

ΕΦΑΡΜΟΓΕΣ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ

ΕΤΟΣ ΙΘ' 2006 - ΤΕΥΧΟΣ ΙΙ

ΑΝΑΤΥΠΟ
OFFPRINT



ΕΚΔΟΣΕΙΣ ΑΝΤ. Ν. ΣΑΚΚΟΥΛΑ

**«ΕΞΥΠΝΕΣ ΚΥΡΩΣΕΙΣ» ΚΑΙ ΚΟΙΝΟΤΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ:
ΤΟ «ΜΕΤΕΩΡΟ ΒΗΜΑ» ΤΟΥ ΚΟΙΝΟΤΙΚΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗ**

Σκέψεις με αφορμή τις αποφάσεις του ΠΕΚ

Kadi και Yusuf/Al Barakaat της 21ης Σεπτεμβρίου 2005

Ρεβέκκα-Εμμανουέλα Παπαδοπούλου

Δ.Ν., Δικηγόρος Αθηνών

Ειδική Επιστήμων Τομέα Διεθνών Σπουδών

της Νομικής Σχολής του Πανεπιστημίου Αθηνών

Εισαγωγή

Η επιβολή κυρώσεων κατά τρίτων κρατών είναι μια πρακτική στην οποία έχει καταφύγει αρκετά συχνά στο παρελθόν η Ευρωπαϊκή Κοινότητα σε περιπτώσεις κρίσεων στις σχέσεις της με τα κράτη αυτά. Η φύση και το περιεχόμενο των κυρώσεων καθορίζονταν κατά κανόνα από τις διαστάσεις της κρίσης και την ένταση που επιθυμούσε να προσδώσει στην αντίδρασή της η Κοινότητα. Τα μέτρα αυτά αποφασίζονταν συνήθως στο πλαίσιο της κοινής εμπορικής πολιτικής –που εμπίπτει στην αποκλειστική αρμοδιότητα της Κοινότητας, άρ. 133 ΕΚ¹– και συνίστατο σε οικονομικό αποκλεισμό (embargo), είτε στο σύνολο των συναλλαγών της Κοινότητας με το οικείο κράτος είτε στις εισαγωγές/εξαγωγές ορισμένων προϊό-

1. Βλ. D. Sinou, Les sanctions communautaires à l'égard des pays tiers, in L. Picchio-Forlati-L.-A. Sicilianos, Les sanctions économiques en droit international, RCADI 2004, σελ. 603-635, σελ. 614. Σε ορισμένες περιπτώσεις, όπου τα κυρωτικά μέτρα έβαιναν πέραν του πεδίου της εμπορικής πολιτικής, είχαν ως νομική βάση και το παλαιό άρθρο 235 (νυν 308) ΕΚ, το οποίο αφορά την ανάληψη κοινοτικών δράσεων αναγκαίων για την υλοποίηση ενός εκ των στόχων της Κοινότητας, όταν δεν προβλέπεται σχετική αρμοδιότητα της Κοινότητας, βλ. J. Auvret-Finck, Les procédures de sanctions internationales en vigueur dans l'ordre interne de l'Union européenne et la défense des droits de l'homme dans le monde, RTDE 2003, σελ. 1-21, σελ. 7.

ντων ζωτικής σημασίας², ή ακόμη στην αναστολή της κοινοτικής βοήθειας ή των προγραμμάτων συνεργασίας με το κράτος αυτό³.

Η πρακτική αυτή εμπλουτίσθηκε και τελειοποιήθηκε κατά τη δεκαετία του 1990, υπό την πίεση των διεθνών εξελίξεων (πόλεμος του Κόλπου, διαμελισμός της Γιουγκοσλαβίας, εμφύλιοι πόλεμοι και φυλετικές εκκαθαρίσεις σε κράτη της αφρικανικής ηπείρου) και στο γενικότερο πλαίσιο του μετασχηματισμού της Ευρωπαϊκής Κοινότητας σε Ευρωπαϊκή Ένωση, δηλαδή σε ένα συνολικό θεσμικό οικοδόμημα που δεν αρκείται πλέον στη διαχείριση της οικονομίας αλλά στοχεύει στη δημιουργία μιας κοινής εξωτερικής πολιτικής, η οποία θα υποκατασταθεί μακροπρόθεσμα στη συλλογική δράση των κρατών μελών⁴. Την περίοδο αυτή, οι περιπτώσεις επιβολής κυρώσεων κατά τρίτων κρατών αυξήθηκαν σημαντικά⁵, ο δε μηχανισμός υιοθέτησής τους εγκατέλειψε το πεδίο της εμπορικής πολιτικής⁶, καθώς η Συνθήκη του Μάαστριχτ εισήγαγε ειδικές νομικές βάσεις που επιτρέπουν την επιβολή κυρώσεων σε δύο επίπεδα: αφενός, το πολιτικό –μέσω Κοινών θέσεων και Κοινών Δράσεων της ΚΕΠΠΑ, βλ. άρθρα 14 και 15 ΕΕ– και, αφετέρου, το οικονομικό –μέσω κοινοτικών κανονισμών που υιοθετούνται βάσει των άρθρων 301 και 60 ΕΚ, τα οποία προβλέπουν ακριβώς τη λήψη των απαραίτητων μέτρων για την υλοποίηση των πράξεων της ΚΕΠΠΑ με τις οποίες αποφασίζεται ο περιορισμός ή η διακοπή των οικονομικών σχέσεων με τρίτα κράτη⁷.

Θα πρέπει τέλος να τονισθεί ότι η επιβολή κυρώσεων κατά τρίτων κρατών, αν και δεν αποκλείεται να αποφασίζεται αυτόνομα από την ίδια την Ευρωπαϊκή

2. Βλ. π.χ. την επιβολή εμπάργκο κατά της Αργεντινής την περίοδο της κρίσης των νήσων Φώκλαντ με τον κανονισμό 877/83, ΕΕ L 102, σελ. 1.
3. Βλ. τη δέσμη κυρωτικών μέτρων που έλαβε η Κοινότητα κατά της Γιουγκοσλαβίας το 1991, σε J. Rideau, *Le rôle de l'Union européenne en matière de protection des droits de l'homme*, RCADI 1997, σελ. 419.
4. Βλ. Ν. Σκανδάμη, *Ευρωπαϊκό Δίκαιο, Ι, Θεσμοί της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, Αθήνα, εκδ. Σάκκουλα, 2003, σελ. 100 επ. Πράγματι, η σε βάθος μελέτη των μηχανισμών λειτουργίας και δράσης που οργανώνουν οι συνθήκες στον τομέα της εξωτερικής πολιτικής καταδεικνύει ακριβώς τη μετάβαση από ένα πλαίσιο χαλαρής συνύπαρξης και διαβούλευσης προς έναν αυστηρά δομημένο χώρο Διαρκούς Συνεργασίας, βλ. αναλυτικά Ρ.-Ε. Παπαδοπούλου, *Η συνεργασία στο δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Προς μια τυπολογία*, εκδ. Σάκκουλα, 2005, σελ. 40-74.
5. Βλ. F. Vincenzetti, *Le «human rights clauses» nell'adozione di sanzioni comunitarie*, *Il Diritto dell'Unione Europea* 2005, σελ. 337-358, υποσημ. υπ' αρ. 1.
6. Εξακολουθεί πάντως να υφίσταται η δυνατότητα επιβολής κυρώσεων εμπορικού χαρακτήρα επί τη βάση του άρθρου 133 ΕΚ.
7. Για το μηχανισμό αυτό βλ. λεπτομερώς J. Rideau, *Le rôle de l'Union européenne en matière de protection des droits de l'homme*, όπ. παρ., σελ. 437 επ.

Ένωση, εντάσσεται συχνά στο πλαίσιο του διεθνούς κυρωτικού μηχανισμού που ενεργοποιεί το Συμβούλιο Ασφαλείας των Ηνωμένων Εθνών (εφεξής: ΣΑ(ΗΕ)) μέσω των Ψηφισμάτων που υιοθετεί. Είναι έτσι σύνηθες η επιβολή κυρώσεων κατά τρίτου κράτους να εκκινεί από ένα Ψήφισμα του ΣΑ(ΗΕ), το περιεχόμενο του οποίου στη συνέχεια αναπαράγει μια Κοινή Θέση του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης και υλοποιεί τελικώς ένας κοινοτικός κανονισμός⁸.

Η πρακτική αυτή έχει σήμερα γενικευθεί, στο βαθμό που η επιβολή κυρώσεων θεωρείται ένας τρόπος προάσπισης της διεθνούς νομιμότητας –της οποίας μετέχει και η Ευρωπαϊκή Ένωση– έναντι απειλών που έχουν πλέον λάβει «παγκοσμιοποιημένες» διαστάσεις, όπως οι σοβαρές παραβιάσεις ανθρωπίνων δικαιωμάτων στο πλαίσιο ολοκληρωτικών καθεστώτων, οι πρακτικές εθνικών εκκαθαρίσεων, ακόμη δε περισσότερο οι τρομοκρατικές επιθέσεις, ιδίως μετά την 11η Σεπτεμβρίου 2001. Η διαχείριση της «απάντησης» που δίδεται στις απειλές αυτές έχει πλέον καταστεί ζήτημα διεθνούς ενδιαφέροντος και καθιστά αναγκαία την εμπλοκή, σε διαφορετικούς βαθμούς και επίπεδα, της διεθνούς, της ευρωπαϊκής-κοινοτικής και των εθνικών εννόμων τάξεων. Εξάλλου, η φύση των νέων αυτών απειλών έχει οδηγήσει στη διαμόρφωση μιας «νέας γενιάς» κυρώσεων, οι οποίες χαρακτηρίζονται ως «έξυπνες κυρώσεις» (smart sanctions) υπό την έννοια ότι στοχεύουν να πλήξουν αποκλειστικά το καθεστώς του βαλλόμενου κράτους και δη τα ηγετικά στελέχη του και όσα άτομα συνδέονται άμεσα ή έμμεσα προς αυτό, χωρίς να εξουθενώσουν οικονομικά τον πληθυσμό του. Από τη φύση τους έτσι οι έξυπνες κυρώσεις επιβάλλονται κατά φυσικών ή νομικών προσώπων και εμμέσως μόνο κατά κρατών, γεγονός που συνιστά αναμφισβήτητα μια σημαντική εξέλιξη στο πεδίο του διεθνούς δικαίου.

Στο πλαίσιο αυτής της σύνθετης και πολυεπίπεδης νομικής εικόνας, η επιβολή κυρώσεων δια της εμπλοκής περισσότερων εννόμων τάξεων θέτει δυσχερή νομικά ζητήματα. Εξάλλου, στο βαθμό που η νέα γενιά των «έξυπνων κυρώσεων» στοχεύει πλέον σε άτομα και όχι σε κράτη, θέτει πιο επιτακτικά απ' ό,τι στο παρελθόν το ζήτημα της προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων και της άσκησης ενός αποτελεσματικού δικαιοδοτικού ελέγχου, τα οποία συνιστούν στοιχεία εγγενή μιας κοινότητας δικαίου με προωθημένη δομή όπως είναι η Ευρωπαϊκή Κοινότητα.

Οι υποθέσεις Yassin Abullah Kadi (εφεξής: Kadi) και Ahmed Ali Yusuf/Al

8. Ο F. Naud περιγράφει εύστοχα το μηχανισμό αυτό ως ένα «βαλς σε τρεις χρόνους», L'embargo: une valse à trois temps, Nations Unies, Union européenne et Etats membres, RMCUE 1997, σελ. 25-33.

Barakaat International Foundation (εφεξής: Yusuf)⁹ ανέδειξαν όλα τα παραπάνω ζητήματα στην πράξη (I). Οι απαντήσεις που έδωσε το ΠΕΚ προδίδουν την αμνηχανία του κοινοτικού δικαστή, ο οποίος κλήθηκε να συναρμόσει όλες τις προαναφερθείσες παραμέτρους χωρίς, κατά τη γνώμη μας, να παράσχει ικανοποιητικές και ολοκληρωμένες απαντήσεις (II).

I. Πραγματικό και νομικό πλαίσιο

Απλές όσον αφορά στο ιστορικό τους (1), οι υποθέσεις Kadi και Yusuf έθεσαν με ενάργεια σημαντικά νομικά ζητήματα, προκαλώντας μια ενδιαφέρουσα νομική αντιπαράθεση μεταξύ των προσφευγόντων και των κοινοτικών οργάνων (2).

1. Το πλέγμα των επίμαχων μέτρων

Αφορμή για την έκδοση των υπό εξέταση αποφάσεων υπήρξε η επιβολή κυρώσεων κατά του καθεστώτος των Ταλιμπάν στο Αφγανιστάν. Ο ολοκληρωτικός χαρακτήρας του καθεστώτος καθώς και οι επιβεβαιωμένες σχέσεις του με τρομοκρατικές οργανώσεις, μεταξύ των οποίων η Αλ Κάιντα, οδήγησαν τη διεθνή κοινότητα ήδη από το 1999 στην επιβολή ενός πλέγματος κυρώσεων οι οποίες κλιμακώθηκαν μετά την εκδήλωση των τρομοκρατικών επιθέσεων της 11.9. 2001. Το ΣΑ (ΗΕ) υιοθέτησε 5 διαδοχικά Ψηφίσματα, τα οποία στη συνέχεια έλαβαν τη μορφή συγκεκριμένων κυρώσεων στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Το πλέγμα των βασικών διεθνών, ενωσιακών και κοινοτικών πράξεων έχει σχηματικά ως εξής¹⁰:

– Το Ψήφισμα του ΣΑ(ΗΕ) 1267(1999) της 15.10.1999 καταδίκασε την ενεργό συμμετοχή του καθεστώτος των Ταλιμπάν στη διεθνή τρομοκρατία, δια της υποδοχής και εκπαίδευσης μελλοντικών τρομοκρατών στο έδαφος του Αφγανιστάν καθώς και δια της παροχής καταφυγίου στον Οσάμα Μπιν Λάντεν, και αποφάσισε τη δέσμευση των κεφαλαίων και των λοιπών οικονομικών πόρων που ανήκαν στους Ταλιμπάν ή ελέγχονταν από αυτούς. Συνέστησε δε ειδική επιτροπή, η οποία θα μεριμνούσε για την εφαρμογή των κυρώσεων («επιτροπή κυρώσεων»).

Στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, το Συμβούλιο συμμορφώθηκε με το Ψήφισμα μέσω της Κοινής Θέσης 1999/227/ΚΕΠΠΑ¹¹, η οποία εξειδικεύθηκε με τον

9. Yassin Abdullah Kadi, T-315/01, Ahmed Ali Yusuf και Al Barakaat International Foundation, T-306/01, αποφάσεις της 21.9.2005, Συλλ. 2005.

10. Αρκούμεστε εδώ στην παρουσίαση των βασικότερων πράξεων. Για μια λεπτομερέστετη παράθεση του συνόλου των πράξεων βλ. τις αποφάσεις Kadi, σκ. 10-36, και Yusuf, σκ. 10-41.

11. ΕΕ L 294, σελ. 1.

κανονισμό 337/2000 περί απαγόρευσης πτήσεων και παγώματος κεφαλαίων και άλλων οικονομικών πόρων σχετικών με τους Ταλιμπάν¹².

– Με το Ψήφισμα 1333 (2000) της 19.12.2000 το ΣΑ(ΗΕ) αποφάσισε την ενίσχυση των κυρώσεων, προβλέποντας την κατάρτιση πίνακα στον οποίο θα αναγράφονταν άτομα και οργανώσεις που θεωρούνταν συνδεόμενες με τον Οσάμα Μπιν Λάντεν. Για την εφαρμογή του Ψηφίσματος αυτού το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης εξέδωσε την Κοινή Θέση 2001/154/ΚΕΠΠΑ¹³ και, βάσει αυτής, τον κανονισμό 467/2001¹⁴, ο οποίος επέβαλε δέσμευση κεφαλαίων και οικονομικών πόρων συγκεκριμένων φυσικών και νομικών προσώπων βάσει καταλόγου, η κατάρτιση και η ενημέρωση του οποίου εναπόκειται στην επιτροπή κυρώσεων του ΣΑ(ΗΕ). Στον κατάλογο των προσώπων τα κεφάλαια των οποίων δεσμεύονταν περιελήφθησαν ο Ali Yusuf και η εταιρεία Al Barakaat International Foundation και ο Yassin Abdullah Kadi. Τα πρόσωπα αυτά περιελήφθησαν στη συνέχεια¹⁵ στο παράρτημα του κανονισμού 467/2001.

– Το Ψήφισμα 1390(2002) της 16.1.2002 προέβλεπε τη συνέχιση εφαρμογής των μέτρων που ήταν ήδη σε ισχύ, ιδίως της δέσμευσης κεφαλαίων, ενώ σε εκτέλεσή του το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης εξέδωσε την Κοινή Θέση 2002/402/ΚΕΠΠΑ¹⁶ και τον κανονισμό 881/2002, ο οποίος αντικατέστησε τον κανονισμό 467/2001 διατηρώντας τη δέσμευση κεφαλαίων των συγκεκριμένων προσώπων^{17, 18}.

2. Τα νομικά ζητήματα και τα επιχειρήματα των διαδίκων

Οι αιτούντες, αφενός ο Yassin Abdullah Kadi και αφετέρου οι Ali Yusuf και Al Barakaat International Foundation, άσκησαν ενώπιον του ΠΕΚ προσφυγές ζητώ-

12. ΕΕ L 43, σελ. 1.

13. ΕΕ L 57, σελ. 1.

14. ΕΕ L 67, σελ. 1. Με τον κανονισμό 467/2001 καταργήθηκε ο προηγούμενος κανονισμός 337/2000.

15. Με τους κανονισμούς της Επιτροπής 2199/2001 της 12.11.2001, ΕΕ L 295, σελ. 16, και 2062/2001 της 19.10.2001, ΕΕ L 295, σελ. 25, αντίστοιχα.

16. ΕΕ L 139, σελ. 4.

17. ΕΕ L 139, σελ. 9.

18. Η νομική αυτή εικόνα συμπληρώθηκε με την υιοθέτηση δύο ακόμα Ψηφισμάτων του ΣΑ(ΗΕ) –1452(2002) της 20.12.2002 και 1455(2003) της 17.1.2003–, με τα οποία προβλέπονταν ορισμένες παρεκκλίσεις και εξαιρέσεις από τη δέσμευση κεφαλαίων, ιδίως για ανθρωπιστικούς λόγους. Τα Ψηφίσματα αυτά μεταφέρθηκαν στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης με την Κοινή Θέση 2003/140/ΚΕΠΠΑ, ΕΕ L 53, σελ. 62, η οποία εξειδικεύθηκε με τον κανονισμό 561/2003, ΕΕ L 82, σελ. 1.

ντας την ακύρωση του κανονισμού 467/2001, με τον οποίο επιβλήθηκε η δέσμευση των κεφαλαίων συγκεκριμένων φυσικών και νομικών προσώπων, και των κανονισμών της Επιτροπής 2062/2001 και 2199/2001, με τους οποίους προστέθηκαν τα ονόματά τους στο παράρτημα του εν λόγω κανονισμού.

Η αντικατάσταση του κανονισμού 467/2001, μετά την άσκηση της προσφυγής, από τον κανονισμό 881/2002, ο οποίος είχε το ίδιο περιεχόμενο, θεωρήθηκε από όλους τους διαδίκους αλλά και από το ίδιο το Δικαστήριο ότι δεν επηρέασε την εξέλιξη της διαδικασίας και οι προσφυγές θεωρήθηκαν ότι στρέφονταν κατά του νέου αυτού κανονισμού βάσει της *«αρχής της ορθής απονομής της δικαιοσύνης και της οικονομίας της διαδικασίας»*^{19, 20}.

Δύο ήταν οι κεντρικοί άξονες των λόγων ακυρώσεως που προέβαλαν οι προσφεύγοντες ενώπιον του Πρωτοδικείου: αφενός, η αναρμοδιότητα του Συμβουλίου να υιοθετήσει τον προσβαλλόμενο κανονισμό περί δέσμευσης κεφαλαίων και το, συνδεόμενο προς αυτήν, θέμα της αναζήτησης της κατάλληλης νομικής βάσης ενός τέτοιου κανονισμού. Αφετέρου, η προσβολή των θεμελιωδών δικαιωμάτων τους, λόγος που παραπέμπει εμμέσως στο ζήτημα του ελέγχου νομιμότητας στον οποίο υπόκεινται οι κοινοτικοί κανονισμοί επιβολής κυρώσεων που υιοθετούνται σε εκτέλεση Ψηφισμάτων του ΣΑ (ΗΕ). Ειδικότερα:

(1) Οι προσφεύγοντες υποστήριξαν²¹ ότι το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης δεν ήταν αρμόδιο για την έκδοση κανονισμού που επέβαλλε δέσμευση κεφαλαίων και δη με την τριπλή νομική βάση των άρθρων 301 ΕΚ –που προβλέπει την υλοποίηση, σε κοινοτικό επίπεδο, των οικονομικών κυρώσεων κατά τρίτων κρατών που αποφασίζονται στο πλαίσιο της ΚΕΠΠΑ–, 60 ΕΚ –που αφορά ειδικότερα την επιβολή κυρώσεων ως προς τις κινήσεις κεφαλαίων και τις πληρωμές– και 308 ΕΚ, το οποίο προβλέπει την ανάληψη ενεργειών που, αν και αναγκαίες

19. Kadi, σκ. 53, Yusuf, σκ. 73.

20. Εξάλλου, το Δικαστήριο δέχθηκε άνευ ετέρου το παραδεκτό των αιτήσεων θεωρώντας ότι ο προσβαλλόμενος κανονισμός αφορούσε τους προσφεύγοντες άμεσα και ατομικά –Kadi, σκ. 54, Yusuf-Al Barakat, σκ. 73–, χωρίς να εξετάσει τα ζητήματα που έθετε, ως προς το χαρακτηρισμό της προσβαλλόμενης πράξης –κανονισμός ή δέσμη ατομικών αποφάσεων–, το γεγονός ότι η αναφορά στους προσφεύγοντες περιλαμβανόταν σε παράρτημα και όχι στο κείμενο του κανονισμού. Βλ. σχετικά D. Simon/Fl. Mariatte, *Le Tribunal de première instance des Communautés: Professeur de droit international?*, Europe, Δεκέμβριος 2005, σελ. 6-10, σελ. 6.

21. Ο λόγος αυτός προβλήθηκε και αναπτύχθηκε γραπτώς από τους προσφεύγοντες στην υπόθεση Yusuf, βλ. σκ. 80-84. Στην υπόθεση Kadi, ο προσφεύγων προέβαλε το λόγο αυτό στο υπόμνημα απάντησής του και στη συνέχεια παραιτήθηκε από αυτόν, το Πρωτοδικείο τον εξέτασε όμως αυτεπαγγέλτως ως δημοσίας τάξεως, παρ. 61.

για την πραγματοποίηση των στόχων της Κοινότητας, δεν προβλέπονται ρητώς στη Συνθήκη. Σύμφωνα με το επιχείρημα αυτό, οι επίδικες κυρώσεις δεν επιβάλλονταν κατά τρίτου κράτους όπως συμβαίνει π.χ. στην περίπτωση του εμπάργκο, αλλά κατά συγκεκριμένων ατόμων, υλοποιώντας τη βούληση του ΣΑ(ΗΕ) να καταστείλει τη διεθνή τρομοκρατία, η δε Συνθήκη ΕΚ δεν παρέχει στο Συμβούλιο την εξουσία επιβολής οιασδήποτε κυρώσεων κατά πολιτών της Ευρωπαϊκής Ένωσης²², καθώς μια τέτοια εξουσία δεν είναι αναγκαία για την υλοποίηση ενός εκ των σκοπών της Κοινότητας²³. Κατά τούτο, τα άρθρα 301, 60 και 308 ΕΚ δεν παρείχαν, κατά τους προσφεύγοντες, στο Συμβούλιο την εξουσία υιοθέτησης του προσβαλλομένου κανονισμού.

Το Συμβούλιο²⁴ υποστήριξε ότι διέθετε εξουσία να υιοθετήσει τον προσβαλλόμενο κανονισμό, επειδή αυτός κατ' ουσίαν στόχευε στην «*άσκηση οικονομικού και χρηματοπιστωτικού καταναγκασμού για πολιτικούς λόγους*»²⁵, που συνιστά σκοπό της Συνθήκης ΕΚ συναρτώμενο εμμέσως προς την ελεύθερη κυκλοφορία των κεφαλαίων και τη διατήρηση ανόθευτου ανταγωνισμού, ενώ, εξάλλου, η αρμοδιότητά του συνδεόταν και προς την υλοποίηση των ευρύτερων στόχων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ένας εκ των οποίων είναι «*η διατήρηση της ειρήνης και η ενίσχυση της διεθνούς ασφάλειας σύμφωνα με τις αρχές του Καταστατικού Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών*»²⁶. Το δε γεγονός ότι οι επίμαχες κυρώσεις έπλητταν φυσικά και νομικά πρόσωπα και όχι συγκεκριμένο κράτος αντανάκλouse, κατά το Συμβούλιο, την εξέλιξη της διεθνούς πρακτικής, η οποία δεν συνδέει τις κυρώσεις προς ορισμένη χώρα ή έδαφος, αλλά αναφέρεται πλέον γενικά σε τρομοκρατικές ομάδες και άτομα, και για το λόγο αυτό προκρίνει τις «έξυπνες κυρώσεις» που στρέφονται κατά ατόμων επικίνδυνων για τη διεθνή ασφάλεια και όχι κατά αθώων πολιτών²⁷. Τέλος, το Συμβούλιο τόνισε ότι η προσφυγή στην τριπλή νομική βάση των άρθρων 301, 60 και 308 ΕΚ κατέστη αναγκαία, στην περίπτωση του

22. Ο προσφεύγων Ali Yusuf είχε σουηδική υπηκοότητα, ενώ η εταιρεία Al Barakaat International Foundation είχε την έδρα της στη Στοκχόλμη.

23. Yusuf, σκ. 81-82, 84.

24. Το Δικαστήριο έκρινε ως άνευ αντικειμένου τις προσφυγές στο βαθμό που αυτές ζητούσαν την ακύρωση των κανονισμών της Επιτροπής, δια των οποίων είχαν περιληφθεί τα ονόματα των προσφευγόντων στον αρχικό κανονισμό 467/2001. Παρά ταύτα, η Επιτροπή συμμετείχε στη διαδικασία και ανέπτυξε τα επιχειρήματά της, θεωρούμενη ως παρεμβαίνουσα υπέρ του Συμβουλίου, Kadi σκ. 57, Yusuf σκ. 76.

25. Kadi, σκ. 89, Yusuf, σκ. 89.

26. Κατ' άρθρο 11 παρ. 1, τρίτη περίπτωση, της Συνθήκης ΕΕ.

27. Kadi, σκ. 68, Yusuf, σκ. 94.

νέου κανονισμού 881/2002²⁸, επειδή αυτός αντανάκλούσε τη διαφορά στη στόχευση των κυρώσεων του ΣΑ(ΗΕ) οι οποίες, ενώ επιβλήθηκαν αρχικά κατά του καθεστώτος των Ταλιμπάν, στη συνέχεια στράφηκαν κατά τρομοκρατικών ομάδων ανεξαρτήτως σύνδεσης προς συγκεκριμένο κράτος²⁹, με αποτέλεσμα να καταστεί ανεπαρκής η νομική βάση των άρθρων 301 και 60 ΕΚ, τα οποία αφορούν σε κυρώσεις «κατά τρίτου κράτους»³⁰.

