

# Η ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΕΚ ΣΤΗΝ ΥΠΟΘΕΣΗ ΚΑΔΙ ΚΑΙ Ο ΑΝΤΙΚΤΥΠΟΣ ΤΗΣ ΣΤΗΝ ΚΟΙΝΟΤΙΚΗ ΚΑΙ ΔΙΕΘΝΗ ΕΝΝΟΜΗ ΤΑΞΗ

*Βιργινία Τζώρτζη*

*ΔρΝ - Δικηγόρος*

*Ειδική Επιστήμων στη Νομική Σχολή ΔΠΘ*

## **1. Η ιδιαίτερη περίπτωση των κυρώσεων με στόχο και η νομική τους θεμελίωση στη ΣυνθΕΚ**

Οι «κυρώσεις με στόχο» αποτελούν μια νέα μορφή οικονομικών κυρώσεων με ολόένα και αυξανόμενη δημοτικότητα, που οφείλεται σε μια προσπάθεια να ξεπερασθεί από τη μια πλευρά η αναποτελεσματικότητα των παραδοσιακών κυρώσεων στην καταστολή της διεθνούς παρανομίας και, από την άλλη, τα εξαιρετικά σκληρά αποτελέσματα που αυτές επιφέρουν σε αθώους πολίτες. Το κύριο χαρακτηριστικό των κυρώσεων με στόχο είναι ότι σχεδιάζονται έτσι ώστε να ξεχωρίζουν τις ομάδες και τα άτομα, που είναι υπεύθυνα για την παράνομη δραστηριότητα, που το κράτος ή ο οργανισμός που τις επιβάλλει θέλει να καταστείλει. Κατά συνέπεια, αποσκοπούν στο να πλήξουν αποκλειστικά τους υπεύθυνους.

Το κύριο ζήτημα που τέθηκε σχετικά στην *υπόθεση Kadi* είναι αν η Κοινότητα μπορεί νομίμως να επιβάλλει οικονομικές κυρώσεις σε ιδιώτες, όταν μάλιστα αυτοί είναι και φορείς της ευρωπαϊκής ιθαγένειας. Το ζήτημα γεννάται από τη διατύπωση του άρθρου 301 ΣυνθΕΚ<sup>1</sup>, που προβλέπει ότι το Συμβούλιο έχει την αρμοδιότητα για να διακόψει ή να μειώσει τις οικονομικές σχέσεις με μια ή περισσότερες χώρες. Συνεπώς, μια αυστηρά γραμματική ερμηνεία της εν λόγω διάταξης δεν περιλαμβάνει τους πολίτες της ΕΕ στο φάσμα των νομίμων στόχων κατά των οποίων μπορούν να στραφούν οι κοινοτικές κυρώσεις.

Παρόλα αυτά, το ΔΕΚ ερμηνεύοντας παλαιότερα τη διάταξη, ιδιαίτερα στην *υπόθεση Bosporus*<sup>2</sup> δέχτηκε ότι οι κυρώσεις δεν μπορούν να περιοριστούν μόνον εναντίον αυτού, που κάποιος φυσιολογικά θα αντιλαμβάνονταν ως κράτος. Η υπόθεση, όμως, αυτή δεν μπορεί να προσφέρει αρκετή βοήθεια στο ζήτημα των κυρώσεων με στόχο, αφού οι κυρώσεις σαφώς στρέφονταν κατά μιας τρίτης χώρας.

Εξάλλου, οι κυρώσεις με στόχο, που στρέφονται κατά μη-κρατικών οντοτήτων, δεν αποτελούν καινούργιο φαινόμενο στην Κοινότητα. Τέτοιου είδους κυρώσεις

---

1. Για ένα σχολιασμό τόσο της συγκεκριμένης απόφασης του ΔΕΚ (υποθέσεις C-402/05 P και C-415/05 P, παρακάτω σελ. 291 επ.), όσο και άλλων αποφάσεων του ΔΕΚ σχετικά με τις κυρώσεις κατά τρομοκρατών βλ. *P.T. Tridimas and J.A. Gutierrez-Fons* «EU Law, International Law and Economic Sanctions Against Terrorism: The Judiciary in Distress?» *Fordham International Law Journal*, υπό δημοσίευση. Διαθέσιμο σε SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1271302>.

2. Βλ. υπόθεση C-84/95, *Bosphorus Hava Yollari ve Ticaret AS κατά Υπουργού Μεταφορών, Ενέργειας και Επικοινωνιών, Ιρλανδίας κ.ά.*, Συλλ. 1996, σ. I-3953.

έχουν θεσπισθεί σύμφωνα με το άρθρο 301 ΣυνθΕΚ, παρόλο που δεν στρέφονταν κατά χωρών υπό μια αυστηρή έννοια, όπως κατά της UNITA στην Αγκόλα<sup>3</sup>, κατά προσώπων που συνδέονταν με την κυβέρνηση της Βιρμανίας/Myanmar<sup>4</sup> και κατά του Slobodan Milosevic και των συνεργατών του<sup>5</sup>. Ωστόσο, το κύριο χαρακτηριστικό των παραπάνω περιπτώσεων είναι ότι είχαν ως στόχο οντότητες που προσομοίαζαν με κυβερνήσεις, ή άτομα που συνδέονταν στενά με αυτούς που λαμβάνουν τις κυβερνητικές αποφάσεις. Θα μπορούσε να υποστηριχθεί, έτσι, ότι η έννοια των « *τρίτων χωρών* » του άρθρου 301 ΣυνθΕΚ περιλαμβάνει οιονεί κυβερνητικές οντότητες όπως η UNITA, που έλεγχε έδαφος, ή άτομα στενά συνδεδεμένα με αυτούς που λαμβάνουν τις αποφάσεις σε μια κυβέρνηση - στόχο ή σε μια οιονεί - κυβερνητική οντότητα<sup>6</sup>. Παρόλα αυτά, όταν δεν υπάρχει κανένας τέτοιου είδους σύνδεσμος, φαντάζει δύσκολο να περιλαμβάνονται ιδιώτες και μάλιστα πολίτες της ΕΕ στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 301 ΣυνθΕΚ.

Από τις τρομοκρατικές επιθέσεις κατά των ΗΠΑ της 11ης Σεπτεμβρίου 2001, το Συμβούλιο Ασφαλείας έχει εντείνει τη μάχη του κατά της διεθνούς τρομοκρατίας, υιοθετώντας Ψηφίσματα που επιβάλλουν κυρώσεις με στόχο κατά ατόμων, που εκτιμάται ότι συνδέονται με τρομοκρατικές δραστηριότητες. Η ΕΚ από την πλευρά της έχει εφαρμόσει τις κυρώσεις αυτές στο κοινοτικό πεδίο με Κανονισμούς του Συμβουλίου.

Προκύπτει, λοιπόν, το ζήτημα της θεμελίωσης της κοινοτικής αρμοδιότητας στην επιβολή οικονομικών κυρώσεων σε βάρος ιδιωτών και μη κρατικών οντοτήτων, που δε συνδέονται με συγκεκριμένη τρίτη χώρα. Το ζήτημα αυτό έλαβε κεντρικό χαρακτήρα στην περίπτωση των κυρώσεων κατά της Al-Qaeda, ιδιαίτερα μετά την πτώση του καθεστώτος των Ταλιμπάν στο Αφγανιστάν, οπότε η τρομοκρατική δράση της Al-Qaeda έπαψε να συνδέεται με κάποια κρατική οντότητα. Λύση στο ζήτημα αυτό επιχείρησε να δώσει το ΠΕΚ στην υπόθεση *Yusuf και Al Barakaatu*<sup>7</sup>.

3. Βλ. Κανονισμό (ΕΚ) 1705/1998 όσον αφορά τη διακοπή ορισμένων οικονομικών σχέσεων με την Αγκόλα, προκειμένου να παρακινηθεί η UNITA να εκπληρώσει τις υποχρεώσεις της κατά την ειρηνευτική διαδικασία και για την κατάργηση του Κανονισμού (ΕΚ) 2229/1997, ΕΕ L 215 (1998), σ. 1.

4. Βλ. Κανονισμό (ΕΚ) 1081/2000 σχετικά με την απαγόρευση πώλησης, προμήθειας και εξαγωγής στη Βιρμανία/Μιανμάρ εξοπλισμού δυνάμενου να χρησιμοποιηθεί για εσωτερική καταστολή ή τρομοκρατία και τη δέσμευση των κεφαλαίων ορισμένων υψηλών δημοσίων αξιωματούχων στην εν λόγω χώρα, ΕΕ L 122 (2000), σ. 29.

5. Βλ. Κανονισμό (ΕΚ) 2488/2000 σχετικά με τη δέσμευση κεφαλαίων όσον αφορά τον κ. Μίλοσεβιτς και τα πρόσωπα που συνδέονται με αυτόν και σχετικά με την κατάργηση των Κανονισμών (ΕΚ) 1294/1999 και (ΕΚ) 607/2000 και το άρθρο 2 του Κανονισμού (ΕΚ) 926/98, ΕΕ L 287 (2000), σ. 19.

6. Βλ. *T. Andersson, I. Cameron and K. Nordback*, «EU Blacklisting: The Renaissance of Imperial Power, but on a Global Scale», (2003) EBLR, 111, σ. 122.

7. Βλ. υπόθεση T-306/01, *Abdirisak Aden, Abduzaziz Ali, Ahmet Yusuf και Al Barakaat Interna-*

*α) Η θέση του Πρωτοδικείου και η κριτική της*

Το βασικό επιχείρημα των προσφευγόντων, που αποτέλεσε και τον πρώτο λόγο αναίρεσης, ήταν ότι σύμφωνα με το άρθρο 301 ΣυνθΕΚ η Κοινότητα δεν έχει αρμοδιότητα να θεσπίζει κυρώσεις με στόχο κατά πολιτών της ΕΕ.

Το Πρωτοδικείο έκρινε ότι η ΕΚ έχει αρμοδιότητα, παρά το γεγονός ότι μια τέτοια αρμοδιότητα δεν προβλέπεται ρητά από τη ΣυνθΕΚ, να θεσπίζει Κανονισμούς που επιβάλλουν οικονομικές κυρώσεις κατά ιδιωτικών οργανισμών κατ' εφαρμογή Ψηφισμάτων του Συμβουλίου Ασφαλείας που επιδιώκουν την καταπολέμηση της τρομοκρατίας και ότι, παρόλο που η ΕΚ δε δεσμεύεται απευθείας από τον Χάρτη των ΗΕ, δεσμεύεται σύμφωνα με τη ΣυνθΕΚ να σέβεται το διεθνές δίκαιο και να θέτει σε ισχύ τα Ψηφίσματα του Συμβουλίου Ασφαλείας. Προς τούτο τόνισε ότι η γραμματική διατύπωση των άρθρων 301 και 60 (πρώην 73 Κ) ΣυνθΕΚ, που αναφέρονται στη μείωση ή διακοπή των οικονομικών σχέσεων με τρίτες χώρες, δεν αποκλείει καθόλου τη δυνατότητα λήψης περιοριστικών μέτρων κατά προσώπων και οντοτήτων που συνδέονται με τρίτες χώρες<sup>8</sup>. Για να φτάσει στο συμπέρασμα αυτό, εξομοίωσε το καθεστώς των Ταλιμπάν με κυβέρνηση τρίτης χώρας, ενώ έκανε δεκτό, χωρίς περαιτέρω σχολιασμό, το επιχείρημα του Συμβουλίου ότι ο Usama bin Laden αποτελούσε τον εγκέφαλο του καθεστώτος των Ταλιμπάν (σκ. 117, 118). Έτσι, κατέστησε σαφές ότι τα μέτρα που εξέδωσε η Κοινότητα κατά του καθεστώτος των Ταλιμπάν και των προσώπων που συνδέονται με αυτό εμπίπτουν στη σφαίρα αρμοδιοτήτων της. Εν ολίγοις, αναγνωρίστηκε η αρμοδιότητα της Κοινότητας εφόσον «δικαιολογείται τόσο για λόγους αποτελεσματικότητας όσο και για ανθρωπιστικούς λόγους» (σκ. 116).

Η τρομοκρατία δε συνδέεται αναγκαστικά ιδιαίτερα με κάποια χώρα αλλά αποτελεί ένα μάλλον διασυννοριακό φαινόμενο, γεγονός που καθιστά το άρθρο 301 ΣυνθΕΚ μια αδύναμη νομική βάση. Την εποχή της θέσπισης των *Κανονισμών (ΕΚ) 1333/2000 και 467/2001* οι Ταλιμπάν έλεγχαν τμήματα του Αφγανιστάν. Οι Ταλιμπάν θα μπορούσαν να συγκριθούν, έτσι, με μια οιονεί - κυβερνητική οντότητα, όπως στην Αγκόλα η UNITA, κατά της οποίας στράφηκε ο *Κανονισμός (ΕΚ) 1705/1998*. Το τμήμα του *Κανονισμού (ΕΚ) 467/2001*, που στρέφεται κατά του καθεστώτος των Ταλιμπάν, θα μπορούσε να θεωρηθεί, ως εκ τούτου, νόμιμο σύμφωνα με το άρθρο 301 ΣυνθΕΚ, παρόλο που το καθεστώς των Ταλιμπάν δεν αποτελούσε χώρα.

---

tional Foundation κατά Συμβουλίου και Επιτροπής ΕΚ (Yusuf), Συλλ. 2005, σ. I-3533. Για εκτενή σχολιασμό της απόφασης του ΠΕΚ και αντιπαραβολή της με το πρακτικό επεξεργασίας υπ' αριθ. 183/2005 της 15ης Ιουλίου 2005 του Συμβουλίου Επικρατείας βλ. *Ακ. Σαμόνη και Κ. Μπόσκοβιτς*, «Ο έλεγχος εφαρμογής των αποφάσεων του Συμβουλίου Ασφαλείας: Ορισμένες εξελίξεις σε κοινοτικό και σε εθνικό επίπεδο» (2006) 26 ΕΕΕυρΔ 25. Βλ. επίσης με ταυτόσημο περιεχόμενο την υπόθεση T-315/01, Yassin Abdullah Kadi κατά Συμβουλίου και Επιτροπής (Kadi), Συλλ. 2005, σ. II-3649.

