتی و خارجی اتحادیه است و در این باره، شیوه و شکل اجرای تحریم مربوط برعهده دولت‌های عضو گذارده می‌شود (Committee of Legal Advisers on Public International Law (CAHDI), European Union, March 2006).

در خصوص این نکته که آیا تحریم‌های اتحادیه، دارای تاریخی برای اتمام اقدامات محدودکننده می‌باشد یا خیر، سند یادشده اعلام می‌دارد که معمولاً تاریخ انقضای تحریم‌ها در مقررۀ مربوطۀ اتحادیه درج، و یا اینکه به‌واسطۀ تصویب مصوبۀ مرتبطی در همان زمینه، مصوبۀ پیشین لغو می‌شود. در ادامه، گزارش یادشده چنین اشعار می‌دارد که مصوبات تحریمی اتحادیه، از اعضای خود می‌خواهد تا فرد یا نهادی را به‌عنوان مقام ذی‌صلاح داخلی برای اعطای مجوزهای مربوط به استثنای قطعنامۀ تحریمی معرفی نماید (Competent Authorities). همچنین گفته شده است که گاهی کمیسیون اتحادیه چنین نقشی را در موارد اندکی برعهده می‌گیرد. نکته مهم دیگری که در این گزارش به آن اشاره شده این است که به‌هنگام اعطای اختیاراتی از سوی شورای امنیت به کمیته تحریمی رژیم تحریمی ناشی از قطعنامۀ شورای امنیت، مانند درج نام اشخاص تحریمی جدید در فهرست تحریمی شورای امنیت، کمیسیون اتحادیه مسئولیت به‌روزرسانی اقداماتی از این قبیل را برعهده دارد. همچنین اگر مواردی مبنی بر آیین و شیوه چگونگی خروج از فهرست تحریمی در قطعنامه درج شده باشد، این موضوع در

جای می‌گیرند. بنابراین، اسناد مرتبط با چارچوب کلی ساختار اتحادیه، موازین و مقررات اولیه این سازمان را تشکیل می‌دهند. منبع ثانویه شامل اقدامات یک‌جانبه و موافقت‌نامه‌های سازمان می‌شوند. اقدامات یک‌جانبه سازمان نیز به دو دسته کلی تقسیم‌بندی می‌شوند؛ نخست، دستورالعمل‌ها (regulations)، رهنمودها (directives)، تصمیمات (decisions) و دیدگاه‌ها و توصیه‌ها (opinions and recommendations)، و دوم، اقدامات مشابه مکاتبات و توصیه‌هایی که موسوم به اوراق سفید و سبز هستند. موافقت‌نامه‌های سازمان نیز مانند موافقت‌نامه‌های منعقدشده سازمان با اشخاص ثالث، موافقت‌نامه‌های اعضا با یکدیگر و موافقت‌نامه‌های منعقدشده میان نهادهای مختلف سازمان به‌طور طبیعی بخشی از مقررات سازمان قلمداد می‌شوند. منابع تکمیلی حقوق اتحادیه نیز دربرگیرنده رویۀ قضایی دیوان اروپایی دادگستری، حقوق بین‌الملل و اصول کلی حقوق هستند که دیوان را قادر می‌سازند تا خلأهای موجود میان منابع اولیه و ثانویه حقوقی اتحادیه را برطرف نماید. برای مطالعه بیشتر، ر.ک.

http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/decisionmaking_process/114534_en.htm

Alina Kaczorowska, *European Union Law*, Routledge, 2013, pp. 108-109.

دستورالعمل‌های مربوط اتحادیه درج می‌شود و مقام ذی‌صلاح داخلی دولت عضو می‌تواند در این خصوص اقدامات لازم را انجام دهد (Ibid).

۲. ساختار و محدودیت‌های ساختاری تحریم در اتحادیه اروپا

به‌طور کلی، روابط حقوقی اتحادیه اروپا به‌طور کلی به دو بخش داخلی و خارجی تقسیم می‌شود. اعمال تحریم از سوی اتحادیه بر اساس مقررات مربوط به بخش روابط خارجی این سازمان صورت‌بندی می‌شود و به حالت اجرا در می‌آید.^۱ برابر بند نخست ماده ۲ نسخه یکپارچه معاهده کارکردی اتحادیه اروپا^۲، زمانی که معاهدات مرتبط اتحادیه، صلاحیت‌های انحصاری را در زمینه‌ای خاص به اتحادیه اعطا می‌کنند، اتحادیه می‌تواند در این زمینه دست به قانون‌گذاری بزند و مصوبات قانونی الزام‌آوری را به‌تصویب برساند.^۳ به‌طور خاص، در راستای

۱. بر اساس معاهده لیسبون، بخشی با عنوان «بخش اقدامات خارجی اروپایی» (European External Action Service) در سازوکارهای اتحادیه پیش‌بینی گردید که ریاست آن را نماینده عالی سیاست مشترک امنیتی و خارجی برعهده دارد. وی پس از مشورت با پارلمان و کمیسیون اروپایی، پیشنهادهای لازم را در خصوص اقدامات قانونی به شورای وزیران اتحادیه ارسال می‌کند و شورا نیز بر اساس این پیشنهادهای تصویب مقررات لازم در زمینه‌های خارجی اتحادیه اروپا از جمله تحریم، مدیریت بحران و نظارت بر حقوق بشر می‌پردازد. درواقع، تمام امور خارجی اتحادیه از سوی این نهاد، اداره و ساماندهی می‌شود. تمام تحریم‌هایی که علیه ایران از سوی شورای وزیران اتحادیه به‌تصویب رسیده است، از طرف نماینده عالی سیاست مشترک امنیتی و خارجی اتحادیه پیشنهاد شده‌اند. نماینده فعلی خانم موگیرینی و نماینده سابق خانم اشتون بودند. مقر این نهاد در بروکسل بلژیک است و در سراسر جهان ۱۴۰ نماینده دارد. این نهاد بر اساس پیشنهاد خانم اشتون در ۲۶ جولای ۲۰۱۰ از سوی شورای وزیران اتحادیه تأسیس گردید و از اول ژانویه ۲۰۱۱ کار خود را رسماً آغاز نمود. برای مطالعه بیشتر در خصوص حقوق حاکم بر روابط خارجی اتحادیه، ر.ک.