(ii) Κατά δεύτερο λόγο, οι προσφεύγοντες καταλόγισαν στην προσβαλλόμενη πράξη προσβολή των θεμελιωδών τους δικαιωμάτων, ιδίως της προστασίας της ιδιοκτησίας τους –υπό την έννοια της ελεύθερης διάθεσης των περιουσιακών τους στοιχείων–, των δικαιωμάτων άμυνας, και δη του δικαιώματος ακρόασης, και του δικαιώματος αποτελεσματικού δικαστικού ελέγχου. Υποστήριξαν, ειδικότερα, ότι ο κανονισμός επιβολής κυρώσεων υπόκειται, ως κοινοτική πράξη, σε έλεγχο νομιμότητας, και δη για παραβιάσεις των θεμελιωδών δικαιωμάτων³¹. προέβλεπε επίσης ότι η δέσμευση των οργάνων της Κοινότητας για τη μεταφορά των Ψηφισμάτων του ΣΑ (ΗΕ) δεν είναι απόλυτη αλλά παραμένει μόνο στη σφαίρα του δημοσίου διεθνούς δικαίου, και ότι η μεταφορά των Ψηφισμάτων στην εσωτερική νομοθεσία των κρατών μελών του ΟΗΕ πρέπει να γίνεται «*τηρουμένων των συνταγματικών τους διατάξεων και των θεμελιωδών αρχών του δικαίου*»³². Αντίθετα, το Συμβούλιο και η Επιτροπή τόνισαν ότι η έκδοση του προσβαλλόμενου κανονισμού συνιστούσε άσκηση δέσμιας αρμοδιότητας, επειδή η Κοινότητα υποχρεούται να εφαρμόζει, στους τομείς αρμοδιότητάς της, τα Ψηφίσματα του ΣΑ(ΗΕ) χωρίς να έχει τη δυνατότητα να τροποποιήσει το περιεχόμενό τους³³. Επικαλέστηκαν δε τη νομολογία του ΔΕΚ, σύμφωνα με την οποία η Κοινότητα, αν και δεν είναι η ίδια μέλος του ΟΗΕ, υποχρεούται να εφαρμόζει τις υποχρεώσεις που υπέχουν τα κράτη μέλη της ως μέλη των Ηνωμένων Εθνών³⁴.

28. Σε αντίθεση με τον αρχικό κανονισμό 467/2001, ο οποίος είχε ως νομική βάση μόνο τα άρθρα 301 και 60 ΕΚ.

29. Ψηφίσματα 1333(2000) και 1390(2002), αντίστοιχα.

30. Εξάλλου, το Συμβούλιο επικαλέστηκε αρκετές περιπτώσεις προσφυγής στο άρθρο 308 ΕΚ σε τομείς όπου η Συνθήκη δεν προέβλεπε ρητώς ενέργεια της Κοινότητας (Kadi σκ. 71, Yusuf σκ. 95) αλλά ακόμα και στον τομέα της επιβολής κυρώσεων, όταν αυτές έβαιναν πέραν του πεδίου της κοινής εμπορικής πολιτικής (Kadi σκ. 73, Yusuf σκ. 97).

31. Kadi σκ. 150.

32. Yusuf σκ. 201-202.

33. Kadi σκ. 153, Yusuf σκ. 206.

34. Kadi σκ. 158, Yusuf σκ. 210. Αν και η νομολογία αυτή αφορούσε σε περιπτώσεις επιβολής εμπάργκο στο πλαίσιο της κοινής εμπορικής πολιτικής κατ' άρ. 133 ΕΚ, τα κοινοτικά όργανα προέβλεπε ότι ισχύει και στην περίπτωση επιβολής περιορισμών στις κινήσεις κεφαλαίων.

Στο πλαίσιο αυτό, η μη συμμόρφωσή της με τα Ψηφίσματα του ΣΑ(ΗΕ) θα συνιστούσε αθέτηση των διεθνών της υποχρεώσεων, των διεθνών δεσμεύσεων των κρατών μελών της και του καθήκοντος έντιμης συνεργασίας κρατών μελών και Κοινότητας κατ' άρ. 10 ΕΚ³⁵. Σύμφωνα με την επιχειρηματολογία αυτή, οι πράξεις που μεταφέρουν στην κοινοτική έννομη τάξη Ψηφίσματα του ΣΑ(ΗΕ) απολαύουν ενός «τεκμηρίου νομιμότητας»³⁶ που εμποδίζει την άσκηση πλήρους δικαιοδοτικού ελέγχου επ'αυτών: ένας τέτοιος έλεγχος –ο οποίος θα ισοδυναμούσε με παρεμπόμποντα έλεγχο της νομιμότητας των ίδιων των Ψηφισμάτων– θα προκαλούσε, κατά τη διατύπωση του Συμβουλίου και της Επιτροπής, «μείζονες διαταράξεις στις διεθνείς σχέσεις της Κοινότητας»³⁷. Επ' αυτής της βάσεως τα κοινοτικά όργανα αντέκρουσαν στη συνέχεια τα επιχειρήματα περί προσβολής των θεμελιωδών δικαιωμάτων των προσφευγόντων.

II. Η κρίση του κοινοτικού δικαστή: μια σύνθετη θεωρητική κατασκευή με ασαφή νομικά ερείσματα

Οι αποφάσεις Kadi και Yusuf καταδεικνύουν ότι ο κοινοτικός δικαστής αντιμετώπισε τα σημαντικά νομικά ζητήματα που ετέθησαν αποστασιοποιούμενος από το πλαίσιο των συγκεκριμένων διαφορών³⁸. Ανέλυσε διεξοδικά τις παραμέτρους των διαφορών σε δύο αποφάσεις σχεδόν πανομοιότυπες στη διατύπωσή τους, που είναι εμφανές ότι στοχεύουν στην οικοδόμηση ενός γενικού θεωρητικού υποβάθρου σε ό,τι αφορά στη σχέση μεταξύ διεθνούς και κοινοτικής έννομης τά-

ων βάσει των άρθρων 60 και 301 ΕΚ, «λαμβάνομένης υπόψη της εξελίξεως των αρμοδιοτήτων της Κοινότητας» στον τομέα των κυρώσεων.

35. Kadi, σκ. 160, Yusuf, σκ. 215.

36. Kadi, σκ. 161, Yusuf, σκ. 212.

37. Kadi, σκ. 162-163, Yusuf, σκ. 219.

38. Στο σημείο αυτό, είναι αναπόφευκτη η σύγκριση των αποφάσεων αυτών με τη Διάταξη του ΠΕΚ στην υπόθεση Royal Olympic Cruises, T-201/99, Συλλ. 2000, I-4005, στην οποία ετέθησαν εξίσου σημαντικά ζητήματα επ' αφορμή των κυρώσεων που επεβλήθησαν κατά της Ομοσπ. Δημοκρατίας της Γιουγκοσλαβίας το 1999 με Κοινές Θέσεις και εξειδικεύθηκαν με κοινοτικούς κανονισμούς, χωρίς μάλιστα την προηγούμενη έκδοση Ψηφίσματος του ΣΑ(ΗΕ). Στην υπόθεση αυτή, το Πρωτοδικείο απέφυγε επιμελώς να εξετάσει τα ζητήματα της αλυσιδωτής ευθύνης της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της Ευρωπαϊκής Κοινότητας για τη συμμετοχή τους στην παράνομη ένοπλη επέμβαση του ΝΑΤΟ στη χώρα αυτή, υιοθετώντας μian ιδιαίτερα περιοριστική προσέγγιση που επικεντρώθηκε στο πλαίσιο της συγκεκριμένης διαφοράς και αγνοώντας όλα τα επιχειρήματα των αιτουσών εταιρειών εκ του διεθνούς και του κοινοτικού δικαίου. Βλ. R.-E. Papadopoulou, The Royal Olympic Cruises case: a «skeleton in the cupboard» of the European Court of Justice ? RHDJ 58(2005), σελ. 213-234.

ξης (1)³⁹, αλλά και στην έκταση του ελέγχου νομιμότητας στον οποίο υπόκεινται οι κοινοτικές πράξεις που επιβάλλουν έξυπνες κυρώσεις σε εκτέλεση Ψηφισμάτων του ΣΑ (ΗΕ) (2). Εντούτοις, παρά το φιλόδοξο αυτό εγχείρημα του Πρωτοδικείου, οι αποφάσεις του προδίδουν έντονη αμυχανία και στερούνται προβληματισμού σχετικά με το βαθύτερο ζήτημα που αφορά, κατά τη γνώμη μας, το ίδιο το φαινόμενο των αλληπάλληλων κυρώσεων, που εκκινούν ως διεθνείς για να καταλήξουν κοινοτικές, αλλά και τις έννομες συνέπειες που επιφέρει το φαινόμενο αυτό, ιδίως ως προς την ποιότητα και την έκταση του δικαιοδοτικού ελέγχου στον οποίο υπόκεινται.

1. «Έξυπνες» κοινοτικές κυρώσεις σε εκτέλεση Ψηφισμάτων του ΣΑ(ΗΕ)

α. Υπάρχει κοινοτική αρμοδιότητα για την επιβολή έξυπνων κυρώσεων;

Στις αποφάσεις του Πρωτοδικείου, το ζήτημα της ύπαρξης αρμοδιότητας της Κοινότητας για την επιβολή «έξυπνων κυρώσεων» διέρχεται, όπως είναι αναμενόμενο, από την αναζήτηση της νομικής βάσης για την άσκηση μιας τέτοιας αρμοδιότητας⁴⁰. Το δικαστήριο ανέλυσε την εξέλιξη της διεθνούς πρακτικής εστιάζοντας στις έξυπνες κυρώσεις, οι οποίες, λόγω της διαφορετικής στόχευσής τους σε σχέση με τις παραδοσιακές κυρώσεις τύπου εμπάργκο, οδηγούν στη διαφοροποίηση της νομικής τους βάσης σε κοινοτικό επίπεδο. Το δικαστήριο τόνισε ότι οι έξυπνες κυρώσεις συνίστανται σε επιλεκτικά μέτρα που αφορούν καταρχήν συγκεκριμένα άτομα, μέσω όμως αυτών πλήττουν τα κράτη στο καθεστώς των οποίων ανήκουν τα άτομα αυτά. Υιοθετώντας δε μια ευρεία ερμηνευτική προσέγγιση έκρινε ότι στην κατηγορία των έξυπνων κυρώσεων εντάσσονται και εκείνες που επιβάλλονται κατά ατόμων και οντοτήτων που συνδέονται ή ελέγχονται από την ηγεσία μιας χώρας, ακόμα και όταν ελλείπει ο σύνδεσμος προς το έδαφος της χώρας αυτής⁴¹.

39. Δεν είναι τυχαίος ο καυστικός χαρακτηρισμός που χρησιμοποιούν οι D. Simon/Fl. Mariatte στον τίτλο του προαναφερθέντος σχολίου τους επί των εν λόγω αποφάσεων: «Το Πρωτοδικείο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων: Καθηγητής διεθνούς δικαίου;»).

40. Είναι αξιοσημείωτο ότι, ενώ το δικαστήριο έκρινε προκαταρκτικώς ότι η προσαβαλλόμενη ενώπιόν του πράξη ήταν πλέον ο νέος κανονισμός 881/2002, επέλεξε να εξετάσει αυτεπαγγέλτως και τη νομική βάση του καταργηθέντος κανονισμού 467/2001, θεωρώντας το συλλογισμό αυτό ως λογικό προσπατούμενο για την εκτίμηση της νομικής βάσης του προσαβαλλόμενου κανονισμού, Yusuf, σκ. 107.

41. Yusuf, σκ. 115-116, Kadi, σκ. 90-91. Η ερμηνεία αυτή δικαιολογείται, κατά το δικαστήριο, «για λόγους αποτελεσματικότητας και για ανθρωπιστικούς λόγους». Δεν είναι πάντως σαφές

Σύμφωνα με τη συλλογιστική αυτή, στο βαθμό που οι έξυπνες κυρώσεις στρέφονται εμμέσως ή αντανakλαστικά κατά ενός τρίτου κράτους, η υλοποίησή τους σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Κοινότητας μπορεί να βασισθεί στο άρθρο 301 ΕΚ (συμπληρούμενο από την ειδικότερη διάταξη του άρθρου 60 ΕΚ όταν οι κυρώσεις αφορούν σε κινήσεις κεφαλαίων)⁴², ⁴³.

Στη συνέχεια το Πρωτοδικείο εξέτασε το ζήτημα της νομικής βάσης των έξυπνων κυρώσεων, που εστιάζουν πλέον στη δράση συγκεκριμένων ατόμων ή ομάδων, ανεξαρτήτως οιοιδήποτε συνδέσμου προς την επικράτεια ορισμένου κράτους⁴⁴. Τούτο, όπως ορθά έκρινε το δικαστήριο, καθιστούσε ανεπαρκή τη νομική βάση των άρθρων 301 και 60 ΕΚ που αναφέρονται ρητώς σε κυρώσεις κατά κρατών. Εξάλλου, ο κοινοτικός δικαστής ανέλυσε διεξοδικά το άρθρο 308 ΕΚ για να καταλήξει ότι η διάταξη αυτή, η οποία στο παρελθόν έχει χρησιμοποιηθεί για την ανάληψη κοινοτικής δράσης σε αρκετούς τομείς όπου οι Συνθήκες δεν προέβλεπαν ρητώς αρμοδιότητα της Κοινότητας, δεν μπορούσε να αποτελέσει, εν προκειμένω, από μόνη της τη νομική βάση για την επιβολή της δεσμεύσεως κεφαλαίων ιδιωτών.

