

## جایگاه فرد در حقوق اتحادیه اروپا:

### نگرشی به تأثیر مستقیم قوانین اتحادیه اروپا

#### در رابطه با اشخاص خصوصی

دکتر حشمت اله سماواتی

#### مقدمه

تشکل پانزده کشور اروپایی بهره و سود چشمگیری از لحاظ سیاسی، اجتماعی و اقتصادی نصیب این کشورها و شهروندان آنها گردانیده است. گرچه باید گفت که این تشکل محدود به قلمروهای مذکور نمی‌شود. در واقع "اتحادیه اروپا" نمایانگر یک نظم حقوقی جدیدی است که دارای حوزه محدود کاربردی در حقوق بین الملل می‌باشد که برای نایل شدن به چنین نظامی حکومت های عضو حق تسلط بر کشور خود را به آن واگذار کرده اند. موضوع این حقوق نه تنها حکومت های عضو هستند بلکه افراد را نیز فرا می‌گیرد.

موقعیت افراد در حقوق اتحادیه اروپا بگونه ای است که تاکنون در هیچ نظام حقوقی سابقه نداشته است. حقوق اتحادیه اروپا سه نوع عامل (سازمانهای اتحادیه، دولت‌های عضو و افراد) را به عنوان موضوعات خود پذیرفته است که می‌تواند شش دسته فرعی روابط حقوقی دو جانبه به دنبال داشته باشد.

این روابط عبارتند از:

- روابط حقوقی مابین موسسات اتحادیه با یکدیگر؛
- روابط حقوقی مابین موسسات اتحادیه و حکومت های عضو؛
- روابط حقوقی مابین موسسات اتحادیه و افراد؛
- روابط حقوقی مابین کشورهای عضو با یکدیگر؛
- روابط حقوقی کشورهای عضو با افراد (که ممکن است بین حکومت های عضو با مردم خودشان باشد، یا بین چند یا یک کشور عضو با مردم دیگر کشورهای عضو، و یا بین این کشورها با مردم کشورهایی که عضو اتحادیه نیستند)؛
- روابط حقوقی مابین افراد با یکدیگر<sup>۱</sup>.

همه این موقعیت ها و روابط پیچیده ضرورت تبیین جایگاه فرد را در رابطه با موسسات و سازمانهای اتحادیه اروپا و کشورهای عضو و دیگر افراد به نمایش می‌گذارد و تصریح می‌کند.

روشن است که در یک مقاله کوتاه نمی‌توان کلیه این ابعاد را مورد بحث و بررسی قرار داد. بنابراین نویسنده تلاش خواهد کرد که به طور موجز جنبه "تأثیر مستقیم حقوق اتحادیه اروپا" را در رابطه با افراد، مورد مطالعه قرار دهد.

## I – مفهوم فرد در حقوق اتحادیه اروپا

در اینجا ضرورت دارد که مفهوم "فرد" را برطبق حقوق اتحادیه اروپا روشن نماییم. لکن با توجه به دلایل ذیل دادن یک تعریف کلی از فرد براساس این حقوق میسر نمی‌باشد:

اولاً: دایره اشخاصی که در داخل بعد اتحادیه اروپا هستند بر مبنای معاهدات سه گانه اتحادیه (معاهده جامعه اروپا بر ذغال سنگ و فولاد، معاهده جامعه بر انرژی اتمی، و معاهده جامعه اقتصادی اروپا) متفاوت است.

۱- رجوع کنید به:

ثانیا: تعریف افرادی که می‌توانند طرح دعوی نزد دادگاه اتحادیه اروپا (The European Court of Justice) کنند با مفهوم افرادی که بر اساس حقوق اتحادیه موضوع حق و تکلیف قرار می‌گیرند متفاوت است.

ثالثا: گروه بندی افرادی که موضوع حقوق مزبور واقع می‌شوند قطعی نیست، لذا ممکن است با توسعه اتحادیه بسط و گسترش یابد.

با این همه نویسنده ای می‌گوید:

" تنها وجه مشترک، اما مهم و حیاتی، که موجب ایجاد خصوصیت و ویژگی همه این افراد و ماهیت‌ها می‌گردد آنها را در یک گروه بندی قابل قبول تحت عنوان " افراد " قرار می‌دهد این است که آنها به موجب مقررات اساسی جامعه اروپا و قواعد مربوط به جبران خسارت از موقعیت متمایزی بهره‌مندند که تقریباً از آن دسته مقررات و قواعد مربوط در کشورهای عضو و سازمانهای دیگر متفاوت هستند".<sup>۲</sup>

## II - معاهده ۳ و افراد

تصور می‌شود که موضوع بحث ما بستگی به تبیین دو مفهوم " قابلیت اعمال مستقیم" و " تأثیر مستقیم" مقررات اتحادیه اروپا دارد.

### الف - قابلیت اعمال مستقیم و تأثیر مستقیم

قابلیت اعمال مستقیم<sup>۴</sup>: عبارت است از توصیفی که از خصوصیت ویژه

۲- همان مأخذ، صفحه ۱.

۳- باید تذکر داد که جامعه اروپا در واقع از سه جامعه تشکیل یافته که بر اساس سه معاهده موجودیت پیدا نموده‌اند. این معاهدات عبارتند از: ۱- معاهده جامعه اروپایی بر ذغال سنگ و فولاد (The European Coal and Steel Community Treaty) (۱۹۵۱) که اختصاراً به معاهده ESCSC معروف است؛ ۲- معاهده جامعه اروپا بر انرژی اتمی (The European Atomic Energy Community Treaty) (۱۹۵۸) که اختصاراً به معاهده 'یوراتوم' (URATOM) معروف شده است؛ ۳- معاهده جامعه اقتصادی اروپا (The European Economic Community Treaty) (۱۹۵۷) که اختصاراً به معاهده EEC معروف است.

مقررات اتحادیه اروپا به عمل می‌آید. بر اساس این خصیصه این مقررات می‌توانند بدون آنکه نیاز به تصویب مرجع قانونگذاری یک کشور عضو باشند وارد حقوق ملی این کشور شده و اصولاً "قسمتی از قوانین آن شوند. به عبارت دیگر قابلیت اعمال مستقیم اعطاء قدرت به پاره ای از مصوبات اتحادیه اروپا است که به طور اتوماتیک در زمره قوانین داخلی کشور عضو درآیند و قسمتی از سیستم حقوقی داخلی آن کشور بشوند.