8. Βλ. υπόθεση T-306/01, Abdirisak Aden, Abduzaziz Ali, Ahmet Yusu/και Al Barakaat International Foundation κατά Συμβουλίου και Επιτροπής ΕΚ, ό.π., σκ. 112, 115.

Παρόλα αυτά, το δίκτυο της Al-Qaeda είναι εντελώς ανοιχτό, αφού κυριολεκτικά ο καθένας θα μπορούσε να θεωρηθεί ως μέρος αυτού του δικτύου. Επιπλέον, δεν είχε τον έλεγχο μιας συγκεκριμένης επικράτειας. Έτσι, η Al-Qaeda δεν θα μπορούσε να θεωρηθεί οιονεί - κυβερνητική οργάνωση. Ως εκ τούτου, οι Σομαλο-Σουηδοί υπήκοοι δεν μπορούσαν να θεωρηθούν ως άτομα που συνδέονται στενά με εκείνους που λαμβάνουν τις αποφάσεις σε μια κυβέρνηση στόχο ή σε μια οιονεί κυβερνητική οργάνωση. Είναι προφανές ότι το άρθρο 301 ΣυνθΕΚ σχεδιάστηκε με σκοπό να αντιμετωπίσει τις συγκρούσεις μεταξύ κρατών, που εκείνη την εποχή συνιστούσαν τη μεγαλύτερη απειλή της διεθνούς ειρήνης και ασφάλειας. Παρόλα αυτά, σήμερα η πιο σημαντική απειλή είναι, χωρίς αμφιβολία, η τρομοκρατία που δεν έχει κρατική υπόσταση και σύνορα.

Η κύρια, όμως, συμβολή του ΠΕΚ έγκειται στην αναγνώριση της κοινοτικής αρμοδιότητας στην περίπτωση επιβολής οικονομικών κυρώσεων σε βάρος ιδιωτών και μη κρατικών οντοτήτων που δε συνδέονται με συγκεκριμένη τρίτη χώρα στο πλαίσιο του αγώνα κατά της διεθνούς τρομοκρατίας. Το ΠΕΚ τόνισε ότι η καταστολή της διεθνούς τρομοκρατίας και, ειδικότερα, η επιβολή οικονομικών και χρηματοπιστωτικών κυρώσεων, όπως η δέσμευση κεφαλαίων, εις βάρος ατόμων και οντοτήτων για τις οποίες υπάρχει η υπόνοια ότι συμβάλλουν στη χρηματοδότηση της διεθνούς τρομοκρατίας δεν συναρτάται με κανέναν από τους σκοπούς της Κοινότητας, όπως αυτοί απαριθμούνται στα άρθρα 2 και 3 ΣυνθΕΚ. Άρα, η καταστολή της διεθνούς τρομοκρατίας δεν μπορεί να θεωρηθεί ως σκοπός της Κοινότητας κατά την έννοια του άρθρου 308 (πρώην 235) ΣυνθΕΚ, αλλά μόνον ως σκοπός της Ένωσης, ο οποίος πρέπει να διαπνέει τη δράση που αναπτύσσει η Κοινότητα στον τομέα των αρμοδιοτήτων της (σκ. 152, 155 και 167). Το άρθρο 308 ΣυνθΕΚ προβλέπει:

*«Αν ενέργεια της Κοινότητας θεωρείται αναγκαία για την πραγματοποίηση ενός από τους στόχους της στο πλαίσιο της λειτουργίας της κοινής αγοράς και δεν προβλέπονται από την παρούσα Συνθήκη οι προς τον σκοπό αυτόν απαιτούμενες εξουσίες, το Συμβούλιο, προτάσσει της Επιτροπής και κατόπιν διαβουλεύσεων με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, θεσπίζει ομοφώνως τις κατάλληλες διατάξεις».*

Κατά συνέπεια, κατά την άποψη του ΠΕΚ το άρθρο 308 ΣυνθΕΚ μεμονωμένα δεν συνιστά επαρκή νομική βάση για την έκδοση κοινοτικών πράξεων που στρέφονται αποκλειστικώς κατά ιδιωτών<sup>9</sup>.

Στη συνέχεια, όμως, το ΠΕΚ δέχτηκε ότι το άρθρο 308 ΣυνθΕΚ μπορεί να τεθεί ως νομική βάση σε συνδυασμό με τα άρθρα 301 και 60 ΣυνθΕΚ στην ειδική περίπτωση των οικονομικών και χρηματοοικονομικών κυρώσεων, όπου επιδιώκονται νομίμως σκοποί της Ένωσης (δηλαδή καταστολή της τρομοκρατίας) μέσω κοινοτι-

---

9. Ο.π., σκ. 157.

κών εξουσιοδοτικών διατάξεων (δηλαδή τα άρθρα 301 και 60 ΣυνθΕΚ)<sup>10</sup>. Έτσι, επιτρέπεται η προσφυγή στη συνδυασμένη νομική βάση των άρθρων 301, 60 και 308 ΣυνθΕΚ σε περίπτωση όπου κοινή θέση ή κοινή δράση που υιοθετείται στο πλαίσιο της ΚΕΠΠΑ απαιτεί από την Κοινότητα τη λήψη μέτρων για την επιβολή οικονομικών και χρηματοπιστωτικών κυρώσεων που βαίνουν πέρα εκείνων που ρητώς προβλέπουν τα άρθρα 60 και 301 ΣυνθΕΚ. Δηλαδή η χρήση του άρθρου 308 ΣυνθΕΚ, ως συμπληρωματικής νομικής βάσης, δικαιολογείται μόνον για τη ρύθμιση περιπτώσεων κυρώσεων κατά ιδιωτών που συνδέονται μεν, αλλά δεν καλύπτονται πλήρως από άλλες διατάξεις, εν προκειμένω τα άρθρα 301 και 60 ΣυνθΕΚ.

Πάντως, θα μπορούσε να υποστηριχθεί και η αντίθετη άποψη, ότι δηλαδή το άρθρο 308 ΣυνθΕΚ δεν είναι κατάλληλο για να χρησιμεύσει ως μια εναλλακτική, έστω και συμπληρωματική, νομική βάση για κυρώσεις που στρέφονται κατά πολιτών της ΕΕ και/ή τρομοκρατών που δεν συνδέονται με μια τρίτη χώρα ή κατά μιας οιονεί κυβερνητικής οντότητας. Πράγματι, φαίνεται δύσκολο να υποστηρίξει κανείς τη χρήση του άρθρου 308 ΣυνθΕΚ, αφού το ΔΕΚ κατά πάγια νομολογία έχει τονίσει ότι η διάταξη αυτή δεν μπορεί να χρησιμεύσει ως βάση για τη διεύρυνση του πεδίου εφαρμογής των αρμοδιοτήτων της Κοινότητας πέραν του πλαισίου που δημιουργήθηκε από τη Συνθήκη λαμβανομένης ως συνόλου, ούτε μπορεί να χρησιμοποιηθεί για τη θέσπιση διατάξεων οι οποίες, στην ουσία, θα τροποποιούσαν τη Συνθήκη<sup>11</sup>. Προκρίνεται, επομένως, μια ευρεία ερμηνεία των εξουσιών της Κοινότητας που δικαιολογείται, κατά το ΠΕΚ, τόσο για λόγους αποτελεσματικότητας, όσο και για ανθρωπιστικούς λόγους, χωρίς η κυρωτική εξουσία κατά ιδιωτών να προβλέπεται ρητά από τη ΣυνθΕΚ<sup>12</sup>.

Πάντως, στην αντίθετη περίπτωση κατά την οποία το ΠΕΚ θα έκρινε ότι οι κυρώσεις με στόχο, τουλάχιστον εκείνες που στρέφονται κατά των πολιτών της ΕΕ, δεν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου (πρώτου πυλώνα), τα Κράτη - μέλη θα παράμεναν υποχρεωμένα να εφαρμόσουν τις κυρώσεις σύμφωνα με το άρθρο 25 Χάρτη ΗΕ και να αναζητήσουν άλλη νομική βάση στη Συνθήκη ΕΚ. Στην περίπτωση αυτή ενδεχομένως μια λύση θα ήταν η συνεργασία τους στα πλαί-

10. Ό.π., σκ. 164-166.

11. Βλ. Γνωμοδότηση 2/94, Προσχώρηση της Κοινότητας στην Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, Συλλ. 1996, σ. I-1759.

12. Βλ. όμως και *T. Andersson, I. Cameron and K. Nordback*, ό.π. σημ. 609, σ. 120-121, οι οποίοι είναι της άποψης ότι το άρθρο 5 (πρώην 3B) ΣυνθΕΚ δηλώνει τις προϋποθέσεις δράσης εντός των αρμοδιοτήτων που παρέχονται από τη Συνθήκη. Κατά συνέπεια, η κοινοτική αρμοδιότητα δε θα έπρεπε να αυξηθεί αυτομάτως ως αποτέλεσμα της πρακτικής ενός άλλου διεθνούς οργάνου, του Συμβουλίου Ασφαλείας. Το απλό γεγονός ότι τα Κράτη - μέλη έχουν υποχρεώσεις σύμφωνα με τον Χάρτη ΗΕ δεν μπορεί να προσδώσει στην Κοινότητα αρμοδιότητα που δεν έχει. Αν η κοινοτική αρμοδιότητα πρέπει να αυξηθεί κατά κάποιον τρόπο, η αρμοδιότητα αυτή θα έπρεπε να αυξηθεί, λένε, ως αποτέλεσμα ρητών αλλαγών, που συμφωνούνται από τις κυβερνήσεις, στις ιδρυτικές συνθήκες.

σια του άρθρου 297 (πρώην 224) ΣυνθΕΚ ως βάση για διακυβερνητική συνεργασία κατά την εφαρμογή των Ψηφισμάτων των ΗΕ.

Εξάλλου, Κράτη - μέλη έχουν βασισθεί στο άρθρο 297 ΣυνθΕΚ προκειμένου να επιβάλουν μονομερείς κυρώσεις κατά τρίτων χωρών. Στην υπόθεση *FYROM*, η Ελλάδα επέβαλε κυρώσεις κατά της Πρώην Γιουγκοσλαβικής Δημοκρατίας της Μακεδονίας (Π.Γ.Δ.Μ.)<sup>13</sup>. Όταν η Επιτροπή προσέφυγε κατά της Ελλάδας ενώπιον του ΔΕΚ σύμφωνα με το άρθρο 298 (ΠΡΩΗΝ 225) ΣυνθΕΚ, ισχυριζόμενη ότι το άρθρο 297 ΣυνθΕΚ είχε χρησιμοποιηθεί καταχρηστικά από την Ελλάδα, το ΔΕΚ δεν οδηγήθηκε σε απόφαση λόγω της συμφωνίας που επιτεύχθηκε μεταξύ της Ελλάδας και της Π.Γ.Δ.Μ. Ο Γενικός Εισαγγελέας Jacobs, όμως, υποστήριξε στις Προτάσεις του ότι το άρθρο 297 ΣυνθΕΚ όντως καλύπτει τέτοιου είδους κυρώσεις στο βαθμό που πληρούνται οι όροι που τίθενται σ' αυτό<sup>14</sup>.

### β) Η θέση του ΔΕΚ

Το ΔΕΚ, σχετικά με το ζήτημα της ύπαρξης αρμοδιότητας της Κοινότητας να θεσπίζει κυρώσεις με στόχο κατά πολιτών της ΕΕ, σύμφωνα με το άρθρο 301 ΣυνθΕΚ, πρώτον, έκρινε ότι το Πρωτοδικείο είχε ορθά εκτιμήσει ότι οι διατάξεις των άρθρων 60 και 301 ΣυνθΕΚ, λαμβάνοντας υπόψη τη διατύπωσή τους και ιδίως των όρων «έναντι των οικείων τρίτων χωρών» και «με μια ή περισσότερες τρίτες χώρες», έχουν ως στόχο τη λήψη μέτρων έναντι τρίτων κρατών, αφού οι όροι αυτοί θα μπορούσαν να συμπεριλάβουν τόσο την κυβέρνηση μιας χώρας όσο και ιδιώτες και οντότητες που συνδέονται με την κυβέρνηση ή ελέγχονται, άμεσα ή έμμεσα, από αυτήν (σκ. 166).

Κατά το ΔΕΚ, το Πρωτοδικείο είχε επίσης ορθά κρίνει ότι η Συνθήκη ΕΚ δεν προέβλεπε τη λήψη μέτρων, όπως αυτά που προέβλεπε ο προσβαλλόμενος Κανονισμός σχετικά με την καταστολή της διεθνούς τρομοκρατίας και, ειδικότερα, την επιβολή οικονομικών και χρηματοπιστωτικών κυρώσεων, όπως η δέσμευση κεφαλαίων εις βάρος ιδιωτών και οντοτήτων κατά των οποίων υπάρχουν υπόνοιες ότι συμβάλλουν στη χρηματοδότηση της διεθνούς τρομοκρατίας, σε όσες περιπτώσεις δεν είχε αποδειχθεί κάποιος σύνδεσμος με το έδαφος ή το καθεστώς ενός τρίτου κράτους ώστε να πληρούται η πρώτη προϋπόθεση για την εφαρμογή του άρθρου 301 ΣυνθΕΚ στην εν λόγω υπόθεση (σκ. 180).

Το ΔΕΚ επανέλαβε ότι μια κοινοτική πράξη εμπίπτει στην κοινοτική αρμοδιότητα στον τομέα την Κοινής Εμπορικής Πολιτικής που προβλέπεται στο άρθρο 133 (πρώην 113) ΣυνθΕΚ μόνον αν αφορά τις διεθνείς εμπορικές συναλλαγές και έχει άμεσες και ενεστώσες συνέπειες επί του εμπορίου ή των συναλλαγών που αφορούν

13. Βλ. υπόθεση C-120/94, Επιτροπή Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων κατά Ελληνικής Δημοκρατίας, Συλλ. 1996, σ. I-1513.

14. Ο.π., Προτάσεις του Γενικού Εισαγγελέα Jacobs της 6ης Απριλίου 1995.