Αναλύοντας τις προϋποθέσεις προσφυγής στη νομική βάση του άρθρου 308 ΕΚ, το Πρωτοδικείο είχε την ευκαιρία να παράσχει διευκρινίσεις σχετικά με τους σκοπούς και τις αρμοδιότητες της Κοινότητας⁴⁵. Το δικαστήριο διαπίστωσε ότι καμία διάταξη της Συνθήκης δεν προβλέπει αρμοδιότητα της Κοινότητας για επι-

πώς και γιατί η λήψη υπόψη ανθρωπιστικών λόγων μπορεί να οδηγήσει στην επιβολή κυρώσεων σε περιστάσεις όπως η υπό εξέταση.

42. Το Πρωτοδικείο ανέφερε μάλιστα παραδείγματα παλαιότερων κυρώσεων που είχαν επιβληθεί κατά του καθεστώτος της Ομοσπ. Δημ. της Γιουγκοσλαβίας με τη διπλή νομική βάση των εν λόγω διατάξεων, Yusuf, σκ. 114.

43. Επί της βάσεως αυτής, το δικαστήριο έκρινε ότι η Κοινότητα είχε αρμοδιότητα να εκδώσει τον κανονισμό 467/2001 με τη νομική βάση των άρθρων 301 και 60 ΕΚ, στο βαθμό που ο κανονισμός αυτός στόχευε στην παρεμπόδιση της χρηματοοικονομικής στήριξης του καθεστώτος των Ταλιμπάν, μέρος του οποίου έπρεπε να θεωρηθεί και ο Οσάμα Μπιν Λάντεν. Συνέτρεχαν έτσι οι προϋποθέσεις εφαρμογής των διατάξεων αυτών, ήτοι η «διακοπή ή ο περιορισμός των οικονομικών σχέσεων με τρίτη χώρα», στο πλαίσιο της «προσπάθειας της διεθνούς κοινότητας να καταστείλει την τρομοκρατία», Yusuf, σκ. 121.

44. Πράγματι, το Ψήφισμα 1390(2002) ΣΑ(ΗΕ) εκδόθηκε μετά την πτώση των Ταλιμπάν και συνεπώς, αν και τους ανέφερε στο κείμενό του, στρεφόταν εν τοις πράγμασι κατά του Μπιν Λάντεν και του δικτύου της Αλ Κάιντα, Yusuf, σκ. 128, Kadi, σκ. 92. Το Ψήφισμα αυτό μετέφερε στην κοινοτική έννομη τάξη ο προσβαλλόμενος κανονισμός 881/2002.

45. Υπενθυμίζεται ότι για την εφαρμογή του άρθρου 308 απαιτείται, πέραν της μη πρόβλεψης της οικείας αρμοδιότητας στις Συνθήκες, η αναγκαιότητα της σχεδιαζόμενης δράσης για την υλοποίηση ενός εκ των σκοπών της Κοινότητας.

βολή οικονομικών κυρώσεων κατά ιδιωτών, και ότι οι κυρώσεις αυτές δεν μπορούν να συνδεθούν με κάποια αρμοδιότητα της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, έστω και συναγόμενη⁴⁶. Περαιτέρω, το Πρωτοδικείο αρνήθηκε να ταυτίσει τους σκοπούς της Ευρωπαϊκής Κοινότητας με εκείνους της Ευρωπαϊκής Ένωσης⁴⁷, να θεωρήσει δηλαδή ότι ο γενικός σκοπός της διατήρησης της ειρήνης στο πλαίσιο της ΚΕΠΠΑ διαχέεται σε όλο το φάσμα της Ένωσης σε βαθμό που να διασφαλίζεται δια της ενεργοποίησης των μέσων που διαθέτει κατ'αποκλειστικότητα η κοινοτική έννομη τάξη.

Με την ευκαιρία αυτή, ο κοινοτικός δικαστής σκιαγράφησε το συνολικό θεσμικό οικοδόμημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης⁴⁸ ως μια «*συνύπαρξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της Κοινότητας ως ολοκληρωμένων μεν, αλλά διακριτών εννόμων τάξεων*» οι οποίες συνθέτουν μια συνταγματική διάρθρωση στηριζόμενη σε χωριστούς πυλώνες⁴⁹, οπτική υπό την οποία δεν είναι νοητή η διάχυση των στόχων ούτε και των μέσων δράσης μεταξύ των πυλώνων, καθώς αυτοί οργανώνουν διαφορετικά νομικά συστήματα και διέπονται από διαφορετικές αρχές⁵⁰. Στο πλαίσιο αυτό, η διάταξη του άρθρου 308 ΕΚ δεν μπορεί να αποτελέσει τη νομική βάση για τη λήψη μέτρων που δεν εντάσσονται σε αρμοδιότητες προβλεπόμενες στη Συνθήκη ΕΚ και είναι αναγκαία για την υλοποίηση σκοπών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, καθώς ένα τέτοιο γενικευμένο λογικό και νομικό άλμα μεταξύ των δύο αυτών χώρων δεν μπορεί να γίνει δεκτό.

46. Το δικαστήριο παραδέχθηκε ότι οι σκοποί που απαριθμούνται στα άρθρα 2 και 3 ΕΚ δεν μπορούν να δικαιολογήσουν τη λήψη τέτοιων μέτρων εκ μέρους της Κοινότητας, ενώ μάλιστα τόνισε ότι η αρμοδιότητα επιβολής περιορισμών στις κινήσεις κεφαλαίων ιδιωτών, ιδίως για λόγους συνδεόμενους προς τη δημόσια τάξη και ασφάλεια, ανήκει στα κράτη μέλη (κατ'άρ. 58 ΕΚ), Yusuf, σκ. 146, Kadı, σκ. 110.

47. Αυτή η προσέγγιση είχε προταθεί από την Επιτροπή.

48. Η Ευρωπαϊκή Ένωση νοείται εδώ εν ευρεία εννοία (*lato sensu*), δηλαδή ως συνολικός θεσμός που περιλαμβάνει την Ευρωπαϊκή Κοινότητα (πρώτος πυλώνας) και την Ευρωπαϊκή Ένωση εν στενή εννοία (*stricto sensu*) (δεύτερος και τρίτος πυλώνας), βλ. αναλυτικά Ν. Σκανδάμη, Ευρωπαϊκό Δίκαιο. Θεσμοί και έννομες τάξεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Ι, εκδ. Σάκκουλα, 1997, σελ. 29-45.

49. Yusuf, σκ. 156, Kadı, σκ. 120. Με τον τρόπο αυτό, το δικαστήριο απέρριψε τη θέση που έχει διατυπωθεί στη θεωρία, ότι η Ευρωπαϊκή Ένωση συνιστά έναν ενιαίο διεθνή οργανισμό, βλ. μεταξύ άλλων A. Von Bogdandy, *The Legal Case for Unity: The European Union as a Single Organisation with a Single Legal System*, CMLR 1999, σελ. 887 επ.

50. Προωθημένη ενοποίηση στο χώρο της οικονομίας που διαχειρίζεται η Ευρωπαϊκή Κοινότητα, διακυβερνητική συνεργασία στο δεύτερο πυλώνα που αφορά στη διαμόρφωση της κοινής εξωτερικής πολιτικής, βλ. αναλυτικά Ρ.-Ε. Παπαδοπούλου, Η συνεργασία στο δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Προς μια τυπολογία, όπ. παρ., σελ. 35 επ.

Παρά ταύτα, το άρθρο 301 ΕΚ αποτελεί μια «ειδική δίοδο επικοινωνίας»⁵¹ που αποκαθιστά, στον τομέα επιβολής κυρώσεων, τον «κρίκο» της αλυσίδας που λείπει, με απώτερο στόχο τη διασφάλιση της συνέχειας και της συνέπειας των δράσεων της Ένωσης που διακηρύσσεται στο άρθρο 3 ΣυνθΕΕ. Με βάση τα παραπάνω, ο κοινοτικός δικαστής αναγνώρισε εμμέσως ότι τα άρθρα 301 και 60 ΕΚ έχουν τεθεί για την ανάληψη κοινοτικών δράσεων που συνιστούν στην πράξη δράσεις της Ένωσης⁵². Το λογικά επόμενο βήμα ήταν για το Πρωτοδικείο η αναγνώριση της ανάγκης προσφυγής στη νομική βάση του άρθρου 308 συμπληρωματικά προς τα άρθρα 301 και 60 ΕΚ στην προκειμένη περίπτωση⁵³. Το δικαστήριο δέχθηκε ως επιδιωκόμενο στόχο την καταστολή της διεθνούς τρομοκρατίας και την περιστολή των πόρων χρηματοδότησής της⁵⁴, η οποία εντάσσεται στο άρθρο 11 ΕΕ, ενώ συνήγαγε την αναγκαιότητα ανάληψης δράσης από την προηγούμενη έκδοση κοινής θέσης στο πλαίσιο της ΚΕΠΠΑ, η οποία προέβλεπε την επιβολή οικονομικών και χρηματοπιστωτικών κυρώσεων εις βάρος ατόμων «για τα οποία υπάρχουν υπόνοιες ότι συμβάλλουν στη χρηματοδότηση της διεθνούς τρομοκρατίας, χωρίς να απαιτείται πλέον η ύπαρξη οποιουδήποτε δεσμού με το έδαφος ή το καθεστώς μιας τρίτης χώρας»⁵⁵.

Με βάση τον παραπάνω συλλογισμό, το Πρωτοδικείο κατέληξε ότι η Κοινότητα είχε αρμοδιότητα υιοθέτησης των επίμαχων κυρώσεων, με την τριπλή νομική βάση των άρθρων 301, 60 και 308 ΕΚ.

β. Η φύση των επίμαχων κυρώσεων: διεθνείς, ενωσιακές ή κοινοτικές;

Στην εμπεριστατωμένη ανάλυσή του, το Πρωτοδικείο επιχείρησε να γεφυρώσει το χάσμα μεταξύ των διακριτών χώρων της οικονομικής και της πολιτικής ενοποίησης με εμφανή στόχο να παράσχει τα απαραίτητα νομικά ερείσματα για την προσαρμογή της Ευρωπαϊκής Κοινότητας στη νέα πρακτική της επιβολής έξυπνων κυρώσεων στο πλαίσιο της καταπολέμησης της τρομοκρατίας. Στην προσπάθειά του αυτή αφιέρωσε σημαντικό μέρος της ανάλυσής του στο διεθνές δίκαιο, χωρίς να προβληματισθεί σχετικά με μια πτυχή του ζητήματος που θεωρούμε ουσιώδη: την πραγματική φύση των έξυπνων κυρώσεων που επιβάλλονται

51. Yusuf, σκ. 159, Kadi, σκ. 123.

52. Yusuf, σκ. 161, Kadi, σκ. 125.

53. Yusuf, σκ. 164, Kadi, σκ. 128.

54. Yusuf, σκ. 167, Kadi, σκ. 131.

55. Yusuf, σκ. 168, Kadi, σκ. 132.

στο πλαίσιο του μηχανισμού που αναφέρθηκε παραπάνω, αλλά και το ρόλο που διαδραματίζει το άρθρο 301 ΕΚ σε σχέση προς την ταυτοποίηση των κυρώσεων αυτών. Το ερώτημα αυτό δεν είναι μόνο θεωρητικής αξίας, αλλά έχει σημαντικές πρακτικές απολήξεις, καθώς ο χαρακτηρισμός των κυρώσεων και η πρόσδεσή τους σε συγκεκριμένο νομικό περιβάλλον ενεργοποιεί τους αντίστοιχους κανόνες σε ό,τι αφορά στους μηχανισμούς λήψης αποφάσεων, στη νομική ισχύ και τις έννομες συνέπειές τους αλλά και στον έλεγχο νομιμότητας στον οποίο υπόκεινται.

Η αναζήτηση της πραγματικής φύσης των κυρώσεων αυτών οφείλει να λάβει υπόψη το γεγονός ότι πρόκειται για μέτρα που «διέρχονται» από διαφορετικούς νομικούς χώρους: εκκινούν ως διεθνή, λαμβάνοντας τη μορφή Ψηφισμάτων του ΣΑ (ΗΕ), στη συνέχεια καθίστανται ενωσιακά μέσω κοινών θέσεων της ΚΕΠΠΑ, και καταλήγουν κοινοτικά με τη μορφή πράξεων (συνήθως κανονισμών) που εκδίδονται βάσει του άρθρου 301 ή/και του άρθρου 60 ΕΚ. Η πορεία συνεπώς ενός τέτοιου μέτρου, εν μέσω διαδοχικών σταδίων, καταλήγει μεν σε μια πράξη της κοινοτικής έννομης τάξης, η οποία λαμβάνεται σύμφωνα με την κοινοτική μέθοδο⁵⁶ και δη με ειδική πλειοψηφία, η πράξη όμως αυτή δεν αποβάλλει τις διεθνείς και ενωσιακές καταβολές της και θα πρέπει έτσι να χαρακτηριστεί μάλλον ως υβριδικής φύσης. Το γεγονός δηλαδή ότι η κοινοτική πράξη επιβολής κυρώσεων έχει ως νομικό έρεισμα μια πράξη της ΚΕΠΠΑ ήδη την διαφοροποιεί από τις λοιπές κοινοτικές πράξεις, *a fortiori* όταν η ενωσιακή πράξη έχει και η ίδια στηριχθεί σε ένα Ψήφισμα του ΣΑ (ΗΕ). Το άρθρο 301 (ή το άρθρο 60), αν και αναφέρεται εν προκειμένω ως η νομική βάση της πράξης επιβολής κυρώσεων, λειτουργεί κατ' ουσίαν ως ένας «μετασχηματιστής» που μετουσιώνει την πολιτική απόφαση σε οικονομική, εξασφαλίζει δηλαδή τη διάδραση⁵⁷ μεταξύ δύο πυλώνων που παραμένουν μεν διακριτοί, αλλά επικοινωνούν στο όνομα της συνοχής της δράσης της Ένωσης⁵⁸. Η κοινοτική πράξη εμφανίζεται έτσι προς τα έ-

56. Η κοινοτική μέθοδος είναι «μέθοδος ισορροπίας μεταξύ των θεσμικών οργάνων κατά τη διάρκεια των διαφόρων σταδίων λήψης απόφασης, από την επινόηση ως την εφαρμογή», Ανακοίνωση Επιτροπής για το μέλλον της Ευρωπαϊκής Ένωσης - Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση - Η ανανέωση της κοινοτικής μεθόδου, COM (2001)727. Στη θεωρία βλ. αντί πολλών J.-L. Quermonne, *Le système politique de l'Union européenne*, 6e éd., Paris, Montchrestien, 2005, σελ. 29 επ.

