

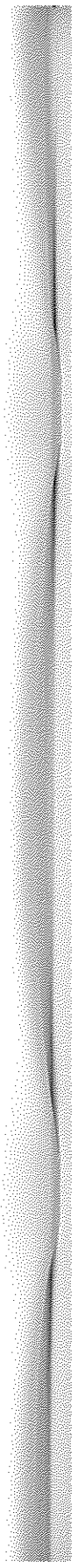
# ΕΦΑΡΜΟΓΕΣ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ

ΕΤΟΣ ΚΒ' 2009 - ΤΕΥΧΟΣ Ι

ΑΝΑΤΥΠΟ



ΕΚΔΟΣΕΙΣ ΑΝΤ. Ν. ΣΑΚΚΟΥΛΑ



## «ΕΞΥΠΝΕΣ ΚΥΡΩΣΕΙΣ» ΚΑΙ ΚΟΙΝΟΤΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ: ΞΕΤΥΛΙΓΟΝΤΑΣ ΤΟ «ΜΙΤΟ ΤΗΣ ΑΡΙΑΔΝΗΣ»

Μια συνολική θεώρηση με αφορμή την απόφαση του ΔΕΚ  
της 3ης Σεπτεμβρίου 2008 στην υπόθεση Kadı και Al Barakaat

**Ρεβέκκα-Εμμανουέλα Παπαδοπούλου**  
*Λέκτορας Ευρωπαϊκού Δικαίου*  
της Νομικής Σχολής του Πανεπιστημίου Αθηνών,  
Δικηγόρος

### Εισαγωγή

Τα τελευταία χρόνια, η επιβολή κυρώσεων διπλωματικής ή/και οικονομικής φύσης έχει αναδειχθεί για την Ευρωπαϊκή Ένωση σε μηχανισμό άσκησης εμπορικής και εξωτερικής πολιτικής, ακόμα δε περισσότερο σε εργαλείο προάσπισης της διεθνούς ειρήνης και ασφάλειας, κυρίως υπό το φως των σύγχρονων εξελίξεων: η διεθνής πρακτική έχει σήμερα εστιασθεί στην αντιμετώπιση των σύγχρονων απειλών της διεθνούς ειρήνης και ασφάλειας, όπως αυτές εκδηλώνονται κυρίως μέσω τρομοκρατικών ενεργειών που προσλαμβάνουν ενίοτε παγκόσμιες διαστάσεις. Η «απάντηση» της διεθνούς κοινότητας στη σταδιακή αυτονόμηση της τρομοκρατίας από συγκεκριμένα κράτη και καθεστώτα, δίδεται πλέον<sup>1</sup> μέσω της πρακτικής των «έξυπνων κυρώσεων» (smart sanctions)<sup>2</sup>, οι οποίες επιβάλλονται κατά

1. Η δέσμη κυρωτικών μέτρων που έλαβε η Κοινότητα κατά της Γιουγκοσλαβίας το 1991 (βλ. J. Rideau, *Le rôle de l'Union européenne en matière de protection des droits de l'homme*, RCADI 1997, σελ. 419) ήταν η τελευταία, ίσως, γενιά «παραδοσιακών» κυρώσεων –παραδοσιακών τόσο *ratione personae*, δηλαδή επιβαλλομένων μόνο κατά κρατών, όσο και *ratione materiae*, συνιστάμενων σε διακοπή των εμπορικών συναλλαγών με τα κράτη αυτά, στην απαγόρευση πτήσεων από και προς αυτά, κλπ.
2. Θα διατηρήσουμε εδώ τον όρο «έξυπνες κυρώσεις», όπως αυτός χρησιμοποιή-

εξατομικευμένων φυσικών ή νομικών προσώπων που αναλαμβάνουν τρομοκρατική δράση ή την υποστηρίζουν με οποιοδήποτε τρόπο<sup>3</sup>.

Τα νομικά ζητήματα που θέτει η επιβολή τέτοιου είδους κυρώσεων στο επίπεδο της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της Ευρωπαϊκής Κοινότητας αναδείχθηκαν στις πραγματικές τους διαστάσεις στις υποθέσεις Yusuf/Al Barakaat και Kadi. Οι προσφεύγοντες προσέβαλαν με αιτήσεις ακυρώσεως ενώπιον του Πρωτοδικείου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (εφεξής: ΠΕΚ) τους κοινοτικούς κανονισμούς που τους συμπεριέλαβαν στον κατάλογο των ατόμων στα οποία επιβλήθηκε δέσμευση περιουσιακών στοιχείων, κατ' εφαρμογή Κοινών Θέσεων της ΚΕΠΠΑ που, με τη σειρά τους, εκδόθηκαν σε συμμόρφωση προς Ψηφίσματα του Συμβουλίου Ασφαλείας των Ηνωμένων Εθνών (εφεξής: ΣΑ(ΗΕ)) με το ίδιο περιεχόμενο<sup>4</sup>. Τα δύο θεμελιώδη ζητήματα που τέθηκαν στις υποθέσεις αυτές ήταν, αφενός, εάν η Κοινότητα έχει αρμοδιότητα για την επιβολή τέτοιου είδους κυρώσεων κατά ιδιωτών, και, αφετέρου, εάν –και σε ποιο βαθμό– ο κοινοτικός δικαστής μπορεί να ελέγξει τη νομιμότητα των κανονισμών αυτών, με δεδομένη την έμμεση σύνδεσή τους προς τα Ψηφίσματα του ΣΑ(ΗΕ). Τα ζητήματα αυτά είναι περίπλοκα και δυσεπίλυτα, επειδή η επιβολή διεθνών κυρώσεων προϋποθέτει υποχρεωτικά τη συνύπαρξη και την αλληλεπίδραση περισσότερων εννόμων τάξεων (διεθνούς, ενωσιακής, κοινοτικής), που διέπονται από διαφορετικούς κανόνες και αρχές. Η ένταση αυτή οξύνεται περαιτέρω από το γεγονός ότι αποδέκτες των «έξυπνων κυρώσεων» είναι οι ιδιώτες, που αναδύονται σε κεντρική παράμετρο του νομικού γρίφου, επειδή θέτουν ζητήματα προσβολής των θεμελιωδών δικαιωμάτων τους και ζητούν από τον κοινοτικό δικαστή να τα προασπίσει.