تأثیر مستقیم<sup>۵</sup>: مفهوم تأثیر مستقیم این است که دادگاه ملی این مطلب را مورد پذیرش قرار دهد که برخی از مقررات مصوب اتحادیه اروپا دارای خاصیتی هستند که به فرد این حق را می‌دهد که بتواند آنها را علیه دولت خود و یا دیگر افراد مورد استفاده قرار دهد:

"در نوشته های حقوقی تعریف "تأثیر مستقیم" یک مسأله بحث - انگیز است. ویلبروک و همفکرانش مابین دو دسته اساسی مقرراتی که دارای تأثیر مستقیم هستند تمایز قایل شده اند: نخست آن دسته که به طور مستقیم به دادگاه ملی این حق را می‌دهد که تحمیل وظیفه بر افراد کند که این حقوق توسط همین دادگاه حمایت و پشتیبانی می‌شوند.

از طرفی دیگر دسته دوم آن مقرراتی هستند که افراد می‌توانند در دادگاههای ملی علیه حقوق ملی که نامتناسب با مقررات اتحادیه اروپا هستند به آنها استناد کنند"<sup>۶</sup>.

→ از بین این سه معاهده، معاهده EEC مهمترین و مشهورترین آنهاست که چندین بار مورد اصلاح و تغییر قرار گرفته است. مهمترین تغییرات در آن ابتدا توسط قانون اروپای واحد (The Single European Act) در سال ۱۹۸۶ میلادی ایجاد شد. بعد از آن در سال ۱۹۹۲ معاهده اتحادیه اروپا (The Treaty of European Union) پس از توافق سران دولتهای عضو در محلی به نام "مستریت" (Maastricht) تغییرات عمده ای در معاهده EEC وارد کرد. در حال حاضر معاهده EEC دیگر به نام معاهده جامعه اقتصادی اروپا شناخته نمی‌شود بلکه آن را معاهده جامعه اروپا می‌خوانند. در متن حاضر هر کجا نام از معاهده جامعه اروپا یا معاهده اتحادیه اروپا برده می‌شود ارجاع به این معاهده داده شده است.

4- Direct Applicability.

5- Direct Effect.

6- C.W.A. Timmermans, Directives: Their effect within the national legal systems, Common Market Law Review (CMLR). Vol. 16, 1979, P. 533.

## ب - تأثیر مستقیم معاهده اتحادیه اروپا و افراد

در دعوی Van Gend en Loos در رابطه با ماده دوازده معاهده که مقرر می‌دارد:

" کشورهای عضو مابین خود از وضع مقررات جدید گمرکی بر واردات و صادرات یا هر نوع عوارضی که دارای تأثیر مشابه باشد ممنوع هستند. همچنین نباید عوارض گمرکی که در حال حاضر در رابطه با معاملات مابین این کشورها معمول است را افزایش دهند". دادگاه اتحادیه اروپا به شرح ذیل اتخاذ تصمیم نمود:

" لغات ماده ۱۲ به طور واضح و بدون قید و شرط ممنوعیتی را که نه یک وظیفه مثبت بلکه یک وظیفه منفی را دربر دارد، شامل می‌گردد. اضافه بر این، وظیفه مزبور نفی اختیار از یک کشور عضو را می‌کند که بتواند انجام آن را مقید به معیار قانونی مثبتی بنماید که توسط قانون محلی تعیین می‌شود. طبیعت این ممنوعیت طوری است که به طور ایده آلی پذیرش تأثیر مستقیم در روابط حقوقی مابین کشورهای عضو و مردمانی که در آن کشورها زندگی می‌کنند را دارد".<sup>۷</sup>

نتیجه ای که از این تصمیم می‌توانیم بگیریم این است که معاهده جامعه اروپا می‌تواند ایجاد حقی کند که افراد بتوانند مقررات معاهده را در جهت تحمیل تکلیف بر دولت مورد استناد قرار دهند.

قابل ذکر است که تأثیر مقرراتی که افراد در تحمیل وظیفه بر دولت مورد استناد قرار می‌دهند کمتر مستقیم است تا مقرراتی که آنان می‌توانند علیه یکدیگر بکار ببرند.

وقتی یک فرد می‌تواند حق خود را علیه یک دولت عضو بکار ببرد که شرایط ذیل حاصل شده باشد:

۱- مقررات مربوط می‌بایستی به طور واضح تکلیفی بر عهده دولت عضو اتحادیه گذاشته باشند.

۲- محتوای مقررات باید طوری باشد که باعث تأثیر مستقیم گردند.

۳- نیاز به اقدامی دیگر از سوی موسسات اتحادیه اروپا یا دولت عضو برای انجام آن تکلیف جهت حصول به غرض وضع تکلیف نباشد.

۴- مقررات مربوط باید بدون قید و شرط بوده و یا شرایط قید شده در آن به مرحله اجراء درآمده باشد.

۵- در مقررات نباید حق اعمال نظر در چگونگی انجام تکلیف به کشورهای عضو داده شده باشد.<sup>۸</sup>

برخی نویسندگان صرفاً<sup>۹</sup> به این بسنده کرده اند که مقررات مربوطه باید واضح و بدون قید و شرط بوده و مبهم نباشند، و نیز انجام آنها وابسته به اقدامات دیگری از سوی مقامات اتحادیه اروپا یا ملی نباشد.<sup>۹</sup>

تأثیر مستقیم مقررات معاهده صرفاً<sup>۱۰</sup> به رابطه مابین کشورهای عضو و افراد محدود نمی‌گردد بلکه دادگاه اتحادیه اروپا مکرراً<sup>۱۱</sup> تأکید کرده است که مقررات معاهده تأثیر مشابهی در رابطه یا رابطه مشترک مابین افراد دارد.

