

## دریافت غرامت به استناد تحریم غیرقانونی اشخاص توسط اتحادیه اروپا

نوید رهبر \*

محمد رضا نریمانی زمان‌آبادی \*\*

شناسه دیجیتال اسناد (DOI): 10.22066/cilamag.2019.35083

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۶/۰۸/۲۷

تاریخ دریافت: ۱۳۹۶/۰۶/۰۸

### چکیده

تحریم‌های اقتصادی و مالی از جمله ابزارهای مهم سیاست خارجی اتحادیه اروپا طی دو دهه گذشته به شمار می‌رود. با این حال، تحریم‌های مذکور باید با اصول و قواعد حقوقی لازم‌الاجرای مندرج در معاهدات و سایر اسناد اتحادیه اروپا سازگار و منطبق باشند، و بر همین اساس، تحت نظارت قضایی دادگاه‌های اتحادیه قرار می‌گیرند. از جمله اصول مذکور، اصل «قانونی‌بودن» تحریم‌هاست. مقاله حاضر با در نظر داشتن رویه قضایی دادگاه عمومی و دیوان دادگستری اتحادیه اروپا، از جمله در پرونده‌های مرتبط با تحریم‌ها علیه جمهوری اسلامی ایران، به ویژه پرونده‌های فولمن و محمودیان علیه شورا (نوامبر ۲۰۱۳) و صفانیکو سپاهان علیه شورا (مه ۲۰۱۷)، می‌کوشد شرایط غیرقانونی تلقی شدن اعمال تحریم‌ها، شرایط تحقق مسئولیت غیرقراردادی اتحادیه از این لحاظ، و انواع ضمانت اجرای مربوطه (ابطال تحریم و حکم به پرداخت غرامت) را تجزیه و تحلیل کند.

### واژگان کلیدی

اعمال غیرقانونی تحریم، دریافت غرامت، اتحادیه اروپا، اقدامات محدودکننده، حق حمایت قضایی مؤثر

\* نویسنده مسئول، استادیار گروه حقوق تجارت بین‌الملل دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی n\_rahbars@sbu.ac.ir

\*\* دانشجوی کارشناسی ارشد حقوق خصوصی دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی mohammadreza\_narimani@hotmail.com

## مقدمه

تحریم‌های تجاری و اقتصادی از گذشته دور، از جمله ابزارهای مهم دیپلماسی غیرخشونت‌آمیز به شمار می‌روند.<sup>۱</sup> در واقع، کشورها به‌عنوان بازیگران اصلی عرصه روابط بین‌الملل با هدف پیشبرد سیاست‌های گوناگون خود و اعمال فشار بر دیگر کنش‌گران این عرصه، در مقاطع گوناگون، طیف متنوعی از تحریم‌ها را اعمال کرده‌اند.<sup>۲</sup> افزون بر کشورها، با افزایش چشمگیر تعداد سازمان‌های بین‌المللی فعال در زمینه‌های گوناگون امنیتی، سیاسی، تجاری و اقتصادی، و گسترش و تعمیق کارکرد آن‌ها در حقوق و روابط بین‌الملل، به‌ویژه پس از جنگ جهانی دوم، استفاده از ابزار تحریم توسط این نهادها نیز افزایش یافته است.<sup>۳</sup> شورای امنیت سازمان ملل متحد، به‌عنوان نهاد اصلی متولی حفظ صلح و امنیت بین‌المللی، با استناد به مفاد فصل ۷ منشور ملل متحد، به‌تنباب از تحریم‌های اقتصادی و مالی علیه کشورها، اشخاص و نهادهای گوناگون در پیشبرد سیاست‌های خود بهره جسته است.<sup>۴</sup> از جمله دیگر سازمان‌های بین‌المللی فعال در عرصه اعمال تحریم‌ها، اتحادیه اروپا است. به‌موجب سند «اصول بنیادین به‌کارگیری اقدامات محدودکننده (تحریم‌ها)»، اتحادیه اروپا در راستای اصول منشور ملل متحد و سیاست مشترک خارجی و امنیتی اتحادیه،<sup>۵</sup> خود را ملزم به استفاده کارآمد از ابزار تحریم‌ها به‌منظور حفظ و اعاده

۱. برای مطالعه بیشتر در مورد کارکرد و تأثیر تحریم‌ها در روابط بین‌الملل، ن.ک:

James Barber, Economic Sanctions as a Policy Instrument, *International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944-)*, vol. 55, No. 3 (July, 1979), pp. 367-384.

۲. See: Report of Secretary-General, UN Doc. A/66/138, July 2011: Unilateral economic measures as a means of political and economic coercion against developing countries, pp. 6-14.

۳. برای مطالعه بیشتر در مورد اجرای تحریم‌های شورای امنیت در اتحادیه اروپا علیه ایران، ن.ک: عبدالله عابدینی و علیرضا ابراهیم‌گل؛ «بررسی اجرای تحریم در سازمان‌های منطقه‌ای با تأکید بر اتحادیه اروپا»، *مجله مطالعات حقوقی عمومی*، دوره ۸، شماره ۱، بهار-تابستان ۱۳۹۶، صص ۲۵۵-۲۵۰، و نیز:

Dupont, Pierre-Emmanuel, Countermeasures and Collective Security: The Case of the EU Sanctions Against Iran, *Journal of Conflict and Security Law*, vol. 17, Issue 3, 1 December 2012, pp. 301° 336.

۴. برای اطلاعات بیشتر، ن.ک:

<https://www.un.org/sc/suborg/en/sanctions/information>. Last visited on 8.29. 2017.

۵. The European Union Common Foreign and Security Policy (CFSP)

به‌طور کلی، سیاست مشترک خارجی و امنیتی اتحادیه اروپا، سیاست خارجی مدون و مورد توافق اعضا در این اتحادیه است که عمدتاً در خصوص مسائل امنیتی و دفاعی تدوین می‌شود و چارچوبی برای ساختارهای سیاسی و نظامی، و عملیات‌های نظامی و غیرنظامی در خارج از اتحادیه به دست می‌دهد. این سیاست مشترک در واقع، بخشی از سیاست برون‌مرزی (External Policy) اتحادیه است که سازوکاری برای اتخاذ تصمیم و تصویب اصول و دستورالعمل‌های مربوط به مسائل خارجی، سیاسی و امنیتی به شمار می‌رود.

به‌موجب ماده ۲۴ معاهده اتحادیه اروپا، «صلاحیت اتحادیه در خصوص مسائل مربوط به سیاست مشترک خارجی و امنیتی، همه زمینه‌های سیاست خارجی را [...] دربرمی‌گیرد. [...] شورای اروپا و شورا [ی اتحادیه اروپا] با اتفاق آرا اقدام به تعریف و اجرای سیاست مشترک خارجی و امنیتی می‌کنند، مگر آنکه معاهدات [لازم‌الاجرای اتحادیه] به نحو دیگری مقرر کرده باشند.

صلح و امنیت بین‌المللی می‌داند.<sup>۶</sup> اتحادیه همچنین ممکن است با هدف ایجاد تغییر در سیاست یا رفتار کشور، دولت، نهاد یا افراد هدف، و در راستای مقاصد مندرج در تصمیم شورا بر مبنای سیاست مشترک،<sup>۷</sup> دست به اعمال تحریم‌ها بزند. ممکن است تحریم‌های اعمال‌شده توسط اتحادیه اروپا دولت‌های کشورهای ثالث، یا نهادها و افراد غیردولتی (مانند گروه‌های تروریستی) را هدف قرار دهد.

در همین راستا، اقدامات تحریمی با توجه به هدف و کارکرد احتمالی آن‌ها، شکل‌های گوناگونی می‌یابد. اقدامات مذکور شامل بلوکه‌کردن و توقیف اموال، محدودیت در خصوص پذیرش مسافرت به قلمرو اتحادیه، تحریم‌های تسلیحاتی، تحریم تجهیزات قابل استفاده در سرکوب داخلی مردم، محدودیت‌های ناظر بر صادرات و واردات، و تحریم‌های هوایی است. ممنوعیت ارائه خدمات مالی، شامل خدمات مالی مرتبط با تجارت کالا و خدمات، و نیز ممنوعیت سرمایه‌گذاری، از جمله دیگر اقدامات تحریمی اتحادیه به شمار می‌رود.<sup>۸</sup>

طی سال‌های ۱۳۸۸ الی ۱۳۹۱ با افزایش شدید تنش‌های بین‌المللی بر سر برنامه هسته‌ای جمهوری اسلامی ایران، شورای امنیت سازمان ملل متحد، تحریم‌های اقتصادی و مالی بی‌سابقه‌ای علیه بسیاری از نهادها و اشخاص ایرانی وضع کرد.<sup>۹</sup> همگام با شورای امنیت، اتحادیه

[...] سیاست مشترک خارجی و امنیتی، مطابق معاهدات و توسط نماینده عالی اتحادیه در امور خارجی و سیاست امنیتی، و کشورهای عضو عملیاتی خواهد شد [...]»  
در چارچوب این سیاست مشترک، شورا می‌تواند علیه کشورها، نهادها و اشخاص حقیقی و حقوقی، تحریم‌های مالی و اقتصادی اعمال کند.

برای مطالعه بیشتر، ن.ک:

European Parliament Fact Sheet 2017, *Common Security and Defense Policy*, Jérôme Legrand, 06/2017, available at: [http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/en/displayFtu.html?ftuId=FTU\\_6.1.2](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/en/displayFtu.html?ftuId=FTU_6.1.2).html, last visited on 8.29.2017; and Mix, Derek E., *The European Union: Foreign and Security Policy*, Congressional Research Service, R41959 April 8, 2013.

6. Council of the European Union, Brussels 7 June 2004, 10198/04 REV 1, PESC 450, Basic Principles on the Use of Restrictive Measures (Sanctions), paras. 1-2.

7. CFSP Council Decision

۸. معاهده اتحادیه اروپا، بند ۳ ماده ۵، بند ۱ ماده ۲. همچنین، ن.ک:

Council, 10198/04 REV *op. cit.*, paras. 1-2.

اتحادیه اروپا به‌طور کلی سه نوع تحریم را در دستور کار خود قرار می‌دهد. نخست آنکه اتحادیه، تحریم‌های مبتنی بر قطعنامه‌های فصل هفتمی مصوب شورای امنیت سازمان ملل متحد را تنفیذ کرده و در قلمرو اتحادیه به اجرا می‌گذارد. بدین منظور، اقدامات شورا که به‌منظور اجرای قطعنامه‌های شورای امنیت اتخاذ می‌شود، باید مطابق با قطعنامه‌های مذکور اجرا شود. حالت دوم آن است که اتحادیه تصمیم بگیرد اقدامات سخت‌گیرانه‌تری از قطعنامه‌های شورای امنیت انجام دهد. سرانجام، اتحادیه اروپا می‌تواند تحریم‌هایی را مستقل از سازوکار تحریم‌های سازمان ملل وضع و اجرا کند. برای مطالعه بیشتر در مورد روش‌های گوناگون اعمال تحریم‌ها در اتحادیه اروپا، ن.ک:

Eckes, Christina, EU Restrictive Measures Against Natural and Legal Persons: From Counterterrorist to Third Country Sanctions, *Common Market Law Review*, vol. 51, No. 3, 2014, pp. 869-905.