Bart Van Vooren, Ramses Wessel, Ramses A. Wessel (eds.), *EU External Relations Law: Text, Cases and Materials*, Cambridge University Press, 2014; Pieter Jan Kuijper, Jan Wouters, Frank Hoffmeister, Geert de Baere, and Thomas Ramopoulos (eds.), *The Law of EU External Relations: Cases, Materials, and Commentary on the EU as an International Legal Actor*, Oxford University Press, 2013.

2. Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union - Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union - Protocols - Annexes - Declarations annexed to the Final Act of the Intergovernmental Conference which adopted the Treaty of Lisbon, signed on 13 December 2007 - Tables of equivalences, available at: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=EN>

۳. انواع صلاحیت‌های موجود میان اعضا و اتحادیه در چارچوب حقوقی اتحادیه در ماده ۲ معاهده بیان شده است. این ماده در خصوص توزیع صلاحیت‌ها چنین اشعار می‌دارد، زمانی که معاهده صلاحیت‌های انحصاری را به اتحادیه اعطا می‌کند، تنها اتحادیه قادر است در این باره اقدامات الزام‌آور اتخاذ نماید. زمانی هم که معاهده، صلاحیت مشترکی را به اتحادیه و دولت‌های عضو اعطا می‌کند، هر دو می‌توانند در آن حوزه خاص به قانون‌گذاری دست بزنند. بر اساس ماده ۳، اتحادیه در زمینه‌هایی چون اتحادیه‌های گمرکی، قواعد رقابت در

اعمال تحریم‌ها، برابر بند چهارم ماده ۲، اتحادیه باید سیاست مشترک امنیتی و خارجی خود، همچون چارچوب برنامه سیاست دفاعی مشترک را تعریف و آن را اجرا کند.

بر اساس بخش چهارم معاهده که ذیل عنوان «اقدامات محدودکننده» قرار دارد، ماده ۲۱۵ (۳۰۱ سابق معاهده جامعه اروپایی) چنین اشعار می‌دارد: «هنگامی که تصمیمی مطابق با معاهده اتحادیه اتخاذ گردید و بیانگر قطع یا کاهش جزئی یا کلی روابط اقتصادی و مالی با یک یا چند کشور ثالث بود، شورای اتحادیه بر مبنای رأی اکثریت لازم در برابر پیشنهاد نماینده عالی اتحادیه در امور خارجی و سیاست امنیتی و کمیسیون اتحادیه، مبادرت به تصویب اقدامات ضروری خواهد نمود و در این راستا، پارلمان اروپا را نیز از این موضوع آگاه خواهد کرد (بند نخست). هنگامی که تصمیم لازم در این زمینه اتخاذ شد، شورا اقدامات محدودکننده‌ای را بر اساس آیین مندرج در بند نخست علیه اشخاص حقیقی و حقوقی و گروه‌ها و موجودیت‌های غیردولتی به تصویب می‌رساند (بند دوم). ضمن اینکه اقدامات محدودکننده مربوط باید حاوی مقررات لازم در زمینه تضمین‌های حقوقی باشد (بند سوم)». در راستای بند سوم همین ماده، اعلامیه شماره ۲۵ که به معاهده پیوست شده است، اعلام می‌کند که رعایت حقوق و آزادی‌های بنیادین به‌طور خاص به معنای توجه مناسب به حمایت و رعایت حقوق مربوط به تشریفات قانونی اشخاص و موجودیت‌های ذی‌ربط است. اعلامیه در ادامه می‌افزاید که برای تضمین یک بازبینی قضایی کامل در خصوص تصمیمات داخل در موضوع اقدامات محدودکننده، تصمیم اتحادیه باید مبتنی بر معیاری مشخص و روشن باشد. این معیارها باید متناسب با ویژگی‌های خاص هریک از اقدامات محدودکننده در نظر گرفته شود (Declaration).

(on Articles 75 and 215 of the Treaty on the Functioning of the European Union).

شایان ذکر است که بر اساس ماده ۲۷۵ معاهده یادشده نیز دیوان اروپایی دادگستری نباید در خصوص مقررات مرتبط با سیاست مشترک امنیتی و خارجی و همین‌طور در مورد اقدامات مصوب اتحادیه بر اساس این گونه سیاست‌ها، اعمال صلاحیت نماید. در ادامه ماده پیش‌گفته

حوزه بازار داخلی، سیاست پولی اعضایی که واحد پولی شان یورو است، حفظ منابع بیولوژیکی دریایی، تحت سیاست مشترک شیلات و سیاست تجاری مشترک اقدام به اتخاذ تصمیمات لازم می‌نماید. ماده ۴ نیز حوزه صلاحیت‌های مشترک اتحادیه و اعضا را بر می‌شمرد. این حوزه‌ها عبارت‌اند از: بازار داخلی؛ سیاست اجتماعی تعریف‌شده در این معاهده؛ انسجام اقتصادی، اجتماعی و سرزمینی، کشاورزی و شیلات جز در حوزه ماده قبل؛ محیط زیست؛ حمایت از مصرف‌کننده؛ حمل و نقل؛ شبکه‌های فرا اروپایی؛ انرژی؛ حوزه‌های آزادی، امنیت و عدالت و نگرانی ایمنی مشترک در خصوص موضوعات سلامت عمومی. در خصوص مفهوم، مسائل و مباحث مربوط به توزیع صلاحیت‌ها در اتحادیه اروپا، ر.ک.