### ج - تأثیر مستقیم طولی و افقی<sup>۱۰</sup>

همان طور که اشاره کردیم مقررات معاهده این قدرت را دارند که نه تنها برای افراد تعیین حقوق کنند بلکه توانایی تحمیل وظایف و تکالیفی نیز بر آنان دارند. مثلاً<sup>۱۱</sup> در دعوی Van Gend en Loos و دعوی Van Duyn<sup>۱۱</sup> دعوی در هر دو دولت بود. اما در دعوی Walrave<sup>۱۲</sup> دادگاه اتحادیه اروپا مقرر داشت که مسأله ممنوعیت تبعیض نژادی به خاطر ملیت متفاوت، نه تنها بردولت ها ( چنانچه چنین تبعیضی را روا دارند) قابل اعمال است بلکه دایره آن به شرکت ها و موسساتی که دارای وجهه خصوصی هستند نیز تسری می‌یابد.

۸- رجوع کنید به:

Henry G. Schermers, *Judicial Protection in the European Communities*. Third edition, Kluwer, 1983, P. 185.

۹- رجوع کنید به:

T.C. Hartley, *The Foundations of European Community Law*, Second edition, Carleton Press (Oxford), 1988, P. 188.

10- Vertical and Horizontal Direct Effect.

11- Case 41/74, Van Duyn V. Home Office, 1974, ECR 1337. →

در دومین دعوی Defrenne<sup>۱۳</sup> دادگاه گفت که ماده ۱۱۹ معاهده که اصل مربوط به پرداخت مساوی برای ساعات کار مساوی را بیان می‌دارد به زن و مرد این حق را می‌دهد که آن را همان طور که می‌توانند علیه مقامات دولتی و عمومی مورد استناد قرار دهند در رابطه با کارفرمای خصوصی نیز بکار ببرند.

این دو نوع توانایی استناد کردن به مقررات معاهده علیه ارگانی از دولت یا افراد دیگر معروف به تأثیر مستقیم طولی و افقی شده اند. به عبارت دیگر، تأثیر مستقیم طولی عبارت است از آن توانایی که فرد در سایه مقررات معاهده پیدا می‌کند که می‌تواند به استناد آن دسته از مقررات که ایجاد تکلیف بر دولت یا مقامی که مسئول اجرای آن است می‌نماید علیه آنها طرح دعوی کند؛ تأثیر مستقیم افقی نیز آن توانایی است که فرد براساس معاهده می‌یابد که می‌تواند علیه دیگر افراد و بخش های خصوصی به دلیل انجام ندادن تکلیف معینه در معاهده پیش دادگاه ملی طرح دعوی نماید<sup>۱۴</sup>.

### III - آیین نامه ها و افراد

قبل از آنکه وارد این قسمت از بحث شویم تذکر این نکته ضروری است که منابع حقوق جامعه اروپا را می‌توان در سه دسته وسیع گروه بندی کرد:

الف - دسته اول (منابع اولیه):

۱- معاهدات اتحادیه<sup>۱۵</sup>

۲- معاهداتی که مابین اتحادیه و کشور سومی منعقد می‌شوند.

ب - دسته دوم (منابع ثانویه):

→

12- Case 36/74, Walrave and Koch V. Union Cycliste International, 1974, ECR 1405.

13- Case 149/77, Defrenne V. Sabena, 1978, ECR 1365.

۱۴- رجوع کنید به:

D.A.C. Freestone, The Institutional Frame work of the European Community, Rout ledge, 1990, P.37.

15- The Treaties of European Communities.

۱- آیین نامه های اتحادیه<sup>۱۶</sup>

۲- دستورالعمل های اتحادیه<sup>۱۷</sup>

۳- تصمیمات اتحادیه<sup>۱۸</sup>

ج - دسته سوم (منابع ثالثیه):

به عنوان دسته باقی مانده، می‌توان به تعدادی منابع رده سوم به اضافه اختیارات حقوقی که در قالب معاهدات نیستند اما اکثراً<sup>۱۹</sup> در صلاحیت قضایی دادگاه اتحادیه اروپا می‌باشند، اشاره کرد. این منابع هر نوع خدماتی را که بر اثر عدم پیش بینی در معاهدات حاصل شده می‌پوشانند. منابع ذیل مهمترین منابع ثالثیه هستند:

۱- اقدامات و تصمیمات متخذه از سوی شورای وزیران

۲- تصمیمات ماخوذه توسط دادگاه اتحادیه اروپا

۳- حقوق ملی کشورهای عضو اتحادیه

۴- اصول کلی حقوقی

۵- اصول حقوق بین الملل عمومی

اینک، نظر به اینکه، رابطه دسته اول منابع حقوقی اتحادیه اروپا را (آن قسمتی که مربوط به معاهدات اتحادیه می‌شد) با افراد مورد بررسی قرار دادیم، در اینجا صرفاً<sup>۲۰</sup> رابطه منابع ثانویه را با فرد به عنوان بخش دیگر و نهایی مطالعه خواهیم کرد که نخست رابطه آیین نامه های اتحادیه اروپا با افراد مورد توجه قرار می‌گیرد.

آیین نامه های اتحادیه اروپا واقعا<sup>۲۱</sup> دارای خصیصه قانونی بوده و ایجاد حق و تکلیف بر کشورهای عضو و افراد می‌کند. بر طبق بندهای ۱ و ۲ ماده ۱۹۱ معاهده اتحادیه اروپا آیین نامه های شورای وزرا و کمیسیون از همان تاریخی که

16- Regulations.

17- Directives.

18- Decisions.



در آنها قید شده لازم الاجرا هستند و چنانچه زمانی قید نشده باشد پس از بیست روز از زمان انتشار قابلیت اجراء پیدا می‌کنند.

مهمترین مسأله در خصوص آیین نامه ها و ارتباط آنها با افراد همان موضوعات "قابلیت اعمال مستقیم" و "تأثیر مستقیم" آنهاست که ذیلاً مورد بحث قرار خواهیم داد.

### الف - قابلیت اعمال مستقیم آیین نامه ها

ماده ۱۸۹ معاهده اتحادیه اروپا مقرر می‌دارد که: "... یک آیین نامه دارای قابلیت اعمال کلی و عام خواهد بود. آیین نامه در کلیت خود ایجاد الزام نموده و مستقیماً قابل اعمال در کشورهای عضو است."