9. Res. 1696 (2006); 1737 (2006); 1747 (2007); 1803 (2008); 1835 (2008); and 1929 (2010).

اروپا نیز با تنفیذ و اجرای تحریم‌های مذکور در اتحادیه، و اعمال تحریم‌هایی جداگانه، انجام هرگونه معامله توسط اشخاص و شرکت‌های اروپایی را با شرکت‌ها و افراد ایرانی از جمله در بخش‌های انرژی، مبادلات مالی و حمل‌ونقل، مشمول تحریم قرار داده و ممنوع کرد.<sup>۱۰</sup> اتحادیه اروپا البته علاوه بر ارتباط با برنامه هسته‌ای، برخی از اشخاص و نهادهای ایرانی را با ادعای مداخله ایشان در مواردی نظیر نقض حقوق بشر و آزادی‌های اساسی، و گسترش تروریسم، مشمول تحریم‌های خود قرار داده است.<sup>۱۱</sup>

مجموعه اقدامات اتحادیه اروپا در این زمینه به کاهش چشمگیر حجم مبادلات تجاری میان ایران و کشورهای عضو اتحادیه انجامید.<sup>۱۲</sup> ضرر و زیان وارد به شرکت‌های ایرانی در این دوره معمولاً شامل ازدست‌دادن بازار در کشورهای عضو اتحادیه، قطع روابط بانکی و عدم امکان پرداخت و دریافت سایر خدمات بانکی ضروری (مثل صدور و گشایش اعتبار اسنادی) از طریق بانک‌های اروپایی، اختلال در روابط تجاری ایشان با شرکت‌های اروپایی در خصوص تأمین کالاها و خدمات مورد نیاز در پروژه‌ها و خطوط تولید، غیرقابل‌اجرا شدن قراردادهای مربوطه و نهایتاً فسخ آن‌ها، و نیز صدمه به شهرت تجاری و کسب و کار ایشان در سایر کشورها می‌شود.<sup>۱۳</sup> مجموعه این زیان‌ها، بسیاری از اشخاص و شرکت‌های مشمول تحریم‌های اتحادیه اروپا، از جمله اشخاص و شرکت‌های ایرانی را ترغیب کرد تا با استفاده از سازوکارهای حقوقی موجود در اتحادیه، سلسله اقداماتی را علیه تحریم‌های مذکور اتخاذ کنند.<sup>۱۴</sup> به‌طور کلی، حقوق اتحادیه اروپا دو روش اعتراض برای اشخاص گوناگون علیه تصمیمات و اقدامات<sup>۱۵</sup> نهادهای اتحادیه اروپا،

**10.** Council Common Position 2007/140/CFSP dated February 2007, Council Decision 2010/413/CSFP dated July 2010, Council Decision 2010/235/CSFP dated April 2011, Council Decision 2012/35/CSFP dated January 2012, Council Decision 2012/152/CSFP dated March 2012, and Council Decision 2012/635/CSFP dated October 2012.

**۱۱.** برای مطالعه بیشتر در مورد تحریم‌های اتحادیه به‌منظور مبارزه با تروریسم، ن.ک:

Eckes, Christina, Sanctions Against Individuals ° Fighting Terrorism Within the European Legal Order , *European Constitutional Law Review*, vol. 4, Issue 2, June 2008, pp. 205-224.

**۱۲.** برای نمونه، پس از تشدید تحریم‌ها در سال ۲۰۱۱ (شامل تحریم‌های سازمان ملل، اتحادیه اروپا و ایالات متحده)، صادرات نفت خام ایران به اتحادیه اروپا، ژاپن و کره جنوبی در سال ۲۰۱۴ به ترتیب، ۱۰۰، ۴۰ و ۴۰ درصد کاهش یافت. ن.ک: Samore, Gary, editor, Sanctions Against Iran: A Guide to Targets, Terms, and Timetables , *Belfer Center for Science and International Affairs*, Harvard Kennedy School, June 2015, pp. 14-15.

**13.** *Ibid.*, pp. 3-16.

**۱۴.** بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، بانک ملی ایران، بانک ملت، بانک صادرات، بانک رفاه کارگران، بانک توسعه تعاون، پست بانک ایران، شرکت ملی نفت، شرکت ملی گاز، شرکت پتروپارس، شرکت کشتی‌رانی جمهوری اسلامی، دانشگاه صنعتی شریف، شرکت فولمن و آقای محمودیان و شرکت صفانی‌کوی سپاهان، از جمله اشخاص و نهادهای ایرانی به شمار می‌روند که به دنبال وضع تحریم‌های اتحادیه اروپا، نزد دادگاه‌های اتحادیه، علیه آن‌ها اقامه دعوا کردند.

**۱۵.** مقصود از این عبارت، کلیه اقدامات لازم‌الاجرای نهادهای اتحادیه در قالب تصمیم (Decision)، مقرره (Regulation) و دستورالعمل (Directive) است که جنبه حقوقی داشته و صرف توصیه (Recommendation) نیست.

از جمله تحریم‌های اقتصادی و مالی پیش‌بینی می‌کند.<sup>۱۶</sup> نخست، اقامه دعوی ابطال تصمیم یا اقدام مربوطه، و دوم، اقامه دعوی مطالبه غرامت بابت خسارات ناشی از اعمال و اجرای آن علیه شخص خواهان. هدف از پیش‌بینی راهکارهای مذکور، حصول اطمینان از «قانونی بودن»<sup>۱۷</sup> تصمیمات مذکور، و «جبران هرگونه خسارات وارد به اشخاص» است.

بدین لحاظ، سه پرسش اساسی در خصوص اعمال تحریم‌ها توسط اتحادیه اروپا و پیامدهای حقوقی آن مطرح می‌شود، که مقاله حاضر در پی پاسخ به آن‌هاست: نخست، اعمال تحریم‌های اقتصادی و مالی توسط اتحادیه در چه شرایطی ممکن است «غیرقانونی» تلقی شود؟ (بخش نخست) دوم، آیا اعمال غیرقانونی تحریم می‌تواند موجب مسئولیت غیرقراردادی اتحادیه شود و به‌طور کلی، شرایط تحقق مسئولیت غیرقراردادی اتحادیه چیست؟ و سرانجام، در صورت احراز مسئولیت، چه نوع غراماتی ممکن است مورد حکم مرجع صالح قرار گیرد؟ (بخش دوم).

در نوشتار حاضر تلاش بر آن است که به پرسش‌های پژوهش در چارچوب مقررات اتحادیه و رویه قضایی دادگاه عمومی و دیوان دادگستری اتحادیه اروپا («دیوان») در خصوص شرایط قانونی بودن اعمال تحریم‌ها، و مسئولیت غیرقراردادی اتحادیه، به‌ویژه با تأکید بر پرونده‌های *فولمن و محمودیان علیه شور*<sup>۱۸</sup> (مشمول بر رأی دادگاه عمومی مورخ مارس ۲۰۱۲ و رأی دیوان مورخ نوامبر ۲۰۱۳)، و *صفانیکو سپاهان علیه شور*<sup>۱۹</sup> (مشمول بر رأی دادگاه عمومی مورخ نوامبر ۲۰۱۴ و رأی دیوان مورخ مه ۲۰۱۷) پاسخ داده شود. هر سه این اشخاص با ادعای ارتباط با برنامه هسته‌ای ایران و تأمین تجهیزات برای تأسیسات فردو (قم) مورد تحریم اتحادیه اروپا قرار گرفتند. *فولمن و محمودیان* به علت جامعیت آن در خصوص بحث ابطال تحریم‌ها، به‌ویژه بررسی شرایط قانونی بودن اعمال این اقدامات در این مقاله انتخاب شد.<sup>۲۰</sup> *صفانیکو سپاهان* نیز تا کنون تنها پرونده‌ای است که در آن، دادگاه‌های اتحادیه، حکم به پرداخت غرامت به یک شرکت ایرانی تحت تحریم کردند. به سایر پرونده‌های اشخاص ایرانی تحت تحریم اتحادیه، حسب مورد ارجاع خواهد شد. باین‌حال، بررسی کامل رویه قضایی دادگاه‌های اتحادیه در پرونده‌های مرتبط با

۱۶. برای مطالعه بیشتر در خصوص نهادهای اتحادیه اروپا و انواع تصمیمات آن‌ها، ن.ک:

Chalmers, Damian; Davies, Gareth; and Monti, Giorgio; *European Union Law*, 3<sup>rd</sup> edition, 2014, Cambridge University Press.

۱۷. مقصود از «قانونی بودن» در نوشتار حاضر، برگردان واژه *legality* است که با «مشروعیت» یا *legitimacy* متفاوت است؛ چنان‌که ممکن است یک یا دسته‌ای از تحریم‌ها کاملاً مطابق با شرایط لازم برای قانونی بودن وضع و اجرا شوند، اما مشروعیت آن‌ها همچنان محل بحث باشد.

18. *Fulmen and Mahmoudian v Council*.

19. *Safa Nicu Sepahan v Council*.

۲۰. لازم به ذکر است که دادگاه عمومی، آرایه مؤخر بر این رأی در پرونده‌های مرتبط با تحریم‌های ایران صادر کرده است، اما تجمیع رویه قبلی دیوان در پرونده‌های مشابه را بیشتر می‌توان در این رأی مشاهده کرد.

تحریم‌های ایران، مقصود این مقاله نیست.

## ۱. شرایط قانونی بودن اعمال تحریم‌ها در اتحادیه اروپا

### ۱-۱. اعمال نظارت قضایی بر تحریم‌ها

اعمال نظارت قضایی بر تصمیمات و اقدامات نهادهای اتحادیه اروپا به استناد ماده ۲۶۳ معاهده کارکرد اتحادیه اروپا<sup>۲۱</sup> («معاهده کارکرد»)، که مبنای صلاحیتی دیوان در این خصوص است، انجام می‌شود.<sup>۲۲</sup> به موجب این ماده، «تصمیمات و اقدامات الزام‌آور شورای اتحادیه اروپا، کمیسیون و بانک مرکزی اروپا» ممکن است به درخواست «کشورهای عضو، پارلمان اروپا، شورا یا کمیسیون» یا «هر شخص حقیقی یا حقوقی»، تحت شرایط معینی، موضوع نظارت قضایی دیوان قرار گیرد.<sup>۲۳</sup>

با این حال، مبنای صلاحیت اعمال نظارت قضایی بر تحریم‌ها در حقوق اتحادیه، اندکی پیچیده است. به موجب بخش نخست ماده ۲۷۵ معاهده کارکرد، «دیوان صلاحیت رسیدگی به تصمیمات مرتبط با سیاست مشترک خارجی و امنیتی را ندارد [...]». به استناد همین بخش، برای نمونه، خوانده (شورا) در پرونده بانک ملت علیه شورا، بر آن بود که دادگاه عمومی<sup>۲۴</sup> فاقد صلاحیت لازم برای رسیدگی به خواسته خواهان، مبنی بر ابطال تصمیمات تحریمی شورا است. لیکن ادامه ماده مقرر می‌دارد: «با این حال، [دیوان] قادر خواهد بود بر مطابقت این تصمیمات با ماده ۴۰ معاهده اتحادیه اروپا<sup>۲۵</sup> نظارت کند و همچنین، در خصوص دعاوی اقامه شده [...] به منظور بازبینی و نظارت قضایی بر قانونی بودن اقدامات محدودکننده (تحریم‌ها) مبادرت به اتخاذ تصمیم و صدور رأی کند». در پرونده مذکور، دادگاه با استناد به همین بخش از ماده ۲۷۵، رویه قضایی دیوان در پرونده‌های مرتبط قبلی، و این استدلال که ماده ۲۷۵ مقرره‌ای استثنایی

#### 21. The Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU)

۲۲. بند نخست ماده ۲۶۳ معاهده کارکرد اشعار می‌دارد: «دیوان دادگستری اتحادیه اروپا موظف است قانونی بودن اقدامات قانونگذاری، اقدامات شورا، کمیسیون و بانک مرکزی اروپا، و همچنین آن دسته از اقدامات پارلمان اروپا و شورای اروپا را که مقصود از آن ایجاد آثار حقوقی نسبت به اشخاص ثالث است، به جز موارد توصیه یا دیدگاه‌های غیرالزام‌آور، مورد نظارت قضایی قرار دهد. دیوان همچنین قانونی بودن اقدامات نهادها، دفاتر و سازمان‌های اتحادیه را که مقصود از آن‌ها ایجاد آثار حقوقی نسبت به اشخاص ثالث است مورد نظارت قضایی قرار می‌دهد.»