57. Βλ. αναλυτικά R.-E. Papadopoulou, *The Royal Olympic Cruises case: a «skeleton in the cupboard» of the European Court of Justice ?*, όπ. παρ., σελ. 222.

58. Βλ. μεταξύ άλλων C. Tietje, *The concept of coherence in the Treaty on the European Union and the Common Foreign and Security Policy*, *Eur. Affairs Review* 1997, σελ. 211-234, F. Vincenzetti, *Le «human rights clauses» nell'adozione di sanzioni comunitarie*, όπ. παρ., σελ. 348.

ξω ως η υλοποίηση, στον οικονομικό τομέα, μιας απόφασης που έχει ληφθεί σε πολιτικό επίπεδο, επιβεβαιώνοντας τον εύστοχο ορισμό της κύρωσης ως «οικονομικού μέτρου που λαμβάνεται συνήθως βάσει πολιτικών αποφάσεων και το οποίο καταδικνύει με ενάργεια την, σχεδόν αναπόφευκτη, κατάρρευση του θεωρητικού διαχωρισμού μεταξύ των ζητημάτων της οικονομίας και της εξωτερικής πολιτικής»⁵⁹. Ο μηχανισμός αυτός λειτουργεί καταρχήν υπό όρους υποτέλειας του οικονομικού προς το πολιτικό στοιχείο⁶⁰, αν και η εξάρτηση της ΚΕΠΠΑ από τα μέσα δράσης της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, για την υλοποίηση των αποφάσεών της, θα μπορούσε εν τοις πράγμασι να οδηγήσει στην αντιστροφή της υποτέλει-
ας αυτής⁶¹.

Από το συλλογισμό του δικαστηρίου ελλείπουν οι προβληματισμοί αυτοί, όμως η θέση που έλαβε καταδεικνύει ότι προσέδωσε ιδιαίτερη βαρύτητα στο περιεχόμενο του προσβαλλόμενου κανονισμού και στην πρόσδεσή του στο διεθνές δίκαιο, σε σημείο που να είναι δυνατόν να ειπωθεί ότι ο κανονισμός αυτός φαίνεται να συνιστά, στην αντίληψη του κοινοτικού δικαστή, μια πράξη διεθνούς δικαίου με κοινοτικό περίβλημα. Πράγματι, είναι εμφανές ότι ο δικαστής δεν εξέτασε τη φύση του κοινοτικού κανονισμού ως πράξης που επιβάλλει κυρώσεις σε ιδιώτες, δεν αναζήτησε δηλαδή το σημείο διαφοροποίησής του από προηγούμενους κανονισμούς επιβολής κυρώσεων σε κράτη, θεωρώντας εμμέσως ότι ο αποδέκτης της κύρωσης δεν αποτελεί αποφασιστικό στοιχείο για τη νομική της αξιολόγηση, αφού αυτό επιτάσσει πλέον η διεθνής πρακτική. Η προσέγγιση αυτή αποκαθιστά με ενάργεια την άμεση σχέση που συνδέει, σε ευθεία γραμμή, τον κοινοτικό κανονισμό με το Ψήφισμα του ΣΑ (ΗΕ) διαμέσου των κοινών θέσεων της ΚΕΠΠΑ, και η οποία τον «αποξενώνει» από το φυσικό του νομικό περιβάλλον

59. I. Canor, Can two walk together except they be agreed ? The relationship between international law and European law: the incorporation of United Nations sanctions against Yugoslavia into European Community law through the perspective of the European Court of Justice, CMLR 1998, σελ. 137-187, σελ. 138.

60. Η διατύπωση του άρθρου 301 ΕΚ προβλέπει υποχρέωση έκδοσης των κοινοτικών κανονισμών επιβολής κυρώσεων όταν έχει εκδοθεί κοινή θέση της ΚΕΠΠΑ. Αντίθετα, στον τομέα της κίνησης κεφαλαίων το άρθρο 60 ΕΚ προβλέπει σχετική ευχέρεια του Συμβουλίου, διαφορά που αποδίδεται στην πρόσδεση του τομέα αυτού στη νομισματική πολιτική της Ένωσης, βλ. J. Auvret-Finck, Les procédures de sanctions internationales en vigueur dans l'ordre interne de l'Union européenne et la défense des droits de l'homme dans le monde, όπ. παρ., σελ. 8.

61. βλ. R.-E. Papadopoulou, The Royal Olympic Cruises case: a «skeleton in the cupboard» of the European Court of Justice ?, όπ. παρ., σελ. 223, και S. Karagiannis, Sanctions internationales et droit communautaire, RTDE 1994, σελ. 363 επ., σελ. 373.

–την κοινοτική έννομη τάξη– και τον διατηρεί στο πεδίο του διεθνούς δικαίου. Έτσι, η επιβολή έξυπνων κυρώσεων από την Κοινότητα είναι, για το Πρωτοδικείο, νοπη στο βαθμό που αυτός ο τύπος κυρώσεων είναι πλέον αποδεκτός στο διεθνές δίκαιο, χωρίς να υφίσταται ανάγκη εξέτασης του φαινομένου από τη σκοπιά του ίδιου του κοινοτικού δικαίου.

Τα παραπάνω γίνονται ακόμη περισσότερο εμφανή αν ληφθεί υπόψη η προσέγγιση που υιοθέτησε το δικαστήριο όσον αφορά στην άσκηση δικαιοδοτικού ελέγχου επί του προσβαλλόμενου κανονισμού, ζήτημα που επικεντρώθηκε στο ερώτημα της άσκησης ελέγχου επί των ίδιων των Ψηφισμάτων του ΣΑ(ΗΕ).

2. Οι «έξυπνες» κυρώσεις ενώπιον της κοινοτικής νομιμότητας

Στις εξεταζόμενες αποφάσεις του Πρωτοδικείου, το ζήτημα της οριοθέτησης του ελέγχου νομιμότητας που μπορεί να ασκηθεί επί των προσβαλλομένων πράξεων κατέστη το κεντρικό σημείο προβληματισμού και ανάλυσης. Το δικαστήριο εξέτασε διαδοχικά τα ζητήματα της «σχέσης της έννομης τάξης που απορρέει από το Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών και της εθνικής ή κοινοτικής εννόμων τάξεων» και «της έκτασης του ελέγχου νομιμότητας που μπορεί να ασκήσει το Πρωτοδικείο», κατέληξε δε σε συμπεράσματα που θα χαρακτηρίζαμε ως παράδοξα και που, εν πάση περιπτώσει, εκφράζουν την αμηχανία του κοινοτικού δικαστή ενώπιον μιας μάλλον αδιέξοδης νομικής κατάστασης την οποία κλήθηκε να διαχειρισθεί.

α. Έκταση και νομικά ερείσματα του κοινοτικού δικαιοδοτικού ελέγχου επί των έξυπνων κυρώσεων

Στην ανάλυσή του, το Πρωτοδικείο επιχείρησε να καταδείξει ότι τα Ψηφίσματα του ΣΑ(ΗΕ) είναι δεσμευτικά για την Κοινότητα όχι βάσει των κανόνων του διεθνούς δικαίου, αλλά βάσει του ίδιου του πρωτογενούς κοινοτικού δικαίου. Είναι όμως αξιοσημείωτο ότι ο δικανικός συλλογισμός του οργανώθηκε εξ αρχής «από απόψεως διεθνούς δικαίου»⁶², γεγονός που επιβεβαιώνει την πρωτεύουσα θέση του διεθνούς δικαίου στην ανάλυση αυτή⁶³.

62. Yusuf, σκ. 231, Kadi, σκ. 181.

63. Το δικαστήριο ενέταξε πάντως στο συλλογισμό του και επιχειρήματα εκ του κοινοτικού δικαίου, τα οποία, στο πλαίσιο αυτό, φαίνονται μάλλον ως πλεονάζοντα. Έτσι, αφού αναφέρθηκε στην υπεροχή των διατάξεων του Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών επί του κοινοτικού δικαίου, επικαλέστηκε σχετικά και το άρθρο 307 ΕΚ, σύμφωνα με το οποίο η εφαρμογή των

Έτσι, το δικαστήριο υπενθύμισε ορισμένες βασικές αρχές του διεθνούς δικαίου, σύμφωνα με τις οποίες οι υποχρεώσεις που απορρέουν από το Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών για τα κράτη μέλη του ΟΗΕ, συμπεριλαμβανομένων των αποφάσεων που λαμβάνουν τη μορφή Ψηφισμάτων του ΣΑ(ΗΕ), υπερσχύουν έναντι του εσωτερικού αλλά και του συμβατικού διεθνούς δικαίου⁶⁴. Τούτο ισχύει και στην περίπτωση των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, τα οποία οφείλουν «να λαμβάνουν όλα τα απαραίτητα μέτρα προς διασφάλιση της εφαρμογής τους», αφήνοντας ανεφάρμοστες διατάξεις του κοινοτικού δικαίου, ακόμα και του πρωτογενούς, εφόσον αυτές παρακωλύουν την ορθή εκτέλεση των υποχρεώσεων που απορρέουν από το Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών⁶⁵.

Το «νομικό άλμα» μεταξύ της δεσμευτικότητας των Ψηφισμάτων για τα κράτη μέλη και της δημιουργίας αντίστοιχης δεσμευτικότητας για την ίδια την Κοινότητα στηρίχθηκε στο ίδιο το κοινοτικό δίκαιο και στην προηγούμενη νομολογία του ΔΕΚ: το Πρωτοδικείο υπενθύμισε ότι η Κοινότητα δεν δεσμεύεται αυτή καθεαυτήν απευθείας από το Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών και συνεπώς από τα Ψηφίσματα του ΣΑ(ΗΕ), αναδέχεται όμως τη σχετική δέσμευση των κρατών μελών της όπως προκύπτει ρητώς από τη Συνθήκη ΕΚ⁶⁶. Προχώρησε όμως ακόμα περισσότερο, κρίνοντας ότι, στο βαθμό που οι αρμοδιότητες που απαιτούνται για την εκπλήρωση των υποχρεώσεων των κρατών μελών εκ του Χάρτη έχουν πλέον μεταβιβασθεί στην Κοινότητα, η τελευταία οφείλει να τις ασκήσει κατά τρόπο που εκπληρώνει τις υποχρεώσεις αυτές και το κοινοτικό δίκαιο πρέπει να ερμηνεύεται λαμβανομένων υπόψη των κανόνων του διεθνούς δικαίου⁶⁷. Στο

συνθηκών δεν εμποδίζει τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις των κρατών μελών βάσει συμβατικών δεσμεύσεων που προηγούνται της ίδρυσης της Κοινότητας ή της προσχώρησης σε αυτήν. Με τον τρόπο αυτό το Πρωτοδικείο θέλησε να προσθέσει στο συλλογισμό του την παράμετρο του κοινοτικού δικαίου, έτσι βλ. και D. Simon/Fl. Mariatte, *Le Tribunal de première instance des Communautés: Professeur de droit international?*, όπ. παρ., σελ. 8.

64. Η υπεροχή αυτή προκύπτει, στην πρώτη περίπτωση, από τις αρχές του εθιμικού διεθνούς δικαίου και, στη δεύτερη, από το άρθρο 103 του Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών, Yusuf, σκ. 232-233, Kadi, σκ. 182-183.

65. Yusuf, σκ. 239-240, Kadi, σκ. 189-190. Το Πρωτοδικείο επικαλέστηκε σχετικά παλαιότερη νομολογία του ΔΕΚ στις υποθέσεις *Bosphorus*, C-84/95, Συλλ. 1997, I-3953, *Ebony Maritime*, C-177/95, Συλλ. 1997, I-1111, *Centro-Com*, C-124/95, Συλλ. 1997, I-81, όπου είχαν τεθεί παρόμοια ζητήματα στο πλαίσιο προσφυγών ιδιωτών που είχαν πληγεί από κυρωτικούς κανονισμούς της προηγούμενης «γενιάς», με τους οποίους επιβάλλονταν κυρώσεις κατά της Γιουγκοσλαβίας.

66. Άρθρα 224 (νυν 297) και 234 (νυν 307) ΕΚ. Κλασική στο θέμα αυτό είναι η απόφαση *Burgoa*, 812/79, Συλλ. 1980, 71, σκ. 9.

67. Yusuf, σκ. 246-250, Kadi, σκ. 196-200. Το δικαστήριο επικαλέστηκε κατ' αναλογία την α-

πλαίσιο αυτό, το Πρωτοδικείο θεώρησε ότι το άρθρο 301 ΕΚ συνιστά εξειδίκευση της δέσμευσης της Κοινότητας από το διεθνές δίκαιο, επειδή οι οικονομικές κυρώσεις κατά τρίτων κρατών επιβάλλονται συνήθως κατ' εφαρμογή αντιστοίχων Ψηφισμάτων του ΣΑ(ΗΕ)⁶⁸.