Marise Cremona, Defining Competence in EU External Relations: Lessons from the Treaty Reform Process, in, Alan Dashwood and Marc Maresceau, Law and Practice of EU External Relations: Salient Features of a Changing Landscape, Cambridge University Press, 2008, pp. 34-69.

آمده است: «با این حال، دیوان مزبور باید در خصوص قانونی بودن تصمیماتی که مبادرت به وضع اقدامات محدودکننده مصوب شورای اتحادیه علیه اشخاص حقیقی و حقوقی می‌شود، صلاحیت خود را اعمال نماید». در واقع، این بازبینی قضایی مبتنی بر حفظ حقوق اشخاص متأثر از اقدامات اتحادیه و انطباق مصوبات اتحادیه با موازین حاکم بر این سازمان می‌باشد.

نکته قابل ذکر دیگر در این قسمت این است که اتحادیه در تاریخ ۷ ژوئن ۲۰۰۴، مفاهیم بنیادینی را در سند بسیار مهمی با عنوان «اصول اولیه در مورد استفاده از اقدامات محدودکننده (تحریم)» به تصویب رساند (Basic Principles on the Use of Restrictive Measures (Sanctions), Council of the European Union, 2004).

مفاد این سند در اسناد دیگری با عناوینی مشابه آن در سال‌های بعدی تکرار شد که آخرین آن‌ها مربوط به آوریل ۲۰۱۴ است. ویژگی مهمی که در همه این اصول، راهنما و رهنمودها وجود دارد این است که برخی عناصر تفسیری مانند تبیین برخی واژگان و اصطلاحات به کاررفته در تحریم یا سیاست‌های راهبردی در اتخاذ تحریم، در این اسناد بیان شده است که به هنگام رسیدگی قضایی یا اجرای اداری تحریم‌ها در چارچوب اتحادیه، می‌تواند به کار گرفته شود.

بر اساس بند نخست این اصول اولیه یا بنیادین، اتحادیه، خود را متعهد به کاربرد مؤثر تحریم‌ها به عنوان ابزاری مهم برای حفظ و بازگرداندن صلح و امنیت بین‌المللی بر اساس منشور ملل متحد و سیاست مشترک امنیتی و خارجی اتحادیه معرفی می‌کند. بر همین اساس، در ادامه، اظهار شده که شورا، حامی همیشگی ملل متحد است و تعهدات خود را طبق منشور به انجام خواهد رساند. در این مسیر، برابر بند دوم، اتحادیه، اعمال تحریم‌های اتخاذی از سوی شورای امنیت سازمان ملل متحد را به طور کامل، مؤثر و به موقع تضمین می‌نماید. نکته دارای اهمیت در بند سوم این اصول گنجانده شده است. بر اساس این بند، اتحادیه اعلام می‌کند که در صورت ضرورت، تحریم‌های مستقلی را برای مقابله با تروریسم و اشاعه نیافتن سلاح‌های هسته‌ای اتخاذ خواهد نمود.

ضمن اینکه اتحادیه وجه دیگر اعمال تحریم را تقویت رعایت حقوق بشر، دموکراسی و حاکمیت قانون و حاکمیت مطلوب می‌داند، اتخاذ و اعمال تحریم‌ها بر اساس سیاست مشترک امنیتی و خارجی خویش را مد نظر قرار خواهد داد و در این مسیر مطابق با تعهدات خویش طبق حقوق بین‌الملل عمل خواهد نمود. برابر بند پنجم، اتحادیه اجرای تحریم‌ها را زمانی مطلوب توصیف می‌کند که حمایت طیف وسیعی از شرکای خود را در عرصه بین‌المللی به همراه داشته باشد. برابر بند ششم، اتحادیه تحریم را به عنوان بخشی از سیاست منسجم و جامع خویش بر شمرده است و طیف اقداماتی را که در راستای اجرای تحریم مد نظر قرار می‌دهد از گفتگوی سیاسی و مشوق‌ها تا به عنوان آخرین حربه، اقدامات قهری بر اساس منشور ملل متحد

را دربر می‌گیرد. این بند نیز در زمره مفاد مهم این سند تلقی می‌شود که در تفاسیر و اجرای اقدامات تحریمی اتحادیه اروپا می‌تواند مورد توجه قرار گیرد.