۲۳. در خصوص اشخاص حقیقی یا حقوقی این شرط وجود دارد که اقدام مورد اعتراض، «ناظر به آن شخص بوده یا مستقیماً و منفرداً به وی ربط پیدا کند». برای اطلاعات بیشتر در خصوص این شرط، ن.ک:

Case T-160/13, *Bank Mellat v Council*, ECLI:EU:T:2016:331, paras. 42-48.

#### 24. General Court of the European Union

۲۵. ماده ۴۰ معاهده اتحادیه اروپا اشعار می‌دارد: «اجرای سیاست مشترک خارجی و امنیتی نباید خللی در رویه‌های لازم‌الاجرا و نیز محدوده اختیارات نهادهای [اتحادیه] به منظور اعمال صلاحیت‌های خود ایجاد کند [...]».

است و به‌ویژه اعمال نظارت قضایی بر قانونی‌بودن اتخاذ تحریم‌ها را تجویز می‌کند، صلاحیت خود را احراز کرد.<sup>۲۶</sup> در واقع، از آنجا که اعمال تحریم‌ها از طریق و بر مبنای انواع تصمیمات شورا انجام می‌شود، و تصمیمات شورا به‌موجب بند ۱ ماده ۲۶۳ از جمله موارد قابل اعتراض به شمار می‌رود، می‌توان از دادگاه‌های اتحادیه خواست تا نظارت قضایی خود را بر اقدامات محدودکننده مذکور اعمال کنند.

دادگاه‌های اتحادیه به‌منظور اعمال این نظارت، «قانونی‌بودن» تصمیم یا اقدام معترض‌عنه را وفق اصول و قواعد حقوق اتحادیه بررسی می‌کنند و چنانچه قانونی‌بودن تصمیم یا اقدام معترض‌عنه را احراز نکنند، آن را ابطال خواهند کرد.<sup>۲۷</sup> مقدماً گفتنی است که این مفهوم، دست‌کم در رابطه با موضوع تحریم‌ها، در دو دعوای ابطال و مطالبه غرامت، هم‌پوشانی چشمگیری در معنا و قابلیت اجرا دارد، و شرط لازم برای اثبات دعواست. باین‌حال، به‌منظور تحقق مسئولیت خارج از قرارداد اتحادیه، مفهوم سخت‌گیرانه‌تری از آن مدنظر دادگاه‌های اتحادیه قرار گرفته است.<sup>۲۸</sup>

به‌موجب ماده ۲۶۳ معاهده کارکرد، تصمیمات و اقدامات نهادهای اتحادیه اروپا، از جمله تصمیماتی که مبنای اعمال تحریم‌ها قرار می‌گیرند، ممکن است با احراز هریک از موارد ذیل توسط دادگاه‌های اتحادیه غیرقانونی اعلام، و در نتیجه ابطال شوند:

### ۱-۲. فقدان صلاحیت<sup>۲۹</sup>

هرگاه هریک از نهادهای اتحادیه در اتخاذ تصمیم یا اقدامی، قواعد صلاحیتی ناظر بر حیطه اختیارات خود را به نحو مندرج در معاهدات لازم‌الاجرای اتحادیه رعایت نکند، تصمیم مربوط، وجاهت قانونی نخواهد داشت. باید گفت که با توجه به اختیارات گسترده اعطایی به اتحادیه و نهادهای آن در اعم موضوعات اقتصادی، مالی، سیاسی و غیره، ایراد فقدان صلاحیت، معمولاً مستند دعوای ابطال تصمیمات قرار نمی‌گیرد. اتحادیه در خصوص وضع تحریم‌ها نیز اختیارات گسترده‌ای دارد. البته مبنای قانونی وضع تحریم‌ها بسته به ماهیت دقیق تحریم موردنظر و نیز حیطه اعمال و اشخاص هدف آن، متفاوت است. به‌هنگامی که هدف از اعمال تحریم، قابلیت

26. *Bank Mellat v Council, op. cit.*, paras. 39-40; Case T-67/12 *Sina Bank v Council*, EU:T:2014:348, para. 41; Case T-509/10, *Manufacturing Support & Procurement Kala Naft v Council*, ECR, EU:T:2012:201, para. 37, confirmed in that respect by the judgment of 28 November 2013 in Case C-348/12 P, *Council v Manufacturing Support & Procurement Kala Naft*, ECR, EU:C:2013:776, para. 99.

۲۷. ماده ۲۶۴ معاهده اتحادیه اروپا.

۲۸. ن.ک: بخش دوم.

29. Lack of competence

اعمال آن در گستره و سطح اتحادیه باشد، شورا باید تصمیم<sup>۳۰</sup> بگیرد. از آنجا که تصمیم مذکور در چارچوب سیاست مشترک خارجی و امنیتی اتحادیه اتخاذ می‌شود، نیازمند اتفاق نظر اعضای شورا است.<sup>۳۱</sup>

بنابراین، شورا متعاقب سیاست مشترک خارجی و امنیتی اتحادیه، از اختیارات وسیعی در خصوص اعمال این اقدامات برخوردار است. رویه قضایی دادگاه‌های اتحادیه نیز حاکی از آن است که این ایراد در پرونده‌های بسیار معدودی مورد استناد طرف‌های خواهان قرار گرفته و هیچ‌گاه برای ابطال تحریم‌ها به آن استناد نشده است.<sup>۳۲</sup>

### ۱-۳. نقض الزامات اساسی ناظر بر تشریفات تصمیم‌گیری<sup>۳۳</sup>

نهادهای اتحادیه به هنگام وضع انواع تصمیمات و اتخاذ اقدامات گوناگون خود، الزامات تشریفاتی مختلفی دارند، که نقض هر یک از آنها می‌تواند در صورت احراز، موجب ابطال تصمیم یا اقدام معترض‌عنه توسط دیوان شود. می‌توان الزامات تشریفاتی مذکور را در دو دسته کلی جای داد: نخست، الزامات میان - نهادی<sup>۳۴</sup> که مستقیماً از منابع حقوق اتحادیه اروپا بر نهادها اعمال می‌شوند. برای نمونه، شورا در مواردی موظف است قبل از اتخاذ طیفی از تصمیمات، با پارلمان اروپا مشورت

#### 30. Decision

۳۱. چنانچه تصمیم شورا دربردارنده کاهش یا قطع روابط اقتصادی با یک کشور ثالث باشد، اجرای تحریم مذکور در سطح اتحادیه، مطابق با ماده ۲۱۵ معاهده کارکرد اتحادیه اروپا، نیازمند تصویب مقرر (Regulation) است که نیازمند رأی اکثریت اعضا خواهد بود. ماده مذکور اشعار می‌دارد: «در مواردی که تصمیم وفق فصل دوم از عنوان پنجم معاهده اتحادیه اروپا [مقررات ویژه در خصوص سیاست مشترک خارجی و امنیتی]، قطع یا کاهش جزئی یا کلی روابط اقتصادی و مالی با یک یا چند کشور ثالث را مقرر کند، شورا باید متعاقب پیشنهاد مشترک نماینده عالی اتحادیه در سیاست امور خارجی و سیاست امنیتی و کمیسیون اروپا، اقدامات لازم را انجام دهد. شورا موظف است پارلمان اروپا را از اقدامات خود در این زمینه مطلع کند».

در صورتی که هدف از اعمال تحریم، اعمال محدودیت مالی علیه اشخاص، گروه‌ها و نهادهایی باشد که ربط مستقیمی به حکومت یک کشور ثالث ندارد، ماده ۷۵ معاهده کارکرد اتحادیه، مبنای قانونی اعمال تحریم خواهد بود. این ماده مقرر می‌دارد: «در موارد ضروری به منظور دستیابی به اهداف مندرج در ماده ۶۷ معاهده [در خصوص تأمین امنیت در قلمرو اتحادیه] در رابطه با پیشگیری از و مبارزه با تروریسم و فعالیت‌های مشابه، پارلمان اروپا و شورا باید از طریق تصویب مقرر در چارچوب فرایندهای معمول قانونگذاری، یک چارچوب برای اقدامات اجرایی مرتبط با جابه‌جایی سرمایه و پرداخت‌ها، تعریف کنند، مانند توقیف اموال، دارایی‌ها یا منافع مالی و اقتصادی متعلق به، یا تحت مالکیت اشخاص حقیقی یا حقوقی، گروه‌ها یا نهادهای غیردولتی کند».

32. Chalmers, Damian, Davies, Gareth, and Monti, Giorgio, *op. cit.*, p. 402.

33. Infringement of an essential procedural requirement

۳۴. (Inter-institutional) مقصود آن دسته از مقررات مربوط به تصمیم‌گیری در اتحادیه است که به‌موجب آن‌ها، نهادهای مختلف در فرایند تصمیم‌گیری دخیل شده، و همراه با تقسیم صلاحیت‌ها، نوعی نظام نظارت و تعادل میان نهادهای اتحادیه به وجود می‌آورند.



کند. دیوان، عدم رعایت این الزام را موجب موجهی برای ابطال تصمیمات شورا دانسته است.<sup>۳۵</sup> دسته دوم، مقررات داخلی هر نهاد است که نقض آن‌ها نیز موجهی برای ابطال به شمار می‌رود.<sup>۳۶</sup> یکی از قواعد مهم در زمینه تشریفات تصمیم‌گیری، الزام «بیان دلایل اتخاذ تصمیم یا اقدام»،<sup>۳۷</sup> مندرج در بند دوم ماده ۲۹۶ معاهده کارکرد است.<sup>۳۸</sup> که در بسیاری از پرونده‌ها، به‌ویژه پرونده‌های مربوط به تحریم‌ها، به آن استناد شده است.<sup>۳۹</sup> به‌موجب رویه قضایی دادگاه‌های اتحادیه، هدف از این الزام، «اولاً، ارائه اطلاعات کافی به شخص [تحت تحریم] است تا وی امکان یابد موجه یا ناموجه بودن آن را سنجیده و در صورت اقتضا، به قانونی بودن آن نزد دادگاه‌های اتحادیه اعتراض کند، و ثانیاً، دادگاه‌های مذکور بتوانند چنین ارزیابی انجام دهند».<sup>۴۰</sup> در زمینه تحریم‌ها، الزام به بیان دلایل، علاوه بر منبع معاهداتی و رویه قضایی، در سند «اصول راهبردی ناظر بر اجرا و ارزیابی اقدامات محدودکننده (تحریم‌ها) در چارچوب سیاست مشترک خارجی و امنیتی اتحادیه» نیز ذکر شده<sup>۴۱</sup> و معمولاً طی موادی به تصمیم شورا مبنی بر تحریم، تصریح می‌شود.<sup>۴۲</sup> بنابراین، قاعده الزام به بیان دلایل برای تحریم اشخاص را می‌توان هم‌زمان، قاعده‌ای ناشی از منابع مستقیم حقوق اتحادیه و نیز الزامی داخلی برای شورا دانست. بر همین اساس، دادگاه عمومی اتحادیه اروپا در پرونده فولمن و محمودیان علیه شورا، قاعده مذکور را «اصل اساسی حقوق اتحادیه اروپا» قلمداد کرد که تنها «به علل استثنایی مرتبط با امنیت اتحادیه یا اعضای آن، یا روابط بین‌المللی ایشان» می‌توان از آن تخطی کرد.<sup>۴۳</sup> نتیجتاً، «شورا موظف است مبانی موضوعی مشخصی<sup>۴۴</sup> که شورا را بر آن داشته که تحریمی را علیه یک

35. Case 138/79 *SA Roquette Frères v Council* [1980] ECR 3333.

36. Case C-137/92P *Commission v BASF* [1994] ECR I-2555

37. Obligation to state the reasons

38. این بند مقرر می‌دارد: «اقدامات حقوقی باید دلایل خود را بیان کرده و به هرگونه پیشنهاد، توصیه، درخواست یا نظری که به‌موجب معاهدات برای اتخاذ اقدامات مذکور ضروری است، ارجاع دهند».