Συμπερασματικά, το δικαστήριο έκρινε ότι η Κοινότητα δεσμεύεται διττά από το διεθνές δίκαιο και υπέχει μια υποχρέωση παράλειψης αλλά και θετικής ενέργειας: αφενός, «δεν μπορεί να αθετεί υποχρεώσεις που υπέχουν τα κράτη μέλη της από το Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών ούτε να παρακωλύει την εκπλήρωσή τους» και, αφετέρου, «υποχρεούται, δυνάμει της ίδιας της ιδρυτικής της συνθήκης, να θεσπίζει στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων της όλες τις διατάξεις που απαιτούνται προκειμένου τα κράτη μέλη της να εκπληρώσουν αυτές τις υποχρεώσεις»⁶⁹.

Έχοντας τεκμηριώσει κατ' αυτό τον τρόπο την υποχρεωτικότητα των Ψηφισμάτων του ΣΑ(ΗΕ) για την Ευρωπαϊκή Κοινότητα, το Πρωτοδικείο αντιμετώπισε το δεύτερο, και περισσότερο ευαίσθητο, ζήτημα, που αφορούσε στην έκταση και τα όρια του ελέγχου νομιμότητας στον οποίο υπόκεινται οι κοινοτικοί κανονισμοί επιβολής έξυπνων κυρώσεων κατ' εφαρμογή των εν λόγω Ψηφισμάτων. Πράγματι, με δεδομένη την εξάρτηση του κοινοτικού δικαίου, στον τομέα της επιβολής κυρώσεων, από το διεθνές δίκαιο, όπως την αναγνώρισε το δικαστήριο, αναδύθηκε η ανάγκη συγκερασμού της άσκησης ενός πλήρους δικαιοδοτικού ελέγχου εντός της κοινοτικής έννομης τάξης, αφενός, και της αδυναμίας ελέγχου των Ψηφισμάτων του ΣΑ(ΗΕ), αφετέρου.

Το Πρωτοδικείο υπενθύμισε, κατ' αρχάς, ότι η Ευρωπαϊκή Κοινότητα συνιστά μια κοινότητα δικαίου εντός της οποίας οργανώνεται ο έλεγχος νομιμότητας των πράξεων των θεσμικών οργάνων της μέσω ενός πλήρους συστήματος ενδίκων βοηθημάτων, καθώς η άσκηση του ελέγχου αυτού αποτελεί γενική αρχή του κοινοτικού δικαίου⁷⁰. Θεώρησε όμως ότι εν προκειμένω το διεθνές δίκαιο θέτει «διαρθρωτικά όρια» στην έκταση του ελέγχου νομιμότητας του προσβαλλομένου

πόφαση International Fruit Company, 21/72 έως 24/72, Συλλ. 1973, 279, στην οποία το ΔΕΚ έκρινε ότι η Κοινότητα δεσμεύεται από τις υποχρεώσεις των κρατών μελών της στο πλαίσιο της GATT στο βαθμό που ασκεί τις αρμοδιότητες που είχαν προηγουμένως τα κράτη μέλη στον τομέα της κοινής εμπορικής πολιτικής.

68. Yusuf, σκ. 252, Kadi, σκ. 202.

69. Yusuf, σκ. 254, Kadi, σκ. 204.

70. Yusuf, σκ. 259-260, Kadi, σκ. 209-210. Η αρχή αυτή προβάλλει ακόμα εναργέστερα σε περιπτώσεις όπως οι υπό εξέταση, όπου η επιβολή έξυπνων κυρώσεων πλήττει με τρόπο άμεσο και εξατομικευμένο συγκεκριμένους ιδιώτες.

κανονισμού, όρια που απορρέουν από την εξάρτησή του εκ των Ψηφισμάτων του ΣΑ(ΗΕ): δεδομένης της ελλείψεως οιοδήποτε περιθωρίου εκτιμήσεως των κοινοτικών οργάνων κατά τη διαδικασία εφαρμογής των Ψηφισμάτων στην κοινοτική έννομη τάξη, ο έλεγχος του κανονισμού θα ισοδυναμούσε, κατά το Πρωτοδικείο, με παρεμπόμποντα έλεγχο της νομιμότητας των ίδιων των Ψηφισμάτων⁷¹, ο οποίος εκφεύγει καταρχήν της αρμοδιότητάς του. Πράγματι, ο κοινοτικός δικαστής δεν έχει τη δυνατότητα να ελέγχει τη νομιμότητα ενός Ψηφίσματος του ΣΑ(ΗΕ) με κριτήριο το κοινοτικό δίκαιο, αντίθετα μάλιστα, υποχρεούται να ερμηνεύει και να εφαρμόζει το δίκαιο αυτό σύμφωνα με τις υποχρεώσεις που υπέχουν τα κράτη μέλη βάσει του Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών⁷².

Η ανάλυση του Πρωτοδικείου θα μπορούσε να έχει ολοκληρωθεί στο σημείο αυτό, με την κρίση περί αναρμοδιότητάς του να ελέγξει παρεμπιπτόντως τη νομιμότητα των Ψηφισμάτων του ΣΑ(ΗΕ) βάσει των οποίων εκδόθηκε ο προσβαλλόμενος κανονισμός. Πράγματι, αυτή ήταν η λογική κατάληξη του δικανικού συλλογισμού που ανέπτυξε το δικαστήριο. Παρά ταύτα, ο συλλογισμός αυτός συνεχίστηκε προς μια νέα κατεύθυνση, καθώς το δικαστήριο έκρινε εαυτό αρμόδιο να ελέγξει παρεμπιπτόντως τη νομιμότητα των Ψηφισμάτων, χρησιμοποιώντας ως κριτήριο «το *ius cogens*, υπό την έννοια της διεθνούς δημοσίας τάξεως στην οποία υπόκεινται όλα τα υποκείμενα του διεθνούς δικαίου, περιλαμβανομένων των οργάνων του ΟΗΕ, χωρίς δυνατότητα παρεκκλίσεων από τους κανόνες της»⁷³. Σύμφωνα με τη θέση αυτή, το ίδιο το διεθνές δίκαιο θέτει ένα κριτήριο ελέγχου των Ψηφισμάτων, το οποίο απορρέει από τις «θεμελιώδεις επιτακτικές διατάξεις του διεθνούς δικαίου»⁷⁴ και δη τους επιτακτικούς κανόνες «περί καθολικής προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου»⁷⁵. Το Πρωτοδικείο τεκμηρίωσε τη θέση του αυτή με μια σύντομη αναφορά στη Σύμβαση της Βιέννης περί του δικαίου των συνθηκών η οποία παραπέμπει στην έννοια των επιτακτικών κανόνων του γενικού διεθνούς δικαίου, αλλά και στις αρχές που διέπουν το Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών, και δη την πίστη στα δικαιώματα του ανθρώπου, που διακηρύσσονται στο προοίμιο του τελευταίου⁷⁶.

71. Yusuf, σκ. 265-266, Kadi, σκ. 214-215.

72. Yusuf, σκ. 276, Kadi, σκ. 225.

73. Yusuf, σκ. 277, Kadi, σκ. 226.

74. Yusuf, σκ. 281, Kadi, σκ. 230.

75. Yusuf, σκ. 282, Kadi, σκ. 231.

76. Yusuf, σκ. 278-279, Kadi, σκ. 227-228. Είναι πάντως χαρακτηριστική η λακωνικότητα με την οποία το Πρωτοδικείο τεκμηρίωσε την αρμοδιότητά του να ελέγχει τα Ψηφίσματα του

Έχοντας έτσι αποφανθεί υπέρ της αρμοδιότητάς του να ελέγχει τη νομιμότητα των Ψηφισμάτων του ΣΑ(ΗΕ) με κριτήριο τους κανόνες *ius cogens* του διεθνούς δικαίου, το Πρωτοδικείο εξέτασε τους λόγους ακυρώσεως που αφορούσαν στην προσβολή των επιμέρους θεμελιωδών δικαιωμάτων κατά τις αιτιάσεις των προσφευγόντων. Ειδικότερα:

Σε ό,τι αφορά στο δικαίωμα ιδιοκτησίας, το δικαστήριο έκρινε ότι μόνο μια «αυθαίρετη» προσβολή του θα μπορούσε να θεωρηθεί ως αντίθετη στο *ius cogens*, θεώρησε δε ότι εν προκειμένω δεν υφίστατο τέτοια προσβολή, δεδομένου ότι η δέσμευση κεφαλαίων είχε το χαρακτήρα συντηρητικού μέτρου, το Ψήφισμα προέβλεπε μηχανισμό περιοδικής επανεξέτασης των ατομικών περιπτώσεων και δεν έθιγε την ουσία του δικαιώματος, εν πάση δε περιπτώσει οι κυρώσεις επεδίωκαν έναν «θεμελιώδη για την Κοινότητα σκοπό γενικού συμφέροντος» ο οποίος δικαιολογούσε την επιβολή περιορισμών του δικαιώματος⁷⁷.

Παρόμοια θέση έλαβε το Πρωτοδικείο σχετικά με την προβαλλόμενη προσβολή του δικαιώματος ακροάσεως, για το οποίο αναγνώρισε ότι αποτελεί, σύμφωνα με πάγια νομολογία του ΔΕΚ, θεμελιώδη αρχή του κοινοτικού δικαίου: αφού υπενθύμισε ότι τα κοινοτικά όργανα είχαν την υποχρέωση να μεταφέρουν στην κοινοτική έννομη τάξη τα Ψηφίσματα χωρίς να υφίσταται η δυνατότητα θέσπισης κοινοτικού μηχανισμού εξέτασης ατομικών περιπτώσεων⁷⁸, εξέτασε το μηχανισμό αυτό στο πλαίσιο της επιτροπής κυρώσεων και διαπίστωσε ότι η τελευταία είχε λάβει υπόψη «στο μέτρο του δυνατού» τα δικαιώματα άμυνας των ατόμων που αναγράφονταν στον πίνακά της και ότι οι περιορισμοί των δικαιωμάτων αυτών δεν μπορούσαν να θεωρηθούν ως ανεπίτρεπτοι σε σχέση με τους επιτακτικούς κανόνες της διεθνούς δημοσίας τάξεως⁷⁹.

Τέλος, το Πρωτοδικείο απέρριψε τις αιτιάσεις της προσβολής του δικαιώματος σε αποτελεσματικό δικαστικό έλεγχο, κρίνοντας ότι το δικαίωμα αυτό ικανοποιείτο από το ίδιο το γεγονός της δυνατότητας άσκησης προσφυγής ακυρώσεως κατ' άρθρο 230 ΕΚ, στο πλαίσιο της οποίας το Πρωτοδικείο «ασκεί συνολικό έλεγχο της νομιμότητας του προσαλλόμενου κανονισμού με κριτήριο την τήρηση, εκ μέρους των κοινοτικών οργάνων, των κανόνων αρμοδιότητας καθώς και των κανόνων εξωτερικής νομιμότητας και των ουσιαστών τύπων», αλλά και την εσωτερι-

ΣΑ(ΗΕ) βάσει του διεθνούς δικαίου μόλις σε 6 σκέψεις, ενώ για την κρίση περί αναρμοδιότητάς του να το πράξει βάσει του κοινοτικού δικαίου χρειάστηκαν 17 σκέψεις.

77. Yusuf, σκ. 298, Kadi, σκ. 247.

78. Ο μηχανισμός αυτός ανάγεται στην αρμοδιότητα του ΣΑ(ΗΕ) και της οικείας επιτροπής κυρώσεων, Yusuf, σκ. 328, Kadi, σκ. 258.

79. Yusuf, σκ. 312, 315, Kadi, σκ. 265, 268.

κή συνοχή και την αναλογικότητά του σε σχέση με τα Ψηφίσματα του ΣΑ(ΗΕ)⁸⁰. Θεώρησε δε ότι η ελλιπής δικαστική προστασία στο πλαίσιο του διεθνούς δικαίου, υπό την έννοια της ανυπαρξίας ανεξάρτητου δικαιοδοτικού οργάνου αρμόδιου να κρίνει τη νομιμότητα ατομικών αποφάσεων της επιτροπής κυρώσεων, δεν αντιβαίνει στο *ius cogens*⁸¹. Το δικαστήριο υπενθύμισε ότι το δικαίωμα πρόσβασης στη δικαιοσύνη υπόκειται σε περιορισμούς σε περιπτώσεις εκτάκτου δημοσίου κινδύνου και δεν μπορεί να θεωρηθεί υπέρτερο του «ουσιώδους συμφέροντος διατήρησης της διεθνούς ειρήνης και ασφάλειας έναντι απειλής την οποία σαφώς προσδιόρισε το ΣΑ(ΗΕ)»⁸².

Με τις σκέψεις αυτές το Πρωτοδικείο απέρριψε τις δύο προσφυγές ακυρώσεως.

Β. Ο έλεγχος νομιμότητας των έξυπνων κυρώσεων στο κοινοτικό δίκαιο: «νομική κατασκευή» ή «μαγική εικόνα»;

Ο συλλογισμός που υιοθέτησε το Πρωτοδικείο, προκειμένου να ελέγξει την εσωτερική νομιμότητα του προσβαλλομένου κανονισμού από τη σκοπιά της προσβολής των θεμελιωδών δικαιωμάτων των προσφευγόντων στις υποθέσεις Kadi και Yusuf, είναι ιδιαίτερα περίπλοκος και θέτει περισσότερα νομικά ζητήματα από όσα φιλοδοξεί να επιλύσει. Ειδικότερα:

Ως δικαιοδοτικό όργανο της κοινοτικής έννομης τάξης με αρμοδιότητα, μεταξύ άλλων, να αποφαιίνεται επί προσφυγών που ασκούν ιδιώτες για την ακύρωση κοινοτικών πράξεων, το Πρωτοδικείο ασκεί έλεγχο της εξωτερικής και εσωτερικής τους νομιμότητας⁸³. Στον έλεγχο αυτό υπόκεινται όλες οι κοινοτικές πράξεις που παράγουν έννομα αποτελέσματα και έχουν δεσμευτική ισχύ, ενώ πουθενά στη Συνθήκη ΕΚ δεν προβλέπεται –και ούτε μπορεί να συναχθεί– ότι η έκτασή του συναρτάται προς τη νομική βάση της προσβαλλόμενης κοινοτικής πράξης.