Στις αποφάσεις που εξέδωσε στο πλαίσιο των δύο αυτών υποθέσεων στις 21 Σεπτεμβρίου 2005<sup>5</sup>, το ΠΕΚ επιχείρησε να επιλύσει τα παραπάνω ζητήματα και να συγκεράσει όλες τις αντινομίες επιστρατεύοντας επιχει-

---

θηκε στις αποφάσεις του ΠΕΚ (βλ. π.χ. Kadi, σκέψη 70), αντί εκείνου, πιο εξεζητημένου, που συναντάται στην ελληνική μετάφραση της πρόσφατης αναιρετικής απόφασης του ΔΕΚ, «ευφρείς κυρώσεις», ο οποίος στερεί, φρονούμε, την έννοια από την αμεσότητα και την έντασή της.

3. Βλ. Ρ.-Ε. Παπαδοπούλου, «Έξυπνες κυρώσεις» και κοινοτικό δίκαιο: το «μετέωρο βήμα του κοινοτικού δικαστή», Εφαρμογές Δημοσίου Δικαίου 2006, σελ. 447 επ.
4. Για μια λεπτομερή παρουσίαση του πλέγματος των πράξεων δια των οποίων επιβλήθηκαν οι κυρώσεις αυτές, βλ. την απόφαση του ΠΕΚ, Kadi, σκ. 10-36.
5. Yassin Abdullah Kadi, T-315/01, Ahmed Ali Yusuf και Al Barakaat International Foundation, T-306/01, αποφάσεις της 21.9.2005, Συλλ. 2005, II-3649 και II-3533, αντιστοίχως.

ρήματα παράδοξα και νομικώς αδύναμα, τόσο από πλευράς διεθνούς όσο και ευρωπαϊκού δικαίου. Η προσέγγιση του ΠΕΚ, η νομική ορθότητα και η αποτελεσματικότητα της οποίας αμφισβητήθηκε έντονα από τη θεωρία<sup>6</sup>, άφησε αναπάντητα –ή και δημιούργησε– πολύ περισσότερα ζητήματα από εκείνα που επιχείρησε να επιλύσει.

Οι αποφάσεις αυτές προσβλήθηκαν, όπως ήταν αναμενόμενο, με αναίρεση ενώπιον του ΔΕΚ<sup>7</sup> και οι δύο υποθέσεις ενώθηκαν λόγω συνάφειας<sup>8</sup>. Η στάση του Δικαστηρίου αναμενόταν με ιδιαίτερο ενδιαφέρον, καθώς το τελευταίο κλήθηκε να αποσαφηνίσει και να αναπροσαρμόσει αυθεντικά τη θέση της κοινοτικής έννομης τάξης έναντι του διεθνούς δικαίου στον τομέα της επιβολής κυρώσεων. Ακόμα περισσότερο που ο Γενικός Εισαγγελέας Poiares Maduro, στις προτάσεις που κατέθεσε στο πλαίσιο της υπόθεσης αυτής<sup>9</sup>, εξέφρασε κατηγορηματικά την αντίθεσή του προς τις θέσεις του ΠΕΚ και κάλεσε το Δικαστήριο να αναιρέσει την απόφασή του.

Στην παρούσα ανάλυση θα παραθέσουμε εν συντομία<sup>10</sup> τα βασικά

6. Βλ. ενδεικτικά την «άμεση» και καυστική αντίδραση των D. Simon/FI. Mariatte, Le Tribunal de première instance des Communautés: Professeur de droit international?, Europe, Δεκέμβριος 2005, σελ. 6 επ. Βλ. επίσης P.-E. Παπαδοπούλου, όπ. παρ., M. Nettesheim, UN sanctions against individuals – A challenge to the architecture of the EU governance, CMLR 2007, σελ. 567, ο οποίος κάνει λόγο για «αμφίβολες θεωρητικές παραδοχές» (σελ. 584), Ch. Eckes, Judicial review of European anti-terrorism measures –The Yusuf and Kadi judgment of the CFI, ELJ 2008, σελ. 74, που θεωρεί ότι η απόφαση περιέχει πολλά νομικά σφάλματα. Βλ. πάντως την αντίθετη άποψη του Ch. Tomuschat (Σχόλιο στις αποφάσεις Yusuf/Al Barakaat και Kadi, CMLR 2006, σελ. 537, ο οποίος χαρακτηρίζει τη στάση του ΠΕΚ ως «γενναία» αλλά και πειστική. Πάντως, ακόμα και αυτός ο συγγραφέας εντοπίζει ορισμένες αδυναμίες στη νομική «κατασκευή» του Πρωτοδικείου, σε ό,τι αφορά στο κοινοτικό δικαίωμα ελέγχου των κυρώσεων αυτών με βάση τις επιταγές προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων ως *ius cogens* του διεθνούς δικαίου.
7. Υπόθεση C-415/0P για τους Yusuf και Al Barakaat, υπόθεση C-402/05P, για τον Kadi.
8. Μετά την αίτηση αναίρεσης που άσκησαν οι Yusuf και Al Barakaat κατά της απόφασης του Πρωτοδικείου στην υπόθεση T- 306/01 (υπόθεση C-415/05P), ο Yusuf παραιτήθηκε, με αποτέλεσμα να διαγραφεί το όνομά του με Διάταξη του Προέδρου του Δικαστηρίου της 13.11.2007, βλ. ΔΕΚ σκ. 119.
9. Προτάσεις της 23.01.2008.
10. Η αναφορά μας στην απόφαση του ΠΕΚ θα εκταθεί μόνο στο βαθμό που είναι απαραίτητη για τον ορισμό του πλαισίου της υπόθεσης. Για μια αναλυτική παρουσίαση και σχολιασμό βλ. P.-E. Παπαδοπούλου, «Έξυπνες κυρώσεις» και κοινοτικό δίκαιο: το «μετέωρο βήμα του κοινοτικού δικαστή», όπ. παρ.