براساس این ماده یک آیین نامه:

اولاً: دارای قابلیت اعمال کلی و عام است.

ثانیاً: در کلیت خود الزام آور است.

ثالثاً: به طور مستقیم در همگی کشورهای عضو قابل اعمال می‌باشد.

نظریه ای وجود دارد که مسأله قابلیت اعمال مستقیم آیین نامه ها را از موضوعات ماهوی آنها می‌داند. بنابراین باید گفت آیین نامه ای که مقررات آن شرایط قابلیت اعمال مستقیم را فراهم نکند آیین نامه به مفهوم واقعی آن نمی‌باشد.<sup>۱۹</sup>

در دعوی Variola دادگاه اتحادیه اروپا چنین گفت:

" اعمال مستقیم یک آیین نامه به این مفهوم است که آن در یک کشور عضو لازم الاجراء می‌گردد و له یا علیه موضوعاتی که دربر می‌گیرد بدون آنکه نیاز به مکانیزمی جهت ورود در حقوق داخلی یک کشور عضو داشته باشد مستقلاً قابل اعمال می‌شود."<sup>۲۰</sup>

۱۹- رجوع کنید به:

Derrick Wyatt and Alen Dashwood, *The Substantive Law of the EEC*, Sweet and Maxwell, 2ed ed., 1987, P. 38.

20- Case 34/73, 1973, ECR 981.

بسیاری از مقررات آیین نامه ها قدرت آن را دارند که تأثیر مستقیم داشته باشند و دادگاهها می‌توانند آنها را در احکام خود اجراء نمایند. برخی دیگر از مقررات آیین نامه ها گرچه در نتیجه خصیصه قابلیت اعمال مستقیم جزو حقوق داخلی یک کشور عضو می‌گردند، اما صرفاً جهت مقامات ملی الزام آور هستند بدون آنکه به فرد خصوصی در صورت قصور مقامات مزبور از اجرای مقررات آیین نامه حق شکایت به دادگاه را بدهند.<sup>۲۱</sup>

### ب - تأثیر مستقیم آیین نامه ها و افراد

در دعوی Politi علیه وزارت دارایی ایتالیا، دیوان تورین (Turin) در مورد قابلیت اعمال مستقیم آیین نامه ها و حقوق افراد از دادگاه اتحادیه اروپا استفسار نمود.

دادگاه مزبور جواب داد:

"به موجب پاراگراف دوم ماده ۱۸۹ معاهده دوم (The EEC Treaty) آیین نامه ها حایز قابلیت اعمال کلی بوده و مستقیماً بر کشورهای عضو قابل اعمال خواهند بود. بنابراین به دلیل طبیعت و کاربرد آنها در سیستم منابع حقوقی جامعه اروپا، آیین نامه ها دارای تأثیر مستقیم بوده و قابلیت ایجاد حقوقی برای افراد خصوصی دارند که دادگاههای ملی باید از آنها حمایت کنند."<sup>۲۲</sup>

همچنین در دعوی Leonasio علیه وزارت کشاورزی و جنگل داری ایتالیا دادگاه اتحادیه اروپا این مطالب را تکرار و تأکید نمود که آیین نامه های جامعه دارای تأثیر مستقیم بوده و ایجاد حقوقی برای افراد می‌کنند که دادگاههای ملی باید از آنها حمایت نماید.<sup>۲۳</sup>

نظر به اینکه آیین نامه ها متشکل از مصوبات مستقیم جامعه اروپا هستند نه

۲۱- رجوع کنید به:

J.A. Winter, Direct Applicability and Direct effect, two distinct and different concepts in Community Law, CMLR, Vol. 9, 1972, P. 436.

22- Case 43/71, 1971, ECR 1039.

23- Case 93/71, 1972, ECR 532.

تنها یک فرد می‌تواند بر مقررات خاص موجود در یک آیین نامه علیه دیگر افراد و کشورهای عضو اتکاء کند بلکه او ممکن است علیه مقررات ملی به اهداف و مقاصد کلی یک آیین نامه نیز استناد نماید. این کیفیت حق تقدم آیین نامه‌ها نسبت به قوانین داخلی را به طور خیلی آشکار می‌توانیم در مفاد آیین نامه‌های مربوط به خط مشی مشترک کشاورزی ملاحظه کنیم. در چندین مورد دادگاه اتحادیه اروپا نظر داد که مقیاس‌های ملی در رابطه با رژیم حقوقی استقرار یافته توسط آیین نامه‌های جامعه در خصوص امور کشاورزی نامتناسب هستند و قدرت برابری ندارند (همان طور که این مقررات ملی توان رویارویی در رابطه با مقررات ویژه و خاصی که اعطاء حقوقی به افراد می‌کنند ندارند، بنابراین معیارهای ملی که مثلاً "مانع می‌شوند تولیدکنندگان محصولات کشاورزی محصولات خود را به قیمتی که مناسب می‌بینند در بازار عرضه نمایند، ممکن است توسط افرادی که دارای منافعی در این خصوص هستند مورد اعتراض قرار گیرد و علیه معیارهای برقرار شده ملی به دادگاه‌های ملی شکایت ببرند.

در حقیقت باید گفت افراد خصوصی می‌توانند با استناد به مقررات یک آیین نامه اتحادیه اروپا بیشتر از آنچه که قوانین ملی برای آنان در نظر گرفته مطالبه نمایند.<sup>۲۴</sup>

البته این دربردارنده این مفهوم نیست که هر آیین نامه اتحادیه اروپا دارای تأثیر مستقیم بوده و قابل استناد توسط افراد خصوصی است. بسیاری از آیین نامه‌های اتحادیه قبل از نیل به اهداف مندرج در آنها نیازمند مصوبات دیگر می‌باشند.<sup>۲۵</sup> علاوه بر این، دادگاه اتحادیه اروپا مقرر داشته که این حقیقت که آیین نامه‌ها به طور مستقیم قابل اعمال هستند منع این را نمی‌کند که شامل مقرراتی باشند که به کشورهای عضو این اجازه را بدهند که نحوه اجرای آیین نامه را خود تعیین و برنامه ریزی نمایند.<sup>۲۶</sup>

۲۴- رجوع کنید به مأخذ منکور در نت ۱۹ صفحه ۴۰:

۲۵- ببینید:

Pescatore, The Doctrine of "Direct effect": an infant disease of Community Law, [1983] 8 EL Rev., P. 155; and Schermers, P. 191.