39. Case T-390/08, *Bank Melli Iran v Council*, I ° 11433, para. 80; see also: Case 24/62 *Germany v Commission (Brennwein)* [1963] ECR 63; Case T-102/03 *CIS v Commission* [2005] ECR II-2357; *Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran v Council*, paras. 138-140.

40. *Bank Mellat Iran v Council*, *op. cit.*, para. 226; Case C-417/11, *Council v Bamba*, P, ECR, EU:C:2012:718, para. 49 and the case-law cited.

41. Council of the European Union, 11205/12, PESC 716, RELEX 531, *Guidelines on implementation and evaluation of restrictive measures (sanctions) in the framework of the EU Common Foreign and Security Policy*, 15 June 2012, para. 17.

42. برای نمونه، در پرونده فولمن و محمودیان علیه شورا، به الزام به بیان دلایل در مواد زیر تصریح شده است: Article 24(3) of Decision 2010/413, Article 15(3) of Regulation No 423/2007, Article 36(3) of Regulation No 961/2010.

43. Joined Cases T-439/10 and T-440/10, *Fulmen and Mahmoudian v Council*, ECLI:EU:T:2012:142, paras. 48-49.

44. Actual specific reasons

شخص یا نهاد اعمال کند، به اطلاع وی برساند».<sup>۴۵</sup>

علی‌رغم تأکید دادگاه‌های اتحادیه بر رعایت قاعده فوق، مراجع مزبور، آستانه تحقق پایینی را برای آن در نظر گرفته‌اند. در واقع، صرف اینکه شورا مبنای حقوقی اعمال تحریم را اعلام، و شخص تحت تحریم، از قرارگرفتن خود در لیست تحریم‌ها، و نیز از علت مورد ادعای شورا در این خصوص آگاه شود،<sup>۴۶</sup> بدین معناست که قاعده الزام به بیان دلایل، رعایت شده است. بیان کلی ادعای مذکور، مانند «ارتباط با پرونده هسته‌ای ایران» بدین منظور کافی است و نهاد مربوطه (شورا) تحت این عنوان (الزام بیان دلایل) وظیفه‌ای نسبت به اعلام جزئیات بیشتر ندارد. در پرونده فولمن و محمودیان، دادگاه عمومی استدلال کرد که «دلایل مورد ادعای شورا، علی‌رغم مختصر بودن، طرفین خواهان را قادر کرده است موارد اتهامی خود را مبنی بر تأمین تجهیزات الکتریکی تأسیسات هسته‌ای فردو در قم توسط این شرکت، درک کنند».<sup>۴۷</sup> دیوان دادگستری در مرحله تجدیدنظر، این دیدگاه را تأیید کرد.<sup>۴۸</sup> در رأی مورخ ۲۰۱۶ پرونده بانک ملت علیه شورا نیز همین رویه پیگیری شده است.<sup>۴۹</sup>

#### ۴-۱. نقض معاهدات یا هرگونه قاعده حقوقی مربوط به اجرای آن‌ها<sup>۵۰</sup>

نقض معاهدات و حقوق ناشی از آن‌ها، از مهم‌ترین استنادات حکمی<sup>۵۱</sup> اشخاص و شرکت‌هایی است که علیه تحریم‌های اتحادیه اروپا، نزد دادگاه‌های اتحادیه دعوا اقامه می‌کنند. نه تنها نقض معاهدات لازم‌الاجرای اتحادیه (معاهده اتحادیه اروپا، معاهده کارکرد اتحادیه اروپا)، بلکه نقض هر یک از منابع حقوق اتحادیه اروپا، از جمله منشور حقوق بنیادین اتحادیه اروپا<sup>۵۲</sup> و اصول کلی حقوق اتحادیه می‌تواند موجب غیرقانونی تلقی شدن یک تصمیم یا اقدام نهادهای اتحادیه، و ابطال آن شود. بر این اساس، نقض حقوق بنیادین اشخاص در تصمیم‌گیری یا اقدام نیز منطقی از موجبات ابطال به شمار می‌رود.<sup>۵۳</sup> دیوان در آرای متعددی بیان داشته که «دادگاه‌های اتحادیه موظف‌اند قانونی بودن اقدامات

45. *Fulmen and Mahmoudian v Council*, ECLI:EU:T:2012:142, paras. 48-49.

46. بنا بر رویه قضایی، ابلاغ تصمیم مبنی بر تحریم به صورت انفرادی به شخص مورد نظر ضروری نیست، و با صرف انتشار تصمیم مزبور در روزنامه رسمی اتحادیه اروپا، آگاهی وی مفروض انگاشته می‌شود. برای مطالعه بیشتر، ن.ک:

*Fulmen and Mahmoudian v Council*, *op. cit.*, paras. 63-70.

47. *Ibid*, paras. 51-53, see also: Case T-390/08 *Bank Melli Iran v Council*, *op. cit.*, para. 82.

48. Case C-280/12 P, *Council v Fulmen and Mahmoudian*, ECLI:EU:C:2013:775, paras. 68, 75 and 78.

49. *Bank Mellat Iran v Council*, *op. cit.*, paras. 226-230.

50. Infringement of the Treaties or any rule of law relating to their application

51. Legal grounds

52. Charter of Fundamental Rights of the European Union

53. در مورد نقض مفاد منشور حقوق بنیادین اتحادیه اروپا به عنوان موجب ابطال تصمیم، ن.ک:

Joined Cases C-92/09 and C-93/09 *Volker und Markus Schecke GbR (C-92/09), Hartmut Eifert (C-93/09) v Land Hessen* [2010] ECR I-11063.

اتحادیه را در پرتو حقوق بنیادین، به‌عنوان بخشی جدایی‌ناپذیر از حقوق اتحادیه بررسی کنند.<sup>۵۴</sup> در اینجا با توجه به رویه دیوان در پرونده‌های مربوطه به تحریم‌های اتحادیه علیه اشخاص و شرکت‌های ایرانی، دو عنوان کلی از حقوق مذکور بررسی می‌شود. رویه قضایی دادگاه‌های اتحادیه نشان می‌دهد که اشخاص و شرکت‌ها در دعاوی خود علیه اجرای تحریم‌ها، با تناوب چشمگیری به این دو عنوان از حقوق بنیادین استناد جسته‌اند.<sup>۵۵</sup>

### الف. حق بر حمایت قضایی مؤثر<sup>۵۶</sup>

حق بر حمایت قضایی مؤثر در مواد ۶ و ۱۳ کنوانسیون اروپایی حمایت از حقوق بشر و آزادی‌های اساسی، و ماده ۴۷ منشور حقوق بنیادین اتحادیه اروپا شناسایی شده است. ماده اخیر نه‌تنها برای کشورهای عضو اتحادیه، بلکه برای نهادهای اتحادیه اروپا نیز لازم‌الاجراست؛ بدین معنا که اشخاص باید از امکان کافی و مؤثر به‌منظور اجرای حقوق ماهوی اعطایی به ایشان به‌موجب قواعد و مقررات اتحادیه برخوردار باشند. بدین لحاظ، حق بر حمایت قضایی مؤثر معمولاً شامل حق بر طرح دعوا و حقوق دفاعی متهم در قالب قواعد دادرسی منصفانه است. تفسیر دادگاه‌های اتحادیه از این حق در زمینه اعمال نظارت قضایی بر تحریم‌های اتحادیه آن است که «شخص مربوطه [که در لیست تحریم‌ها قرار گرفته است] باید از علل و دلایلی که تصمیم بر تحریم وی بر مبنای آن‌ها اتخاذ شده، اطلاع یابد [...] تا بتواند از حقوق خود در بهترین شرایط ممکن دفاع کند و با اطلاع کامل از شواهد موضوعی مطرح در پرونده، نزد دادگاه صالح، اقدام به اقامه دعوا کند».<sup>۵۷</sup> باین‌حال، در پرونده *فولمن و محمودیان*، علی‌رغم آنکه شورا در اعمال تحریم‌ها علیه طرف‌های خواهان، هیچ‌گونه ادله و شواهدی بر ارتباط ایشان با برنامه هسته‌ای ایران ارائه نداده بود، دادگاه عمومی، استدلال طرف‌های خواهان مبنی بر نقض حق ایشان بر حمایت قضایی مؤثر را رد کرد. در واقع، دادگاه عمومی در مقایسه با دیوان دادگستری

در خصوص نقض اصول کلی حقوق اتحادیه به‌عنوان موجب ابطال تصمیم، ن.ک:

Case 62/70 *Bock v Commission* [1971] ECR 897; Case 17/74 *Transocean Marine Paint Association v Commission* [1974] ECR 1063; Case C-212/91 *Angelopharm GmbH v Freie Hansestadt Hamburg* [1994] ECR I-171; Case 25/70 *Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel v Köster et Berodt & Co* [1970] ECR 1161.

54. Cases C-402/05 P and C-415/05, *Kadi v Council and Commission*, P., ECR, EU:C:2008:461, para. 326; Joined Cases C-584/10 P, C. and C-595/10 P *Commission and Others v Kadi* [2013], para. 97; *Council v Fulmen and Mahmoudian*, *op. cit.*, paras. 58-59; *Fulmen and Mahmoudian v Council*, *op. cit.*, para. 87; *Bank Mellat v Council*, *op. cit.*, para. 100; Joined Cases T-14/14 and T-87/14, *Islamic Republic of Iran Shipping Lines v Council*, ECLI:EU:T:2017:102, paras. 100-104.

55. شایان ذکر است که به علت جایگاه ویژه این حق‌ها در نظام حقوقی اتحادیه، نقض این دو عنوان می‌تواند همچنین موجب مسئولیت غیرقراردادی اتحادیه شود. ن.ک: بخش دوم همین مقاله.

56. Right to an effective judicial protection

57. *Council v Fulmen and Mahmoudian*, *op. cit.*, para. 61.

اتحادیه، تفسیر مضیق‌تری از حق بر حمایت قضایی مؤثر داشته است؛ بدین ترتیب که دادگاه عمومی به علت آنکه «تصمیم متخذه که مبنای اعمال تحریم‌ها قرار گرفته، حاوی دلایل مربوطه بوده و دلایل مذکور از دقت کافی برخوردار بوده است» و نیز «اتخاذ تصمیم مربوطه به اطلاع اشخاص مربوطه رسیده است»، چنین رأی داد که ادعای خواهان مبنی بر نقض حق وی بر حمایت قضایی مؤثر موجه نیست،<sup>۵۸</sup> حال آنکه دیوان در مرحله تجدیدنظر با لحاظ معنایی گسترده‌تر از حق بر حمایت قضایی مؤثر، صرف اطلاع‌رسانی اعمال تحریم به شخص تحت تحریم را برای تحقق رعایت این حق توسط نهادهای اتحادیه، به‌ویژه شورا کافی نمی‌داند. به بیان دیگر، دادگاه عمومی علی‌رغم آنکه خود بر آن است که اطلاع‌رسانی در خصوص تصمیم باید امکان تدارک دفاع در بهترین شرایط را برای متهم (شخص تحت تحریم) فراهم آورده و اطلاعات کاملی از شواهد موضوعی پرونده در اختیار وی قرار دهد، نمی‌تواند نتیجه مطلوبی از این مقدمه به دست دهد. دیوان در این پرونده به‌درستی با رد این منطقی بر آن است که صرف ادعای شورا مبنی بر ارتباط یک شخص با برنامه هسته‌ای ایران، بدون ذکر هیچ‌گونه جزئیاتی نمی‌تواند وی را در موقعیتی قرار دهد که در بهترین شرایط ممکن، اقدام به تدارک دفاع از خود کند، و لذا این‌گونه اعمال تحریم، ناقض حق بر حمایت قضایی مؤثر از اوست.<sup>۵۹</sup>

### ب. حق بر دادرسی عادلانه و حقوق دفاعی متهم

حق بر دادرسی عادلانه، از جمله حق بر دفاع، به‌موجب بند ۲ ماده ۴۱ منشور حقوق بنیادین اتحادیه شناسایی شده و رویه قضایی دادگاه‌های اتحادیه، حاکی از اهمیت زیاد آن در نظام حقوقی اتحادیه اروپا، به‌ویژه در پرونده‌های مربوط به اعمال تحریم‌هاست.<sup>۶۰</sup> بنا بر رأی دادگاه عمومی در پرونده فولمن و محمودیان، اقتضای حق بر دفاع در این‌گونه پرونده‌ها آن است که اولاً شخص تحت تحریم باید از شواهدی که توجیه‌کننده اتخاذ اقدامات تحریمی علیه وی است، مطلع شود (به تعبیر منشور و دیوان، حق دسترسی به پرونده)،<sup>۶۱</sup> و ثانیاً، فرصت کافی به وی برای اظهارنظر در خصوص شواهد مذکور داده شود (به تعبیر منشور و دیوان، حق بر شنیده شدن).<sup>۶۲، ۶۳</sup>

58. *Fulmen and Mahmoudian v Council*, *op. cit.*, paras. 88-89.