σημεία της απόφασης του ΠΕΚ (I), στη συνέχεια θα αναλύσουμε τη θέση που έλαβε ο Γενικός Εισαγγελέας στις προτάσεις του στο πλαίσιο της αναιρετικής δίκης (II) και, τέλος, την απόφαση του ΔΕΚ, η οποία αποκατέστησε τη θέση της κοινοτικής έννομης τάξης στο πλαίσιο των νέων δεδομένων της επιβολής «έξυπνων» κυρώσεων αξιοποιώντας το κεκτημένο και τις αρχές του κοινοτικού δικαίου (III).

## I. Η απόφαση του ΠΕΚ

Τα ζητήματα που τέθηκαν ενώπιον του ΠΕΚ αφορούσαν, εν πολλοίς, στη θέση της κοινοτικής έννομης τάξης στο πλαίσιο του διεθνούς συστήματος επιβολής κυρώσεων και εμμέσως στη σχέση της με το διεθνές δίκαιο στους τομείς όπου συναντώνται. Αντανακλαστικά δε, τα ζητήματα αυτά άπτονται της θέσης και της προστασίας του ιδιώτη<sup>11</sup>, όταν υφίσταται εξατομικευμένες κυρώσεις που εκπορεύονται από το διεθνές δίκαιο και υλοποιούνται σε οικονομικό επίπεδο από την Ευρωπαϊκή Κοινότητα.

### 1. Η θεμελίωση της αρμοδιότητας της ΕΚ να λαμβάνει μέτρα επιβολής κυρώσεων κατά ιδιωτών

Τόσο οι διάδικοι όσο και το ίδιο το ΠΕΚ ασχολήθηκαν επί μακρόν με την αναζήτηση της ορθής νομικής βάσης των κοινοτικών κανονισμών επιβολής κυρώσεων κατά ιδιωτών υπό τη μορφή της δέσμευσης περιουσιακών τους στοιχείων. Ο «σύνδεσμος» μεταξύ της πολιτικής απόφασης επιβολής κυρώσεων, που λαμβάνεται στο πλαίσιο της ΚΕΠΠΑ<sup>12</sup>, και της υλοποίησής της σε οικονομικό επίπεδο, προβλέπεται ήδη στο άρθρο 301 ΕΚ<sup>13</sup> –συμπληρούμενο από το άρθρο 60 ΕΚ, όταν οι κυρώσεις αυτές

11. Ο οποίος έχει από πολύ νωρίς αναγνωρισθεί από το ΔΕΚ ως υποκείμενο δικαιωμάτων και υποχρεώσεων στο κοινοτικό δίκαιο, βλ. τις θεμελιώδεις αποφάσεις Van Gend en Loos, 26/62, Συλλ. 1963, σελ. 1, και Costa ENEL, 6/64, Συλλ. 1964, σελ. 1141.

12. Έχοντας συνήθως ως έρεισμα ένα Ψήφισμα του ΣΑ(ΗΕ). Για τα τρία διαδοχικά «επίπεδα» της επιβολής κυρώσεων, βλ. F. Naud, L'embargo: une valse à trois temps, Nations Unies, Union européenne et Etats membres, RMCUE 1997, σελ. 25.

13. Σύμφωνα με το άρθρο 301 ΕΚ, «Όταν μια κοινή θέση ή κοινή δράση, που εγκρίθηκαν σύμφωνα με τις διατάξεις της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση σχετικά με την κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφάλειας, προβλέπει δράση της Κοινότητας για τη μερική ή ολοκληρωτική μείωση ή διακοπή των οικονομικών σχέσεων με μία ή περισσότερες τρίτες χώρες, το Συμβούλιο αποφασίζοντας με ειδική πλειοψηφία μετά από πρόταση της Επιτροπής, λαμβάνει τα αναγκαία επείγοντα

λαμβάνουν τη μορφή περιορισμών στις κινήσεις κεφαλαίων. Όμως, οι διατάξεις αυτές αφορούν στην επιβολή κυρώσεων κατά κρατών, και όχι κατά ιδιωτών.

Λόγω της έλλειψης ρητής κοινοτικής αρμοδιότητας στον τομέα αυτό, χρησιμοποιήθηκε ως συμπληρωματική νομική βάση των κανονισμών η διάταξη του άρθρου 308 ΕΚ, η οποία 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 το σκοπό αυτόν απαιτούμενες εξουσίες, το Συμβούλιο, προτάσει της Επιτροπής και κατόπιν διαβουλεύσεων με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, θεσπίζει ομοφώνως τις κατάλληλες διατάξεις*». Οι προσφεύγοντες αμφισβήτησαν τη νομική ορθότητα αυτής της τριπλής νομικής βάσης, με το επιχείρημα ότι η επιβολή κυρώσεων κατά ιδιωτών δεν είναι αναγκαία για την υλοποίηση ενός από τους σκοπούς της Κοινότητας και, συνεπώς, δεν είναι δυνατή η «ενεργοποίηση» του άρθρου 308 ΕΚ<sup>14</sup>.

Το Πρωτοδικείο έκρινε ότι τα άρθρα 60 και 301 ΕΚ δεν συνιστούν επαρκή νομική βάση για την επιβολή κυρώσεων κατά ιδιωτών, επειδή αναφέρονται ρητώς σε κυρώσεις κατά κρατών, και ότι μια τέτοια επιβολή κυρώσεων, που στοχεύει στην καταστολή της διεθνούς τρομοκρατίας, δεν συναρτάται με κανέναν από τους σκοπούς της Κοινότητας<sup>15</sup>. Παρά ταύτα, κατέληξε ότι ο συνδυασμός των τριών διατάξεων συνιστούσε επαρκή και ορθή νομική βάση<sup>16</sup>, με το συλλογισμό ότι τα άρθρα 60 και 301 ΕΚ, που λειτούργούν ως «ειδική δίοδος επικοινωνίας» μεταξύ του δεύτερου (πολιτικού) και του πρώτου (οικονομικού) πυλώνα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, επιτρέπουν κατ' ουσίαν τη συμπληρωματική προσφυγή στο άρθρο 308 ΕΚ, επειδή καθιστούν δυνατό να απαιτηθεί δράση της Κοινότητας για την επίτευξη ενός σκοπού της Ένωσης<sup>17</sup>. Υπό το πρίσμα αυτό, η

---

*μέτρα*». Για το ρόλο της διάταξης αυτής ως «μετασχηματιστή» που επιτρέπει τη διάδραση μεταξύ του δεύτερου και του τρίτου πυλώνα της ΕΕ, βλ. Ρ.-Ε. Παπαδοπούλου, όπ. παρ., σελ. 460, της ίδιας, *The Royal Olympic Cruises case: a "skeleton in the cupboard" of the European Court of Justice ?* RHDJ 58(2005), σελ. 213 επ., σελ. 222.