τα οικεία προϊόντα (σκ. 183). Λαμβάνοντας υπόψη τον σκοπό αυτό και το αντικείμενο της διάταξης δε θα μπορούσε να θεωρηθεί ότι ο προσβαλλόμενος Κανονισμός αφορούσε ειδικά τις διεθνείς εμπορικές σχέσεις επιδιώκοντας, κυρίως, την ανάπτυξη, τη διευκόλυνση ή τη ρύθμιση των εμπορικών συναλλαγών (σκ. 185). Ο προσβαλλόμενος Κανονισμός δεν θα μπορούσε, συνεπώς, να βασιστεί στις αρμοδιότητες της Κοινότητας στον τομέα της Κοινής Εμπορικής Πολιτικής (σκ. 187)

Το ΔΕΚ έκρινε ότι ενώ ήταν σωστό να θεωρηθεί, όπως άλλωστε έκρινε και το Πρωτοδικείο, ότι είχε δημιουργηθεί μια δίοδος επικοινωνίας μεταξύ των δράσεων της Κοινότητας, που συνίστανται στην επιβολή οικονομικών μέτρων σύμφωνα με τα άρθρα 60 και 301 ΣυνθΕΚ και των σκοπών της ΣυνθΕΕ στον τομέα των εξωτερικών σχέσεων, δηλαδή της ΚΕΠΠΑ, ούτε η γλωσσική διατύπωση των διατάξεων της ΣυνθΕΚ, ούτε η οικονομία της τελευταίας προσέφεραν ικανή θεμελίωση της άποψης ότι η δίοδος αυτή επεκτεινόταν σε άλλες διατάξεις της Συνθήκης, ιδιαίτερα στο άρθρο 308 (σκ. 197).

Το ΔΕΚ επανέλαβε ότι το άρθρο 308 ΣυνθΕΚ, ως αναπόσπαστο τμήμα μιας θεσμικής οργάνωσης που στηρίζεται στην αρχή των κατ' απονομή αρμοδιοτήτων, δε θα μπορούσε να εξυπηρετήσει ως βάση για τη διεύρυνση του πεδίου εφαρμογής των κοινοτικών αρμοδιοτήτων πέρα από το γενικό πλαίσιο που δημιουργήθηκε από τις διατάξεις της ΣυνθΕΚ ως συνόλου και, ιδιαίτερα, από εκείνες που προσδιορίζουν την αποστολή και τις δράσεις της Κοινότητας (σκ. 203). Το άρθρο 3 (πρώην Γ) ΣυνθΕΕ δεν θα μπορούσε να παράσχει μια βάση για οποιαδήποτε διεύρυνση των κοινοτικών αρμοδιοτήτων πέρα από τους σκοπούς της Κοινότητας (σκ. 204).

Το ΔΕΚ έκρινε, λοιπόν, ότι το Πρωτοδικείο ορθά είχε εκτιμήσει ότι το άρθρο 308 ΣυνθΕΚ θα μπορούσε να συμπεριληφθεί στη νομική βάση του προσβαλλόμενου Κανονισμού, από κοινού με τα άρθρα 60 και 301 ΣυνθΕΚ (σκ. 212) με σκοπό την κάλυψη των κενών που παρατηρούνται στις διατάξεις αυτές, υπό την προϋπόθεση, όμως, ότι πληρούνταν και οι υπόλοιπες προϋποθέσεις εφαρμογής του άρθρου 308 ΣυνθΕΚ (σκ. 216).

Ο σκοπός, λοιπόν, που επιδιώκονταν από τον προσβαλλόμενο Κανονισμό ήταν η άμεση παρεμπόδιση της υπαγωγής στην εξουσία διαθέσεως ατόμων που συνδέονταν με τον Usama bin Laden, το δίκτυο της Al-Qaeda ή τους Ταλιμπάν οποιωνδήποτε οικονομικών ή χρηματοδοτικών πόρων, προκειμένου να εμποδιστεί η χρηματοδότηση τρομοκρατικών δραστηριοτήτων (σκ. 222). Κατά το ΔΕΚ, όμως, και αντίθετα με αυτό που έκρινε το Πρωτοδικείο, ο σκοπός αυτός δεν θα μπορούσε να συναρτηθεί με τους σκοπούς που η Συνθήκη ΕΚ έχει τάξει στην Κοινότητα. Οι υπό αναίρεση αποφάσεις, λοιπόν, αναιρέθηκαν στο σημείο αυτό λόγω πλάνης περί το δίκαιο (σκ. 223).

Ωστόσο, το ΔΕΚ έκρινε ότι ο σκοπός που επιδιώκει ο προσβαλλόμενος Κανονισμός μπορεί να συναρτηθεί με έναν από τους σκοπούς της Κοινότητας, κατά την

έννοια του άρθρου 308 ΣυνθΕΚ, ώστε η έκδοσή του να μη συνεπάγεται υπέρβαση των αρμοδιοτήτων της Κοινότητας. Επομένως, η εφαρμογή οικονομικών κυρώσεων μέσω της χρήσης μιας κοινοτικής πράξης, δεν προχωρούσε πέρα από το γενικό πλαίσιο που δημιουργήθηκε από τις διατάξεις της Συνθήκης ως συνόλου (σκ. 225).

Το ΔΕΚ στήριξε το συμπέρασμά του αυτό στη διαπίστωση ότι τα άρθρα 60 και 301 ΣυνθΕΚ, στην έκταση που προβλέπουν αρμοδιότητα της Κοινότητας για την επιβολή οικονομικών κυρώσεων προκειμένου να τεθούν σε εφαρμογή δράσεις που έχουν αποφασιστεί στο πλαίσιο της ΚΕΠΠΑ, αποτελούν έκφραση ενός σιωπηρού και λανθάνοντος σκοπού, δηλαδή της παροχής της δυνατότητας λήψης τέτοιων μέτρων μέσω της αποτελεσματικής χρησιμοποίησης μιας κοινοτικής νομοθετικής δυνατότητας (σκ. 226). Κατά το ΔΕΚ, ο παραπάνω σκοπός μπορεί να θεωρηθεί ως σκοπός της Κοινότητας, κατά την έννοια του άρθρου 308 ΣυνθΕΚ (σκ. 227).

Έτσι, το ΔΕΚ κατέληξε στο ίδιο συμπέρασμα με το Πρωτοδικείο, ότι δηλαδή το άρθρο 308 ΣυνθΕΚ θα μπορούσε να χρησιμοποιηθεί ως συμπληρωματική νομική βάση μαζί με τα άρθρα 301 και 60 ΣυνθΕΚ για την επιβολή οικονομικών κυρώσεων από την Κοινότητα σε ιδιώτες που δε συνδέονται με τρίτη χώρα. Ωστόσο, το ΔΕΚ θεώρησε ότι το συμπέρασμα αυτό είναι βάσιμο για άλλους νομικούς λόγους (σκ. 234). Πράγματι, κατά το ΔΕΚ, αν γινόταν δεκτή η άποψη του Πρωτοδικείου, όσον αφορά το άρθρο 308 ΣυνθΕΚ, η χρήση του άρθρου αυτού θα καθιστούσε δυνατή, στο ειδικότερο πλαίσιο των άρθρων 60 και 301 ΣυνθΕΚ, την έκδοση κοινοτικών πράξεων που δεν θα απέβλεπαν στην υλοποίηση ενός από τους σκοπούς της Κοινότητας, αλλά ενός από τους σκοπούς της Συνθήκης ΕΕ στον τομέα των εξωτερικών σχέσεων στους οποίους περιλαμβάνεται η ΚΕΠΠΑ. Μια τέτοια αντίληψη, όμως, σύμφωνα με το ΔΕΚ, θα ερχόταν σε αντίθεση με την ίδια τη γραμματική διατύπωση του άρθρου 308 ΣυνθΕΚ (σκ. 198-199). Έτσι, αν και το ΔΕΚ έκρινε (σκ. 196-204) ότι η συμπερίληψη του άρθρου 308 ΣυνθΕΚ στη νομική βάση του προσβαλλόμενου Κανονισμού δε θα μπορούσε να δικαιολογηθεί από το γεγονός ότι η πράξη αυτή απέβλεπε στην επίτευξη σκοπού που εμπίπτει στην ΚΕΠΠΑ, εντούτοις έκρινε (σκ. 225-231) ότι το άρθρο 308 ΣυνθΕΚ θα μπορούσε να χρησιμοποιηθεί ως νομική βάση του προσβαλλόμενου Κανονισμού, εφόσον θα μπορούσε να θεωρηθεί ότι ο εν λόγω Κανονισμός επιδιώκει την επίτευξη σκοπού της Κοινότητας, δηλαδή την παροχή της δυνατότητας επιβολής οικονομικών κυρώσεων προκειμένου να τεθούν σε εφαρμογή δράσεις που έχουν αποφασιστεί στο πλαίσιο της ΚΕΠΠΑ, μέσω της αποτελεσματικής χρησιμοποίησης μιας κοινοτικής νομοθετικής αρμοδιότητας και εφόσον συνδέεται με τη λειτουργία της Κοινής Αγοράς, κατά την έννοια του άρθρου 308 ΣυνθΕΚ.

## 2. Διεθνές δίκαιο και συνταγματικές αρχές της κοινοτικής έννομης τάξης

Καθώς οι κατάλογοι των προσώπων κατά των οποίων έπρεπε να επιβληθούν



κυρώσεις διαμορφώθηκαν με ένα δεσμευτικό Ψήφισμα του Συμβουλίου Ασφαλείας των ΗΕ, το ζήτημα ήταν αν το Δικαστήριο είχε αρμοδιότητα να ελέγξει τη συμμόρφωση (αν και έμμεσα, δηλαδή μέσω ενός κοινοτικού Κανονισμού) δεσμευτικών Ψηφισμάτων του Συμβουλίου Ασφαλείας με τις ευρωπαϊκές εγγυήσεις της προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων.

*α) Η θέση του Πρωτοδικείου*

Η απόφαση του Πρωτοδικείου ασχολήθηκε σαφώς με τη σχέση του κοινοτικού δικαίου και των διεθνών υποχρεώσεων των Κρατών - μελών. Ειδικότερα, το Πρωτοδικείο έκρινε ότι δεν είχε αρμοδιότητα να ελέγξει το κύρος του προσβαλλόμενου Κανονισμού και, έμμεσα, το κύρος του σχετικού Ψηφίσματος του Συμβουλίου Ασφαλείας των ΗΕ, αλλά ότι έχει την εξουσία να ελέγχει λεπτομερώς τη νομιμότητα του προσβαλλόμενου Κανονισμού της Κοινότητας και έμμεσα των Ψηφισμάτων του Συμβουλίου Ασφαλείας των ΗΕ, που εφαρμόστηκαν με τον Κανονισμό αυτόν, υπό το φως των κανόνων του διεθνούς δικαίου, που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του *jus cogens*, που ως επιτακτικό κανόνα του δημοσίου διεθνούς δικαίου δεν μπορούν να αγνοήσουν ούτε τα Κράτη - μέλη της ΕΚ, ούτε τα όργανα των ΗΕ. Δηλαδή, το Πρωτοδικείο έκρινε ότι έχει αρμοδιότητα να εξετάσει τη συμβατότητα των Κανονισμών της ΕΚ που εφαρμόζουν Ψηφίσματα του Συμβουλίου Ασφαλείας με τα θεμελιώδη δικαιώματα όχι όπως αυτά προστατεύονται από την ΕΚ, αλλά όπως προστατεύονται από το *jus cogens*. Υπενθυμίζεται ότι το *jus cogens* περιλαμβάνει τις υποχρεωτικές διατάξεις που έχουν στόχο να διασφαλίσουν την καθολική προστασία των θεμελιωδών ανθρωπίνων δικαιωμάτων.

Τέτοια Ψηφίσματα του Συμβουλίου Ασφαλείας δεσμεύουν τα Κράτη - μέλη της ΕΚ και υπερισχύουν των υποχρεώσεών τους, που απορρέουν από τη Συνθήκη ΕΚ λόγω του άρθρου 103 ΧαρτΗΕ<sup>15</sup>.

Ενώ ο ισχυρισμός ότι το Συμβούλιο Ασφαλείας πρέπει να δεσμεύεται από τους κανόνες του *jus cogens* βρίσκει υποστήριξη<sup>16</sup> και το Πρωτοδικείο αφιέρωσε πολλές

---

15. Έτσι, το Πρωτοδικείο στις υποθέσεις T-306/01, Ahmed Ali Yusuf και Al Barakaat International Foundation κατά Συμβουλίου ΕΕ και Επιτροπής ΕΚ (Yusuf), ό.π. σημ. 14, T-315/01, Yassin Abdullah Kadi κατά Συμβουλίου ΕΕ και Επιτροπής ΕΚ (Kadi), ό.π. σημ. 14, T-253/02, Chafi Ayadi κατά Συμβουλίου ΕΕ (Ayadi), Συλλ. 2006, σ. II-2139 και T-49/04, Faraj Hassan κατά Συμβουλίου ΕΕ και Επιτροπής ΕΚ (Hassan), Συλλ. 2006, σ. II-52 έκρινε ότι αφού οι κυρώσεις αυτές εντέλλονται από το Συμβούλιο Ασφαλείας, δεν μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο δικαστικού ελέγχου για τη συμβατότητά τους με τα θεμελιώδη δικαιώματα, αλλά μόνον έμμεσα, για τη συμβατότητα των κυρώσεων του Συμβουλίου Ασφαλείας με τους κανόνες του *jus cogens*. Ωστόσο, στην υπόθεση T-228/02, Organisation des Modjahedines du peuple d' Iran κατά Συμβουλίου, Συλλ. 2006, σ. II-4665, που αφορούσε αυτόνομες κυρώσεις της ΕΚ, που δεν εντέλλονταν δηλαδή από Ψήφισμα του Συμβουλίου Ασφαλείας, το Πρωτοδικείο έκρινε ότι οι αυτόνομες κυρώσεις παραβίαζαν τις γενικές αρχές του δικαίου της Ένωσης.