مقرر مهم دیگر در این زمینه این است که گفته می‌شود تحریم باید هدفمند باشد و به نحوی اعمال گردد که بیشترین اثر را بر رفتار کسانی داشته باشد که قصد اثرگذاری بر آن‌ها وجود دارد. تحریم‌های هدفمند باید تا حد امکان هر گونه اثر منفی انسانی یا آثار ناخواسته را در خصوص اشخاصی که هدف تحریم قرار ندارند یا کشورهای همجوار آن‌ها کاهش دهد. در این راستا، تحریم تسلیحاتی، ممنوعیت صدور روآدید و انسداد اموال، راه‌های دستیابی به این هدف هستند. این نکات در بند ششم درج شده‌اند. بند هفتم به این مقوله می‌پردازد که اتحادیه به مرور زمان تحریم‌های خود را منقح ساخته، تحریم را با فضای امنیتی موجود تطبیق خواهد داد. در این مسیر اگر لازم باشد تحریم‌هایی بر موجودیت‌های غیردولتی نیز با رعایت موازین حقوق بشر و حاکمیت قانون اعمال می‌گردد. شورای وزیران اتحادیه اروپا بر این دیدگاه است که تحریم‌ها را به صورت مورد به مورد و به شکلی انعطاف‌پذیر به کار گیرد.

در بند نهم به موضوع مهم دیگری اشاره شده است. بر این اساس، اتحادیه اعلام می‌کند که اهداف اتحادیه از اتخاذ تحریم باید در اسناد مربوط به طور مشخص تعریف و درج شود. اصل مهم دیگر، بررسی منظم تحریم‌ها برای تضمین دستیابی به اهداف تعیین شده خود هستند و با برآورده شدن اهداف تحریم، محدودیت‌های یادشده باید برداشته شود. از این رو، پایان تحریم‌ها بر اساس مقررات و آیین اتحادیه خواهد بود. بر اساس بند دهم و آخر این اصول، اتحادیه با مد نظر قرار دادن این اصول و با تکیه بر درس‌هایی که از گذشته آموخته است، مبادرت به وضع تحریم و بهبود اجرای آن‌ها در حیطه داخلی و در چارچوب ملل متحد خواهد نمود.

همان‌گونه که مشاهده می‌کنیم، با بیان این اصول، اتحادیه اروپا موضع تقریباً روشنی را در قبال اتخاذ و اجرای تحریم و اقدامات محدودکننده ابراز نموده است که می‌توان در صورت نقض این اصول در زمان اجرای تحریم از سوی ارکان و اعضای اتحادیه، به آن استناد نمود و از آنجایی که این اصول وضعیتی مشابه نقشه راه دارند، تخطی از آن‌ها می‌تواند تعهداتی را برای اتحادیه به واسطه صدور عملی یک‌جانبه به همراه داشته باشد.

در تاریخ ۳۱ آوریل ۲۰۱۳، اصول راهنمایی از طرف اتحادیه انتشار پیدا کرد که به تعریف و تدقیق در قلمرو برخی اصطلاحات به کار رفته در ادبیات تحریم اختصاص داشت. در این خصوص «مالکیت موجودیتی بر موجودیت» دیگر به معنای داشتن ۵۰ درصد حق مالکیتی و یا بیشترین منفعت تلقی می‌گردد. اصطلاح داشتن «کنترل» نیز در خصوص اشخاص حقوقی در چند وجه عینیت پیدا می‌کند. برخی از این عناصر عبارت‌اند از: زمانی که موجودیتی اختیار انتصاب یا عزل اعضای اکثریت اداری، اجرایی یا هیئت مدیره را داشته باشد؛ موجودیتی که در

دو سال مالی متوالی دارای سمت بوده و به واسطه رأی خویش به تنهایی امکان انتصاب یا عزل اعضای اکثریت اداری، اجرایی یا هیئت مدیره را داشته باشد؛ پیرو موافقت سایر اعضا یا سهام داران، اکثریت حق رأی اعضا یا سهام داران را به تنهایی کنترل می نماید؛ داشتن حق بر استفاده جزئی یا کلی اموال موجودیت یا شخص حقوقی؛ و تسهیم انفرادی یا مشترک مسئولیت های شخص یا موجودیت حقوقی یا تضمین آن ها. اصول راهنمای مربوط اشعار می دارد که مبنای اعمال معیارهای یاد شده به صورت مورد به مورد خواهد بود. در صورتی که موجودیتی حقوقی تأسیس شود تا موجودیت حقوقی لیست شده در فهرست تحریم را کنترل کند، موجودیت جدید نیز باید برای درج در لیست تحریمی از سوی دولت عضو پیشنهاد شود. (Guidelines on implementation and evaluation of restrictive measures (sanctions) in the framework of the EU Common Foreign and Security Policy: New elements, p.3-6).

در برگه اطلاعاتی که به تاریخ ۲۹ آوریل ۲۰۱۴ منتشر شده است، اتحادیه تحریم را ابزاری معرفی می کند که برای دستیابی به اهداف سیاست مشترک امنیتی و خارجی این سازمان یعنی صلح، دموکراسی، حقوق بشر، حاکمیت قانون و حقوق بین الملل اعمال می شود. از منظر اتحادیه، تحریم ها به مثابه تنبیه به کار برده نمی شوند، بلکه صرفاً در پی تغییر سیاست یا فعالیت موجودیت تحریمی هستند. برگه اطلاعاتی یاد شده در ادامه می افزاید، تصویب تحریم ها در اتحادیه به پیشنهاد شورای سیاست مشترک امنیتی و خارجی و تصویب آن از سوی شورای وزیران اتحادیه به شکل اتفاق آرا صورت می پذیرد که علاوه بر اجرایی کردن تحریم های شورای امنیت سازمان ملل، ممکن است مواردی نیز برای تکمیل و تقویت آن ها مصوب گردد و حتی اقداماتی محدودکننده به صورت مستقل از سوی اتحادیه مد نظر قرار گیرد (EU restrictive measures factsheet (29 April 2014), p.1).