14. Βλ. την απόφαση του ΠΕΚ, Yusuf, σκ. 81-82, 84.

15. Βλ. ΠΕΚ, Yusuf, σκ. 152, Kadi, σκ. 116.

16. Για το «μαγικό μείγμα» διατάξεων που χρησιμοποίησε το δικαστήριο κάνει λόγο η Ch. Eckes, όπ. παρ., σελ. 79.

17. Εν προκειμένω, πρόκειται για την καταστολή της διεθνούς τρομοκρατίας, η οποία υπάγεται ως στόχος στο άρθρο 11 ΕΕ.

έκδοση των κοινοτικών κυρωτικών μέτρων συνιστά δράση της ίδιας της Ένωσης που υλοποιείται μέσω της Κοινότητας, στα μέσα της οποίας στηρίζεται.

## **2. Ο δικαιοδοτικός έλεγχος επί των κανονισμών επιβολής «έξυπνων» κυρώσεων**

Το ακανθώδες ζήτημα του ελέγχου που ασκεί ο κοινοτικός δικαστής επί των κανονισμών επιβολής έξυπνων κυρώσεων αντιμετωπίστηκε στην απόφαση του ΠΕΚ σε δύο επίπεδα, με αφετηρία την έμμεση σύνδεση των κανονισμών αυτών προς τα Ψηφίσματα του ΣΑ(ΗΕ). Το Πρωτοδικείο, αφενός, αναζήτησε τα νομικά ερείσματα (α) και, αφετέρου, οριοθέτησε την έκταση και το εύρος (β) ενός τέτοιου δικαιοδοτικού ελέγχου. Τέλος, πρόεβη σε *in concreto* έλεγχο των πράξεων αυτών (γ).

### **α. Νομικά ερείσματα του ελέγχου**

Οι προσφεύγοντες προέβαλαν ότι οι επίμαχοι κοινοτικοί κανονισμοί υπόκεινται σε δικαιοδοτικό έλεγχο ανεξαρτήτως της έμμεσης σύνδεσής τους προς το διεθνές δίκαιο, δεδομένου ότι η δεσμευτικότητα των αντίστοιχων Ψηφισμάτων δεν είναι απόλυτη αλλά τοποθετείται στη σφαίρα του διεθνούς δικαίου. Αντίθετα, το Συμβούλιο και η Επιτροπή υποστήριξαν την απόλυτη δεσμευτικότητα των Ψηφισμάτων για την Κοινότητα, η οποία μάλιστα προσδίδει στους αντίστοιχους κανονισμούς ένα είδος «τεκμηρίου νομιμότητας» που εμποδίζει τον πλήρη δικαιοδοτικό τους έλεγχο<sup>18</sup>.

Το Πρωτοδικείο αφέρωσε μεγάλο μέρος του δικανικού του συλλογισμού για να καταδείξει ότι το Ψήφισμα του ΣΑ(ΗΕ) αναπτύσσει δεσμευτική ισχύ εντός της κοινοτικής έννομης τάξης και «σφραγίζει» με έναν ι-διότυπο τρόπο τις κοινοτικές πράξεις που εκπορεύονται εμμέσως από αυτό. Στις αποφάσεις του, το δικαστήριο εξέτασε τις σχέσεις μεταξύ της διεθνούς και της κοινοτικής έννομης τάξης και έκρινε ότι τα Ψηφίσματα του ΣΑ(ΗΕ) δεν δεσμεύουν την Κοινότητα βάσει του διεθνούς δικαίου, επειδή αυτή δεν είναι μέλος του ΟΗΕ<sup>19</sup>. Θεμελίωσε όμως το δεσμευτικό αυτό αποτέλεσμα στο ίδιο το κοινοτικό δίκαιο, και μάλιστα κατά τρόπο διττό. Αφενός, αντανακλαστικά και ως αρνητική υποχρέωση: η Κοινότητα, στο βαθμό που τα κράτη μέλη της έχουν μεταβιβάσει αρμοδιότητές τους στον τομέα εφαρμογής του Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών, οφείλει να

---

18. Βλ. Ρ.-Ε. Παπαδοπούλου, όπ. παρ., σελ. 454-455.

19. Kadi, σκ. 192, Yusuf, σκ. 242.



μην αθετεί τις υποχρεώσεις αυτές και να μην παρακωλύει την εκπλήρωσή τους<sup>20</sup>. Αφετέρου, αυτοτελώς και ως θετική υποχρέωση: η ίδια η ιδρυτική της Συνθήκη προβλέπει ότι η Κοινότητα λαμβάνει όλα εκείνα τα μέτρα που απαιτούνται ώστε τα κράτη μέλη της να εκπληρώσουν τις υποχρεώσεις τους αυτές<sup>21</sup>. Η κρίση περί της υποχρεωτικότητας του Ψηφίσματος για την ΕΚ καθορίζει, κατά λογική ακολουθία, και το δικαιοδοτικό έλεγχο, φαίνεται μάλιστα να τον αποδυναμώνει σε σημαντικό βαθμό, αφού τον θέτει υπό την «κηδεμονία» του διεθνούς δικαίου.