Παρά ταύτα, η πρόσδεση μιας τέτοιας πράξης στο διεθνές δίκαιο, όπως συμβαίνει εν προκειμένω με την επιβολή κυρώσεων, επηρεάζει αποφασιστικά την έκταση και την ποιότητα του ελέγχου που ασκεί ο κοινοτικός δικαστής. Τού-

80. Yusuf, σκ. 334-335, Kadi, σκ. 279-280.

81. Yusuf, σκ. 340-341, Kadi, σκ. 285-286.

82. Yusuf, σκ. 342, 344, Kadi, σκ. 287, 289.

83. Οι λόγοι ακυρώσεως που ανφέρει το άρθρο 230 ΕΚ είναι η αναρμοδιότητα, η παράβαση ουσιώδους τύπου, η παράβαση της Συνθήκης ΕΚ ή οποιουδήποτε κανόνα δικαίου σχετικού με την εφαρμογή της και η κατάχρηση εξουσίας.

το γίνεται ιδιαίτερα εμφανές όταν η κοινοτική πράξη δεν συνιστά απλώς την αντανάκλαση μιας διεθνούς συγκυρίας, αλλά εφαρμογή, σε ευθεία γραμμή και με μόνη τη διαμεσολάβηση μιας Κοινής Θέσης της ΚΕΠΠΑ, ενός Ψηφίσματος του ΣΑ(ΗΕ). Πράγματι, σε παλαιότερη νομολογία του το ΔΕΚ ερμήνευσε, στο πλαίσιο προδικαστικού ερωτήματος, κοινοτικό κανονισμό επιβολής κυρώσεων, υπό το φως των σκοπών των Ψηφισμάτων του ΣΑ (ΗΕ) τα οποία αυτός μετέφερε στο κοινοτικό δίκαιο, έκρινε δε ότι η σημασία των σκοπών του κανονισμού αυτού ήταν ικανή να δικαιολογήσει έστω και σοβαρές αρνητικές συνέπειες των κυρώσεων για ορισμένους επιχειρηματίες⁸⁴. Ο κοινοτικός δικαστής εμφανίζεται έτσι «εντυπωσιασμένος»⁸⁵ από τους σκοπούς του εκάστοτε Ψηφίσματος –οι οποίοι εξ ορισμού ανάγονται σε θεμελιώδες συμφέρον της διεθνούς κοινότητας, αφού σε διαφορετική περίπτωση δεν θα ελάμβαναν τη μορφή αποφάσεων του ΣΑ (ΗΕ)–, ώστε αυτοπεριορίζεται συρρικνώνοντας ο ίδιος το πεδίο του ασκούμενου ελέγχου νομιμότητας.

Εν προκειμένω, η στάση που υιοθέτησε το Πρωτοδικείο εκκινεί από την παραδοχή της υπεροχής των Ψηφισμάτων του ΣΑ(ΗΕ) επί του κοινοτικού δικαίου και τη διαπίστωση ότι ο έλεγχος νομιμότητας του προσβαλλόμενου κανονισμού θα ισοδυναμούσε με έλεγχο νομιμότητας των ίδιων των Ψηφισμάτων, ο οποίος εκφεύγει της δικαιοδοσίας του. Με τη διαπίστωση αυτή, που αποτυπώνει τη νομική πραγματικότητα στον τομέα των σχέσεων διεθνούς και κοινοτικού δικαίου, το δικαστήριο βρέθηκε ενώπιον μιας αδιέξοδης νομικής κατάστασης που δημιουργείται λόγω της εμπλοκής του πολιτικού με τον οικονομικό χώρο στο σύστημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Από το αδιέξοδο αυτό επιχείρησε να εξέλθει με μια παράδοξη «νομική κατασκευή» η οποία περιέπλεξε περισσότερο την ήδη σύνθετη νομική κατάσταση.

Πράγματι, δεδομένης της κατάστασης που περιγράφηκε ανωτέρω, δύο ήταν οι εναλλακτικές οδοί που ανοίγονταν στο Πρωτοδικείο:

Αφενός, να ολοκληρώσει το συλλογισμό του διαπιστώνοντας την αδυναμία του να ελέγξει παρεμπιπτόντως τη νομιμότητα των Ψηφισμάτων του ΣΑ (ΗΕ), διαπίστωση που αναμφισβήτητα απομειώνει την έννομη προστασία της οποίας απολαύουν οι κοινοτικοί διοικούμενοι σε τομείς που άπτονται της πολιτικής σφαίρας,

84. ΔΕΚ, Bosphorus, όπ. παρ., σκ. 23.

85. Κατά τη διατύπωση της I. Canor, Can two walk together except they be agreed ? The relationship between international law and European law: the incorporation of United Nations sanctions against Yugoslavia into European Community law through the perspective of the European Court of Justice, όπ. παρ., σελ. 162.

απορρέει όμως σε μεγάλο βαθμό από την ίδια τη δομή της Ευρωπαϊκής Ένωσης –και δη από το προβάδισμα που αναγνωρίζεται, στον τομέα της εξωτερικής πολιτικής, στην πολιτική απόφαση έναντι της οικονομικής υλοποίησής της– και τις σχέσεις υποτέλειας που αυτή διατηρεί έναντι της διεθνούς έννομης τάξης.

Αφετέρου, να μην προσδώσει καταλυτική σημασία στο σύνδεσμο του κοινοτικού κανονισμού προς το Ψήφισμα του ΣΑ(ΗΕ) και να τον αντιμετωπίσει ως πράξη εκδοθείσα από τα κοινοτικά όργανα στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων τους, προβαίνοντας σε πλήρη έλεγχο της εξωτερικής και εσωτερικής νομιμότητάς του κατά τη δικαιοδοσία του⁸⁶, οδηγούμενος εμμέσως σε έναν παρεμπίπτοντα έλεγχο του ίδιου του Ψηφίσματος.

Και οι δύο αυτές οδοί θα ήταν, θεωρούμε, περισσότερο συνεπείς –αν και προς διαφορετικές κατευθύνσεις– προς τις αρχές που διέπουν το κοινοτικό δικαιοδοτικό σύστημα και την εμπλοκή της κοινοτικής με τη διεθνή έννομη τάξη. Αντ' αυτών, το Πρωτοδικείο επέλεξε να ακολουθήσει μια «τρίτη οδό», την οποία στηρίξε μέσω μιας νομικής επιχειρηματολογίας που δεν ευρίσκει έρεισμα ούτε στο κοινοτικό ούτε στο διεθνές δίκαιο: έκρινε εαυτό αρμόδιο να ελέγξει τη νομιμότητα των Ψηφισμάτων του ΣΑ(ΗΕ) με κριτήριο το ίδιο το διεθνές (και όχι το κοινοτικό) δίκαιο, και δη ορισμένους κανόνες του, τους οποίους χαρακτήρισε ως «*ius cogens*», και στους οποίους συμπεριέλαβε τα θεμελιώδη δικαιώματα.

Είναι προφανές ότι το Πρωτοδικείο εξωθήθηκε στην προσέγγιση αυτή προσπαθώντας να συγκεράσει δύο αντικρουόμενες επιταγές: κλήθηκε πράγματι να ελέγξει τη νομιμότητα ενός κοινοτικού κανονισμού ο οποίος, λόγω της σύνδεσής του προς ένα Ψήφισμα του ΣΑ(ΗΕ), απολαύει ενός είδους «ασυλίας»⁸⁷, ενώ ενδεχόμενη άρνησή του να το πράξει θα οδηγούσε σε αρνησιδικία για τους θιγόμενους κοινοτικούς διοικούμενους. Στην προσπάθειά του όμως αυτή, το δικαστήριο ανήχθη σε μια έννομη τάξη διαφορετική από την κοινοτική, της οποίας συνιστά το δικαιοδοτικό όργανο, και προέβη σε έναν έλεγχο νομιμότητας τον οποίο δεν δικαιούται να ασκήσει, επικαλούμενο ένα *corpus* κανόνων που όρισε το ίδιο με τρόπο αόριστο και ανεπαρκή. Με τον τρόπο αυτό, το Πρωτοδικείο ανήγαγε ε-

86. Η Ι. Canor, επ' αφορμή της απόφασης *Bosphorus*, τόνισε ότι, λόγω της φύσης τέτοιων υποθέσεων αλλά και της δικαιοδοσίας του ΔΕΚ, οι αποφάσεις του σχετικά με τις κοινοτικές πράξεις επιβολής κυρώσεων έχουν αναπόφευκτα πολιτικές συνέπειες, πρόσθεσε όμως ότι το γεγονός αυτό δεν πρέπει να εμποδίζει το ΔΕΚ να εκπληρώσει τα καθήκοντά του, μεταξύ άλλων τον έλεγχο του τρόπου με τον οποίο η εκτελεστική εξουσία ασκεί τις αρμοδιότητές της, *ibid.*, σελ. 163.

87. Βλ. D. Simon/Fl. Mariatte, *Le Tribunal de première instance des Communautés: Professeur de droit international?*, όπ. παρ., σελ. 8.

αυτό σε δικαιοδοτικό όργανο της διεθνούς έννομης τάξης και μάλιστα αρμόδιο να ελέγχει τη νομιμότητα των Ψηφισμάτων του ΣΑ(ΗΕ), αρμοδιότητα την οποία δεν ασκεί ούτε το Διεθνές Δικαστήριο⁸⁸. Εξάλλου, η έννοια του *ius cogens*, η οποία αποτέλεσε τον ακρογωνιαίο λίθο στο συλλογισμό του δικαστηρίου, είναι κατά γενική ομολογία ιδιαίτερα ασαφής ως προς τη φύση, την έκταση και το περιεχόμενό της⁸⁹, ο δε ορισμός που διατύπωσε το δικαστήριο εν προκειμένω, αναφερόμενο στη «*διεθνή δημόσια τάξη στην οποία υπόκεινται όλα τα υποκείμενα του διεθνούς δικαίου*»⁹⁰, ή ακόμη σε «*θεμελιώδεις επιτακτικές διατάξεις του διεθνούς δικαίου*»⁹¹, δεν παρέχει τις αναγκαίες διευκρινίσεις για την ταυτοποίηση των κανόνων αυτών⁹². Περαιτέρω, ενέταξε στην έννοια αυτή συλλήβδην τους «*επιτακτικούς κανόνες περί καθολικής προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου*». Η αναφορά στο Προοίμιο του Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών, που διακηρύσσει την πίστη στα θεμελιώδη δικαιώματα του ανθρώπου, δεν αρκεί, φρονούμε, για να τεκμηριώσει το χαρακτήρα τους ως κανόνων *ius cogens* του διεθνούς δικαίου. Εν πάση δε περιπτώσει, ήταν απαραίτητο να επιχειρηθεί μια διάκριση μεταξύ, αφενός, των θεμελιωδών δικαιωμάτων στα οποία δεν νοούνται παρεκκλίσεις και που εντάσσονται στο *ius cogens* και, αφετέρου, εκείνων που μπορούν να υποστούν περιορισμούς και, συνεπώς, δεν μπορούν να χαρακτηρισθούν ως *ius cogens*.

Από τα παραπάνω συνάγεται ότι το Πρωτοδικείο επικαλέστηκε το *ius cogens*

88. Βλ. J. Combacau/S. Sur, *Droit international public*, Paris, Montchrestien, 1993, σελ. 652, οι οποίοι τονίζουν ότι οι αποφάσεις του ΣΑ(ΗΕ) δεν υπόκεινται σε έλεγχο νομιμότητας εκ μέρους του Διεθνούς Δικαστηρίου, και ότι ο μόνος νοητός έλεγχος είναι εκείνος που ασκεί το ίδιο το ΣΑ(ΗΕ) κατά τη λήψη των αποφάσεών του.

89. Βλ. T. Uyen Do, σχολιασμός των υποθέσεων Yusef και Kadi, RDUE 3/2005, σελ. 637 επ., 640. Για την έννοια και τη λειτουργία των επιτακτικών κανόνων στο διεθνές δίκαιο βλ. την πρόσφατη μελέτη του A. Orakhelashvili, *The impact of peremptory norms on the interpretation and application of United Nations Security Council Resolutions*, EJIL 2005, σελ. 59-88, ο οποίος θεωρεί ότι το *ius cogens* μπορεί πράγματι να αποτελέσει μέτρο νομιμότητας για τις αποφάσεις του ΣΑ(ΗΕ).

90. Yusef, σκ. 277, Kadi, σκ. 226.

91. Yusef, σκ. 281, Kadi, σκ. 230.

92. Βλ. J. Combacau/S. Sur, *Droit international public*, όπ. παρ., σελ. 157-160. Το Πρωτοδικείο επικαλέστηκε τη συμβουλευτική γνωμοδότηση του Διεθνούς Δικαστηρίου της 8.7.1996 σχετικά με τη νομιμότητα της απειλής ή της χρήσεως πυρηνικών όπλων, Rec. 1996, σελ. 226, σκ. 79, χωρίς να την αναλύσει περισσότερο και παραγνωρίζοντας το γεγονός ότι και το ίδιο το Διεθνές Δικαστήριο δεν προσδιόρισε με σαφήνεια το περιεχόμενο της έννοιας αυτής. Βλ. σχετικά και X, σχολιασμός των αποφάσεων Yusef και Kadi, RGDIP 2005, σελ. 957-967, σελ. 962, παρ. 55.