26- Eridania, 230/78, 1979, ECR 2749.

با این وجود ما نمی‌توانیم این نتیجه را بگیریم که اگر آیین نامه ای دارای تأثیر مستقیم نبود نمی‌تواند حایز تأثیرات محدود در روابط مابین کشورهای عضو و افراد خصوصی که در حوزه و قلمرو صلاحیت آنها هستند نباشند.<sup>۲۷</sup>

قابل ذکر است که آیین نامه های اتحادیه اروپا که در مفاد آنها حقوقی به افراد اعطاء شده یا وظایفی بر آنان تحمیل گردیده می‌بایستی در هر زمان توسط دادگاههای ملی به مورد اجراء در آیند. دادگاههای ملی می‌بایستی ملاحظات قضایی خود را بر اساس کلیت آیین نامه ها و یا مقررات خاصی که شامل اعطاء حقوقی به افراد در مقابل افراد دیگر یا کشورهای عضو است قرار دهند. همچنین می‌بایستی عنایت به این مطلب داشته باشند که تأثیرات این گونه آیین نامه ها در حوزه و قلمرو معینی ممکن است مقدم بر قوانین و مقررات مصوب ملی باشد.<sup>۲۸</sup>

شایان توجه است که افراد خصوصی می‌توانند با استفاده از ماده ۱۸۴ ۲۹، اعتبار یک آیین نامه مورد سوال قرار دهند؛ دادگاه اتحادیه اروپا نیز می‌تواند رأی بدهد که یک آیین نامه با قوانین اولیه و مقررات معاهدات اتحادیه اروپا نامتناسب است: بدین معنا که آن را صرفاً در مورد فرد یا افراد شاکی غیر قابل استناد قلمداد کند لکن اعتبارش را نسبت به دیگر افراد و احیاناً کشورهای عضو محفوظ نگه دارد.<sup>۳۰</sup>

۲۷- رجوع کنید به مأخذ مذکور در نت ۲۱ صفحه ۴۳۷.

۲۸- رجوع کنید به مأخذ مذکور در نت ۱۹ صفحه ۴۱.

۲۹- در ماده ۱۸۴ ( که مورد اصلاح توسط معاهده اتحادیه اروپا قرار گرفته) ملحوظ است که هر طرفی می‌تواند به آیین نامه ای که مشترکاً توسط پارلمان اروپا و شورای وزیران اروپا تدوین یافته، یا آیین نامه ای که فقط خود شورای وزیران، یا کمیسیون جامعه اروپا، و یا بانک مرکزی اروپا وضع کرده با توسل به زمینه های مذکور در پاراگراف دوم ماده ۱۷۳ ( که عبارتند از فقد صلاحیت صدور، یا نقض جریان شکلی که لازمه وضع باشد، یا نقض مقررات معاهده جامعه اروپا یا هر قاعده ای که مربوط به اعمال آن می‌شود، یا سوء استفاده از قدرت توسط صادرکننده) در نزد دادگاه اروپا عدم قابلیت اعمال بودن یک آیین نامه را طرح و خواستار اصلاح و لغو آن گردد.

۳۰- رجوع کنید به مأخذ مذکور در نت ۱۴ صفحه ۱۴۸.

## IV - دستورالعمل‌ها و افراد

ماده ۱۸۹ معاهده اتحادیه اروپا مقرر می‌دارد که: "یک دستورالعمل، از حیث حصول نتیجه و وصول به اهداف آن، بر هر کشور عضوی که مورد خطاب قرار می‌گیرد الزام آور است. لکن مقامات ملی در انتخاب شکل و مدت اجرایی دستورالعمل آزاد هستند".

با عنایت به ماده اخیرالذکر، دستورالعمل فقط یک یا چند کشور عضو را مورد خطاب قرار می‌دهد و این حق را به کشورهای مخاطب می‌دهد که نوع شکل اجرای آن را خود انتخاب کنند.

مشابه آیین نامه‌ها، موضوع اساسی در رابطه دستورالعمل‌ها و افراد مسأله تأثیر مستقیم دستورالعمل‌ها است که ذیلاً مورد بحث قرار می‌گیرد.

### الف - تأثیر مستقیم دستورالعمل‌ها

دادگاه اتحادیه اروپا در دعاوی Grad و Van Duyn حکم راند که اگرچه این حقیقتی است که به موجب ماده ۱۸۹ معاهده اتحادیه اروپا آیین نامه‌ها مستقیماً قابل اعمال بوده و با توجه به طبیعتشان می‌توانند تأثیر مستقیم ایجاد کنند، لکن این امر نفی آن را نمی‌کند که دیگر مقیاس‌های حقوقی مذکور در ماده مزبور هرگز نتوانند اثر مشابه داشته باشند. اگر آنها فاقد چنین اثری باشند در واقع، نفی تأثیر الزام‌آوری که ماده ۱۸۹ به دستورالعمل‌ها داده است نموده ایم، زیرا براساس این ماده اشخاص می‌توانند در مواردی که دستورالعملی بر روی آنها تأثیر می‌گذارد و یا ربطی به آنها پیدا می‌کند به تکلیف معینه در مفاد چنین دستورالعملی استناد نمایند.<sup>۳۱</sup>

باید توجه داشت در دعاوی بالا دادگاه مبادرت به ذکر الفاظ "تأثیر مستقیم" ننموده بلکه مثلاً در دعوی Grad عبارت "تأثیر مشابه" را به کار برد. بنابراین دستورالعمل‌ها عین همان تأثیری که آیین نامه‌ها ایجاد می‌کنند ندارند بلکه فقط تأثیری مشابه ممکن است داشته باشند. اما همین امر نشان می‌دهد که

31- See the Grad Case, 9/70, 1970, ECR 825; and the Van Duyn Case 1974, ECR 1336.