### β. Έκταση και εύρος του ελέγχου

Το Πρωτοδικείο έκρινε ότι η σύνδεση των κανονισμών επιβολής κυρώσεων προς τα Ψηφίσματα του ΣΑ(ΗΕ) θέτει, εν προκειμένω, «διαρθρωτικά όρια» στο δικαιοδοτικό του έλεγχο: στο βαθμό που οι κανονισμοί συνιστούν εκπλήρωση, σε κοινοτικό επίπεδο, της υποχρέωσης που υπέχουν τα κράτη μέλη της Κοινότητας, ως μέλη του ΟΗΕ, να εφαρμόσουν τις συγκεκριμένες κυρώσεις, και συνεπώς η έκδοσή τους είναι αποτέλεσμα άσκησης δέσμιας αρμοδιότητας, ο έλεγχος νομιμότητας θα ισοδυναμούσε με παρεμπόμποντα ή αντανακλαστικό έλεγχο της νομιμότητας των Ψηφισμάτων<sup>22</sup>. Τέτοιος έλεγχος, και δη με κριτήριο τα πρότυπα προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων που θέτει η κοινοτική έννομη τάξη, «δε μπορεί να στηριχθεί ούτε στο διεθνές δίκαιο ούτε στο κοινοτικό δίκαιο»<sup>23</sup>, αποφάνθηκε το ΠΕΚ. Στη συνέχεια, όμως, υπογράμμισε ότι μπορεί, «σε πολύ εξαιρετικές περιστάσεις»<sup>24</sup>, να ασκήσει παρεμπόμποντα έλεγχο με κριτήριο το *ius cogens*, υπό την έννοια της διεθνούς δημόσιας τάξης, ιδίως των «επιτακτικών κανόνων περί καθολικής προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου», οι οποίοι δεσμεύουν όλα τα κράτη μέλη και τα όργανα του ΟΗΕ<sup>25</sup>. Με τον τρόπο αυτό, το ΠΕΚ θεμελίωσε την αρμοδιότητά του να ελέγξει τα Ψηφίσματα του ΣΑ(ΗΕ) με βάση το ίδιο το διε-

20. Το ΠΕΚ αναφέρθηκε σε παλαιότερη νομολογία του ΔΕΚ στην υπόθεση *International Fruit Company*, 21-24/72, Συλλ. 1972, σελ. 1219, που αφορούσε στη δέσμευση της Κοινότητας από τις υποχρεώσεις των κρατών μελών στο πλαίσιο της GATT.

21. Kadi, σκ. 204, Yusuf, σκ. 254. Για μια αναλυτική παράθεση της συλλογιστικής του Πρωτοδικείου βλ. Ch. Eckes, όπ. παρ., σελ. 82-86.

22. Kadi, σκ. 215-216, Yusuf, σκ. 266-267.

23. Kadi, σκ. 221.

24. Χωρίς όμως να διευκρινίζει σε τι συνίστανται οι περιστάσεις αυτές.

25. Kadi, σκ. 231.

θνές δίκαιο, υπό την ιδιότητά του ως ενός «διεθνούς» οργάνου και όχι του δικαιοδοτικού οργάνου της Κοινότητας. Με την παράδοση αυτή νομική κατασκευή, ο κοινοτικός δικαστής αναγκάστηκε να «εξέλθει» των ορίων της κοινοτικής έννομης τάξης προκειμένου να ασκήσει έλεγχο νομιμότητας και να εξασφαλίσει στους ιδιώτες την προστασία που δικαιούνται έναντι ενός κοινοτικού κανονισμού.

### γ. Ο *in concreto* έλεγχος

Το Πρωτοδικείο έλεγξε τους κοινοτικούς κανονισμούς με κριτήριο τα θεμελιώδη δικαιώματα, και δη το δικαίωμα ιδιοκτησίας, το δικαίωμα ακρόασης και το δικαίωμα σε αποτελεσματικό δικαστικό έλεγχο. Χαρακτήρισε μεν τα δικαιώματα αυτά ως *ius cogens* του διεθνούς δικαίου –και, συνεπώς, ως κανόνες अपαράκαμπτους και μη επιδεχόμενους εξαιρέσεων–, έκρινε, όμως, ότι το *ius cogens* απαγορεύει μόνο την αυθαίρετη προσβολή τους, ιδίως όταν συντρέχουν σκοποί γενικού συμφέροντος θεμελιώδεις για την Κοινότητα, οι οποίοι επιτάσσουν τον περιορισμό τους<sup>26</sup>. Τέλος, απέκρουσε τις αιτιάσεις περί προσβολής του δικαιώματος σε αποτελεσματικό δικαστικό έλεγχο, κρίνοντας ότι η άσκηση της αίτησης ακυρώσεως ενώπιόν του συνιστούσε ήδη επαρκή διασφάλιση του δικαιώματος αυτού και ότι, σε κάθε περίπτωση, και το δικαίωμα αυτό υπόκειται σε περιορισμούς, ιδίως όταν συντρέχει έκτακτος δημόσιος κίνδυνος, που ενεργοποιεί το «ουσιώδες συμφέρον διατήρησης της διεθνούς ασφάλειας»<sup>27</sup>. Είναι έτσι σαφές ότι η προσφυγή στην έννοια του *ius cogens*, πέραν των εννοιολογικών αδυναμιών της, οδηγεί σε έναν εξαιρετικά απομειωμένο έλεγχο νομιμότητας που αφορά μόνο σε οριακές περιπτώσεις παραβιάσεων<sup>28</sup>.

## II. Οι αιτήσεις αναίρεσης και οι προτάσεις του Γενικού Εισαγγελέα

Ενώπιον του ΔΕΚ προβλήθηκαν ως λόγοι αναίρεσης των αποφάσεων του ΠΕΚ η έλλειψη νομικής βάσης του κανονισμού, η προσβολή θεμελιωδών δικαιωμάτων, η παραβίαση του άρθρου 249 ΕΚ –το οποίο υποχρεώνει

26. Kadi, σκ. 247, 265, 268, Yusuf, σκ. 298, 312, 315.

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

28. Όπως εύστοχα παρατηρείται, η επιλογή του *ius cogens* ως μόνου δυνατού κριτηρίου ελέγχου «παίρνει πίσω με το ένα χέρι ό,τι δίνει με το άλλο», βλ. D. Halberstam / E. Stein, *The United Nations, the European Union and the King of Sweden: economic sanctions and individual rights in a plural world order*, CMLR 2009, σελ. 13 επ., σελ. 62.

τα κοινοτικά όργανα να αιτιολογούν τις πράξεις που εκδίδουν, καθώς και η παράβαση από το δικαστήριο πολλών κανόνων του διεθνούς δικαίου<sup>29</sup>.