همان گونه که پیش تر هم بیان کردیم و در این سند نیز به آن اشاره شده است، برخی تحریم ها مانند تحریم تسلیحاتی و ممنوعیت مسافرتی به شکل مستقیم از سوی دولت های عضو انجام می شود و شورای وزیران صرفاً تصمیمی را در این باره اتخاذ می نماید که برای اعضا الزام آور است. اما تحریم هایی نظیر اقدامات مربوط به انسدادهای اموال و ممنوعیت های صادراتی، تحت صلاحیت خود اتحادیه قرار دارد و نیازمند قانون گذاری اجرایی به شکل صدور دستورالعمل بر اساس پیشنهاد مشترک نماینده عالی اتحادیه اروپا در روابط خارجی و کمیسیون اتحادیه می باشد که خود حاوی جزئیات دقیق اقدامات مورد نظر شورا است. این دستورالعمل معمولاً یک روز پس از چاپ در روزنامه رسمی اتحادیه، بر شهروندان و بازرگانان اتحادیه نیز الزام آور تلقی می شود (Ibid). نکته دارای اهمیت دیگر در این باره این است که اتحادیه اروپا قلمرو تحریم های خویش را به صلاحیت سرزمینی و هوایی اتحادیه محدود

می‌نماید و اعلام می‌دارد که اعمال فراسرزمینی قانون‌گذاری، نقض حقوق بین‌الملل تلقی می‌شود (Ibid, p.3).

نکته پایانی و مهمی که جا دارد در پی تحولات اخیر در برنامه هسته‌ای ایران به آن اشاره شود، موضوع پذیرش توافقی موسوم به «برنامه جامع اقدام مشترک» (برجام) در ۱۶ جولای ۲۰۱۵ از سوی ایران و گروه کشورهای موسوم به ۵+۱ (چین، فرانسه، آلمان، روسیه، بریتانیا، ایالات متحده با هماهنگی اتحادیه اروپا) است. در واقع، با پذیرش برجام در ۱۶ جولای ۲۰۱۵ و در پی آن، تصویب قطعنامه ۲۲۳۱ در ۲۰ جولای ۲۰۱۵، تغییر بنیادینی در وضع تحریم‌های مربوط به وجود آمد. برخی نکات مهم قطعنامه ۲۲۳۱ به اختصار ذکر می‌شود. ظاهر قطعنامه ۲۲۳۱ نشان می‌دهد که این قطعنامه ذیل فصل هفتم صادر نشده است، زیرا چنین موضوعی معمولاً در بند پایانی قسمت مقدماتی قطعنامه‌های شورای امنیت، با عنوان «اقدام بر اساس ماده ۴۱ فصل هفتم» درج می‌شود. همچنین بر اساس سازوکار برجام که توافقی خارج از چارچوب رسمی شورای امنیت بود، مفاد قطعنامه‌های پیشین لغو خواهند شد. با این حال، برخی از این تحریم‌ها که قرار است لغو شوند، طی برنامه زمان‌بندی مشخص که در پیوست دوم قطعنامه آمده‌اند، تبدیل به محدودیت شده‌اند و به مرور زمان مرتفع خواهند شد. برای نخستین بار، موضع کشور هدف تحریم در قطعنامه درج شده است؛ به این بیان که شورای امنیت خاطرنشان می‌سازد که ایران در صورت عدم لغو تحریم‌ها، به‌طور کلی یا جزئی، تعهدات ناشی از برجام را اجرایی نخواهد کرد. این نکته جالب توجه است که موضع کشوری که تا پیش از این، هدف تحریم بوده است، در قطعنامه بیان شود (Res. 2231, paras. 7,13)، اما نکته مهم حضور اتحادیه اروپا در مقام هماهنگ‌کننده میان ۵+۱ و ایران است که مسئول بخش سیاست خارجی اتحادیه در زمینه حل اختلافات ناشی از برنامه هسته‌ای ایران نقش بسیار مهمی ایفا کرد. با رسیدن به روز اجرای برجام در تاریخ ۱۶ جولای ۲۰۱۶، اتحادیه اروپا در راستای اجرای تعهدات ناشی از برجام، بر اساس تقسیم‌بندی انجام‌شده و به مرور زمان، برخی مقررات تحریمی خود را لغو و برخی دیگر را تعلیق نمود (JCPOA, Annex IV, para. 16).

نتیجه

با نگاهی به اجرای تحریم‌ها در سازمان‌های منطقه‌ای به‌خصوص نظام حقوقی اتحادیه می‌توان به نکات چندی اشاره داشت. نخست اینکه این نکته بسیار دارای اهمیت است که سازمان‌های منطقه‌ای عمدتاً زمانی وارد عرصه اتخاذ و اجرای تحریم می‌شوند که خواست سیاسی لازم را در وهله اول داشته باشند. آنچه در کنار این خواست سیاسی مهم به‌نظر می‌رسد، توانایی قابل توجه مالی سازمان یادشده به دلیل داشتن نیروی اداری و اجرایی برای اعمال تحریم است. به عبارت

دیگر، گاه سازمانی اراده لازم را برای اعمال تحریم دارد، اما به واسطه کمبود منابع مالی ترجیح می‌دهد که دست به چنین کاری نزند و یا اقدامات بسیار کم‌اثری را به لحاظ عملی انجام دهد تا دست‌کم این نکته را اثبات کند که با اقدامات موجودیت تحریم‌شده، مخالف است.