59. *Council v Fulmen and Mahmoudian*, *op. cit.*, paras. 64-65.

60. *Bank Melli Iran v Council*, *op. cit.*, paras. 48 and 91.

برای اطلاع بیشتر، ن.ک: جمشید ممتاز و سیروس متوسل؛ «حق بر دادرسی در کنوانسیون اروپایی حقوق بشر»، فصلنامه مطالعات حقوق عمومی، دوره ۴۶، شماره ۴، زمستان ۱۳۹۵.

61. Right to have access to the file

62. Right to be heard

63. Case T-228/02 *Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran v Council* [2006] ECR II-4665, para. 93.

به نظر نگارندگان، دادگاه عمومی در پرونده مذکور، مفهوم حق بر حمایت قضایی و احترام به حقوق دفاعی را با «الزام به بیان دلایل» درهم آمیخته، و دیوان دادگستری نیز به درستی معنای گسترده‌تری از این حقوق در مرحله تجدیدنظر به دست می‌دهد. به نظر دادگاه عمومی، همین که دلایل اتخاذ اقدام تحریمی علیه طرف‌های خواهان در تصمیم مربوطه بیان شده، و بنا بر واقعیات پرونده، طرف‌های خواهان، مراتب اعتراض خود را به اقدام مذکور و دلایل مربوطه به اطلاع شورا رسانده‌اند، بدین معناست که حقوق دفاعی آن‌ها محقق شده است؛ به‌ویژه آنکه شورا شواهدی دیگری نداشته و این امر را به اطلاع طرف‌های خواهان رسانده است. لذا با توجه به اینکه شورا شواهد و مدارکی را مخفی نکرده و موجب سخت‌تر شدن تدارک دفاع توسط اشخاص مذکور نشده، حقوق دفاعی ایشان را نقض نکرده است.<sup>۶۴</sup> نتیجتاً، دادگاه عمومی استدلال خواهان را در این زمینه رد می‌کند. باین‌حال، به استناد رویه قضایی دیوان، «اعمال نظارت قضایی تضمین شده در ماده ۴۷ منشور اقتضا دارد که دادگاه‌های اتحادیه اروپا باید اطمینان حاصل کنند که تصمیم متخذه علیه شخص [تحت تحریم]، بر مبنای شواهدی قرار گیرد که به اندازه کافی متقن<sup>۶۵</sup> باشند». دیوان بر این مبنا نتیجه می‌گیرد که «دادگاه‌های اتحادیه باید به منظور اعمال نظارت خود، از نهاد مربوطه در اتحادیه بخواهند که در صورت اقتضا، اطلاعات یا شواهد مربوطه را در اختیار ایشان قرار دهند» زیرا «این وظیفه نهاد مربوطه در اتحادیه است که [به هنگام اعمال تحریم‌ها] و اعتراض به این‌گونه تصمیمات اتحادیه توسط اشخاص، اعتبار شواهد و ادله مورد استناد خود را در اتخاذ تصمیم مذکور، چه محرمانه و چه غیرمحرمانه، اثبات کند، نه آنکه شخص [تحت تحریم] موظف باشد خلاف آن را اثبات کند».<sup>۶۶</sup> چنان‌که گفته شد، در پرونده فولمن و محمودیان، تنها شواهد و مدارک مورد استناد شورا در اعمال تحریم‌ها علیه خواهان، صرف ادعای خود شورا مبنی بر دخیل‌بودن ایشان در تأمین تجهیزات الکتریکی تأسیسات هسته‌ای فردو بود، و دیوان با استدلال مذکور بیان داشت که اعمال تحریم علیه خواهان به‌صرف ادعا و بدون ارائه مدارک و شواهد مثبت، ناقض حق ایشان بر حمایت قضایی مؤثر و حقوق دفاعی ایشان است.<sup>۶۷</sup>

شایان یادآوری است که علی‌رغم رد استدلال خواهان مبنی بر نقض الزام به بیان دلایل، حق بر حمایت قضایی مؤثر و حقوق مربوط به دفاع ایشان توسط دادگاه عمومی، این دادگاه به

64. *Fulmen and Mahmoudian v Council*, *op. cit.*, paras. 81-86.

65. On a sufficiently solid factual basis

66. *Council v Fulmen and Mahmoudian*, *op. cit.*, paras. 64-65 and 66; Cases C-402/05 P. and C-415/05, *Kadi v Council and Commission*, P., ECR, EU:C:2008:461, para. 121.

67. *Council v Fulmen and Mahmoudian*, *op. cit.*, paras. 79-80.

برای اطلاعات بیشتر، به‌ویژه در زمینه پرونده کادی، ن.ک: محسن مجبی و هادی آذری؛ «پاسخ‌هایی جدید به سؤال‌هایی قدیمی: درس‌هایی از آرای کادی»، فصلنامه تحقیقات حقوقی، شماره ۷۴، تابستان ۱۳۹۵.

استناد عدم ارائه شواهد و مدارک کافی توسط شورا که از نظر دادگاه، منجر به اشتباه در ارزیابی<sup>۶۸</sup> در خصوص دخالت خواهان در برنامه هسته‌ای ایران شده بود، تصمیم تحریمی شورا را ابطال کرد. دیوان دادگستری، در مقابل، عدم ارائه شواهد مذکور را مانع از اعمال نظارت قضایی خود و ناقض حقوق دفاعی طرف خواهان، و در نتیجه، تحریم‌ها را غیرقانونی دانست.<sup>۶۹</sup> تصمیم یا اقدام تحریمی اتحادیه را با تحقق هریک از موارد فوق می‌توان به‌منظور اثبات دعوی ابطال، غیرقانونی توصیف کرد.<sup>۷۰</sup> با این حال، استاندارد غیرقانونی بودن در زمینه دعوی مطالبه غرامت، سخت‌گیرانه‌تر است. در بخش بعدی به شرایط تحقق مسئولیت غیرقراردادی اتحادیه، به‌ویژه در زمینه پرونده‌های مربوط به تحریم‌ها پرداخته می‌شود.

## ۲. مطالبه غرامت به علت مسئولیت غیرقراردادی اتحادیه اروپا

### ۲-۱. دعوی مطالبه غرامت علیه نهادهای اتحادیه اروپا

علاوه بر دعوی ابطال، چنان‌که گفته شد، می‌توان در صورت وجود شرایط، از اتحادیه اروپا به علت خسارات ناشی از اقدامات آن، تحت شرایطی غرامت گرفت. به‌موجب ماده ۳۴۰ معاهده کارکرد، «در صورت بروز مسئولیت قراردادی، اتحادیه موظف است مطابق با اصول کلی مشترک در نظام‌های حقوقی کشورهای عضو، هرگونه خسارتی را که نهادهای اتحادیه یا کارکنان آن در اجرای وظایف خود وارد کرده‌اند، جبران کند». عموم و اطلاق این ماده، بی‌شک خسارات ناشی از تحریم‌ها علیه اشخاص را نیز در بر می‌گیرد. با این حال، مقرر مذكور، مبهم و نامتعیین است و برای تدقیق محدوده اعمال آن، ضروری است رویه دادگاه‌های اتحادیه، به‌ویژه دیوان دادگستری بررسی شود. مسئولیت غیرقراردادی اتحادیه و شرایط تحقق آن، به‌ویژه در ارتباط با اعمال تحریم‌ها، موضوع بررسی این بخش از مقاله حاضر است. انواع غرامت قابل دریافت توسط خواهان، و مجموعه شرایطی که در تصمیم دادگاه نسبت صدور رأی مبنی بر غرامات مذکور مؤثر خواهد بود نیز در همین بخش مطالعه خواهد شد.

#### 68. Error of assessment

۶۹. در این پرونده، محرمانگی اطلاعات، استدلال اصلی شورا در خصوص عدم ارائه ادله به‌منظور اعمال تحریم بود. با این حال، دادگاه عمومی و متعاقباً دیوان، استدلال مذکور را اولاً، به لحاظ اهمیت حمایت از حقوق بنیادین اشخاص، و ثانیاً، ماهیت ترافعی رسیدگی دادگاه‌های اتحادیه در پرونده‌های از این دست، رد کردند. برای اطلاعات بیشتر، ن.ک:

*Fulmen and Mahmoudian v Council, op. cit., paras. 100-104.*

۷۰. لازم به ذکر است که موجبات دیگری از جمله نقض اصل ضرورت (necessity) و تناسب (proportionality) در اعمال

تحریم‌های اقتصادی، به‌ویژه در پرونده‌های بانک ملی علیه شورا و بانک ملت علیه شورا، در شمار استنادات خواهان علیه وضع تحریم‌ها بوده‌اند. برای اطلاع بیشتر، ن.ک: اکبر ادیبی و همایون حبیبی؛ «اصل تناسب در اتخاذ تحریم‌های اقتصادی»،

مجله حقوقی بین‌المللی، شماره ۵۶، بهار - تابستان ۱۳۹۶. همچنین، ن.ک:

*Bank Melli Iran v Council, op. cit., paras. 61-71; Bank Mellat v Council, op. cit., para. 92.*

رأی نوامبر ۲۰۱۴ دادگاه عمومی و رأی ابرامی مه ۲۰۱۷ دیوان دادگستری اتحادیه در پرونده صفانیکو سپاهان علیه سورا، نخستین نمونه‌ای است که در آن، یکی از اشخاص ایرانی تحت تحریم اتحادیه اروپا توانسته است بابت اعمال غیرقانونی تحریم‌ها، از اتحادیه غرامت دریافت کند. صفانیکو سپاهان، بدین لحاظ، رأیی مهم و رویه‌ساز به شمار می‌رود. در این بخش با تأکید بر رویه قضایی دادگاه‌های اتحادیه در این پرونده و سایر پرونده‌های مرتبط، شرایط تحقق مسئولیت غیرقراردادی به استناد تحریم‌های غیرقانونی بررسی می‌شود.

صلاحیت رسیدگی به دعوی مربوط به مسئولیت غیرقراردادی اتحادیه به موجب ماده ۲۶۸ انحصاراً و اختصاصاً به دادگاه‌های اتحادیه واگذار شده است و دادگاه‌های ملی کشورهای عضو اتحادیه نمی‌توانند به دعوی مذکور رسیدگی کنند.<sup>۷۱</sup> بر این اساس، دادگاه عمومی صلاحیت انحصاری رسیدگی به دعوی اقامه‌شده توسط افراد و اشخاص را داراست، درحالی‌که در صورت اقامه دعوا توسط کشورهای عضو، صلاحیت رسیدگی با دیوان دادگستری اروپاست.