Το Συμβούλιο ζήτησε την απόρριψη των αιτήσεων αναιρέσεων ως προς όλους τους λόγους, ενώ η Επιτροπή ζήτησε από το Δικαστήριο να διατηρήσει το διατακτικό της απόφασης του ΠΕΚ αντικαθιστώντας όμως το σκεπτικό της<sup>30</sup>, αναφορικά με το ζήτημα της έκτασης του ελέγχου νομιμότητας των κοινοτικών κανονισμών. Το Ηνωμένο Βασίλειο, η Γαλλία, οι Κάτω Χώρες και η Ισπανία ζήτησαν από το ΔΕΚ να αναιρέσει την κρίση του Πρωτοδικείου σχετικά με το *ius cogens* και τον έλεγχο νομιμότητας που δικαιούται να ασκήσει, βάσει αυτού, ο κοινοτικός δικαστής<sup>31</sup>.

Είναι εμφανές ότι τόσο τα κράτη μέλη όσο και τα κοινοτικά όργανα αποδέχθηκαν μεν την απόφαση του ΠΕΚ ως προς το τελικό της αποτέλεσμα (δηλαδή την κρίση υπέρ της νομιμότητας των συγκεκριμένων κοινοτικών κανονισμών), αλλά αντέδρασαν στο δικανικό συλλογισμό που ακολούθησε το δικαστήριο, σύμφωνα με τον οποίο είναι καταρχήν δυνατός ο έλεγχος των πράξεων αυτών, έστω και υπό προϋποθέσεις. Έσπευσαν έτσι να ζητήσουν από το Δικαστήριο να αναγνωρίσει την «ασυλία» των κανονισμών επιβολής έξυπνων κυρώσεων, στο βαθμό που εκπορεύονται από αποφάσεις που έχουν ληφθεί στο ύπατο πολιτικό επίπεδο της διεθνούς κοινότητας με σκοπό την καταστολή της διεθνούς τρομοκρατίας<sup>32</sup>. Είναι μάλιστα αξιοσημείωτο το γεγονός ότι ακόμα και η Επιτροπή, που εκφράζει εξ ορισμού το μεταεθνικό στοιχείο και τοποθετείται στον αντίπαδο του Συμβουλίου εντός του οποίου εκδηλώνονται τα συμφέροντα των κρατών μελών<sup>33</sup>, συνέπλευσε με τα κράτη επιδιώκοντας το ίδιο αποτέλεσμα<sup>34</sup>.

29. Βλ. την απόφαση του ΔΕΚ, σκ. 116-117.

30. ΔΕΚ, σκ. 110.

31. ΔΕΚ, σκ. 112, 114-115. Το Ηνωμένο Βασίλειο άσκησε αντανάιρεση, ενώ η Γαλλία, οι Κάτω Χώρες και η Ισπανία άσκησαν παρέμβαση υπέρ αυτού.

32. Η στάση αυτή των κρατών μελών γίνεται εύκολα κατανοητή, δεδομένου ότι το κράτη μέλη «έχουν πολύ μεγαλύτερο συμφέρον να παράγουν κανόνες και να ελέγχουν θεσμικά όργανα στο επίπεδο των Ηνωμένων Εθνών που αντανακλούν τα δικά τους standards και αντιλήψεις νομιμότητας, παρά στο πλαίσιο ενός συστήματος αποκεντρωμένου ελέγχου στο οποίο απλώς διαφυλάττουν την κυρίαρχη σφαίρα τους», βλ. M. Nettesheim, όπ. παρ., σελ. 591.

33. Για το ρόλο των οργάνων αυτών στο πλαίσιο της κοινοτικής έννομης τάξης βλ. αναλυτικά Ν. Σκανδάμη, Ευρωπαϊκό Δίκαιο, Ι, Θεσμοί της Ευρωπαϊκής Ένωσης, (4), Οργανική υπόσταση της Ευρωπαϊκής Ένωσης, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2003, σελ. 48-50 (για το Συμβούλιο ΕΕ), σελ. 92-93 (για την Επιτροπή).

34. Έτσι, το Πρωτοδικείο βρέθηκε στη μέση πολλών «διασταυρούμενων πυρών»: α-

Στις προτάσεις του, ο Γενικός Εισαγγελέας αγνόησε το γενικό αυτό κλίμα και εισηγήθηκε στο ΔΕΚ να αναιρέσει την πρωτόδικη απόφαση και να μην αναπέμψει την υπόθεση στο Πρωτοδικείο, αλλά να τη δικάσει το ίδιο επί της ουσίας<sup>35</sup>.

### 1. Ποια νομική βάση για την επιβολή έξυπνων κυρώσεων;

Σε ό,τι αφορά στην αρμοδιότητα της ΕΚ για την επιβολή έξυπνων κυρώσεων, ο Γενικός Εισαγγελέας κατέληξε ότι το Πρωτοδικείο υπέπεσε σε πλάνη περί το δίκαιο κρίνοντας ορθή την τριπλή νομική βάση των κανονισμών (άρθρα 60, 301 και 308 ΕΚ)<sup>36</sup>. Τόνισε σχετικά ότι το άρθρο 301 ΕΚ, ως εκ του περιεχομένου του, βρίσκεται ήδη σε στενή συνάφεια προς τους σκοπούς της ΚΕΠΠΑ και συνεπώς επιτελεί το ρόλο της «γέφυρας» μεταξύ των δύο πυλώνων που εξασφαλίζει την ενεργοποίηση μέσω της Κοινότητας για την επίτευξη σκοπών της Ένωσης, ενώ και το άρθρο 60 ΕΚ προσδιορίζει, ειδικά για τις κινήσεις κεφαλαίων, τα μέσα επίτευξης των σκοπών αυτών<sup>37</sup>. Στο πλαίσιο αυτής της συλλογιστικής, η προσφυγή στο άρθρο 308 ΕΚ δεν είναι αναγκαία<sup>38</sup>.

Έτσι, ο Γενικός Εισαγγελέας θεώρησε ότι η ερμηνεία που προσέδωσε

---

πό τη μια πλευρά, προκάλεσε την αντίδραση των κρατών μελών και των κοινοτικών οργάνων για τη θέση του επί της αρχής (δηλαδή τη δυνατότητα άσκησης παρεμπόδιτος ελέγχου επί των Ψηφισμάτων του ΣΑ(ΗΕ)), και, από την άλλη, υπέστη την κριτική της θεωρίας για τον αμήχανο και παράδοξο τρόπο με τον οποίο θεμελίωσε τη δυνατότητα αυτή καθώς και για την ατομία που επέδειξε στο πλαίσιο του *in concreto* ελέγχου.