دستور العمل ها نیز می‌توانند "تأثیر مستقیم" داشته باشند.

در دعوی Ratti<sup>۳۲</sup> دادگاه اشعار داشت که یک دستور العمل زمانی دارای تأثیر مستقیم می‌گردد که مهلتی برای انجام نحوه اجرای آن لازم بوده سپری شده باشد. افرادی که قبل از سپری شدن چنین مهلتی به یک دستور العمل اتحادیه استناد کنند نمی‌توانند بر اساس اصل "توقع مشروع"<sup>۳۳</sup> از آن علیه مصوبه قانون ملی استفاده کنند.<sup>۳۴</sup>

افراد خصوصی می‌توانند به مواد خاصی از یک دستور العمل استناد کنند.

بنابراین مقررات ویژه یک دستور العمل ممکن است دارای تأثیر مستقیم باشد در حالی که دیگر مقررات آن فاقد چنین تأثیری بوده و قابل اعمال به طور مستقیم نباشند.

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی

32- Case 148/78, 1979, ECR 1629.

۳۳- بر مبنای اصل "توقع مشروع" (Legitimate Expectation) مقیاس های جامعه اروپا نباید توقعات مشروع کسانی که متأثر از این مقیاس ها می‌شوند را مورد آسیب قرار دهند. در دعوی Mulder V. Minister of Agriculture and Fisheries (Case 120/86 [1989] 2 CMLR 1) کشاورزی بر اساس قانون اتحادیه اروپا به مدت پنج سال ممنوع از تأمین شیر بازاری که موزع شیر در سرتاسر جامعه اروپا بود شده بود. لکن این اجازه به وی داده شده بود که پس از انقضای زمان ممنوعیت مجدداً مبادرت به فروش شیر به بازار مذکور نماید. دادگاه اروپا نظر داد چنین قانونی که کشاورز را از حق مکتسبه خود سلب کند بر اساس اصل توقع مشروع اعتبار ندارد.

اصل توقع مشروع دارای ریشه آلمانی بوده که به کرات مورد استناد دادگاه اتحادیه اروپا قرار گرفته است. اما در دعوی Ratti منظور دادگاه از اینکه افراد قبل از اتمام مهلت مقرر جهت انجام تشریفات و تعیین شکل اجرای یک دستور العمل نمی‌توانند به اصل "توقع مشروع" استناد نمایند، این بود که اشخاص خصوصی نمی‌توانند بر اساس یک قانون برتر (قانون اتحادیه اروپا) که هنوز مهلت تعیین شکل اجرایی آن به پایان نرسید، برای خود حق استقرار یافته قائل شوند و چون قانون ملی چنین حقی را به رسمیت نمی‌شناسد خواستار لغو آن شوند.

۳۴- رجوع کنید به مأخذ مذکور در نت ۸ صفحه ۱۹۱.

## ب - تأثیر مستقیم طولی و افقی یک دستورالعمل و افراد

مباحث زیادی پیرامون تأثیر مستقیم طولی و افقی دستورالعمل‌های اتحادیه اروپا وجود دارد که به طور اختصار ذیلاً متذکر آنها می‌شویم:

### ۱- تأثیر مستقیم طولی دستورالعمل‌ها

همان‌طور که قبلاً ذکر شد شکی نیست که دستورالعمل‌های اتحادیه اروپا می‌توانند اعطای حق به افراد خصوصی علیه یک کشور عضو نمایند.

دعوی Marshall<sup>۳۵</sup> این مطلب را بخوبی تبیین نمود که یک فرد می‌تواند بر مقررات یک دستورالعمل علیه یک حکومت عضو اتکاء کند.

البته مفهوم کلمه "حکومت" به "مقامات عمومی" نیز تسری داده شده است. دادگاه اتحادیه اروپا لغاتی همچون "مقامات دولتی یا حکومتی"، "ارگان دولتی" و "وابسته دولتی" را در آراء خود ذکر کرده است.<sup>۳۶</sup>

همچنین در دعوی Fratelli Costanzo S. P. A<sup>۳۷</sup> دادگاه مزبور رأی داد که باید در قالب تأثیر مستقیم دستورالعمل‌های اتحادیه اروپا، مفهوم حکومت دربرگیرنده همه ارگانهای اداری مشتمل بر مقامات غیروابسته به حکومت مرکزی<sup>۳۸</sup> بویژه مقامات محلی<sup>۳۹</sup> نیز بشود.

مطلبی که باید در مورد دعوی Marshall ذکر کرد این که براساس تصمیم دادگاه ارگان یا شخصی که مسئول اداره ای می‌باشد اگرچه فاقد قدرت قانونگذاری است می‌تواند در زمره مقامات عمومی محسوب شود. ضمناً پذیرفته شده که یک "مقام عمومی" عبارت از بیکره ای است که وظایف عمومی انجام می‌دهد و در این راستا قدرتش را در جهت اهداف عمومی مصروف می‌کند و چنانچه مبادرت

35- Case 152/84, 1986, ECR 688.

۳۶- رجوع کنید به:

Deirdre Curtin, *The Province of Government: Delimiting the Direct effect of Directives in the Common Law Context*, 1990, 15 EL Rev. P. 195.

37- Case 103/88, 1989, Quoted from Curtin, n, 36, P. 198.

38- Decentralised authorities.

39- Local authorities.

به معامله ای نماید به جهت نفع عمومی است نه سود خصوصی.<sup>۴۰</sup>

## ۲- تأثیر مستقیم افقی دستورالعمل ها

دلایل متعددی در حمایت و رد تأثیر مستقیم افقی دستورالعمل ها اقامه شده است که در اینجا ما اهم آنها را متذکر می‌شویم.

### A - استدلالات و مباحثی که علیه تأثیر مستقیم دستورالعمل ها وجود دارد

این استدلالات را می‌توان به ترتیب ذیل آورد:

#### (i) - قضاوت ها و تصمیمات دادگاه اتحادیه اروپا

در دعوی Marshall دادگاه نظر داد که در حالی که یک دستورالعمل می‌تواند علیه یک حکومت عضو مورد استناد قرار گیرد، به هیچ عنوان آن را نمی‌توان علیه فرد یا افراد خصوصی مورد استفاده قرار داد.