دیوان دادگستری اروپا در تعدادی از آرای خود مقرر داشته است که اقامه دعوی مطالبه خسارت، به علت ماهیت ویژه خود، مستقل و خودبسنده است و خواهان ملزم نیست بدین منظور ابتدا تحت مواد ۲۶۳ یا ۲۶۵ معاهده کارکرد، اقدام به اقامه دعوی ابطال کند.<sup>۷۲</sup> با این حال، از یک سو اکثر دعوی مطالبه خسارت، متعاقب دعوی ابطال اقدامات یا تصمیمات اقامه می‌شوند، و از سوی دیگر، ماهیت مستقل دعوی مطالبه خسارت، مشمول یک استثنا تحت عنوان «سوءاستفاده از فرایند»<sup>۷۳</sup> است. بر این اساس، چنانچه نتیجه و هدف از اقامه دعوی مطالبه خسارت، قابل تحقق از طریق اقامه دعوی ابطال باشد، و خواهان ظرف مهلت مقرر در ماده ۲۶۳ (دو ماه از تاریخ لازم‌الاجرا شدن تصمیم مربوطه یا اطلاع خواهان از آن) به منظور ابطال آن اقامه دعوا نکند، دعوی مطالبه خسارت رد خواهد شد.<sup>۷۴</sup> دادگاه عمومی اتحادیه بر آن است که استثنای «سوءاستفاده از فرایند»، تنها هنگامی قابل اعمال است که «خسارات مورد ادعا منحصراً از تصمیم یا اقدامی که قطعی شده و خواهان می‌توانسته ابطال آن را بخواهد، ناشی شود».<sup>۷۵</sup> بنابراین، چنانچه خواهان به منظور ابطال تصمیمی که به علت مرور زمان دو ماهه، قطعی شده است، دعوایی به موجب ماده ۳۴۰ اقامه کند، دعوی او رد خواهد شد.<sup>۷۶</sup>

71. See: Case C-275/00 *EC v First NV and Franex NV* [2002] ECR I-10943.

72. See: Case 5/71 *Aktien-Zuckerfabrik Schöppenstedt v Council* [1971] ECR 975 + Case 4/69 *Alfons Lütticke GmbH v Commission* [1971] ECR 325.

73. Abuse of process

74. See: Case T-166/98 *Cantina Sociale di Dolianova Soc. coop, ri and Others v Commission* [2004] EC II-3991.

75. Case T-86/03 *Holcim (France) SA v Commission (Ord)* [2005] ECR II-1539, paras. 49-51.

76. Case 175/84 *Krohn & Co. Import-Export v Commission* [1986] ECR 753; Case T-514/93 *Cobrecraf SA and Others v Commission* [1995] ECR II-621; Case T-547/93 *Orlando Lopes v ECJ* [1996] ECR II-185; Case T-47/02 *Manfred Danzer v Council* [2006] ECR II-1779.

افزون بر موارد فوق، ممکن است اقامه دعوی مطالبه خسارت، خود مشمول مرور زمان شود. به موجب ماده ۴۶ اساسنامه دیوان دادگستری اروپا، اقامه دعوا به موجب بند ۲ ماده ۳۴۰ «با گذشت پنج سال از رخداد واقعه‌ای که موجب آن [رسیدگی] شده است، مسموع نخواهد بود». بنا بر رویه دیوان، مقرر می‌شود که اقامه این نوع دعوی با انقضای پنج سال از تاریخ وقوع خسارت، امکان‌پذیر نخواهد بود.<sup>۷۷</sup>

## ۲-۲. شرایط تحقق مسئولیت غیرقراردادی اتحادیه اروپا

بند ۲ ماده ۳۴۰ معاهده کارکرد اتحادیه اروپا از این جهت که مبنای شرایط تحقق مسئولیت غیرقراردادی اتحادیه را «اصول کلی نظام‌های حقوقی کشورهای عضو» قرار می‌دهد، مقرر می‌کند و ویژه محسوب می‌شود. این امر بدین معناست که ابتدائاً، اصول کلی نظام‌های حقوقی کشورهای عضو در رابطه با مسئولیت مقامات عمومی در تعیین مسئولیت غیرقراردادی اتحادیه، از اهمیت اساسی برخوردار است. مقرر می‌شود که البته بدین معنا نیست که یک قاعده حقوقی به منظور قابلیت اعمال در خصوص مسئولیت اتحادیه باید در کلیه کشورهای عضو پذیرفته شده باشد زیرا چنین تفسیری منجر به حداقل حمایت حقوقی برای زیاندیدگان از اقدامات غیرقانونی نهادهای اتحادیه خواهد شد. مسئولیت اصلی در تعیین اصول فوق با دیوان دادگستری اروپاست. دیوان بدین منظور، بر مبنای مطالعه تطبیقی نظام‌های حقوقی کشورهای عضو، به گونه‌ای که مخالف با قواعد و مقررات ویژه مندرج در حقوق اتحادیه نباشد، رویکردی گزینشی برگزیده است. این رویکرد، اختیار گسترده‌ای به دیوان می‌دهد تا اصولی را که سازگاری بیشتری با نیازها و الزامات خاص اتحادیه دارند، برگزیند. این امر با توجه به طیف وسیعی از انواع اقداماتی که ممکن است منجر به مسئولیت اتحادیه شود، ضروری به نظر می‌رسد.

دیوان دادگستری اتحادیه اروپا در پرونده‌های متعددی مقرر داشته است که اتحادیه در صورت تحقق مجموع شرایط ذیل، متحمل مسئولیت غیرقراردادی خواهد شد:<sup>۷۸</sup>

۱. اقدام غیرقانونی هر یک از نهادهای اتحادیه؛
۲. ورود واقعی خسارت، و
۳. احراز رابطه سببیت میان اقدام غیرقانونی و ورود خسارت

77. Case T-174/00 *Biret International v Council* [2002] ECR II-17. See M. Broberg, 'The Calculation of the Period of Limitation in Claims against the European Community for Non-contractual Liability', (2001) 26 ELRev. 275-90.

78. See: C-352/98 *Laboratoires Pharmaceutique Bergaderm SA v Commission* [2000] ECR I-5291. On the assessment of the judgment in *Bergaderm* see T. Tridimas, 'Liability for Breach of Community Law: Growing Up and Mellowing Down', (2001) CMLRev. 301; *FIAMM and Others v Council and Commission*, C-120/06 P and C-121/06 P, ECR, EU:C:2008:476, para. 106; *Schneider Electric v Commission*, T-351/03, ECR, EU:T:2007:212, para. 113.



احراز هر سه این شرایط برای تحقق مسئولیت غیرقراردادی ضروری دانسته شده است، و در صورت عدم احراز هریک از آنها، دیوان بدون بررسی شرط بعدی، دعوی مطالبه غرامت را به طور کلی رد خواهد کرد.<sup>۷۹</sup> برای نمونه، دادگاه عمومی در پرونده *دانشگاه صنعتی شریف علیه شورا* با این استدلال که ماهیت غیرقانونی اقدام تحریمی شورا در پرونده مذکور احراز نشده بود، خواسته خواهان را در این خصوص کلاً کنار گذاشت.<sup>۸۰</sup> ذیلاً به بررسی هریک از شرایط فوق پرداخته می‌شود:

### الف. اقدام غیرقانونی

هریک از تصمیمات و اقدامات اتحادیه، از جمله آن دسته از تصمیمات شورا مبنی بر تحریم اشخاص حقیقی یا حقوقی، ممکن است با احراز هریک از شرایط مورد بررسی در بخش قبلی (عدم رعایت قواعد شکلی تصویب تصمیمات و نقض حقوق بنیادین اشخاص)، غیرقانونی تلقی شود. با این حال، چنان که گفته شد، صرف غیرقانونی بودن اقدام مزبور در چارچوب دعوی ابطال، نمی‌تواند موجب مسئولیت غیرقراردادی اتحادیه شود. دادگاه عمومی اتحادیه در رأی ۲۰۱۴ *صفانیکو سپاهان*<sup>۸۱</sup> با استناد به آرای قبلی دیوان دادگستری به‌ویژه در پرونده *رویه‌ساز سیسون*،<sup>۸۲</sup> مجموعاً سه شرط را برای غیرقانونی بودن اقدام، ضروری دانست:

۱. نقض قاعده‌ای حقوقی؛
  ۲. قاعده مذکور با هدف اعطای حقوق به اشخاص وضع شده باشد، و
  ۳. جدی بودن نقض قاعده به اندازه کافی به گونه‌ای که رأی به جبران خسارت را توجیه کند.
- در ارتباط با شرط اول و دوم باید گفت نقض هریک از قواعد حقوقی اتحادیه اروپا که به منظور حمایت از منافع اشخاص وضع شده باشد می‌تواند این شرط را محقق کند. البته این امر بدین معنا نیست که هدف از قاعده مذکور باید انحصاراً حمایت از اشخاص بوده باشد. در واقع، کافی است که یک قاعده به طور کلی بر حمایت از اشخاص تأثیرگذار باشد تا نقض آن توسط نهادهای اتحادیه، منوط به تحقق سایر شرایط، منجر به مسئولیت اتحادیه شود.<sup>۸۳</sup> در مجموع، برای تعیین اینکه یک قاعده، مرتبط با حمایت از منافع اشخاص است، باید مورد به مورد رسیدگی شود و این پیش فرض که هر قاعده موجود در حقوق اتحادیه به این منظور وضع شده،

79. Case C-146/91 *KYDEP v Council and Commission* [1998] ECR II-4073; *T. Port v Commission*, C-122/01 P, ECR, EU:C:2003:259, para. 30; judgment in *Schneider Electric v Commission*, EU:T:2007:212, para. 120.

80. Case T-52/15, *Sharif University of Technology v Council*, ECLI:EU:T:2016:254, paras. 119-122.

81. Case T-384/11, *Safa Nicu Sepahan v Council*, ECLI:EU:T:2014:986, para. 50.

82. Case T-341/07, *Sison v Council*, ECR, EU:T:2011:687, paras. 31-33.

83. Joined Cases 5, 7 and 13-246/66 *Firma E. Kampffmeyer and others v Commission* [1967] ECR 245.

صحیح نیست. بنابر رویه قضایی دادگاه‌های اتحادیه، از جمله این قواعد، رعایت الزاماتی است که باید در فرایند اتخاذ تصمیمات و اقدامات از یک سو، و اجرای آن‌ها مطابق با قواعد حقوق بشری از سوی دیگر، رعایت شود. در غیر این صورت، تصمیم مزبور غیرقانونی بوده و می‌توان علیه آن دعوی مطالبه غرامت مطرح کرد. این شرط (قاعده نقض شده باید با هدف اعطای حقوق به اشخاص وضع شده باشد)، باعث می‌شود نقض قواعدی که مستقیماً متضمن حمایتی از منافع اشخاص نیستند، مانند قواعد ناظر بر تقسیم و تفکیک صلاحیت‌ها میان نهادهای اتحادیه، موجد مسئولیت اتحادیه نشود.<sup>۸۴</sup> البته دیوان در آرای بعدی خود مقرر داشته است که نقض قواعد صلاحیتی (مانند اصل تفکیک صلاحیت)، به خودی خود موجد مسئولیت اتحادیه نیست، منتها چنانچه «همراه با نقض مقرره‌ای ماهوی از حقوق اتحادیه که برای حمایت از حقوق و منافع اشخاص» باشد، می‌تواند منجر به احراز مسئولیت اتحادیه شود.<sup>۸۵</sup>

در رأی ۲۱۰۴ صفانیکو سپاهان، دادگاه عمومی تحلیل جالبی از اقدامات تحریمی اتحادیه در چارچوب این دو شرط به دست می‌دهد. از نظر این دادگاه، علی‌رغم آنکه اقدامات مذکور اساساً به منظور تجویز اعمال برخی محدودیت‌ها علیه حقوق اشخاص توسط شورا برای جلوگیری از اشاعه هسته‌ای تصویب می‌شوند، جنبه‌ای از حمایت از حقوق اشخاص مذکور را نیز در بردارند. به باور دادگاه عمومی، تصریح به شرایطی که تنها با وجود آن‌ها می‌توان اقدام به اعمال تحریم علیه اشخاص کرد (مثلاً شرط ارتباط با برنامه هسته‌ای ایران)، با این هدف انجام می‌شود که گستره قابلیت اعمال قانونی تحریم‌های مذکور کاهش یابد، و در نهایت، از حقوق و منافع افراد حمایت شود.<sup>۸۶</sup> با همین استدلال، دادگاه احراز می‌کند که اقدامات تحریمی دربردارنده قواعدی است که به منظور اعطای حقوق به اشخاص وضع شده است.<sup>۸۷</sup>

به موجب شرط سوم، نقض قاعده باید به اندازه کافی جدی باشد. چنان که پیش‌تر گفته شد، تعیین شرایط تحقق مسئولیت غیرقراردادی اتحادیه بر اساس «اصول کلی مشترک در نظام‌های حقوقی کشورهای عضو» به دادگاه‌های اتحادیه وانهاده شده است. دادگاه‌های مزبور تلاش داشته‌اند که این عبارت کلی را به نحوی سازگار با اقتضائات کارکرد اتحادیه تفسیر کنند؛ چنان که بنا بر رویه قضایی دیوان، هدف از الزامی دانستن این شرط (نقض به اندازه کافی جدی) آن است

84. See: Case C-282/90 *Industrie- en Handelsonderneming Vreugdenhil BV v Commission* [1992] ECR I-1937.

M. De Guillenchmidt and J. C. Bonichot, *Les Petites Affiches*, 1992, No 112, 11, cited by A-G Bot in his Opinion in Case C-221/10P *Artegoda GmbH v European Commission and Germany* (judgment of 19/4/12) para. 41.