16. Βλ. για παράδειγμα *A. Bianchi* «Assessing the Effectiveness of the UN Security Council's

παραγράφους της απόφασής του για το επιχείρημα αυτό (παράγραφοι 227-230 της απόφασης), ο ισχυρισμός του για τη δική του αρμοδιότητα να ελέγχει τη δράση του Συμβουλίου Ασφαλείας σχετικά με τη συμμόρφωσή της στους κανόνες του *jus cogens* ήταν λιγότερο προβλέψιμος, δεδομένης της έντονης συζήτησης που διεξάγεται σχετικά με το ζήτημα αν οι ενέργειες του Συμβουλίου Ασφαλείας υπόκεινται σε δικαστικό έλεγχο και από ποιον<sup>17</sup>. Το Πρωτοδικείο απλά εξήγαγε από το επιχείρημα ότι τα Ψηφίσματα του Συμβουλίου Ασφαλείας πρέπει να συμμορφώνονται με τους αναγκαστικούς κανόνες του διεθνούς δικαίου, το συμπέρασμα ότι σε εντελώς εξαιρετικές περιστάσεις το ίδιο δικαιούται να ελέγχει τη συμβατότητα τέτοιων Ψηφισμάτων με το *jus cogens*.

#### β) Η θέση του ΔΕΚ

Το ΔΕΚ με την απόφασή του, αφού επιβεβαίωσε ότι το Συμβούλιο είχε αρμοδιότητα να θεσπίσει τον Κανονισμό, διατύπωσε το πιο πρωτοποριακό από τα συμπεράσματά του που αφορά την υποχρέωση συμμόρφωσης των διεθνών νομικών πράξεων, που απαιτούν ενσωμάτωση στο επίπεδο της ΕΕ, με τις θεμελιώδεις αρχές του κοινοτικού δικαίου. Έτσι, υπέβαλε τους εν λόγω Κανονισμούς σε πλήρη έλεγχο σύμφωνα με τα πρότυπα της κοινοτικής έννομης τάξης για τα ανθρώπινα δικαιώματα και έκρινε ότι παραβίαζαν το δικαίωμα ακροάσεως, το δικαίωμα δικαστικής προστασίας και το δικαίωμα ιδιοκτησίας.

Στην ανάλυσή του το ΔΕΚ έλαβε υπόψη τις αρχές που διέπουν τη σχέση μεταξύ της διεθνούς έννομης τάξης και της κοινοτικής έννομης τάξης. Το ΔΕΚ έκρινε ότι οι υποχρεώσεις που επιβάλλονται από μια διεθνή συμφωνία δε θα μπορούσαν να έχουν ως αποτέλεσμα την προσβολή των συνταγματικών αρχών της Συνθήκης ΕΚ. Μεταξύ αυτών περιλαμβάνεται και η αρχή ότι όλες οι κοινοτικές πράξεις πρέπει να σέβονται τα θεμελιώδη δικαιώματα, καθώς ο σεβασμός αυτός συνιστά προϋπόθεση της νομιμότητάς τους που πρέπει να ελέγχεται από το ΔΕΚ στο πλαίσιο του συστήματος παροχής ένδικου προστασίας που καθιερώνει η Συνθήκη ΕΚ (σκ. 285). Το ΔΕΚ χρησιμοποίησε τρία επιχειρήματα για να τεκμηριώσει την άποψη αυτή.

Πρώτον, το ΔΕΚ επανέλαβε ότι η Κοινότητα συνιστά κοινότητα δικαίου, υπό την έννοια ότι ούτε τα Κράτη - μέλη της ούτε τα όργανά της θα μπορούσαν να διαφύγουν τον έλεγχο της συμφωνίας των πράξεών της προς το βασικό καταστατικό

---

Anti-Terrorism Measures: The Quest for Legitimacy and Cohesion» (2008) 19 EJIL 27 και μέρος 5 και F. Hoffman and F. Mégret, «The UN as a Human Rights Violator: Some Reflections on The United Nations Changing Human Rights Responsibilities» (2003) 25 HRQ 314.

17. Το μεγαλύτερο μέρος της συζήτησης έχει επίκεντρο το ζήτημα της πιθανής αρμοδιότητας του Διαρκούς Δικαστηρίου Διεθνούς Δικαιοσύνης να ελέγχει της δράση του Συμβουλίου Ασφαλείας, βλ. D. Akande, «The ICJ and the Security Council: Is There Room for Judicial Control of the Decisions of the Political Organs of the UN?», (1997) 46 International and Comparative Law Quarterly 309 και J. Alvarez «Judging the Security Council» (1996) 90 American Journal of International Law I-39.

χάρτη, τη Συνθήκη, που καθιέρωσε ένα πλήρες σύστημα ένδικων μέσων και διαδικασιών, που σχεδιάστηκαν για να δώσουν τη δυνατότητα στο ΔΕΚ να ελέγχει τη νομιμότητα των πράξεων των κοινοτικών οργάνων (σκ. 281).

Δεύτερον, το ΔΕΚ επανέλαβε ότι μια διεθνής συμφωνία δε θα μπορούσε να θίξει την κατανομή αρμοδιοτήτων που έχει παγιωθεί από τις Συνθήκες και κατά συνέπεια, την αυτονομία του κοινοτικού νομικού συστήματος, η τήρηση του οποίου διασφαλίζεται κατά το άρθρο 220 Συνθήκη από το ΔΕΚ, που έχει προς τούτο την αποκλειστική αρμοδιότητα. Η αρμοδιότητα αυτή του ΔΕΚ αποτελεί μέρος των βάσεων της Κοινότητας (σκ. 282).

Τρίτον, επανέλαβε ότι ο σεβασμός των δικαιωμάτων του ανθρώπου αποτελεί προϋπόθεση της νομιμότητας των κοινοτικών πράξεων. Μέτρα που αντίκεινται στον σεβασμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων δεν μπορεί να γίνουν αποδεκτά από την Κοινότητα (σκ. 284).

Το ΔΕΚ έκρινε ότι οποιαδήποτε απόφαση κοινοτικού δικαιοδοτικού οργάνου που κρίνει ότι κοινοτική πράξη, εκδοθείσα προς εφαρμογή ενός Ψηφίσματος του Συμβουλίου Ασφαλείας, αντιβαίνει προς υπέρτερο κανόνα της κοινοτικής έννομης τάξης, δε συνεπάγεται αμφισβήτηση της υπεροχής του Ψηφίσματος αυτού σε επίπεδο διεθνούς δικαίου (σκ. 288). Η ΕΚ πρέπει να σέβεται το διεθνές δίκαιο κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων της. Έτσι, το ΔΕΚ, σε αντίθεση με το Πρωτοδικείο, κατέληξε στο συμπέρασμα ότι οι αρχές που διέπουν τη διεθνή έννομη τάξη, σύμφωνα με το Χάρτη των ΗΕ δεν αποκλείουν κάθε δικαστικό έλεγχο της εσωτερικής νομιμότητας του επίδικου Κανονισμού, με κριτήριο τα θεμελιώδη δικαιώματα, λόγω και μόνο του γεγονότος ότι το μέτρο αυτό είχε σκοπό να εφαρμόσει ένα Ψήφισμα του Συμβουλίου Ασφαλείας σύμφωνα με το Κεφάλαιο VII του ΧαρτΗΕ (σκ. 299).

Κατά το ΔΕΚ, μια τέτοια «δικαστική ασυλία» για ένα κοινοτικό μέτρο, όπως ο προσβαλλόμενος Κανονισμός, ως συνέπεια της αρχής της υπεροχής στο επίπεδο του διεθνούς δικαίου των υποχρεώσεων που απορρέουν από τον Χάρτη των ΗΕ, ιδιαίτερα εκείνων που αφορούν την εφαρμογή των Ψηφισμάτων του Συμβουλίου Ασφαλείας που θεσπίζονται σύμφωνα με το Κεφάλαιο VII ΧαρτΗΕ, δε θα μπορούσε να στηριχτεί σε καμία διάταξη της Συνθήκη (σκ. 300).

Το ΔΕΚ διαφώνησε, εξάλλου, με το συμπέρασμα του Πρωτοδικείου σχετικά με την έλλειψη αρμοδιότητας για τον έλεγχο της εσωτερικής νομιμότητας του προσβαλλόμενου Κανονισμού και επιβεβαίωσε, για πρώτη φορά, την πλήρη αρμοδιότητά του να ελέγχει κοινοτικές πράξεις που εφαρμόζουν Ψηφίσματα του Συμβουλίου Ασφαλείας των ΗΕ. Τα κοινοτικά όργανα οφείλουν, σύμφωνα με τις αρμοδιότητες που τους έχουν ανατεθεί από τη Συνθήκη ΕΚ, να διασφαλίζουν τον, κατ' αρχήν πλήρη, έλεγχο της νομιμότητας όλων των κοινοτικών πράξεων με κριτήρια τα θεμελιώδη δικαιώματα τα οποία αποτελούν αναπόσπαστο μέρος των γενικών αρχών του κοινοτικού δικαίου, περιλαμβανομένων των κοινοτικών πράξεων οι οποίες, όπως

ο προσβαλλόμενος Κανονισμός, αποσκοπούν στην εφαρμογή Ψηφισμάτων που εξέδωσε το Συμβούλιο Ασφαλείας, δυνάμει του Κεφαλαίου VII του ΧάρτηΗΕ (σκ. 326).

Λαμβάνοντας υπόψη την προηγούμενη νομολογία του, το ΔΕΚ αιτιολόγησε την απόφασή του δίνοντας έμφαση στο γεγονός ότι ο εκ μέρους του ΔΕΚ έλεγχος του κύρους όλων των κοινοτικών πράξεων με κριτήριο τα θεμελιώδη δικαιώματα πρέπει να θεωρείται ως έκφραση, εντός μιας κοινότητας δικαίου, της συνταγματικής εγγυήσεως που απορρέει από τη Συνθήκη ως αυτοτελούς νομικού συστήματος και μη δυνάμενης να τεθεί σε αμφιβολία από διεθνή συμφωνία (σκ. 316).

Το ΔΕΚ πρόσθεσε ότι ο έλεγχος νομιμότητας που οφείλει να ασκήσει ο κοινοτικός δικαστής αφορά την κοινοτική πράξη με την οποία τίθεται σε εφαρμογή η διεθνής συμφωνία και όχι τη συμφωνία αυτή καθαυτή (σκ. 286). Συνεπώς, δεν ενάπκειται στα κοινοτικά δικαστήρια να ελέγξουν τη νομιμότητα ενός τέτοιου Ψηφίσματος που εκδόθηκε από ένα διεθνές όργανο, έστω κι αν ο έλεγχος αυτός περιορίζεται στην εξέταση της συμφωνίας που Ψηφίσματος αυτού με το *jus cogens* (σκ. 287). Το ΔΕΚ υποστήριξε ότι κάθε απόφαση κοινοτικού δικαιοδοτικού οργάνου, που κρίνει ότι κοινοτική πράξη που θεσπίστηκε προς εφαρμογή ενός τέτοιου Ψηφίσματος αντιβαίνει προς υπέρτερο κανόνα της κοινοτικής έννομης τάξης, δε θα συνεπαγόταν αμφισβήτηση της υπεροχής του Ψηφίσματος αυτού σε επίπεδο διεθνούς δικαίου (σκ. 288).

Σύμφωνα με το ΔΕΚ, το άρθρο 307 ΣυνθΕΚ (σχέσεις της ΕΚ προς τις προκοινοτικές διεθνείς συμβάσεις) δεν μπορεί σε καμία περίπτωση να δικαιολογήσει παρέκκλιση από τις αρχές που συγκροτούν τα θεμέλια της κοινοτικής έννομης τάξης, μεταξύ των οποίων είναι η προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων, η οποία συμπεριλαμβάνει και τον έλεγχο εκ μέρους του κοινοτικού δικαστή της νομιμότητας των κοινοτικών πράξεων ως προς τη συμφωνία τους με τα θεμελιώδη αυτά δικαιώματα (σκ. 304).

Ούτε θα μπορούσε να στηριχθεί μια «δικαστική ασυλία» του επίδικου Κανονισμού σε σχέση με τον σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων, που να προκύπτει από την επικαλούμενη απόλυτη υπεροχή των προς εφαρμογή Ψηφισμάτων του Συμβουλίου Ασφαλείας, στη θέση που οι υποχρεώσεις που απορρέουν από τον Χάρτη των ΗΕ θα καταλάμβαναν στην ιεραρχία των κανόνων εντός της κοινοτικής έννομης τάξης, αν οι υποχρεώσεις αυτές θα περιλαμβάνονταν στην ιεραρχία αυτή (σκ. 305).

Λόγω του άρθρου 300 ΣυνθΕΚ, αν αυτό εφαρμόζονταν επί του Χάρτη των ΗΕ, ο τελευταίος θα είχε υπεροχή επί πράξεων του δευτερογενούς κοινοτικού δικαίου. Αυτή η υπεροχή στο πλαίσιο της κοινοτικής έννομης τάξης, παρόλα αυτά, δε θα μπορούσε να επεκταθεί στο πρωτογενές δίκαιο, ιδιαίτερα στις γενικές αρχές, μέρος των οποίων αποτελεί και η προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων (σκ. 306-309).

Είναι αξιοσημείωτο ότι το ΔΕΚ, επίσης, κάνει αναφορά στην πρακτική του Ευ-

ρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΔΔΑ) το οποίο, σε κάποιες υποθέσεις, απέρριψε τη *rationae personae* αρμοδιότητά του να ελέγχει τη νομιμότητα προσβαλλόμενων Κανονισμών υπό το φως θεμελιωδών ελευθεριών (σκ. 310). Αυτό συνέβη σε δύο περιπτώσεις: όταν οι πράξεις υπήρξαν α) απευθείας αποδοτέες στα ΗΕ «εκπληρώνοντας τον επιτακτικό συλλογικό σκοπό ασφαλείας του», ή β) όταν επρόκειτο για πράξεις που εμπίπτουν στην άσκηση των αρμοδιοτήτων που έχουν απονεμηθεί νομίμως από το Συμβούλιο Ασφαλείας στο πλαίσιο του Χάρτη των ΗΕ, έχοντας λάβει χώρα στην επικράτεια των κρατών αυτών αλλά που δεν απορρέουν από απόφαση των αρχών των κρατών αυτών (σκ. 312).