همان‌گونه که گفته شد، هرچه هم‌گرایی سیاسی و توانایی اقتصادی سازمان منطقه‌ای بیشتر باشد، احتمال انجام واکنش در قبال عمل متخلفانه موجودیت هدف نیز بیشتر خواهد بود. البته باز باید به این نکته توجه کرد که ملاک متخلفانه بودن عمل از نظر سازمان‌های منطقه‌ای چیست؟ چه‌بسا مواردی که برخی سازمان‌ها به دلیل تعلق به دسته‌بندی خاصی، عمل متخلفانه موجودیت هدف تحریم را تقبیح و تحریم کرده‌اند؛ درحالی که سازمانی دیگر در نقطه مقابل از آن عمل، تمجید به عمل می‌آورد. این موضوع در خصوص گروه‌های جهادی اسلامی مانند حماس و حزب‌الله لبنان در سازمان کشورهای اسلامی و در طرف مقابل، اتحادیه اروپا نمود دارد.

در خصوص اتحادیه اروپا، به‌طور کلی می‌توان اقدامات این اتحادیه را در قبال تحریم‌ها از دو دیدگاه بررسی کرد. نخست از منظر سازماندهی ساختار و اجرای تحریم‌ها که دارای فرایندی معین در این زمینه است. به‌طور مشخص، اتحادیه اروپا تنها سازمانی است که پس از سازمان ملل متحد به تحریم ایران اقدام نموده و در این راستا از قطعنامه‌های شورای امنیت پیروی کرده است. این موضوع نشان از خواست سیاسی و توان اقتصادی و اجرایی کشورهای عضو اتحادیه در خصوص اجرای تحریم‌ها علیه ایران دارد. ضمن اینکه سه کشور اروپایی طرف مذاکره با ایران یعنی فرانسه، آلمان و بریتانیا از جمله حامیان طرح پیش‌نویس در شورای امنیت در خصوص تحریم ایران بوده‌اند، طبیعتاً این موضوع را در چارچوب اتحادیه اروپا به‌طور جدی پیگیری می‌نمایند. ساختار منسجم اتحادیه اروپا موجب شده است که اجرای تحریم‌ها علیه موجودیت‌های هدف تحریم بیشترین جلوه را در این سازمان داشته باشد و ساختار یکپارچه و هم‌گرایی سیاسی و اقتصادی دولت‌های عضو آن موجب شده است تا اجرای تحریم در این سازمان در مقایسه با اجرای تحریم در ایالات متحده، از پیچیدگی و صلابت اجرایی بیشتری در مرحله اجرا برخوردار باشد. این نکته زمانی خود را بیشتر نشان می‌دهد که سازوکارهای قضایی تعبیه‌شده در چارچوب اتحادیه به نسبت سازوکارهای شورای امنیت و سایر دولت‌ها از جمله ایالات متحده، میزان پاسخگویی و رسیدگی مطلوب‌تری را داشته است؛ به‌طوری که در حال حاضر، قضایای متعددی در دیوان اروپایی دادگستری به‌واسطه نقض حقوق اشخاص تحریمی مطرح شده و می‌شود که در برخی قضایای شناخته‌شده مانند قضیه کادی موجب تحولاتی در این زمینه شده است.

در بحث سازماندهی و انسجام درونی نظام حقوقی اتحادیه در زمینه اجرای تحریم، می‌توان

به مراحل مختلف تعبیه شده در این نظام توجه نمود. همان‌گونه که پیش‌تر نیز بیان شد، هنگامی که اتحادیه اروپا قصد اعمال تحریم نسبت به اشخاص ثالث را داشته باشد، یا این تحریم‌ها را به تصمیم خود اتخاذ و اجرایی می‌کند و یا آن دسته از تحریم‌هایی است که از سوی شورای امنیت به تصویب رسیده است. در این حال، اتحادیه در قالب شورای وزیران، موضع مشترک خود را در خصوص وضع تحریم یادشده اتخاذ کرده، سپس طی تصمیم یا دستورالعملی مبادرت به بیان تفصیلی و اجرایی مقررات موضع مشترک می‌نماید. همان‌گونه که گفته شد، نکته مهم در این دستورالعمل‌ها این است که رعایت موازین حقوق بشری در خصوص اشخاص تحریمی در نظام حقوقی اتحادیه مد نظر قرار می‌گیرد که این امر، نکته شاخصی برای اتحادیه محسوب می‌شود. الزام دولت‌های عضو به پیروی از تصمیمات اتحادیه موجب شده است تا مقررات هماهنگ و یکدستی در درون نظام‌های حقوقی دولت‌های عضو وجود داشته باشد و شاید تنها تفاوتی که در مرحله اجرا در این نظام‌ها خودنمایی کند، نوع تفسیری است که مقامات ذی‌ربط قانون‌گذاری یا اجرایی از مصوبات اتحادیه یا قطعنامه مرتبط شورای امنیت دارند و در مرحله اجرا آن را اعمال می‌نمایند. بنابراین، اجرای سازمانی، اجرای منسجم و یکدستی را به همراه خواهد داشت و وجود سازمانی چون اتحادیه اروپا که در قیاس با سایر سازمان‌های منطقه‌ای و حتی جهانی از نظم حقوقی مطلوبی برخوردار است، موجب شده است که یکی از رویه‌های بعدی قابل استناد برای محاکم ملی عضو اتحادیه و خارج از حوزه اتحادیه و حتی محاکم بین‌المللی، رویه اجرایی اتحادیه اروپا باشد. این رویه در تفسیر مقررات تحریمی قطعنامه‌های شورای امنیت بسیار مؤثر است. ضمن اینکه وجود طیفی وسیعی از کشورها در یک سازمان مانند اتحادیه اروپا در مقایسه با اجرای کشورهایی مانند ایالات متحده، ژاپن یا کانادا، قدرت اجرایی و تفسیری آن را نیز ارتقا می‌دهد.