85. See: Case C-221/10P *Artegoda GmbH v European Commission and Germany* (judgment of 19/4/12 (NYR)).

86. *Safa Nicu Sepahan v Council*, *op. cit.*, para. 57.

87. *Ibid.* para. 58.

که توانایی نهادهای اتحادیه در اعمال کامل اختیارات خود در راستای منافع عمومی، از جمله با اقامه دعاوی بی‌شمار مطالبه غرامت مختل نشود.<sup>۸۸</sup>

به‌رحال، معیاری که دادگاه عمومی در رأی ۲۰۱۴ صفانیکو سپاهان برای احراز این شرط منظور می‌دارد «عدم رعایت جدی و آشکار محدودیت‌های ناظر بر اختیارات» نهادهای اتحادیه است.<sup>۸۹</sup> بنابراین، تشخیص محدوده اختیارات مذکور، از اهمیت تعیین‌کننده‌ای در این امر برخوردار است. همچنین، بنابر رویه قضایی دادگاه عمومی و دیوان دادگستری اروپا، در تشخیص «عدم رعایت جدی و آشکار محدودیت‌های ناظر بر اختیارات»، عواملی نظیر میزان شفافیت و دقیق بودن قاعده نقض شده، عمدی یا غیرعمدی بودن نقض، احتمال قابل‌پذیرش بودن اشتباه حکمی، درجه صلاحدید نهاد مربوطه در اقدام یا تصمیم‌گیری، پیچیدگی موضوع، و دشواری‌های اجرا یا تفسیر متون قانونی مربوطه بررسی می‌شود.<sup>۹۰</sup> بنابراین، در مواردی که برای نمونه، تصمیم‌گیری در خصوص موضوعی بسیار پیچیده (مانند موضوعات مربوط به حقوق رقابت) باشد، دادگاه‌های اتحادیه، اغلب مسئولیتی برای نهادهای اتحادیه در قبال خسارات وارده به اشخاص شناسایی نکرده‌اند.<sup>۹۱</sup>

با عنایت به موارد فوق، دادگاه عمومی در رأی ۲۰۱۴ صفانیکو سپاهان اعلام می‌دارد از آنجا که شورا هیچ‌گونه اطلاعات یا شواهدی که توجیه‌کننده اعمال تحریم‌ها علیه این شرکت بوده باشد در اختیار نداشته، و از این طریق، حقوق بنیادین وی، به‌ویژه حق بر حمایت قضایی مؤثر را نقض کرده، محدودیت‌های ناظر بر اختیارات خود را رعایت نکرده است؛ بالأخص آنکه تعهد شورا با پیچیدگی خاصی همراه نبوده، قاعده نقض شده به اندازه کافی شفاف و دقیق بوده و شورا با دشواری عمده‌ای در اجرا یا تفسیر آن روبه‌رو نبوده است.<sup>۹۲</sup> به‌علاوه، بنابر نظر دادگاه، یک نهاد اتحادیه اروپا در شرایط مشابه این پرونده، در صورت رعایت مراقبت و احتیاط عادی،<sup>۹۳</sup> این اقدام غیرقانونی (اعمال تحریم بدون در دست داشتن شواهد و ادله کافی، یا اقدامات مشابه) را انجام نمی‌داد. با در نظر داشتن موازین فوق، دادگاه عمومی چنین رأی داد که شورا مرتکب نقضی شده که به منظور تحقق مسئولیت غیر قراردادی اتحادیه، به اندازه کافی جدی است. دیوان دادگستری کلیه استدلال‌های دادگاه عمومی را در این خصوص در مرحله تجدیدنظر ابرام کرد.<sup>۹۴</sup>

88. *Sison v Council*, *op. cit.*, para. 34.

89. *Safa Nicu Sepahan v Council*, *op. cit.*, para. 52.

90. See: Case T-28/03 *Holcim (Deutschland) AG v Commission* [2005] ECR II-1357, Case C-282/05 *Holcim (Deutschland) AG* [2007] ECR I-2941, Case T-212/03 *MyTravel Group plc v Commission* [2008] ECR II-1967.

91. See: Case T-28/03 *Holcim (Deutschland) AG v Commission* [2005] ECR II-1357

92. *Safa Nicu Sepahan v Council*, *op. cit.*, paras. 59-62.

93. Ordinary care and diligence

94. Case C-45/15 P, *Safa Nicu Sepahan v Council*, ECLI:EU:C:2017:402, paras. 29-42.

### ب. ورود خسارت واقعی

بنا بر رویه دادگاه‌های اتحادیه، در پرونده‌های مطالبه غرامت، خسارات مورد ادعا باید واقعی و معین باشند؛ بدین معنا که خواهان نشان دهد که در نتیجه اتخاذ تصمیم معترض‌عنه، متحمل خساراتی واقعی شده است.<sup>۹۵</sup> بدین لحاظ، بار اثبات ورود و میزان خسارت، بر عهده خواهان است.<sup>۹۶</sup> البته دیوان اعلام داشته است که عدم قطعیت در خصوص میزان دقیق خسارت وارده، مانع از احراز معین بودن خسارت موضوع خواسته خواهان نخواهد بود.<sup>۹۷</sup> رویه قضایی دادگاه‌های اتحادیه نشان می‌دهد که شرط ورود خسارت واقعی همراه با احراز رابطه سببیت، و بر مبنای پرونده‌محور در این مراجع رسیدگی می‌شود.

### ج. احراز رابطه سببیت

رابطه سببیت، بنابر رویه قضایی دادگاه‌های اتحادیه، به معنای آن است که خسارت، نتیجه مستقیم نقض قاعده حقوقی باشد.<sup>۹۸</sup> متعاقباً، دادگاه عمومی در پرونده صفانیکو سپاهان، با تکیه بر رویه قضایی دیوان در پرونده‌های قبلی چنین رأی داد که خسارت باید مستقیماً قابل انتساب به رفتار نهاد مورد نظر بوده و رابطه سببیت در نتیجه بی‌مبالاتی خواهان قطع نشود.<sup>۹۹</sup> شایان یادآوری است که دادگاه‌های اتحادیه، با توجه به شرایط خاص هر پرونده به عوامل فوق رسیدگی می‌کنند.<sup>۱۰۰</sup>

در پرونده صفانیکو سپاهان، دادگاه ملاحظاتی را در خصوص رابطه سببیت در ورود خسارات معنوی مطرح کرد که در ذیل به آن پرداخته می‌شود.

### ۲-۳. انواع غرامات

غرامات قابل مطالبه در نتیجه اقدامات غیرقانونی اتحادیه، شامل غرامات ناشی از خسارات مادی، خسارات معنوی و عدم‌النفع است، به‌گونه‌ای که زیان‌دیده را به وضعیت حقوقی قبلی خود

95. See: Case 51/81 *De Franceschi SpA Monfalcone v Council and Commission* [1982] ECR 117; Case T-478/93 *Wafer Zoo v Commission* [1995] ECR II-1479; Case C-243/05P *Agraz SA and Others v Commission* [2006] ECR I-10833; Case 33/59 *Compagnie des Hauts Fourneaux de Chasse v High Authority* [1962] ECR 381; Case 51/81 *De Franceschi SpA Monfalcone v Council and Commission* [1982] ECR 117.

96. Judgments of 21 May 1976 in *Roquette Frères v Commission*, 26/74, ECR, EU:C:1976:69, paras. 22-24; and of 9 January 1996 in *Koelman v Commission*, T-575/93, ECR, EU:T:1996:1, para. 97.

97. See: Case C-243/05P *Agraz SA and Others v Commission* [2006] ECR I-10833.

98. Case 18/60 *Louis Worms v High Authority* [1962] ECR 195.

99. Case C-282/05P *Holcim (Deutschland) AG v Commission* [2007] ECR I-2941.

100. Case C-446/04 *Test Claimants in the FII Group Litigation v Commissioners of Inland Revenue* [2006] ECR I-11753; Case C-440/07P *Commission v Schneider Electric SA* [2009] ECR I-6413.

بازگرداند.<sup>۱۰۱</sup>

در پرونده صفانیکو سپاهان، دادگاه عمومی، به تفصیل و عمدتاً با استناد به عدم احراز رابطه سببیت، ادعای خواهان را مبنی بر ورود خسارت مادی ناشی از بسته شدن حساب‌های بانکی او نزد بانک‌های اروپا و تعلیق پرداخت‌های یورویی بانک‌های اروپایی به وی، قطع روابط تجاری او با تأمین‌کنندگان اروپایی، و نامقدور شدن اجرای کلی یا جزئی قراردادهای منعقد شده او با مشتریان خود، رد کرد.<sup>۱۰۲</sup> دیوان دادگستری نیز نظر دادگاه عمومی را در این خصوص تأیید کرد.<sup>۱۰۳</sup>

باین‌حال، دادگاه عمومی، ادعای خواهان را مبنی بر ورود خسارات معنوی پذیرفت و شورا را علاوه بر خسارات دادرسی، به پرداخت مبلغ ۵۰,۰۰۰ یورو محکوم کرد.<sup>۱۰۴</sup> به گفته خواهان، اعمال و ادامه اجرای تحریم‌ها علیه وی، به «حقوق مربوط به شخصیت»<sup>۱۰۵</sup> و به ویژه شهرت و اعتبار او آسیب رسانده بود.<sup>۱۰۶</sup> شورا در مقابل چنین استدلال کرد که ورود زیان به شهرت و اعتبار، نتیجه انتشار تحریم‌ها در روزنامه رسمی اتحادیه اروپا،<sup>۱۰۷</sup> و نه خود آن‌هاست، و از آنجا که شورا قانوناً موظف به انتشار این تصمیمات در روزنامه مذکور است، ورود خسارتی از این باب برای خواهان متصور نیست.<sup>۱۰۸</sup> همچنین، با توجه به رویه دیوان اروپایی حقوق بشر در پرونده یو علیه مجارستان،<sup>۱۰۹</sup> شهرت و اعتبار خواهان از حمایت محدودی برخوردار است.

دادگاه عمومی در رد ادعاهای فوق، استدلال‌های نیرومندی پیش کشید. به نظر دادگاه، انتشار وضع تحریم علیه شخص در روزنامه رسمی اتحادیه اروپا، در مقایسه با یک دیدگاه شخصی، خسارت به مراتب جدی‌تری به شهرت و اعتبار شرکت وارد می‌کند. به نظر دادگاه عمومی، اعمال تحریم‌ها علیه اشخاص با ادعای حمایت آن‌ها از برنامه‌های مربوط به اشاعه هسته‌ای، در واقع ادعای حمایت این اشخاص از یکی از «تهدیدهای جدی علیه صلح و امنیت بین‌المللی» است، و مسلماً تأثیر سوئی بر شهرت و اعتبار آن‌ها دارد. حال آنکه در پرونده یو، انتشار نظر روزنامه‌نگار در خصوص کیفیت محصولات شرکت، محل بحث بوده است. در مقابل، تحریم‌های وضع شده علیه شرکت صفانیکو سپاهان، ربطی به ظرفیت اقتصادی و تجاری این

101. Case C-308/87 *Alfredo Grifoni v Euratom* [1994] ECR I-341; Case C-295/03P *Alessandrini Srl and Others v Commission* [2005] ECR I-5673.