Κατά το ΔΕΚ, συνεπώς, το Πρωτοδικείο υπέπεσε σε πλάνη περί το δίκαιο αποφαινόμενο ότι, ως αποτέλεσμα των αρχών που διέπουν τη σχέση μεταξύ της διεθνούς έννομης τάξης και της κοινοτικής έννομης τάξης, ο επίδικος Κανονισμός, αφού είχε σχεδιαστεί για να εφαρμόσει ένα Ψήφισμα που θεσπίστηκε από το Συμβούλιο Ασφαλείας σύμφωνα με το Κεφάλαιο VII του Χάρτη των ΗΕ, που δεν παρέχει κανένα περιθώριο διάκρισης, πρέπει να απολαύει «δικαστικής ασυλίας» όσον αφορά τον έλεγχο της εσωτερικής του νομιμότητας, εκτός αν πρόκειται για τον έλεγχο της συμφωνίας του με τους κανόνες του *jus cogens* (σκ. 327). Με βάση τις παραπάνω σκέψεις το ΔΕΚ έκρινε ως βάσιμους τους λόγους της αναίρεσης που προέβλεπαν οι *Kadi και Al Barakaat*, με αποτέλεσμα να αναιρέσει τις αποφάσεις του ΔΕΚ (σκ. 328).

#### *Επί της παραβίασης του δικαιώματος ακροάσεως*

Το Πρωτοδικείο έκρινε ότι τα θεμελιώδη δικαιώματα (το δικαίωμα στην ιδιοκτησία, τα δικαιώματα άμυνας και το δικαίωμα για αποτελεσματικό δικαστικό έλεγχο) των προσφευγόντων ενώπιόν του, που προστατεύονται από το *jus cogens* δεν παραβιάστηκαν στην πραγματικότητα.

Το ΔΕΚ, αντίθετα, έκρινε ότι το δικαίωμα ακροάσεως και το δικαίωμα για αποτελεσματικό δικαστικό έλεγχο είχαν προσβληθεί προδήλως (σκ. 334). Το ΔΕΚ επανέλαβε ότι η αρχή της αποτελεσματικής ένδικης προστασίας αποτελεί γενική αρχή του κοινοτικού δικαίου που απορρέει από τις συνταγματικές παραδόσεις που ήταν κοινές στα Κράτη - μέλη και έχει καθιερωθεί στα άρθρα 6 και 13 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΣΔΑ) και, μάλιστα, η αρχή αυτή έχει περαιτέρω επιβεβαιωθεί από το άρθρο 47 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ (σκ. 335).

Το ΔΕΚ έκρινε ότι ο προσβαλλόμενος Κανονισμός δεν προέβλεπε διαδικασία γνωστοποίησης των στοιχείων βάσει των οποίων αποφασίστηκε η αναγραφή των ονομάτων των αναιρεσειόντων στο Παράρτημα I του εν λόγω Κανονισμού.

Επιπλέον, το Συμβούλιο δεν ενημέρωσε ποτέ τους αναιρεσειόντες ως προς τα εις βάρος τους στοιχεία, βάσει των οποίων αποφασίστηκε η αρχική συμπερίληψη

των ονομάτων τους στο Παράρτημα I του επίμαχου Κανονισμού (σκ. 345-348). Συνεπώς, οι αναιρεσιόντες στερήθηκαν της δυνατότητας να προασπίσουν τα δικαιώματά τους ενώπιον των κοινοτικών δικαστηρίων, γεγονός που οδήγησε το ΔΕΚ στη διαπίστωση ότι ο Κανονισμός προσέβαλε, επίσης, το δικαίωμα αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας των αναιρεσιόντων (σκ. 349).

#### *Επί της παραβίασης του δικαιώματος ιδιοκτησίας*

Το ΔΕΚ, περαιτέρω, επανέλαβε ότι το δικαίωμα ιδιοκτησίας αποτελεί μια από τις γενικές αρχές του κοινοτικού δικαίου. Δεν έχει, παρόλα αυτά, τη μορφή απόλυτου προνομίου αλλά έπρεπε να λαμβάνεται υπόψη σε σχέση με τη λειτουργία του εντός της κοινωνίας. Συνεπώς, κατά το ΔΕΚ, η άσκηση του δικαιώματος ιδιοκτησίας μπορούσε να περιοριστεί, υπό τον όρο οι περιορισμοί αυτοί να ανταποκρίνονται πράγματι σε σκοπούς γενικού συμφέροντος που επιδιώκει η Κοινότητα και να μη συνιστούν, λαμβανομένου υπόψη του επιδιωκόμενου σκοπού, υπέρμετρη και ανεπίτρεπτη παρέμβαση, η οποία υποσκάπτει την ίδια την ουσία του δικαιώματος που προστατεύεται κατ' αυτόν τον τρόπο (σκ. 355).

Σε σχέση με το δικαίωμα ιδιοκτησίας, το ΔΕΚ αναγνώρισε ότι τα περιοριστικά μέτρα που επιβάλλει ο προσβαλλόμενος Κανονισμός συνιστούν περιορισμό του δικαιώματος ιδιοκτησίας ο οποίος, καταρχήν, μπορεί να δικαιολογηθεί (σκ. 366). Το ΔΕΚ θεώρησε, παρόλα αυτά, ότι ο προσβαλλόμενος Κανονισμός, καθόσον αφορά τον Kadi, εκδόθηκε χωρίς να παρασχεθεί καθόλου σ' αυτόν η δυνατότητα να διατυπώσει την άποψή του ενώπιον των αρμοδίων αρχών, υπό περιστάσεις στις οποίες ο περιορισμός του δικαιώματός του ιδιοκτησίας πρέπει να χαρακτηριστεί ως σημαντικός, λόγω της γενικής ισχύος και της διάρκειας της δέσμευσης των κεφαλαίων που του επιβλήθηκε (σκ. 369). Κατά συνέπεια, το ΔΕΚ έκρινε ότι το «πάγωμα των πόρων» ισοδυναμούσε με υπέρμετρη και ανεπίτρεπτη παρέμβαση που υπέσκαπτε την ίδια την ουσία του θεμελιώδους δικαιώματος ιδιοκτησίας ατόμων και, κατά συνέπεια, συνιστά αδικαιολόγητο περιορισμό του δικαιώματος ιδιοκτησίας (σκ. 370).

### **3. Η στάση του ΔΕΚ ως προς τη σχέση μεταξύ κοινοτικής και διεθνούς έννομης τάξης**

Ακολουθώντας τη Γνώμη του Γενικού Εισαγγελέα Maduro, το ΔΕΚ απέρριψε τη θέση του Πρωτοδικείου και έκρινε ότι τα Ψηφίσματα του Συμβουλίου Ασφαλείας είναι δεσμευτικά μόνον στο διεθνές δίκαιο<sup>18</sup>. Η απόφαση Kadi αντιπροσωπεύει

---

18. Κάποια από τα πιο ενδιαφέροντα σημεία των προτάσεων του Γενικού Εισαγγελέα αφορούν την εκτίμηση του για το τι θα σήμαινε η απόρριψη ή ο έλεγχος ενός Ψηφίσματος του Συμβουλίου Ασφαλείας των ΗΕ. Σημείωσε ότι η απόρριψη του Ψηφίσματος δε θα σήμαινε ότι «η εσωτερική κοινοτική έννομη τάξη και η διεθνής έννομη τάξη συνυπάρχουν χωρίς καμία αλληλεπίδραση» (παρ. 22 της Γνώμης). Παρόλα αυτά, επιβεβαίωσε με τόλμη ότι «η σχέση μεταξύ του διεθνούς δικαίου και της κοι-

μια πραγματική σύγκρουση ΗΕ και ΕΕ στο πλαίσιο του ισχυρισμού ενός ιδιώτη ότι είχε διαπραχθεί μια σημαντική παραβίαση των δικαιωμάτων του στην αλληλεπίδραση μεταξύ των δύο αυτών εννόμων τάξεων. Ωστόσο, η υπόθεση *Kadi* δεν αποτελεί απλά άλλη μια χαρακτηριστική περίπτωση της ειδικής σύγκρουσης μεταξύ των κανόνων διαφορετικών νομικών καθεστώτων εντός του παγκόσμιου νομικού πεδίου, αλλά μια ιδιαίτερα χαρακτηριστική περίπτωση, στο βαθμό που η σύγκρουση εμπλέκει κάποιους από τους πιο θεμελιώδεις κανόνες του συστήματος του σύγχρονου διεθνούς δικαίου, δηλαδή το άρθρο 103 Χάρτη<sup>19</sup>, τους κανόνες του *jus cogens* και τα Ψηφίσματα του Συμβουλίου Ασφαλείας, σύμφωνα με το Κεφάλαιο VII του Χάρτη των ΗΕ.

Η στάση που υιοθετήθηκε από το ΔΕΚ μοιάζει με εκείνη που ακολουθήθηκε στην αμερικανική υπόθεση *Medellin*<sup>20</sup>, αφού το ΔΕΚ επιβεβαίωσε ότι από τη στιγμή που θα ενέπιπταν στο δικαστικό έλεγχό του, στην πράξη τα μέτρα θα «ευρωπαϊκοποιούνταν» και στην πραγματικότητα δεν θα αντιμετωπίζονταν διαφορετικά από το αν επρόκειτο για αυτόνομες κυρώσεις που θα είχαν υιοθετηθεί από το Συμβού-

---

νοτικής έννομης τάξης διέπεται από την ίδια την κοινοτική έννομη τάξη» και ότι «το δε διεθνές δικαιο αναπτύσσει αποτελέσματα εντός αυτής της εννόμου τάξεως μόνον υπό τις προϋποθέσεις που θέτουν οι συνταγματικές αρχές της Κοινότητας» (παρ. 24 της Γνώμης). Έκρινε περαιτέρω ότι αν και αυτό «μπορεί πράγματι να δυσχεράνει την Κοινότητα και τα Κράτη - μέλη της στις διεθνείς τους διαπραγματεύσεις, εντούτοις, οι αρχές αυτές εφαρμόζονται από το Δικαστήριο χωρίς να θίγεται η εφαρμογή των κανόνων του διεθνούς δικαίου περί κρατικής ευθύνης» (παρ. 39 της Γνώμης).

19. Το άρθρο προβλέπει ότι «Σε περίπτωση σύγκρουσης μεταξύ των υποχρεώσεων των Μελών των Ηνωμένων Εθνών σύμφωνα με τον παρόντα Χάρτη και των υποχρεώσεών τους σύμφωνα με οποιαδήποτε άλλη διεθνή συμφωνία, οι υποχρεώσεις τους από τον παρόντα Χάρτη θα υπερισχύουν».

20. Βλ. υπόθεση *Medellin κατά Texas* 552 U.S. (2008). Η υπόθεση αυτή δεν αφορούσε Ψηφίσματα του Συμβουλίου Ασφαλείας, αλλά μια απόφαση του ΔΔΔΔ, που το Αμερικανικό Ανώτατο Δικαστήριο έκρινε ανεφάρμοστη στις Η.Π.Α., αν δεν είχε δοθεί προηγούμενη έγκριση από το Κογκρέσο. Οι δύο υποθέσεις αφορούν πολύ διαφορετικά είδη διεθνών υποχρεώσεων (μια διεθνή απόφαση του ΔΔΔΔ που υποστήριζε τα διαδικαστικά δικαιώματα των εναγομένων στη *Medellin* και ένα Ψήφισμα του Συμβουλίου Ασφαλείας των Η.Ε., που αγνοούσε κάθε διαδικαστικό δικαίωμα για τους ιδιώτες στην *Kadi*). Ενώ, όμως, το Αμερικανικό Ανώτατο Δικαστήριο στη *Medellin* κατέστησε σαφές ότι η δράση του Κογκρέσου θα μπορούσε να ληφθεί για να ενισχύσει την επίδικη διεθνή υποχρέωση, το ΔΕΚ στην *Kadi* εξειδίκευσε ότι το μέτρο εφαρμογής παραβίασε «τις γενικές αρχές του κοινοτικού δικαίου», που είναι όμοιες με τα άγραφα συνταγματικά δικαιώματα. Αυτό σημαίνει ότι το Συμβούλιο ΕΚ δεν μπορεί να αγνοήσει την απόφαση του ΔΕΚ, που ορίζει ότι το Ψήφισμα του Συμβουλίου Ασφαλείας δεν μπορεί να εφαρμοστεί ως έχει. Έτσι, η απόφαση του κοινοτικού Δικαστηρίου προχωρά ένα βήμα πέρα από την αμερικανική απόφαση. Ωστόσο, το Συμβούλιο ΕΚ φάνηκε να αγνοεί απόφαση του Πρωτοδικείου στην περίπτωση άλλου είδους κυρώσεων κατά τρομοκρατών. Μετά την απόφαση του Πρωτοδικείου στην υπόθεση T-228/02, *Organization des Modjahedines du peuple d' Iran κατά Συμβουλίου*, ό.π. σημ. 22, το Συμβούλιο ΕΚ αρνήθηκε να αφαιρέσει από τον κατάλογο την οργάνωση των Μουτζαχεντίν του λαού του Ιράν, παρά την απόφαση του Πρωτοδικείου ότι η αναγραφή της στον κατάλογο δεν ήταν αιτιολογημένη.

λιο κι όχι κυρώσεις που εντέλλονταν από το Συμβούλιο Ασφαλείας. Αυτό, ωστόσο, δεν σημαίνει ότι η απόφαση είναι λανθασμένη - για παράδειγμα ότι θα έπρεπε να δοθεί στο Συμβούλιο Ασφαλείας μια εν λευκώ αρμοδιότητα. Ακριβώς στο σημείο αυτό το Πρωτοδικείο ενήργησε με περισσότερη δικαστική ακεραιότητα. Εξάλλου, ο έλεγχος που πρέπει να εφαρμοστεί σε ένα Ψήφισμα του Συμβουλίου Ασφαλείας δεν θα πρέπει να είναι ο ίδιος με εκείνον που θα έπρεπε να εφαρμόσει ένα δικαστήριο κράτους - μέλους σε έναν Κανονισμό του Συμβουλίου.