ως μέσο για τη στοιχειοθέτηση της αρμοδιότητάς του στην προκειμένη περίπτωση, ενώ στα επόμενα στάδια του νομικού συλλογισμού αποστασιοποιήθηκε αρκετά από τις αναλύσεις αυτές. Πράγματι, το δικαστήριο εξέτασε τους λόγους ακυρώσεως που ανάγονταν στην προσβολή των επιμέρους θεμελιωδών δικαιωμάτων των προσφευγόντων χωρίς να λάβει θέση σχετικά με το εάν τα δικαιώματα αυτά ενέπιπταν ή όχι στο *ius cogens*, από την προσέγγισή του φαίνεται δε ότι το ζήτημα αυτό δεν ήταν κρίσιμο για το σχηματισμό της κρίσης του. Η θέση αυτή ενέχει μια έντονη εσωτερική αντίφαση και αναδεικνύει την ανακολουθία της στάσης του Πρωτοδικείου, το οποίο αβίαστα ανήγαγε τα θεμελιώδη δικαιώματα συλλήβδην σε θεμελιώδεις και επιτακτικούς κανόνες της διεθνούς δημόσιας τάξης που συνιστούν μέτρο νομιμότητας ακόμα και για τα Ψηφίσματα του ΣΑ(ΗΕ), ενώ εξίσου αβίαστα απέρριψε τις αιτιάσεις των προσφευγόντων με την αιτιολογία, μεταξύ άλλων, ότι το δικαίωμα ιδιοκτησίας, το δικαίωμα ακρόασης και το δικαίωμα σε αποτελεσματικό δικαστικό έλεγχο δεν είναι απόλυτα και ότι υπόκεινται σε περιορισμούς υπαγορευόμενους από ένα ουσιώδες συμφέρον της διεθνούς κοινότητας και ότι, εν πάση περιπτώσει, μόνο μια αυθαίρετη προσβολή τους θα ήταν αντίθετη στο *ius cogens*.

Η αξία του συλλογισμού του δικαστηρίου, συμπεριλαμβανομένης της επίκλησης του *ius cogens*, αναλώθηκε στην κατάφαση της αρμοδιότητάς του να ασκήσει έλεγχο νομιμότητας, στη συνέχεια όμως η προσέγγισή του ήταν ιδιαίτερα περιοριστική, με αποτέλεσμα να απορρίψει την ύπαρξη προσβολής των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Μετατοπίζοντας το κριτήριο του ελέγχου νομιμότητας από το κοινοτικό δίκαιο, το οποίο διαθέτει ένα ολοκληρωμένο σύστημα προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων επί τη βάση των κοινών συνταγματικών παραδόσεων των κρατών μελών⁹³, στο διεθνές δίκαιο, που στερείται ενός συγκεντρωτικού συστήματος προστασίας, το Πρωτοδικείο συρρίκνωσε σημαντικά το πεδίο και την έκταση της προστασίας της οποίας απολαμβάνουν οι ιδιώτες. Με τον τρόπο αυτό, οι προσφεύγοντες που υπέστησαν εξατομικευμένα τις «εξυπνες κυρώσεις» που επέβαλε η Ευρωπαϊκή Κοινότητα στερήθηκαν της έννομης προστασίας της οποίας θα απήλαυναν, εάν οι οικείοι κοινοτικοί κανονισμοί δεν εύρισκαν νομικό έρεισμα στο διεθνές δίκαιο.

93. Για μια συνοπτική αναφορά στο σύστημα αυτό βλ. Ρ.-Ε. Παπαδοπούλου, Από τις γενικές αρχές του δικαίου στο Χάρτη των θεμελιωδών δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Πορεία προς ένα γραπτό σύστημα κοινοτικής προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων; ΔτΑ 12/2001, σελ. 1029-1082.

Συμπέρασμα

Οι αποφάσεις του ΠΕΚ Yusuf και Kadı καταδεικνύουν τα προβλήματα που θέτει η εξάρτηση του κοινοτικού οικονομικού χώρου από τον ενωσιακό-πολιτικό, υπό την επίδραση του διεθνούς δικαίου, σε ό,τι αφορά κυρίως στην έννομη προστασία που εξασφαλίζει στους πολίτες της η Ευρωπαϊκή Κοινότητα ως «κοινότητα δικαίου». Τα προβλήματα αυτά θα καταστούν ακόμα πιο επίκαιρα στο μέλλον, καθώς, αφενός, η Ευρωπαϊκή Ένωση έχει πλέον αποκτήσει σημαντική παρουσία στη διεθνή σκηνή και, αφετέρου, οι πηγές απειλών της διεθνούς ειρήνης διαφοροποιούνται και επεκτείνονται διαρκώς⁹⁴.

Οι αποφάσεις του Πρωτοδικείου στόχευσαν στη διαμόρφωση μιας ολοκληρωμένης θεωρητικής κατασκευής η οποία, πέραν του πλαισίου των συγκεκριμένων διαφορών, θα επέλυε τα σύνθετα ζητήματα της σχέσης διεθνούς και κοινοτικού δικαίου από πλευράς ιεραρχικής θέσης, αρμοδιότητας λήψης κυρωτικών μέτρων και άσκησης ελέγχου νομιμότητας επί των τελευταίων⁹⁵. Η συμβολή του κοινοτικού δικαστή στο σημείο αυτό υπήρξε σημαντική, ιδίως σε ό,τι αφορά στα ζητήματα επιβολής κυρώσεων, καθώς υπέδειξε τις νομικές βάσεις που επιτρέπουν την προσαρμογή της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην εξέλιξη της διεθνούς πρακτικής στον τομέα αυτό. Πέραν όμως αυτού, το δικαστήριο άφησε αναπάντητα ερωτή-

94. Δεν πρέπει εξάλλου να παραγνωρίζεται η διάσταση της εθνικής έννομης τάξης, η οποία προστίθεται στην ήδη σύνθετη αυτή νομική εικόνα. Πράγματι, τα Ψηφίσματα του ΣΑ(ΗΕ) δεσμεύουν τα κράτη, που οφείλουν να λάβουν όλα τα απαραίτητα μέτρα προκειμένου να τα εφαρμόσουν στην εσωτερική έννομη τάξη. Εδώ γεννώνται εξίσου ενδιαφέροντα ζητήματα συνύπαρξης και ιεράρχησης διεθνούς, κοινοτικού και εθνικού δικαίου. Βλ. τη σχετική ανάλυση επ' ευκαιρία του πρακτικού επεξεργασίας 183/2005 της 15ης Ιουλίου 2005 του Συμβουλίου της Επικρατείας για την εφαρμογή του Ψηφίσματος 1483(2003) ΣΑ(ΗΕ) σχετικά με την επιβολή κυρώσεων που συνίστανται, μεταξύ άλλων, στη δέσμευση κεφαλαίων προσώπων που συνδέονταν με το πρώην καθεστώς του Ιράκ, Κ. Μπόσκοβιτς/Α. Σαμώνη, Ο έλεγχος εφαρμογής των αποφάσεων του Συμβουλίου Ασφαλείας: ορισμένες εξελίξεις σε κοινοτικό και σε εθνικό επίπεδο, Φεβρουάριος 2006, δημοσιευμένο στην ιστοσελίδα www.proeuro.gr.

95. Παρατηρήθηκε εύστοχα ότι οι αποφάσεις αυτές παραπέμπουν στη νομολογία Solange I του γερμανικού δικαστηρίου, καθώς το Πρωτοδικείο φαίνεται να εκτιμά ότι, όσο το ΣΑ(ΗΕ) σέβεται το *ius cogens* (υπό την ειδικότερη έκφανση των θεμελιωδών δικαιωμάτων), το ίδιο δεν θα εξετάζει αιτιάσεις προσβολής των δικαιωμάτων αυτών από κοινοτικούς κανονισμούς εκδοθέντες σε εφαρμογή Ψηφισμάτων του ΣΑ(ΗΕ), D. Simon/FL. Mariatte, Le Tribunal de première instance des Communautés: Professeur de droit international?, σελ. 10. Διατυπώθηκε όμως και η αντίθετη άποψη, σύμφωνα με την οποία η προσφυγή στην έννοια του *ius cogens* επιτρέπει στον κοινοτικό δικαστή να αποφύγει μια κρίση τύπου Solange, Χ, σχολιασμός αποφάσεων Yusuf και Kadı, όπ. παρ., σελ. 957.

ματα σχετικά με τους μηχανισμούς και τις συνέπειες της επιβολής κυρώσεων: Η διάταξη του άρθρου 301 ΕΚ, η οποία εξασφαλίζει την επικοινωνία των δύο συστημάτων στον ευαίσθητο αυτό τομέα με στόχο τη διατήρηση της συνοχής της δράσης της Ευρωπαϊκής Ένωσης, θα μπορούσε να μετατραπεί σε «κερκόπορτα» που θα απομείωνε την έννομη προστασία που παρέχει στους διοικουμένους η κοινοτική έννομη τάξη, επί τη βάσει πολιτικών σκοπιμοτήτων; Πώς ορίζεται το *ius cogens* βάσει του οποίου το Πρωτοδικείο θεωρεί ότι δικαιούται να ελέγχει τη νομιμότητα των Ψηφισμάτων του ΣΑ(ΗΕ); Πώς είναι δυνατόν να διασφαλιστεί ένα ελάχιστο επίπεδο προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων, στο πλαίσιο αυτό, ισοδύναμο του επιπέδου προστασίας που παρέχει στους θιγόμενους ιδιώτες η κοινοτική έννομη τάξη; Είναι ορατός ο κίνδυνος οι έξυπνες κυρώσεις να εξαιρεθούν *de facto* του ελέγχου νομιμότητας, προοπτική ιδιαίτερα ανησυχητική στο βαθμό που οι κυρώσεις αυτές αφορούν άμεσα και ατομικά συγκεκριμένους ιδιώτες;⁹⁶

Επί των αποφάσεων του Πρωτοδικείου εκκρεμούν αιτήσεις αναιρέσεως ενώπιον του ΔΕΚ⁹⁷, η δε κρίση του τελευταίου αναμένεται με ενδιαφέρον, κυρίως για το εάν το Δικαστήριο θα επιβεβαιώσει τις θέσεις του Πρωτοδικείου ή εάν –και σε ποιο βαθμό– θα τις ανατρέψει. Ενόψει της συνεχώς αυξανόμενης εμπλοκής της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην επιβολή κυρώσεων, είναι σκόπιμο το «μετέωρο βήμα» του κοινοτικού δικαστή να αποκτήσει ένα σταθερό προσανατολισμό, ο οποίος να συνάδει προς τις γενικές αρχές που διέπουν την κοινοτική έννομη τάξη.

96. Θα πρέπει πάντως να επισημανθεί ότι τα ζητήματα αυτά, συμπεριλαμβανομένης της εξέλιξης σε ό,τι αφορά στην επιβολή έξυπνων κυρώσεων, αντιμετωπίζονται στη Συνταγματική Συνθήκη, και δη στο άρθρο III-322 αυτής, το οποίο αναπαράγει το κείμενο του σημερινού άρθρου 301 (παρ. 1) και προσθέτει (παρ. 2) την περίπτωση επιβολής «περιοριστικών μέτρων έναντι φυσικών ή νομικών προσώπων, ομάδων ή μη κρατικών οντοτήτων», επιλύοντας οριστικά το ζήτημα της αρμοδιότητας της Ένωσης να λαμβάνει τέτοιου είδους κυρωτικά μέτρα, ενώ περαιτέρω προβλέπει (παρ. 3) ότι οι πράξεις αυτές «περιέχουν τις απαιτούμενες διατάξεις περί νομικών εγγυήσεων», εισάγοντας στον τομέα αυτό ένα ελάχιστο επίπεδο προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων.

97. C-415/05 P στην υπόθεση Yusuf - Al Barakaat, C-402/05 P στην υπόθεση Kadi.

1. The first part of the paper discusses the importance of the study of the history of the United States. It is argued that the study of history is essential for a full understanding of the present and for the development of a sense of national identity. The author points out that the study of history can help us to understand the causes of the problems we face today and to find ways to solve them. It can also help us to appreciate the achievements of our ancestors and to learn from their mistakes.

2. The second part of the paper discusses the importance of the study of the history of the United States. It is argued that the study of history is essential for a full understanding of the present and for the development of a sense of national identity. The author points out that the study of history can help us to understand the causes of the problems we face today and to find ways to solve them. It can also help us to appreciate the achievements of our ancestors and to learn from their mistakes.

3. The third part of the paper discusses the importance of the study of the history of the United States. It is argued that the study of history is essential for a full understanding of the present and for the development of a sense of national identity. The author points out that the study of history can help us to understand the causes of the problems we face today and to find ways to solve them. It can also help us to appreciate the achievements of our ancestors and to learn from their mistakes.

4. The fourth part of the paper discusses the importance of the study of the history of the United States. It is argued that the study of history is essential for a full understanding of the present and for the development of a sense of national identity. The author points out that the study of history can help us to understand the causes of the problems we face today and to find ways to solve them. It can also help us to appreciate the achievements of our ancestors and to learn from their mistakes.

5. The fifth part of the paper discusses the importance of the study of the history of the United States. It is argued that the study of history is essential for a full understanding of the present and for the development of a sense of national identity. The author points out that the study of history can help us to understand the causes of the problems we face today and to find ways to solve them. It can also help us to appreciate the achievements of our ancestors and to learn from their mistakes.