۱۰۲. ن.ک:

*Safa Nicu Sepahan v Council*, *op. cit.*, paras. 93-132.

103. Case C-45/15 P, *Safa Nicu Sepahan v Council*, ECLI:EU:C:2017:402, paras. 57-94.

۱۰۴. در این پرونده، مبلغ مورد ادعای خواهان از باب خسارات معنوی ۲,۰۰۰,۰۰۰ یورو بود.

105. Personality rights

106. *Safa Nicu Sepahan v Council*, *op. cit.*, para. 78.

107. Official Journal of the European Union

108. *Safa Nicu Sepahan v Council*, *op. cit.*, para. 79.

109. *Uj v. Hungary*, no. 23954/10

شرکت نداشته، و بالعکس، حاکی از آن است که شرکت مذکور علاقه‌مند به مشارکت در یکی از فعالیت‌های ناهنجار و مورد سرزنش جامعه بین‌المللی است. بدین لحاظ، به نظر دادگاه، انتشار تحریم‌های مذکور در روزنامه رسمی اتحادیه نمی‌تواند قاطع رابطه سببیت میان اتخاذ تحریم‌ها و ورود خسارات معنوی به شهرت و اعتبار خواهان شود.<sup>۱۱۰</sup>

گفتنی است که به‌موجب رویه قضایی دادگاه‌های اتحادیه، ابطال تصمیمات معترض‌عنه، خود می‌تواند تحت شرایطی غرامت خسارات معنوی وارده به شمار رود.<sup>۱۱۱</sup> با این حال، دادگاه با لحاظ حساسیت برنامه هسته‌ای ایران، اعمال تحریم‌ها علیه شرکت صفانیکو سپاهان به مدت سه سال، و تأثیر قابل توجه تحریم‌های مذکور بر رفتار اشخاص ثالث با این شرکت، صرف ابطال تصمیمات را غرامت کافی برای خسارات معنوی شرکت صفانیکو سپاهان ندانست.<sup>۱۱۲</sup>

### نتیجه

با در نظر داشتن مجموع مباحث مورد بررسی در مقاله حاضر، و به‌ویژه با لحاظ رویه قضایی دادگاه‌های اتحادیه، می‌توان نتیجه گرفت اولاً، دادگاه‌های مذکور در پرونده‌های مرتبط با تحریم‌ها علیه اشخاص ایرانی، از رویه مستقر سابق خود در پرونده‌های مشابه عدول نکرده‌اند. ثانیاً و بر همین اساس می‌توان با استناد به موجبات مندرج در مقررات اتحادیه علیه تحریم‌های مذکور، دعوای ابطال مطرح کرد. رویه نشان می‌دهد که عدم ارائه ادله و شواهد کافی مبنی بر ارتباط با برنامه هسته‌ای ایران به‌منظور اعمال تحریم‌ها، که به ادعای خواهان منجر به نقض الزام به بیان دلایل تصمیمات، و نقض حقوق بنیادین اشخاص مشتمل بر حق حمایت قضایی مؤثر و حقوق دفاعی ایشان می‌شود، مهم‌ترین مستند موضوعی شرکت‌ها و نهادهای ایرانی در دعوای ابطال است. در واقع، نه تنها نقض معاهدات لازم‌الاجرای اتحادیه (معاهده اتحادیه اروپا، معاهده کارکرد اتحادیه اروپا)، بلکه نقض هریک از منابع حقوق اتحادیه اروپا، از جمله منشور حقوق بنیادین اتحادیه اروپا و اصول کلی حقوق اتحادیه می‌تواند موجب غیرقانونی تلقی شدن یک تصمیم یا اقدام نهادهای اتحادیه، و ابطال آن شود. علاوه بر ابطال، حکم به پرداخت غرامت ناشی از مسئولیت غیرقراردادی اتحادیه نیز می‌تواند مورد مطالبه خواهان دعوا قرار گیرد. با این حال، موجبات ابطال و موجبات مسئولیت، علی‌رغم هم‌پوشانی، مفهوماً با یکدیگر متفاوت‌اند. در هر دو مورد، اعمال تحریم‌ها باید غیرقانونی بوده باشد، اما تحقق این شرط به‌منظور احراز مسئولیت غیرقراردادی اتحادیه، استاندارد بالاتری دارد، و باید نقض جدی قاعده‌ای حقوقی تلقی

110. *Safa Nicu Sepahan v Council*, op. cit., paras. 80-85.

111. Judgment of 28 May 2013 in *Abdulrahim v Council and Commission*, C-239/12 P, ECR, EU:C:2013:331, para. 72.

112. *Safa Nicu Sepahan v Council*, op. cit., paras. 86-89.

شود که به منظور اعطای حقوق به اشخاص وضع شده است. بررسی رویه قضایی دادگاه‌های اتحادیه، به‌ویژه در رأی ۲۰۱۷ صفانیکو سپاهان نشان می‌دهد که در صورت احراز نقض حقوق بنیادین اشخاص تحت تحریم، به‌ویژه حق بر حمایت قضایی مؤثر و حقوق دفاعی ایشان، با اثبات ورود خسارت و رابطه سببیت، صدور حکم به پرداخت غرامت بسیار محتمل است. بدین لحاظ، رأی ۲۰۱۳ دیوان در پرونده فولمن و محمودیان علیه شورا قابل انتقاد به نظر می‌رسد. در پرونده مذکور، یافته‌های دادگاه در خصوص نقض حقوق بنیادین خواهان، مشابهت کاملی با نظر دادگاه‌های اتحادیه در پرونده صفانیکو سپاهان دارد؛ حال آنکه دادگاه عمومی و دیوان دادگستری، خسارات وارده و غرامت قابل مطالبه را در پرونده فولمن و محمودیان شناسایی نکرد.



## منابع:

## الف. فارسی

- ادیبی، اکبر و همایون حبیبی؛ «اصل تناسب در اتخاذ تحریم‌های اقتصادی»، *مجله حقوقی بین‌المللی*، شماره ۵۶، بهار- تابستان ۱۳۹۶.
- افتخارچهرمی، گودرز و علی حاجیان؛ «عملکرد شورای امنیت سازمان ملل متحد در بوتہ نقد و ترازوی نظارت عینی»، *مجله حقوقی بین‌المللی*، شماره ۵۶، بهار- تابستان ۱۳۹۶.
- شایگان، فریده؛ «تحریم‌های هدفمند شورای امنیت و حق اشخاص هدف بر دادرسی منصفانه»، *فصلنامه حقوق، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی*، دوره ۴۱، شماره ۴، زمستان ۱۳۹۰.
- عابدینی، عبدالله و علیرضا ابراهیم‌گل؛ «بررسی اجرای تحریم در سازمان‌های منطقه‌ای با تأکید بر اتحادیه اروپا»، *مجله مطالعات حقوق عمومی*، دوره ۸، شماره ۱، بهار- تابستان ۱۳۹۶.
- محبی، محسن و هادی آذری؛ «پاسخ‌هایی جدید به سؤال‌هایی قدیمی: درس‌هایی از آرای کادی»، *فصلنامه تحقیقات حقوقی*، شماره ۷۴، تابستان ۱۳۹۵.
- ممتاز، جمشید؛ «انطباق تحریم‌های اقتصادی شورای امنیت با حقوق بشر و حقوق بین‌الملل بشردوستانه»، *فصلنامه حقوق، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی*، دوره ۳۸، شماره ۴، زمستان ۱۳۸۷.
- ممتاز، جمشید و سیروس متوسل؛ «حق بر دادرسی در کنوانسیون اروپایی حقوق بشر»، *فصلنامه مطالعات حقوق عمومی*، دوره ۴۶، شماره ۴، زمستان ۱۳۹۵.

## ب. انگلیسی

## - Books

- Chalmers, Damian; Davies, Gareth; and Monti, Giorgio; *European Union Law*, Cambridge University Press, 3<sup>rd</sup> Edition, 2014.
- Davies, Karen, *Understanding European Union Law*, Routledge, 5<sup>th</sup> Edition, 2013.
- Jorgensen, Knud Erik, *The European Union and International Organizations*, Routledge, 1<sup>st</sup> Edition, 2009.
- Paul Craig, Gráinne de Búrca, *EU Law; Text, Cases, and Materials*, Oxford University Press, 6<sup>th</sup> Edition, 2015.
- Samore, Gary, (ed.), *Sanctions against Iran: A Guide to Targets, Terms, and Timetables Addendum to: Decoding the Iran Nuclear Deal (April 2015)*, Belfer Center for Science and International Affairs, Harvard Kennedy School, June 2015.



**- Articles**

- Dupont, Pierre-Emmanuel, Countermeasures and Collective Security: The Case of the EU Sanctions Against Iran , *Journal of Conflict and Security Law*, vol. 17, Issue 3, 1 December 2012.
- Eckes, Christina, Decision-making in the Dark? ° Autonomous EU Sanctions and National Classification , *Amsterdam Centre for European Law and Governance*, Working Paper Series 2012-02.
- Eckes, Christina, EU Restrictive Measures against Natural and Legal Persons: from Counterterrorist to Third Country Sanctions , *Common Market Law Review*, vol. 51, No. 3, 2014.
- Eckes, Christina, Sanctions against Individuals ° Fighting Terrorism within the European Legal Order *European Constitutional Law Review*, vol. 4, Issue 2, June 2008.
- Gutman, Kathleen, Evolution of the Action for Damages against the European Union and its Place in the System of Judicial Protection , *Common Market Law Review*, vol. 48, No. 2, 2011.
- Schiemann, Konard, The State s Liability in Damages for Administrative Action , *Fordham International Law Journal*, vol. 33, Issue 2, 2010.
- Schwarze, Jurgen, European Administrative Law in the Light of the Treaty of Lisbon *European Public Law* 18, No. 2, 2012.
- James Barber, Economic Sanctions As a Policy Instrument , *International Affairs (Royal Institute of International Affairs (1944-))*, vol. 55, No. 3, July, 1979.
- Tridimas, P. Takis, and Gutierrez-Fons, Jose A., EU Law, International Law and Economic Sanctions against Terrorism: The Judiciary in Distress? *Fordham International Law Journal*, vol. 32, Issue 2, 2008.

**- Reports**

- Mix, Derek E., The European Union: Foreign and Security Policy , *Congressional Research Service, Report for Congress*, R41959 April 8, 2013.
- Report Unilateral Economic Measures as a Means of Political and Economic Coercion against Developing Countries *Report of Secretary-General, UN Doc. A/66/138*, July 2011.

**- Documents**

- Official Journal of the European Union, Consolidated Version of the Treaty on European Union , C 326/15, 26.10.2012.
- Official Journal of the European Union, Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union , C326/47, 26.10.2012
- Council of the European Union, Brussels 7 June 2004, 10198/04 REV 1, PESC 450, Basic Principles on the Use of Restrictive Measures Sanctions .

- Council of the European Union, 11205/12, PESC 716, RELEX 531, Guidelines on implementation and evaluation of restrictive measures (sanctions) in the framework of the EU Common Foreign and Security Policy , 15 June 2012.
- European Commission, Brussels April 2014, EU Restrictive Measures , Factsheet, available at: <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2014/04/pdf/factsheet-eu-restrictive-measures/>.
- European Parliament Fact Sheet 2017, Common Security and Defense Policy , Jerome Legrand, 06/2017, available at: [http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/en/displayFtu.html?ftuId=FTU\\_6.1.2.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/en/displayFtu.html?ftuId=FTU_6.1.2.html), last visited on 8.29.2017.