Η αιτιολογία που χρησιμοποίησε το ΔΕΚ στην υπόθεση *Kadi* αποτελεί μια στροφή της νομολογίας ως προς τη στάση της ΕΕ προς το διεθνές δίκαιο. Η ΕΕ έχει γενικά επιβεβαιώσει μια προσέγγιση στις διεθνείς σχέσεις, που δίνει έμφαση στην ξεχωριστή πίστη της προς το διεθνές δίκαιο. Η εικόνα αυτή προκύπτει από τέσσερα σημεία. Καταρχήν, από τη νομολογία του ΔΕΚ που έχει διακηρύξει το σεβασμό για το διεθνές δίκαιο. Το άρθρο 300 παρ. 7 της Συνθήκης προβλέπει ότι οι διεθνείς συμφωνίες που συνάφθηκαν από την ΕΚ δεσμεύουν την ΕΚ και τα Κράτη - μέλη. Το ΔΕΚ συμπλήρωσε την πρόβλεψη αυτή κρίνοντας ότι από τη στιγμή που μια διεθνής συμφωνία, που έχει συναφθεί από την ΕΚ, τίθεται σε ισχύ, οι διατάξεις της αποτελούν ένα «αναπόσπαστο τμήμα» του κοινοτικού δικαίου<sup>21</sup>.

Το δεύτερο σημείο αφορά την άποψη του ΔΕΚ για το διεθνές εθιμικό δίκαιο. Είναι γεγονός ότι, παρά τις Συνθήκες, το ΔΕΚ σε αρκετές περιπτώσεις έκρινε ότι η Κοινότητα πρέπει να σέβεται τους κανόνες του διεθνούς εθιμικού δικαίου κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων της και ότι τέτοιου είδους κανόνες δεσμεύουν την ΕΚ και αποτελούν τμήμα της εσωτερικής έννομης τάξης της<sup>22</sup>.

Το τρίτο σημείο αφορά σε προηγούμενες υποθέσεις στις οποίες ανέκυψε η δυνατότητα ελέγχου των κοινοτικών μέτρων που εφαρμόζουν Ψηφίσματα του Συμβουλίου Ασφαλείας, όπου το ΔΕΚ, ενώ κατά κανέναν τρόπο δεν αμφισβήτησε τις δικές του αρμοδιότητες να ελέγχει αυτά τα μέτρα εφαρμογής, παρόλα αυτά εκφράστηκε με πολύ διαφορετικούς όρους από εκείνους του ΔΕΚ στην υπόθεση *Kadi*<sup>23</sup>.

Η στάση του ΔΕΚ στην *Kadi* παρόλα αυτά, δε συμβαδίζει με την παραπάνω ει-

21. Βλ. υπόθεση C-181/73 *Haegeman*, Συλλ. 1974, σ. 449, σκ. 5 και Γνωμοδότηση 1/91 (Συμφωνία για τον Ευρωπαϊκό Οικονομικό Χώρο I), Συλλ. 1991, σ. 6079, σκ. 37.

22. Βλ. υποθέσεις C-286/90 *Anklagemyndigheden κατά Poulsen and Diva Navigation*, Συλλ. 1992, σ. I-6019, σκ. 9 και C-162/96, *Racke GmbH & Co. κατά Hauptzollamt Mainz*, Συλλ. 1998, σ. I-3655, σκ. 46.

23. Συνεπώς, στις υποθέσεις *Bosphorus* και *Ebony Maritime* το ΔΕΚ υιοθέτησε μια πιο διεθμιστική προσέγγιση απ' ότι στην *Kadi* εκφράζοντας την ανησυχία του για «τους σκοπούς της διεθνούς κοινότητας» και τα θεμελιώδη συμφέροντά της, παρά για την ξεχωριστή και αυτόνομη φύση της κοινοτικής έννομης τάξης, βλ. υπόθεση C-84/95, *Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret AS κατά Υπουργού Μεταφορών, Ενέργειας και Επικοινωνιών, Ιρλανδίας κ.ά.*, ό.π. σημ. 9, σκ. 26 και υπόθεση C-177/95, *Ebony Maritime SA and Loten Navigation Co.Ltd v Prefetto della Provincia di Brindisi*, Συλλ. 1997, σ. I-1111, σκ. 38.



κόνα της ΕΕ και απομακρύνεται από την προηγούμενη νομολογία του ΔΕΚ για τη σχέση της ΕΚ με το διεθνές δίκαιο<sup>24</sup>. Αυτή η νομολογία έχει δώσει έμφαση στο σεβασμό της ΕΚ για το διεθνές δίκαιο και τη θέση των διεθνών συμφωνιών ως αναπόσπαστο μέρος της κοινοτικής έννομης τάξης. Αντιθέτως, στην υπόθεση Kadi το ΔΕΚ επικέντρωσε την προσοχή των δικαστών μόνον στο ζήτημα αν το μέτρο εφαρμογής της ΕΚ θα μπορούσε να θεωρηθεί ότι παραβιάζει αρχές της εσωτερικής συνταγματικής τάξης της ΕΚ, χωρίς αναφορά σε κάποια αρχή του διεθνούς δικαίου και χωρίς αναφορά στα ΗΕ. Έτσι, θα μπορούσε να θεωρηθεί ότι η Kadi εντάσσεται στη σειρά των αποφάσεων του ΔΕΚ για το έννομο αποτέλεσμα των συμφωνιών της GATT/ΠΟΕ<sup>25</sup>. Ωστόσο, αυτές οι αποφάσεις είχαν θεωρηθεί ως μια κατ' εξαίρεση γραμμή της νομολογίας, που μπορούσε να εξηγηθεί με αναφορά στις ειδικές πολιτικές και οικονομικές περιστάσεις των πολυμερών εμπορικών συμφωνιών<sup>26</sup>.

Πάντως, ενώ το συγκεκριμένο αποτέλεσμα της υπόθεσης Kadi δείχνει την επιμονή του ΔΕΚ στην τήρηση της ορθής διεξαγωγής της δίκης για εκείνους που τα περιουσιακά στοιχεία τους πρέπει να παγώσουν επ' αόριστον σύμφωνα με την εφαρμογή ενός Ψηφίσματος του Συμβουλίου Ασφαλείας και, γι' αυτό, θα πρέπει να εξαρθεί, η στάση που υιοθετήθηκε από το ΔΕΚ στην Kadi ήταν μια προς τα έσω προσέγγιση, αποφεύγοντας την εμπλοκή σε ένα διεθνή διάλογο που άλλωστε, αποτελεί ένα από τα χαρακτηριστικά της ΕΕ ως πρωταγωνιστή στη διεθνή σκηνή.

#### **4. Η αντίδραση των κοινοτικών δικαστηρίων στο ζήτημα της ευθύνης του Συμβουλίου Ασφαλείας και τα αποτελέσματα της απόφασης του ΔΕΚ**

Τα πιεστικά προβλήματα της ευθύνης στο διεθνές πεδίο και, ιδιαίτερα, το ζήτημα της ευθύνης του Συμβουλίου Ασφαλείας για τον αντίκτυπο των ενεργειών του, έχει προκύψει ξανά από αυτές τις πρόσφατες αποφάσεις ενώπιον του Πρωτοδικείου και του ΔΕΚ. Οι πολύ διαφορετικές απαντήσεις που προσφέρονται από τα κοινοτικά δικαστήρια, επιδεικνύουν ένα μεγάλο εύρος απαντήσεων στο ζήτημα της εξουσίας του διεθνούς δικαίου και των Ψηφισμάτων του Συμβουλίου Ασφαλείας εντός της κοινοτικής έννομης τάξης. Ως προς το ζήτημα της ευθύνης του Συμβουλίου Ασφαλείας, οι προσεγγίσεις των κοινοτικών δικαστηρίων και του Γενικού Ει-

24. Βλ. ιδιαίτερα την υπόθεση C-181/73, Haegeman v Belgium, ό.π. σημ. 28 και την υπόθεση C-104/81, Kupferberg, Συλλ. 1982, σ. 3641 για το αποτέλεσμα των συνθηκών στην κοινοτική έννομη τάξη και υπόθεση C-286/90, Anklagemyndigheden κατά Poulsen and Diva Navigation, ό.π. σημ. 29 και υπόθεση C-162/96, Racke GmbH & Co. κατά Hauptzollamt Mainz, ό.π. σημ. 29 για τη θέση του εθιμικού διεθνούς δικαίου στο κοινοτικό δίκαιο.

25. Βλ. υπόθεση 9/73 Schluter κατά Hauptzollamt Lörrach, Συλλ. 1973, σ. 1135, υπόθεση C-280/93 Γερμανία κατά Επιτροπής, Συλλ. 1994, σ. I-4873, υπόθεση C-469/93, Amministrazione delle Finanze dello Stato Chiquita Italia, Συλλ. 1995, σ. I-4533 και, κυρίως, υπόθεση C-149/96, Πορτογαλία κατά Συμβουλίου, Συλλ. 1999, σ. I-8395.

26. Βλ. A. Rosas, Portugal v Council (2000) 37 CMLRev 797.

σαγγελέα στην υπόθεση *Kadi* υπήρξαν διαφορετικές. Σχετικά με την αρμοδιότητα του δικαστηρίου να ελέγχει τις αποφάσεις μιας άλλης νομικής αρχής, στη συγκεκριμένη περίπτωση των ΗΕ και, ειδικότερα, του Συμβουλίου Ασφαλείας, το Πρωτοδικείο έκρινε ότι μπορούσε να ασκήσει έλεγχο για τη συμβατότητα μόνον με το *jus cogens*, ο Γενικός Εισαγγελέας ότι τα ευρωπαϊκά δικαστήρια είχαν πλήρη αρμοδιότητα για έμμεσο έλεγχο και το ΔΕΚ ότι δεν είχε καμία τέτοια αρμοδιότητα, αλλά ότι, από την άλλη, δεν υπήρχε κανένα εμπόδιο να ελέγχει μέτρα που εφαρμόζουν τέτοιου είδους αποφάσεις. Κάθε μια από τις παραπάνω δικαστικές προσεγγίσεις έχει τύχει διαφορετικής κριτικής. Κάποιοι μελετητές έχουν ασκήσει κριτική στην απρόσμενη κίνηση του Πρωτοδικείου να αναλάβει τον έλεγχο, αν και μόνον έμμεσα, του ανώτατου πολιτικού οργάνου των ΗΕ<sup>27</sup>, ιδιαίτερα όταν δεν είναι σαφές ότι το Διεθνές Δικαστήριο θα ήταν πρόθυμο να εμπλακεί σε τέτοιο έλεγχο του Συμβουλίου Ασφαλείας<sup>28</sup>. Άλλοι, πάλι, κατηγορήσαν το Πρωτοδικείο ότι απεκδύθηκε ενός ισχυρού δικαστικού ρόλου και υπέβαλε το κοινοτικό δίκαιο σε Ψηφίσματα του Συμβουλίου Ασφαλείας των ΗΕ<sup>29</sup>. Γεγονός πάντως είναι ότι το ΔΕΚ αντιμετώπισε το σύστημα των ΗΕ και το σύστημα της ΕΕ ως ξεχωριστά και παράλληλα καθεστώτα, χωρίς να αποδίδεται κάποιο προνομιακό καθεστώς στις υποχρεώσεις από τον Χάρτη των ΗΕ ή στα μέτρα του Συμβουλίου Ασφαλείας εντός του κοινοτικού δικαίου.

Προκύπτει, λοιπόν, από όλα τα προαναφερόμενα ότι ο προσβαλλόμενος Κανονισμός, στο βαθμό που αφορούσε τους ενάγοντες, έπρεπε να ακυρωθεί (σκ. 372). Το ΔΕΚ επέτρεψε στην ΕΚ να διατηρήσει σε ισχύ τον Κανονισμό για μια περίοδο που δε θα μπορούσε να υπερβαίνει τους τρεις μήνες, προκειμένου να δώσει στο Συμβούλιο χρόνο να άρει τις διαπιστωθείσες παραβάσεις. Κάνοντάς το αυτό, το ΔΕΚ επεδίωξε να μη δώσει τη δυνατότητα στους αναιρεσείοντες να αποφύγουν την εφαρμογή των εις βάρος τους μέτρων, δεδομένου ότι τα μέτρα μπορεί, επί της ουσίας, να αποδειχθούν δικαιολογημένα (σκ. 374-376). Έτσι, η απόφαση θίγει μόνον έμμεσα τον *Kadi* και την οργάνωση *Al Barakaat*, που επίσης υποστηρίχθηκε ότι είχε χρηματοδοτήσει της *Al Qaeda*.

Αν και το ΔΕΚ έκρινε ότι η απόφαση δε συνεπάγεται αμφισβήτηση της υπεροχής του Ψηφίσματος του Συμβουλίου Ασφαλείας των ΗΕ σε επίπεδο διεθνούς δικαίου (σκ. 288), είναι γεγονός ότι έμμεσα θίγει την εφαρμογή των εν λόγω Ψηφισμάτων.

Πάντως, το Συμβούλιο Ασφαλείας των ΗΕ εισήγαγε μερικές βελτιώσεις ως απάντηση στην κριτική κατά του καθεστώτος των κυρώσεων λόγω σοβαρών περιο-

---

27. Βλ. *Matteo Winkler*, «When Legal Systems Collide: Judicial Review of Freezing Measures in the Context of International Terrorism» 2007 Yale Law Student Scholarship Series 10/07.

28. Βλ. *J. Alvarez*, «Judging the Security Council», (1996) 90 AJIL 1.

29. Βλ. *Piet Eeckhout* «Community Terrorism Listings, Fundamental rights and UN Security Council Resolutions: In Search of the Right Fit» (2007) 3 European Constitutional Law Review 183.

ρισμών των ανθρωπίνων δικαιωμάτων των ιδιωτών που αποτελούν στόχο των κυρώσεων.