35. Δυνατότητα που προβλέπεται στο άρθρο 61 του Οργανισμού του Δικαστηρίου.
36. Ας σημειωθεί εδώ ότι το Συμβούλιο και το Ην. Βασίλειο υποστήριξαν ενώπιον του ΔΕΚ ότι η τριπλή νομική βάση ήταν ορθή, ενώ η Επιτροπή, η οποία αρχικά είχε την ίδια θέση, μετέβαλε άποψη και υποστήριξε τελικά ότι τα άρθρα 60 και 301 ΕΚ αρκούν ως νομική βάση για την έκδοση κοινοτικών κανονισμών επιβολής κυρώσεων κατά ιδιωτών, βλ. προτάσεις Γεν. Εισαγγελέα, σημείο 11, ΔΕΚ, σκ. 135.
37. Σημείο 12 των προτάσεων.
38. Πολλώ μάλλον που οι χρηματοοικονομικές κυρώσεις κατά ιδιωτών επηρεάζουν αναγκαστικά και τις σχέσεις της Κοινότητας με τα οικεία κράτη και, συνεπώς, υπάγονται στο πεδίο εφαρμογής των άρθρων 60 και 301 ΕΚ, βλ. σημείο 13 των προτάσεων. Πάντως, η θέση του Γεν. Εισαγγελέα ότι το άρθρο 308 ΕΚ δεν μπορεί ούτε ως ή άλλως να χρησιμοποιηθεί ως νομική βάση του κανονισμού, επειδή συνιστά απλώς μια εξουσιοδοτική διάταξη που δεν θέτει η ίδια τους σκοπούς, αλλά μόνο τα μέσα της δράσης (σημείο 15 των προτάσεων), δεν είναι κατανοητή, αφού το ζητούμενο στη συγκεκριμένη περίπτωση δεν ήταν ο εντοπισμός των σκοπών, αλλά η εξεύρεση των μέσων.

το Πρωτοδικείο στο άρθρο 301 ΕΚ ήταν ιδιαίτερα συσταλτική και τόνισε ότι το σύστημα των άρθρων 60 και 301 ΕΚ, ερμηνευόμενο κατά τρόπο που να διασφαλίζει την πρακτική του αποτελεσματικότητα, παρέχει επαρκή βάση για την υιοθέτηση οικονομικών κυρώσεων κατά ιδιωτών. Η θέση αυτή όμως καταλήγει σε ένα εξίσου αμφισβητήσιμο αποτέλεσμα, δηλαδή σε μια εξαιρετικά διασταλτική προσέγγιση του άρθρου 301 ΕΚ που αγγίζει τα όρια μιας *praeter legem* ερμηνείας του: υπερβαίνει δηλαδή τη ρητή αναφορά της διάταξης αυτής σε κυρώσεις «κατά κρατών», μέσω ενός λογικού άλματος που εντάσσει στις κυρώσεις αυτές και τα ατομικά οικονομικά μέτρα στο όνομα του «διεθνούς οικονομικού βίου». Η προσέγγιση αυτή δεν είναι αρκετά πειστική, ιδίως στο πλαίσιο ενός τομέα ευαίσθητου όπως αυτός της επιβολής κυρώσεων, όπου τίθεται ζήτημα προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων των ιδιωτών.

Παρά το γεγονός ότι και μόνη η αποδοχή του λόγου περί εσφαλμένης νομικής βάσης του κανονισμού θα αρκούσε για την αναίρεση της απόφασης του ΠΕΚ, με αποτέλεσμα να παρέλκει η εξέταση των υπόλοιπων λόγων, ο Γεν. Εισαγγελέας προέβη σε αναλυτική αντιμετώπισή τους λόγω της σοβαρότητας των ζητημάτων που τέθηκαν.

## **2. Έχει ο κοινοτικός δικαστής αρμοδιότητα να ελέγξει τους κοινοτικούς κανονισμούς επιβολής έξυπνων κυρώσεων;**

Η θέση του Γενικού Εισαγγελέα ήταν ότι το Πρωτοδικείο υπέπεσε σε πλάνη περί το δίκαιο κρίνοντας ότι δεν είναι αρμόδιο να ελέγξει τον κοινοτικό κανονισμό βάσει του κοινοτικού δικαίου με κριτήριο τα θεμελιώδη δικαιώματα. Στις προτάσεις του διατύπωσε μια συνολική θέση για το ζήτημα αυτό και κατέληξε στο αντίθετο συμπέρασμα, χωρίς πάντως να αντικρούσει περαιτέρω τα παράδοξα νομικά επιχειρήματα που «επιστράτευσε» το ΠΕΚ.

Η ανάλυση του Γενικού Εισαγγελέα έχει ως αφετηρία την ίδια την κοινοτική έννομη τάξη. Έτσι, ενώ το Πρωτοδικείο αναζήτησε τα ερείσματα του δικαιοδοτικού ελέγχου στο διεθνές δίκαιο, θεωρώντας ως θεμελιώδες και απαράκαμπτο το γεγονός της ύπαρξης ενός Ψηφίσματος του ΣΑ(ΗΕ)<sup>39</sup>, εκείνος ενέταξε το ζήτημα αυτό στο πλαίσιο του ίδιου του κοι-

39. Στην πολύ ενδιαφέρουσα μελέτη του, ο M. Nettesheim εντοπίζει στη νομολογία δύο «μοντέλα» αντιμετώπισης των σχέσεων μεταξύ εννόμων τάξεων: εκείνο της καταρχήν κλειστής οντότητας που χαρακτηρίζεται από αυτάρκεια, και εκείνο της δομής των ανοικτών δικτύων. Τα μοντέλα αυτά αντιστοιχούν *mutatis mutandis*