نکته قابل ذکر بعدی در رویه اجرای تحریم‌های شورای امنیت در چارچوب اتحادیه اروپا، توجهی است که سران این اتحادیه در مورد رعایت موازین حقوق بشری نسبت به اشخاص تحریمی دارند. افزون بر مقررات مربوطه در معاهده کارکردی اتحادیه که به بحث امکان اعمال نظارت قضایی دیوان اروپایی دادگستری بر تصمیمات اتحادیه می‌پردازد، این موضوع به صورت متناوب در اصول راهنمای مربوط به رعایت حقوق بشر که در سال‌های مختلف به تصویب نهادهای متعدد این اتحادیه رسیده، مورد تأکید قرار گرفته است. این موضوع در بندهای آغازین یا نهایی تصمیمات و دستورالعمل‌های مختلف اتحادیه نیز اشاره شده است. اقامه دعوی متعدد از سوی خواهان‌های ایرانی در زمینه تحریم‌های اعمال شده از سوی اتحادیه، نشانگر توجه به رعایت موازین حقوق بشری در چارچوب اتحادیه است. همان‌گونه که پیش‌تر یادآور شدیم، دیوان اروپایی دادگستری با تکیه بر موازین حقوق بشری حاکم بر اتحادیه که آن‌ها را بخشی از

حقوق اتحادیه قلمداد می‌کند، مهم‌ترین و بهترین گزینه برای نظارت قضایی بر تصمیمات اتحادیه اروپا به‌طور مستقیم و نظارت غیرمستقیم بر قطعنامه‌های تحریمی شورای امنیت است. این موضوع با صدور رأی کادی در سال ۲۰۰۸م آغاز شد و تاکنون آرای بسیاری در این زمینه صادر شده که رویه قضایی مستقلی را در حقوق بین‌الملل به خود اختصاص داده‌اند. نظارت قضایی دیوان اروپایی دادگستری در چارچوب نظام حقوقی اتحادیه اروپا در کنار آورده‌های بسیار مهم و اثرگذار دیوان اروپایی حقوق بشر در چارچوب شورای اروپا به‌خصوص در رأی نادا در سال ۲۰۱۲م، موجب شده است تا میزان مطلوبیت احقاق حق در حوزه اروپا بسیار دست‌یافتنی‌تر و پذیرفتنی‌تر از دیگر نظام‌های قضایی کشورهای مهمی همچون ایالات متحده آمریکا باشد.

منابع و مأخذ

الف) فارسی

۱. کدخدایی، عباس (۱۳۸۰)، ساختار و حقوق اتحادیه اروپایی، تهران: میزان.

ب) خارجی

Book:

- August Reinisch (2009), *Essential Questions in EU Law*, Cambridge University Press.
- Barnard, Catherine and Steve Peers (eds.) (2014), *European Union Law*, Oxford University Press.
- Bethlehem, Daniel (2004), *The European Union*, in, Vera Gowlland-Debbas (ed.), *National Implementation of United Nations Sanctions: A Comparative Study*, Martinus Nijhoff.
- Boh, Sebastian (1993), *Sanctions by the United Nations Security Council and the European Community*, EJIL, Vol. 4.
- Boon, Kristen, *Sanctions on the Upswing by Regional Bodies in Africa*, available at: <http://opiniojuris.org/2013/01/16/sanctions-on-the-upswing-by-regional-bodies-in-africa/>
- Caminos, H. (1999), *The Role of American Organization in the Promotion and Protection of Democratic Governance*, *Recueil des Cour.*
- Carisch, Enrico, Sue Eckert and Loraine Martin, *High Level Review of UN Sanctions: Background Paper*, available at: http://www.hlr-unsanctions.org/20140706_HLR_Background.pdf
- Carter, Barry (2011), *Economic Sanctions*, Max Planck Encyclopedia of Public International Law.
- Charron, Andrea (2013), *Sanctions and Africa: United Nations and Regional*