Έως τότε, το Ψήφισμα 1452 (2002) του Συμβουλίου Ασφαλείας εισήγαγε μια «ανθρωπιστική εξαίρεση» προκειμένου να επιτραπεί στους ιδιώτες που αποτελούν στόχο των κυρώσεων να κρατήσουν τους πόρους που είναι αναγκαίοι για τα βασικά τους έξοδα διαβίωσης. Στην αρχή δεν υπήρχε καμία διαδικασία στη διάθεση όσων επιθυμούσαν να προσφύγουν κατά της συμπερίληψης των ονομάτων τους στον κατάλογο. Το Συμβούλιο Ασφαλείας, αργότερα, με τα Ψηφίσματα 1730 (2006) και 1735 (2006), εισήγαγε τη διαδικασία «αφαίρεσης από τον κατάλογο, (delisting)» που δίνει τη δυνατότητα στους ιδιώτες και τα νομικά πρόσωπα που αποτελούν στόχο των κυρώσεων να υποβάλουν αίτημα στην Επιτροπή Κυρώσεων για αφαίρεση του ονόματός τους από τον κατάλογο. Το Συμβούλιο Ασφαλείας στο Ψήφισμα 1822 (2008) της 30ης Ιουνίου 2008 πρόεβη σε κάποια, έστω μικρά, βήματα ως απάντηση σε προσφυγές όπως του Kadi κατά των κυρώσεων των ΗΕ, αποφασίζοντας ότι τουλάχιστον κάποια τμήματα των «statements of case» που τα Κράτη - μέλη τώρα παρέχουν στην Επιτροπή Κυρώσεων, στις περιπτώσεις που επιδιώκουν την αναγραφή στον κατάλογο του ονόματος ενός ιδιώτη, θα έπρεπε να καθίστανται δημόσια και να τοποθετούνται σε μια ιστοσελίδα του Συμβουλίου Ασφαλείας, ή να καθίστανται διαθέσιμα για υπό όρους έκδοση κατόπιν αιτήσεως των κρατών. Το Ψήφισμα αυτό, επίσης, καλεί την Επιτροπή Κυρώσεων να καταστήσει διαθέσιμες τέτοιες «statements of case» σε σχέση με προηγούμενες αναγραφές ονομάτων στον κατάλογο και να κρατά υπό έλεγχο τις αναγραφές ονομάτων στον κατάλογο για να είναι σίγουρο ότι υπάρχει ακόμη αιτιολογία γι' αυτές. Επίσης απαιτεί από τα Κράτη - μέλη που έχουν ειδοποιηθεί να ενημερώνουν τους ιδιώτες, τα ονόματα των οποίων έχουν αναγραφεί στον κατάλογο (ή των οποίων τα ονόματα έχουν αφαιρεθεί απ' αυτόν), για το γεγονός αυτό και για όποιους λόγους έχουν καταστεί δημόσιοι<sup>30</sup>.

Έτσι, η απόφαση του ΔΕΚ εκ πρώτης φαίνεται να θέτει τέρμα στην ευχέρεια της ΕΚ να επιβάλει οικονομικές κυρώσεις κατά τρομοκρατών, ή κατά οποιουδήποτε άλλου, ελλείψει της παροχής στο καθοριζόμενο πρόσωπο της ευκαιρίας να ακουσθεί σε κάποιου είδους κατ' αντιμωλίαν διαδικασία, που θα ακολουθείται από μια διαδικασία δικαστικού ελέγχου. Ωστόσο, το ΔΕΚ δεν ανέλυσε στην απόφασή του ούτε τις προϋποθέσεις σε μια τέτοια διαδικασία που θα καθιστούσαν το πάγωμα πόρων νόμιμο στην ΕΕ, ούτε την έκταση στην οποία οι πόροι μπορούν, πριν από μια τέτοια ακρόαση ή διαδικασία, να κατασχεθούν προσωρινά.

---

30. Παρόλα αυτά, στην Έκθεση της για το 2008, η Analytic Support and Sanctions Monitoring Team of the Sanctions Committee που ιδρύθηκε από το Συμβούλιο Ασφαλείας, ενώ προφανώς ανησυχούσε για την πιθανότητα το ΔΕΚ να ακολουθήσει τη Γνώμη του Γενικού Εισαγγελέα *Maduro*, δε φάνηκε πρόθυμη να μελετήσει την καθιέρωση κάποιου είδους πάνελ ελέγχου, που θα είχε αρμοδιότητα να ελέγχει τις αποφάσεις του Συμβουλίου Ασφαλείας, S/2008/324, παρ. 39-41.

### 5. Αλλαγές που επιφέρει η Συνθήκη της Λισσαβόνας

Η Συνθήκη της Λισσαβόνας<sup>31</sup> εισάγει δύο ειδικές νομικές βάσεις για την επιβολή κυρώσεων κατά ιδιωτών και οντοτήτων για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας: τα άρθρα 75 και 215 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της ΕΕ (στο εξής ΣΛΕΕ). Η διαδικασία επιβολής κυρώσεων του άρθρου 215 ΣΛΕΕ είναι η ίδια με τη διαδικασία του άρθρου 301 ΣυνθΕΚ, εκτός από το γεγονός ότι περιλαμβάνει στην παράγραφο 2 τη ρητή αρμοδιότητα της ΕΕ για την επιβολή κυρώσεων «κατά φυσικών ή νομικών προσώπων και ομάδων ή μη - κρατικών οντοτήτων». Προς τούτο απαιτείται η προηγούμενη απόφαση κατά το άρθρο 25 ΣυνθΕΕ (απόφαση ΚΕΠΠΑ) που προβλέπει περαιτέρω δράση από την Ένωση. Κατ' αυτόν το τρόπο λύνεται οριστικά το ζήτημα της νομικής θεμελίωσης της κοινοτικής αρμοδιότητας που για την επιβολή κοινοτικών κυρώσεων σε ιδιώτες.

Το άρθρο 75 ΣΛΕΕ, από την άλλη, διαφέρει από το άρθρο 60 ΣυνθΕΚ σημαντικά. Ενώ το άρθρο 60 ΣυνθΕΚ επιτρέπει τη θέσπιση αναγκαίων επειγόντων μέτρων σχετικά με τις κινήσεις κεφαλαίων και τις πληρωμές έναντι των οικείων τρίτων χωρών, σύμφωνα με την ίδια διαδικασία που παρατίθεται στο άρθρο 301 ΣΕΚ, το άρθρο 75 ΣΛΕΕ αποτελεί μια ιδιαίτερη νομική βάση από μόνο του. Ο σκοπός του είναι να διασφαλίσει ότι η Ένωση συνιστά ένα χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης. Σύμφωνα με το άρθρο 75 ΣΛΕΕ τα όργανα της Ένωσης πρώτα καθιερώνουν «ένα πλαίσιο για διοικητικά μέτρα σε σχέση με την κίνηση των κεφαλαίων και τις πληρωμές», ακολουθώντας τη συνήθη νομοθετική διαδικασία (συναπόφαση), το οποίο το Συμβούλιο στη συνέχεια εφαρμόζει με ειδική πλειοψηφία ύστερα από πρόταση της Επιτροπής.

Αφού τα άρθρα 75 και 215 ΣΛΕΕ θέτουν πολύ διαφορετικές διαδικασίες η επιλογή της νομικής βάσης κάθε φορά θα είναι καίρια για τις αρμοδιότητες των οργάνων και των Κρατών - μελών αντίστοιχα.

Περαιτέρω, ο σεβασμός και η πίστη της ΕΕ προς το διεθνές δίκαιο εισάγεται πλέον ρητά με την Τροποποιητική Συνθήκη της Λισσαβόνας στη ΣυνθΕΕ. Το άρθρο 3 στην παρ. 5 ΣυνθΕΕ, μετά τη θέση σε ισχύ της νέας Συνθήκης, θα προβλέπει: «Στις σχέσεις της με τον υπόλοιπο κόσμο, η Ένωση προβάλλει και προωθεί τις αξίες της και τα συμφέροντά της και συμβάλλει στην προστασία των πολιτών της. Συμβάλλει στην ειρήνη, την ασφάλεια, την αειφόρο ανάπτυξη του πλανήτη, την αλληλεγγύη και τον αμοιβαίο σεβασμό μεταξύ των λαών, το ελεύθερο και δίκαιο εμπόριο, την εξάλειψη της φτώχειας και την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, ιδίως των

---

31. Η Συνθήκη της Λισσαβόνας καταψηφίστηκε στο δημοψήφισμα της Ιρλανδίας. Παρόλα αυτά, σχεδόν όλα τα άλλα Κράτη - μέλη την έχουν επικυρώσει, ενώ η Ιρλανδική κυβέρνηση έχει προτείνει την διεξαγωγή ενός νέου δημοψηφίσματος το 2009. Βλ. σχετικά <http://www.euractiv.com/en/futureeu/ratifying-treaty-lisbon/article-170245>.

δικαιωμάτων του παιδιού, καθώς και στην αυστηρή τήρηση και ανάπτυξη του διεθνούς δικαίου και, ιδίως, στον σεβασμό των αρχών του Καταστατικού Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών».

#### 6. Συμπερασματικές παρατηρήσεις

Η Kadi είναι η πιο σημαντική απόφαση που εξέδωσε το ΔΕΚ σχετικά με τη σχέση μεταξύ κοινοτικού και διεθνούς δικαίου και μια από τις πιο σημαντικές αποφάσεις σχετικά με την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Κι αυτό γιατί:

- Πρώτον, σηματοδοτεί τη θεμελίωση της αρμοδιότητας του ΔΕΚ να ελέγχει τη νομιμότητα ενός μέτρου που εφαρμόζει Ψηφίσματα του Συμβουλίου Ασφαλείας των ΗΕ.

- Δεύτερον, γιατί για πρώτη φορά το ΔΕΚ ακύρωσε ένα κοινοτικό μέτρο που εφαρμόζε ένα Ψήφισμα του Συμβουλίου Ασφαλείας των ΗΕ επειδή δεν ήταν νόμιμο.

- Τρίτον, κανένα άλλο διεθνές ή περιφερειακό δικαστήριο δεν είχε κρίνει ότι οι κυρώσεις που επιβάλλονται από το Συμβούλιο Ασφαλείας των ΗΕ στη μάχη κατά της τρομοκρατίας μπορεί να παραβιάζουν συγκεκριμένα θεμελιώδη δικαιώματα.

Η απόφαση σηματοδοτεί μια πραγματική σύγκρουση ΗΕ και ΕΕ, αφού αφορά κοινοτική δραστηριότητα κατ' εξουσιοδότηση των ΗΕ που προκάλεσε σημαντική βλάβη σε ιδιώτες και τους οδήγησε να ασκήσουν προσφυγές που βασίζονται στα ανθρώπινα δικαιώματα ενώπιον των κοινοτικών δικαστηρίων.

Με την απόφασή του αυτή μπορεί να θεωρηθεί ότι το ΔΕΚ στέλνει ένα διπλό μήνυμα, αφενός στα Κράτη - μέλη της ΕΕ και τα συνταγματικά δικαστήριά τους ότι η ΕΕ αποτελεί μια συνταγματική τάξη, που θεμελιώνεται στη προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων, σε απάντηση στις προκλήσεις που τίθενται από πολλά εθνικά συνταγματικά δικαστήρια ως προς την άνευ όρων υπεροχή του κοινοτικού δικαίου. Αφετέρου στο Συμβούλιο Ασφαλείας των ΗΕ σχετικά με την ανάγκη τροποποίησης του καθεστώτος των κυρώσεων.

Η απόφαση έχει χαιρετισθεί από τους υπέρμαχους των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, ικανοποίησε όσους ανησυχούσαν σχετικά με την ευθύνη του Συμβουλίου Ασφαλείας και διαβεβαίωσε τους Ευρωπαίους μελετητές για την ενίσχυση της αυτονομίας της κοινοτικής έννομης τάξης της. Οι υποστηρικτές της απόφασης ισχυρίζονται ότι παρά το γεγονός ότι η αιτιολογία που επικαλέστηκε το ΔΕΚ στο ζήτημα της αρμοδιότητας της Κοινότητας μπορεί να αμφισβητηθεί, από τη στιγμή που θα αποδειχθεί τέτοιου είδους αρμοδιότητα, είναι δύσκολο να υποστηριχθεί η ακύρωση των κοινοτικών standards για την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων<sup>32</sup>. Ενδιαφέρον είναι επίσης ότι το ΔΕΚ έχει αρχίσει να κάνει λόγο για «*συνταγματικές*

---

32. Αυτή είναι η άποψη των *T. Tridimas, J. Gutierrez - Fons*, «EU Law, International Law and Economic Sanctions Against Terrorism: The Judiciary in Distress?», ό.π. σημ. 1.

αρχές» στις οποίες βασίζεται η ΣυνθΕΚ (σκ. 285). Μετά τα αρνητικά δημοψηφίσματα του Σχεδίου Ευρωπαϊκού Συντάγματος, είναι πιθανό για άλλη μια φορά γινόμαστε μάρτυρες μιας προσπάθειας του ΔΕΚ να αναλάβει την πρωτοβουλία να οδηγήσει την ΕΕ έξω από το υπάρχον πολιτικό αδιέξοδό της. Η πρωτοβουλία αυτή θα μπορούσε να θεωρηθεί ως μια ακόμη περίπτωση «δικαστικού ακτιβισμού για τις ανάγκες της ολοκλήρωσης» και, συνεπώς, ως μια θετική εξέλιξη.

Ωστόσο, η απόφαση αντιπροσωπεύει μια σημαντική απόκλιση από την εικόνα της ΕΕ ως ενός δρόντα που διατηρεί μια χαρακτηριστική δέσμευση προς το διεθνές δίκαιο<sup>33</sup>. Υπάρχει μια σημαντική διάσταση προσεγγίσεων μεταξύ της αυτόνομα οδηγούμενης προσέγγισης του ΔΕΚ από τη μια και της επίσημης θέσης των πολιτικών και θεσμικών κλάδων σχετικά με τον διεθνή ρόλο της ΕΕ, από την άλλη.

Άλλωστε, η απόφαση εκδόθηκε όχι από ένα κράτος, αλλά από ένα διεθνή οργανισμό ο οποίος αποτελεί ο ίδιος δημιούργημα του διεθνούς δικαίου.