همچنین در دعوی Ratti دادگاه مقرر داشت:

"کشور عضوی که نحوه اجرایی یک دستورالعمل را در زمان تعیین شده فراهم نکرده است نمی‌تواند تکیه بر قصور خود در انجام تکلیف مقرر در دستورالعمل علیه افراد خصوصی نماید."<sup>۴۱</sup>

#### (ii) - استدلال استوپل<sup>۴۲</sup> یا نظریه تأثیر انعکاسی

همان طور که فوقاً اشاره شد در دعوی Ratti این بحث مطرح شد که چنانچه اجرای قوانین یک کشور عضو منجر به نقض تکالیف به عهده گرفته آن کشور در قبال اتحادیه باشد، این کشور از اعمال حقوق و قوانین خود ممنوع است.

بنابراین به چنین کشوری اجازه داده نمی‌شود که عمل اشتباهی را مورد استناد خود قرار دهد. بر طبق این نظریه دستورالعمل ها نمی‌تواند به طور مستقیم حقوقی را به افراد خصوصی اعطاء کنند بلکه چنین حقوقی به طور غیرمستقیم و منعکس از تکالیف مقرر بر کشورهای عضو برای آنان ایجاد می‌گردد.<sup>۴۳</sup>

۴۰- رجوع کنید به مأخذ منکور در نت ۳۶ صفحه ۲۱۰.



(iii) - عدم قطعیت

برخلاف معاهده اتحادیه اروپا و آیین نامه‌ها، دستورالعمل‌ها نیاز به عملیات اجرایی براساس مقیاس‌های ملی دارند. برخی حقوقدانان گفته‌اند که شاید این بهترین دلیل باشد بر این که دستورالعمل‌ها فاقد تأثیر مستقیم افقی هستند. این نظریه حداقل از نتایج غیر قانع‌کننده تصمیم متخذه دادگاه در دعوی Defrenne پرهیز کرده و زمینه‌ای دیگر در پذیرش استدلال و نظریه تأثیر انعکاسی فراهم می‌آورد.<sup>۴۴</sup>

(iv) - دستورالعمل‌ها فقط نیاز به اطلاع‌رسانی دارند

دستورالعمل‌های اتحادیه اروپا فقط تحمیل وظایفی بر کشورهای عضو مخاطب می‌نمایند، لذا صرفاً نیاز به آگاهی دادن این کشورها از مفاد چنین دستورالعمل‌هایی است. نتیجه حاصل از این مطلب این که عدم انتشار یک دستورالعمل نمی‌تواند مسأله خیلی مهمی باشد مگر آنکه شخصی که می‌توانسته است بر یک چنین دستورالعملی اتکاء کند به دلیل عدم اطلاع از وجود آن چنین امکانی از وی سلب شود.

این استدلال زیاد قوی نیست که بتواند علیه تأثیر افقی و دستورالعمل‌ها مورد استناد قرار گیرد.<sup>۴۵</sup>

(v) - مخاطب دستورالعمل‌ها کشورهای عضو هستند

برطبق ماده ۱۸۹ معاهده اتحادیه اروپا، یک دستورالعمل برای کشورهای عضو که مورد خطاب آن قرار می‌گیرند الزام آور است بنابراین مردمی که در این کشورها زندگی می‌کنند را دربر نمی‌گیرد. در دعوی Defrenne<sup>۴۶</sup> استدلال اخیر مورد استفاده قرار گرفت. در واقع به نظر می‌رسد طبیعت دستورالعمل‌ها به گونه‌ای است که صرفاً آن مقرراتی که به قدر کافی روشن و واضح هستند ایجاد

۴۲- مفهوم حقوقی لغت استوپل (Estoppel) در اینجا ممنوعیت طرح دعوی یا عدم مسموعیت ادعا می‌باشد.

۴۳- رجوع کنید به:

A.J. Easson, Can Directives Impose Obligations on Individuals? Vol. 4, EL Rev., P. 71.

الزام می‌کنند بدون آنکه چنین التزامی دربر گیرند، مردم ساکن و تبعه کشورهای عضو باشد.

## B – استدلال‌ات در حمایت از تأثیر افقی دستورالعمل‌ها

### (i) – قضاوت‌ها و تصمیمات دادگاه اتحادیه اروپا

به نظر می‌رسد در برخی از دعاوی دادگاه اتحادیه اروپا تأثیر افقی دستورالعمل‌ها را مورد پذیرش قرار داده است. برای مثال در دعوی S. A. C. E. دادگاه حکم راند که دستورالعمل مورد سوال نه تنها ارتباط به رابطه مابین کمیسیون اتحادیه اروپا و کشور مورد خطاب پیدا می‌کند بلکه عواقب و نتایج حقوقی به وجود می‌آورد که دیگر کشورهای عضو و همچنین افراد خصوصی ممکن است از آنها بهره مند گردند.<sup>۴۷</sup>

### (ii) – استدلال نتیجه سودمند<sup>۴۸</sup>

نظریه ای به نام "نتیجه سودمند" وجود دارد که از دکترین تأثیر مستقیم قوانین جامعه اروپا حمایت می‌کند. این نظریه براساس این فرضیه استوار است که چنانچه ما معتقد به تأثیر مستقیم افقی دستورالعمل‌ها بشویم خط مشی اتحادیه به طور موثری تقویت می‌شود.

تأثیر مستقیم قوانین اتحادیه اروپا عامل محرکه ای برای تشکل حقوقی کشورهای عضو است. این عامل تشکل با اجازه دادن به این که دستورالعمل‌های اتحادیه به طور طولی و افقی در دانشگاه‌های ملی مورد استناد قرار گیرند تقویت می‌شود.<sup>۴۹</sup>

### (iii) – عدم قطعیت

ما نمی‌توانیم مقیاس دقیقی جهت تمایز حکومت و افراد ارائه دهیم. به عبارت دیگر تشخیص اینکه اشخاص عمومی و اشخاص خصوصی چه کسانی هستند بسیار

<sup>۴۵</sup> – رجوع کنید به مأخذ مذکور در نت ۶ صفحه ۵۰۵-۵۳۲.