- Responses, in, Jane Boulden (ed.), *Responding to Conflict in Africa: The United Nations and Regional Organizations*, 2th edition, Palgrave Macmillan.
11. Cortright, David, George Lopez (2000), *The Sanctions Decade: Assessing UN Strategies in the 1990s*, Lynne Rienner Publishers.
 12. Cremona, Marise (2008), *Defining Competence in EU External Relations: Lessons from the Treaty Reform Process*, in, Alan Dashwood and Marc Maresceau, *Law and Practice of EU External Relations: Salient Features of a Changing Landscape*, Cambridge University Press.
 13. Damian Chalmers and Adam Tomkins (2007), *European Union Law: Text and Materials*, Cambridge University Press.
 14. Endulo, Muna (2012), *The Prohibition Unconstitutional Change of Government*, in, Abdulqawi A. Yusuf, Fatsah Ouguerouz (eds.), *The African Union: Legal and Institutional Framework: A Manual on the Pan-African Organization*, Martinus Nijhoff.
 15. Gibbons, Elizabeth D. (1999), *Sanctions in Haiti: Human Rights and Democracy under Assault*, Greenwood Publishing Group.
 16. Gowlland-Debbas, Vera (2004), *Implementing Sanctions Resolutions in Domestic Law*, in, Vera Gowlland-Debbas (ed.), *National Implementation of United Nations Sanctions: A Comparative Study*, Martinus Nijhoff.
 17. Hakimdavar, Golnoosh (2013), *A Strategic Understanding of UN Economic Sanctions*, Routledge.
 18. Hellquist, Elin (2014), *Regional Organizations and Sanctions Against Members – Explaining the Different Trajectories of the African Union, the League of Arab States, and the Association of Southeast Asian Nations*, KFG Working Paper Series, No. 59, KollegForschergruppe (KFG) “The Transformative Power of Europe”, Freie Universität Berlin, p. 4, available at:
http://userpage.fu-berlin.de/kfgeu/kfgwp/wpseries/WorkingPaperKFG_59.pdf
http://www.academia.edu/1103678/THE_SANCTIONING_SYSTEM_OF_THE_AFRICAN_UNION_PART_SUCCESS_PART_FAILURE
 19. Kaczorowska, Alina (2013), *European Union Law*, Routledge.
 20. Kuijper, Pieter Jan, Jan Wouters, Frank Hoffmeister, Geert de Baere, and Thomas Ramopoulos (eds.) (2013), *The Law of EU External Relations: Cases, Materials, and Commentary on the EU as an International Legal Actor*, Oxford University Press.
 21. Magliveras, Konstantinos D. (2011), Revised version of a paper presented at an Expert Roundtable on “The African Union: The First Ten Years” which was organized by the Institute of Security Studies, AddisAbaba, Ethiopia, 11 – 13 October 2011.
 22. Orakhelashvili, Alexander (2011), *Collective Security*, Oxford University Press, 2011, pp. 261-265.
 23. Reinalda, Bob (2009), *Routledge History of International Organizations: From 1815 to the Present Day*, Routledge.
 24. Van Vooren, Bart, Ramses Wessel, Ramses A. Wessel (eds.) (2014), *EU External Relations Law: Text, Cases and Materials*, Cambridge University Press.
 25. Wilson, Gary (2014), *The United Nations and Collective Security*, Routledge.

Article:

26. Fassbender, B. (1998), "The United Nations Charter as Constitution of the International Community", *Columbia Journal of Transnational Law* 36, pp. 529-619.
27. Lauwaars, R.H. (1984), "The Interrelationship between United Nations Law and the Law of Other International Organizations", *Michigan Law Review* 82, pp. 1604-1619.
28. Swindells, Felicia (1996), "U.N. Sanctions in Haiti: A Contradiction under Articles 41 and 55 of the U.N. Charter", *Fordham International Law Journal* 20, pp. 1880-1960.
29. Walter, Christian (1997), "Security Council Control over Regional Action", *Max Planck Yearbook of United Nations Law* 1, pp. 129-193.
30. Wessel, Ramses (2009), "The Dynamics of the European Union Legal Order: An Increasingly Coherent Framework of Action and Interpretation", *European Constitutional Law Review* 5, pp. 117-142.

Case law:

31. Case 294/83 *Les Verts v. Parliament*, 1986.
32. Case 314/85 *Foto-Frost* [1987] ECR 4199.
33. Case C-2/88 *Imm. Zwartfeld and Others* [1990] ECR I-3365.
34. Opinion 1/91 [1991] ECR I-6079.

Document:

35. Basic Principles on the Use of Restrictive Measures (Sanctions), Council of the European Union, 7 June 2004, available at:
36. Committee of Legal Advisers on Public International Law (CAHDI), European Union, March 2006, available at: www.coe.int/cahdi
37. Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union – Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union – Protocols – Annexes – Declarations annexed to the Final Act of the Intergovernmental Conference which adopted the Treaty of Lisbon, signed on 13 December 2007 – Tables of equivalences, available at:
38. Constitutive Act of African Union, 11 July 2000.
39. Declaration of Santiago on Democracy and Public Trust: A New Commitment to Good Governance for the Americas, available at: http://www.oas.org/xxiiiiga/english/docs/agdoc4224_03rev3.pdf
40. Declaration on Articles 75 and 215 of the Treaty on the Functioning of the European Union.
41. EU restrictive measures factsheet (29 April 2014), available at:
42. European External Action Service, Sanctions policy, available at: http://eeas.europa.eu/cfsp/sanctions/index_en.htm
43. Guidelines on implementation and evaluation of restrictive measures (sanctions) in the framework of the EU Common Foreign and Security Policy: New elements, available at: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=EN>
<http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2010198%202004%20RE>

V%201

<http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%209068%202013%20INIT>

<http://www.comm.ecowas.int/sec/en/protocoles/Protocol%20on%20good-governance-and-democracy-rev-5EN.pdf>

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/135804.pdf

44. Protocol A/SP1/12/01 on Democracy and Good Governance Supplementary to the Protocol relating to the Mechanism For Conflict Prevention, Management, Resolution, Peacekeeping and Security, available at:

45. Repertoire of the Practice of the Security Council: Supplement 1989-1992, United Nations. Department of Political Affairs, United Nations Publications, 1992.

46. S/RES/1132 (1997).

47. S/RES/1846 (2008).

48. Treaty on the European Union.

49. Yearbook of the United Nations, Vol. 60, United Nations Publications, 2009.

website:

50. <http://europa.eu>

51. <http://www.au.int>

52. <http://www.coe.int/>

53. <http://www.coe.int/what-we-do/human-rights/eu-accession-to-the-convention>

54. <http://www.euronews.com>

55. <http://www.genocidewatch.org>

56. <http://www.theguardian.com>

57. <http://www.un.org>