Είναι προφανές ότι το ΔΕΚ στην *Kadi* τάχθηκε υπέρ μιας προς τα έσω προσανατολισμένης στάσης και μιας μορφής νομικής αιτιολόγησης που έδωσε έμφαση στις συγκεκριμένες προϋποθέσεις των γενικών αρχών του δικαίου της ΕΕ και στη σημασία της αυτόνομης εξουσίας της κοινοτικής έννομης τάξης. Στο σημείο αυτό θα μπορούσε κανείς να αναρωτηθεί αν το ΔΕΚ είχε στη διάθεσή του άλλους τρόπους αντιμετώπισης της υπόθεσης<sup>34</sup>. Θα μπορούσε να υποστηριχθεί η άποψη ότι θα ήταν προτιμότερο το ΔΕΚ να είχε εκδώσει μια απόφαση που θα βασιζόταν σε ένα σκεπτικό παρόμοιο με εκείνο του Ομοσπονδιακού Συνταγματικού Δικαστηρίου (Bundesverfassungsgericht) στην υπόθεση *Solange*<sup>35</sup>, η οποία θεωρήθηκε ότι παρείχε ένα πειστικό μοντέλο για την αντιμετώπιση του είδους της σύγκρουσης που υπάρχει στην *Kadi*<sup>36</sup>. Στην απόφασή του στην υπόθεση *Solange* το Ομοσπονδιακό Συνταγματικό Δικαστήριο δεν παρουσίασε τη σχέση μεταξύ της ΕΚ και της Γερμανίας με ιεραρχικούς όρους, αλλά ούτε και την περιέγραψε με συγκρουσιακούς όρους. Αντί γι' αυτό η απόφαση όρισε τη σχέση μεταξύ των δύο έννομων συστημά-

33. Αυτή είναι η άποψη της *G. De Burca*, «The European Court of Justice and the International Legal Order after *Kadi*», Jean Monnet Working Paper 01/09, σε <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/09/090101.pdf>.

34. Για την άποψη ότι το ΔΕΚ δεν είχε στη διάθεσή του κανέναν άλλο τρόπο αντιμετώπισης των προβλημάτων των κυρώσεων με στόχο των ΗΕ κατά ιδιωτών βλ. *J. Reich*. «Due Process and Sanctions Targeted Against Individuals Pursuant to Resolution 1267 (1999)», (2008) 33 *Yale J. Int' L* 505.

35. Βλ. *Solange I*, BVerfGE 37, 271 (1974), [1974] 2 CMLR 540 και *Solange II*, BVerfGE 73, 339 2 BvR 197/83 (1986), [1987] 3 CMLR 225.

36. Η επίδικη σύγκρουση στη γερμανική υπόθεση ήταν μεταξύ μιας διάταξης του Γερμανικού Βασικού δικαίου και ενός Κανονισμού της ΕΚ, αλλά υπό την έννοια αυτή ήταν επίσης μια σύγκρουση μεταξύ των εσωτερικών συνταγματικών κανόνων μιας πολιτικής οντότητας και των νομικών απαιτήσεων που επιβάλλονται από ένα διεθνές ή υπερεθνικό σύστημα του οποίου μέρος αποτελεί η πρώτη οντότητα.

των ως εξής:

«Η δέσμευση της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας (και όλων των Κρατών - μελών) από τη Συνθήκη δεν είναι, σύμφωνα με το νόημα και το πνεύμα των Συνθηκών, μονόπλευρη, αλλά επίσης δεσμεύει την Κοινότητα την οποία εγκαθίδρυσαν να φέρει εις πέρας το τμήμα που της αναλογεί προκειμένου να επιλυθεί η σύγκρουση που τεκμαίρεται εδώ, δηλαδή, να αναζητήσει ένα σύστημα που είναι συμβατό με έναν κατοχυρωμένο κανόνα του συνταγματικού δικαίου της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας. Η επίκληση μιας τέτοιας σύγκρουσης δεν αποτελεί, συνεπώς, από μόνη της μια παράβαση της Συνθήκης, αλλά θέτει σε κίνηση στο εσωτερικό των ευρωπαϊκών οργάνων το μηχανισμό της Συνθήκης που επιλύει τη σύγκρουση σε ένα πολιτικό επίπεδο». Το Γερμανικό Συνταγματικό Δικαστήριο προχώρησε και διακήρυξε ότι ο έλεγχος εκ μέρους του της εφαρμογής κοινοτικών μέτρων και της συμβατότητάς τους με τα θεμελιώδη δικαιώματα για τον σκοπό αυτό δεν αφορούσε, απλώς, το γερμανικό δικαστήριο αλλά «αφορούσε επίσης τα συμφέροντα της Κοινότητας και του κοινοτικού δικαίου».

Αργότερα, στη δεύτερη απόφασή του *Solange II* το 1986, το Εερμανικό Συνταγματικό Δικαστήριο έκρινε ότι, δεδομένων των βελτιώσεων στο καθεστώς ανθρωπίνων δικαιωμάτων της ΕΕ από την εποχή της πρώτης απόφασης *Solange*, δε θα εξέταζε πια τη συμβατότητα της κοινοτικής νομοθεσίας με τα γερμανικά θεμελιώδη δικαιώματα στην έκταση που το ΔΕΚ συνέχιζε να προστατεύει επαρκώς τα θεμελιώδη δικαιώματα<sup>37</sup>.

Με το σκεπτικό αυτό θα μπορούσε, συνεπώς, το ΔΕΚ να κρίνει ότι θα αισθανόταν νομιμοποιημένο (και ακόμη και υποχρεωμένο) να επιβεβαιώσει τη νομιμότητα των Ψηφισμάτων των ΗΕ απέναντι στα πρότυπα περί ανθρωπίνων δικαιωμάτων στο βαθμό που τα ίδια τα ΗΕ δεν προβλέπουν κατάλληλο δικαστικό μηχανισμό που θα αναλάμβανε τη λειτουργία αυτή. Αυτό θα αύξανε την πίεση προς τα ΗΕ να ξεκινησουν κάποιου είδους τροποποίηση του συστήματος επιβολής κυρώσεων. Επίσης θα τόνιζε ότι η δράση θα πρέπει να ληφθεί στο επίπεδο των ΗΕ αφού η λύση που πρότεινε το ΔΕΚ, αν και βοηθά τους πολίτες της ΕΕ που θίγονται από τα μέτρα των ΗΕ, δε διευκολύνει την κατάσταση για ιδιώτες που δεν είναι πολίτες της Ένωσης.

Ωστόσο, φαίνεται ότι το ΔΕΚ δεν επέλεξε τυχαία να μη δανειστεί από τη στάση του Γερμανικού Συνταγματικού Δικαστηρίου στην υπόθεση *Solange*. Πιθανώς το ΔΕΚ να είδε την υπόθεση *Kadi* ως ευκαιρία να δώσει έμφαση στην αυτονομία της κοινοτικής έννομης τάξης απέναντι στην διεθνή έννομη τάξη. Άλλωστε, είναι χαρακτηριστική η ομοιότητα της απόφασης του ΔΕΚ στην υπόθεση *Kadi* και της απόφασης του Ανώτατου Δικαστηρίου των ΗΠΑ στην υπόθεση *Medellin*. Η διαπί-

37. Βλ. *Solange II*, BVerfGE 73, 339 2 BvR 197/83 (1986), [1987] 3 CMLR 225. Η στάση αυτή επιβεβαιώθηκε και, μάλιστα, ενισχύθηκε μεταγενέστερα στην απόφαση του Ομοσπονδιακού Συνταγματικού Δικαστηρίου στην υπόθεση *Solange III*, BVerfGE 2 BvL 1/97 της 7ης Ιουνίου 2000.

στώση αυτή μπορεί να ξαφνιαίνει, αφού οδηγεί σε αναθεώρηση της διαφοράς μεταξύ των προσεγγίσεων των ΗΠΑ και της ΕΕ ως προς το διεθνές δίκαιο. Ακόμη κι αν τα πολιτικά όργανα της ΕΕ θεωρούν δεδομένο τον ξεχωριστό ρόλο της ως ενός παγκόσμιου πρωταγωνιστή που δεσμεύεται από το διεθνές δίκαιο και ακόμη κι αν η μελλοντική τροποποίηση των Συνθηκών της ΕΕ θα τοποθετούσε την «αυστηρή» δέσμευση προς το διεθνές δίκαιο στα θεμελιώδη κείμενά της, το ΔΕΚ έχει επιλέξει να χρησιμοποιήσει την πολυαναμενόμενη *απόφαση Kadi* ως ευκαιρία για να διακηρύξει την εσωτερική και εξωτερική αυτονομία της κοινοτικής έννομης τάξης από τη διεθνή και την υπεροχή των εσωτερικών συνταγματικών αξιών της επί των κανόνων του διεθνούς δικαίου.

Θα μπορούσε, όμως, να υποστηριχθεί ότι το ΔΕΚ είχε στη διάθεσή του ακόμη μια εναλλακτική μορφή απάντησης. Στην σκέψη 298 της απόφασής του το ΔΕΚ ανέφερε ότι ο Χάρτης των ΗΕ αφήνει στα Κράτη - μέλη να αποφασίσουν πώς θα μεταφέρουν τα Ψηφίσματα του Συμβουλίου Ασφαλείας των ΗΕ στις έννομες τάξεις τους. Η διαπίστωση αυτή θα έδινε στο ΔΕΚ τη δυνατότητα να φτάσει στο ίδιο ουσιαστικό αποτέλεσμα, επιμένοντας στο σεβασμό των βασικών αρχών της ορθής διεξαγωγής της δίκης και της προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων σύμφωνα με το διεθνές δίκαιο, ακόμη και σε περιπτώσεις που αυτά παραμελούνταν εντός της υπάρχουσας διαδικασίας του Συμβουλίου Ασφαλείας των ΗΕ<sup>38</sup>, χωρίς την υιοθέτηση μιας προσέγγισης που, αντί να οδηγεί απευθείας σε αρχές του διεθνούς δικαίου, αντιθέτως δίνει έμφαση στην ιδιαιτερότητα των θεμελιωδών δικαιωμάτων της ΕΕ. Αντίθετα, το ΔΕΚ προτίμησε να στείλει ένα σαφές μήνυμα σχετικά με την αυτονομία της ευρωπαϊκής έννομης τάξης και την προτεραιότητα που δίνει στις εσωτερικά καθορισμένες αξίες της. Ο αντίκτυπος της απόφασης του ΔΕΚ θα είχε ολέθριες συνέπειες στην περίπτωση που τα δικαστήρια εκτός της ΕΕ ενθαρρυνθούν από την απόφαση αυτή και επιχειρήσουν επιβεβαιώσουν τις συγκεκριμένες συνταγματικές προτεραιότητές τους επί διεθνών κανόνων και, ιδιαίτερα, επί των Ψηφισμάτων του Συμβουλίου Ασφαλείας.

Είναι, πάντως, γεγονός, ότι ο άμεσος πρακτικός αντίκτυπος της απόφασης αυτής παραμένει ασαφής. Το αποτέλεσμα της απόφασης μπορεί να αποδειχθεί μια καταστροφική κατάληξη για τις προσπάθειες περικοπής της χρηματοδότησης των τρομοκρατών, στην πράξη, εξαλείφοντας το υπάρχον διεθνές καθεστώς κυρώσεων, όχι μόνον κατά της Al Qaeda, αλλά κατά οποιοδήποτε ιδιώτη υπόκειται σε οικονομικές κυρώσεις. Κάθε κράτος - μέλος της ΕΕ, σύμφωνα με το άρθρο 307 ΣυνθΕΚ, έχει ανεξάρτητη υποχρέωση να εφαρμόζει τα Ψηφίσματα του Συμβουλίου Ασφαλείας των ΗΕ. Παρά το «φρένο» που θέτει η απόφαση του ΔΕΚ, ο ΟΕ συνεχίζει να απαιτεί από τα Κράτη - μέλη τους να παγώνουν τους πόρους των ιδιωτών ή

38. Βλ. *Andrea Bianchi* «Assessing the Effectiveness of the UN Security Council' s Anti-Terrorism Measures: The Quest for Legitimacy and Cohesion», (2008) 19 EJIL 27.



των οντοτήτων που προσδιορίζονται από τα ΗΕ ως χρηματοδότες τρομοκρατικών ομάδων. Η αντίθεση μεταξύ του Ψηφίσματος του Συμβουλίου Ασφαλείας, που απαιτεί το πάγωμα των πόρων από τη μια και της απόφασης του ΔΕΚ, που κρίνουν ανίσχυρες τις κυρώσεις των ΗΕ δεδομένης της μη τήρησης της ορθής διεξαγωγής της δίκης από την άλλη, παρέχει έναν ακόμη λόγο για τις χώρες που είναι Κράτη - μέλη της ΕΕ να χρειαστεί να αναπτύξουν μια λύση με τον πλέον κατάλληλο τρόπο. Με την απόφαση του ΔΕΚ δεν έχασε την ευκαιρία να πείσει τα ΗΕ για τη θέσπιση ενός νέου μηχανισμού για την επιβολή οικονομικών κυρώσεων. Ίσως είναι υπερβολικά αισιόδοξο να περιμένει κανείς από τα ΗΕ να καθιερώσουν κάποιον νομικό μηχανισμό που να είναι σε θέση να αμφισβητήσει τη νομιμότητα Ψηφισμάτων που, χωρίς αμφιβολία, αντιπροσωπεύουν δύσκολους πολιτικούς συμβιβασμούς. Αλλά αυτού του είδους ο μηχανισμός ελέγχου θα ήταν σίγουρα η ιδανική λύση και το ΔΕΚ, τουλάχιστον, θα τον είχε αναφέρει.

Φαίνεται πως η λύση δεν είναι άλλη από την ανάπτυξη από την ΕΕ και τα ΗΕ ενός συστήματος ικανού να πληροί τις απαιτήσεις του ΔΕΚ για ορθή διεξαγωγή της δίκης. Θα πρέπει, λοιπόν, να αναπτυχθεί ένα νέο σύστημα που θα παράσχει έναν αποτελεσματικό και νομικά αποδεκτό τρόπο σε παγκόσμια βάση, το οποίο θα συνδυάζει τον σκοπό της καταπολέμησης της τρομοκρατίας και μια διαδικασία ικανή να πληροί τις βασικές απαιτήσεις των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και της κυριαρχίας του δικαίου που τώρα απαιτούνται σε όλη την επικράτεια της ΕΕ ως αποτέλεσμα της απόφασης αυτής.