<sup>۴۶</sup> – Case 43/75, 1976, ECR 455.

<sup>۴۷</sup> – رجوع کنید به مأخذ مذکور در نت ۴۳ صفحه ۷۴.

<sup>۴۸</sup> – Effect Utile.

<sup>۴۹</sup> – رجوع کنید به مأخذ مذکور در نت ۱۴ صفحه ۴۳.

مشکل است. لذا چنانچه با این مقیاس های ناقص مبادرت به تمیز اشخاص عمومی از افراد خصوصی نماییم ممکن است منجر به تبعیض مابین کارمندان یک بخش عمومی با کارمندان بخش خصوصی شود.<sup>۵۰</sup> نتیجه آنکه تأثیر مستقیم و دستورالعمل ها می‌بایستی هم طولی و هم افقی باشد، چرا که در مواردی تمیز افراد خصوصی از افراد عمومی بسیار مشکل است.

## V - تصمیمات و افراد

ماده ۱۸۹ مقرر می‌دارد:

« یک تصمیم در کلیت خود بر آن کسانی که قرار می‌گیرد الزام آور است».

همان طور که ذکر کردیم مخاطب یک دستورالعمل فقط می‌تواند یک یا چند دولت عضو اتحادیه باشند، در حالیکه یک تصمیم ممکن است علاوه بر دولت های عضو شامل افراد خصوصی (طبیعی یا حقوقی) شود.

تصمیماتی که بر افراد واقع می‌شوند دارای تأثیر مستقیم بر آنان خواهند بود. این مسأله منتج از نیروی الزام آور اعطاء شده توسط معاهده اتحادیه اروپا به تصمیمات می‌باشد. در واقع تصمیماتی که بر افراد واقع می‌شوند دارای حالت مشابه با موقعیتی است که مقررات معاهده بر دیگران ایجاد می‌کند افراد می‌توانند دعوی حقوق خود را که از تکالیف مقرر بر کشور های عضو حاصل شده است بنمایند.

در دعوی Grad<sup>۵۱</sup> دادگاه تأثیر مستقیم تصمیمی که بر دیگری واقع می‌شود را مورد پذیرش قرار داد و گفت:

«... گرچه این واقعیتی است که به موجب ماده ۱۸۹ آیین نامه ها مستقیماً قابل اعمال بوده و نتیجتاً با توجه به طبیعت آنها می‌توانند تأثیر مستقیم ایجاد کنند، اما این بدان مفهوم نیست که دیگر مقیاس های حقوقی که در ماده مزبور ذکر شده است نمی‌توانند تأثیر مشابه ایجاد کنند. بویژه مقرر ای که بر طبق آن اعلام شده که تصمیمات در کلیت خود بر کسانی که واقع

۵۰- همان، صفحه ۴۳.

می‌شوند الزام آور هستند این سوال را پیش می‌آورد که آیا تکلیف ایجاد شده توسط تصمیمی را صرفاً سازمانهای اتحادیه اروپا می‌توانند علیه شخص یا اشخاصی که مخاطب واقع شده اند مورد استناد قرار دهند یا اینکه چنین حقی ممکن است برای تمام آن کسانی که دارای منافی در اجرای تکلیف مزبور هستند ایجاد شود. چنانچه اثر الزام آور تصمیمات را که ماده ۱۸۹ معاهده برای آنها قرار داده است در خصوص فردی که مورد تأثیر یک چنین تصمیمی قرار گرفته از آن سلب کنیم و بگوییم که او نمی‌تواند به تکلیف مقرر در تصمیم علیه مکلف استناد کند مبادرت به اقدامی نامتناسب نموده ایم".

## نتایج بحث

۱- قوانین اتحادیه اروپا حقوقی را جهت افراد خصوصی ایجاد می‌کند که آنان می‌توانند به نفع خود به آنها استناد نمایند. تأثیر مستقیم این قوانین صرفاً به مقررات معاهده محدود نمی‌شود بلکه شامل آیین نامه‌ها، دستورالعمل‌ها و تصمیمات موسسات اتحادیه اروپا نیز می‌گردد.

۲- افراد خصوصی به طور مستقیم یا غیرمستقیم تحت تأثیر مقررات و قوانین اتحادیه قرار می‌گیرند. این بدین مفهوم است که حقوق و تکالیف نشأت گرفته آنان از قوانین اتحادیه مستقیماً از یک منبع حقوقی اتحادیه سرچشمه می‌گیرد. آنان همچنین حقوق و تکالیفی را از مقیاس‌های ملی که براساس مقررات اتحادیه تعیین شده اند تحصیل و تقبل می‌نمایند.

۳- موقعیت حقوقی افراد خصوصی توسط قوانین اتحادیه توسعه داده شده است. در نتیجه این امر جایگاه آنان به دلیل نامشخص بودن حدود و ثغور این موقعیت بسط داده شده ناامن گردیده است.<sup>۵۲</sup>

بعضی مواقع ما نمی‌توانیم بین افراد خصوصی و افراد دولتی تمایز قایل

شویم و این مسأله منجر به یک نوع تبعیضی می‌شود که در رابطه با تأثیر مستقیم دستور العمل‌ها و تعریف "حکومت" پدیدار می‌شود.

۴- در مورد دستور العمل‌های اتحادیه گفته شده:

اولاً: "حقوق افراد به دلیل آنکه تأثیر افقی دستور العمل‌ها نفی شده محدود گردیده است. وقتی که یک فرد مجاز است علیه دولت خود به دستور العملی استناد نماید چرا نتواند همین دستور العمل را علیه دیگر افراد مورد استفاده قرار دهد؟"

ثانیاً: برخلاف آیین نامه‌ها، شکل اجرای دستور العمل‌ها بر عهده دولت‌های عضو است که در این صورت در بعضی مواقع ممکن است حق یک فرد وابسته به نیت مساعد سیاسی مقامات ملی که مجری دستور العمل هستند گردد.<sup>۵۳</sup>

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی  
پرتال جامع علوم انسانی