νοτικού δικαίου, και μάλιστα με επανειλημμένες αναφορές στις αρχές που διέπουν την Κοινότητα και στη νομολογία του ΔΕΚ. Για τον προσδιορισμό των σχέσεων μεταξύ της διεθνούς και της κοινοτικής έννομης τάξης, τόνισε χαρακτηριστικά: «είναι αυτονόητο ότι βάση της συλλογιστικής μας πρέπει να αποτελέσει η θεμελιώδης απόφαση *Van Gend en Loos*, στην οποία το Δικαστήριο διατύπωσε την αρχή της αυτοτέλειας της κοινοτικής έννομης τάξης»<sup>40</sup>. Είναι σαφές ότι, παρά τις διεθνείς καταβολές της επιβολής «έξυπνων κυρώσεων», αντιμετωπίζει τη νέα αυτή πρακτική επιστρέφοντας «στις ρίζες» του κοινοτικού δικαίου, και εμμέσως πλην σαφώς αναγνωρίζει ότι η ίδια η κοινοτική έννομη τάξη, που απορρέει μεν από τη διεθνή αλλά δε συγχέεται προς αυτήν, παρέχει στον κοινοτικό διοικούμενο τα απαραίτητα «εργαλεία» για την προάσπιση των δικαιωμάτων του στις περιπτώσεις όπως η υπό κρίση.

Στο πλαίσιο αυτής της συλλογιστικής, η αυτονομία της κοινοτικής έννομης τάξης έναντι της διεθνούς δεν έχει την έννοια της απομόνωσης, ακόμα δε λιγότερο της απόρριψης του διεθνούς δικαίου, αφού αναγνωρίζεται ρητώς ότι «τα κοινοτικά δικαιοδοτικά όργανα οφείλουν να εξετάζουν επισταμένως τις υποχρεώσεις που υπέχει η Κοινότητα σε διεθνές επίπεδο και να λαμβάνουν υπόψη τους τις υποχρεώσεις αυτές»<sup>41</sup>. Όμως, οι υποχρεώσεις που απορρέουν από το διεθνές δίκαιο δεν προσλαμβάνονται από την Κοινότητα αυτούσιες και άνευ προϋποθέσεων, αλλά προσδιορίζονται βάσει των όρων που θέτει το ίδιο το κοινοτικό δίκαιο. Είναι χαρακτηριστική η θέση του Γενικού Εισαγγελέα ότι «η σχέση μεταξύ διεθνούς δικαίου και κοινοτικής έννομης τάξης ρυθμίζεται από τη δεύτερη, το δε διεθνές δίκαιο αναπτύσσει αποτελέσματα εντός αυτής της εννόμου τάξεως μόνον υπό τις προϋποθέσεις που θέτουν οι συνταγματικές αρχές της Κοινότητας»<sup>42</sup>, την οποία στηρίζει με εκτεταμένες αναφορές στη νομολογία του ΔΕΚ<sup>43</sup>.

---

στις έννοιες του δυαδισμού και του μονισμού (για τις έννοιες αυτές βλ. αντί πολλών Εμμ. Ρούκουνα, *Διεθνές Δίκαιο*, Τεύχος 1<sup>ο</sup>, εκδ. Σάκκουλα, 1997, β' έκδοση, σελ. 54-57, Κ. Μαυριά, *Συνταγματικό Δίκαιο*, γ' έκδοση, εκδ. Σάκκουλα, 2004, σελ. 256-259). Θεωρεί δε ότι η νομική κατασκευή που ανέπτυξε το ΠΕΚ σχετικά με την άσκηση του δικαιοδοτικού ελέγχου είναι ενδεικτική μιας μετάβασης προς το μοντέλο των δικτύων, επειδή οδηγεί σε μια διαπλοκή των εννόμων τάξεων στο πλαίσιο μιας διαδικασίας αμοιβαίου «ανοίγματος», σελ. 587-588.

40. Σημείο 21 των προτάσεων.

41. Σημείο 22 των προτάσεων.

42. Σημείο 24 των προτάσεων.

43. Πρόκειται για αποφάσεις με τις οποίες το Δικαστήριο έκρινε ότι διατάξεις διε-

Η επιλογή αυτής της δυαδιστικής προσέγγισης οδηγεί αναπόφευκτα στη «σχετικοποίηση» του ρόλου του Ψηφίσματος στην κοινοτική έννομη τάξη και, συνεκδοχικά, της επίδρασης που ασκεί επί του κοινοτικού κανονισμού που το υλοποιεί. Γίνεται σαφές ότι ένας τέτοιος κανονισμός δεν θα ήταν δυνατόν να τύχει περιορισμένου δικαιοδοτικού ελέγχου βάσει του διεθνούς δικαίου, παρά μόνον αν η ίδια η κοινοτική έννομη τάξη του αναγνώριζε «υπερσυνταγματική ισχύ» λόγω της σύνδεσής του με το Ψήφισμα<sup>44</sup>.

Στη συνέχεια, ο Γενικός Εισαγγελέας εξέτασε διαδοχικά τα επιχειρήματα που προβλήθηκαν υπέρ του περιορισμού (ή και της ματαίωσης) του δικαιοδοτικού ελέγχου, για να τα απορρίψει όλα και να καταλήξει ότι **ο κοινοτικός δικαστής είναι αρμόδιος να ασκήσει τον έλεγχο νομιμότητας με βάση το ίδιο το κοινοτικό δίκαιο**. Συνεπώς προς τη βασική του θέση, που θέτει υπεράνω όλων την Κοινότητα ως αυτόνομη έννομη τάξη, αναζήτησε ενδεχόμενες δικαιολογητικές βάσεις για ένα τέτοιο περιορισμό εντός του συστήματος των κοινοτικών κανόνων και αρχών<sup>45</sup>. Δύο ήταν οι βασικοί άξονες της αναζήτησης τέτοιων δικαιολογητικών βάσεων στις προτάσεις του Γενικού Εισαγγελέα:

#### *α. Η διάταξη του άρθρου 307 ΕΚ*

Το ΠΕΚ είχε στηριχθεί στο άρθρο 307 ΕΚ<sup>46</sup> για να καταδείξει ότι η Κοινότητα αναδέχεται τις δεσμεύσεις των κρατών μελών της από τη συμμετοχή τους στον ΟΗΕ και υποχρεούται να μην παρακωλύει την εκπλή-

---

θών συμφωνιών αντέβαιναν προς αρχές του κοινοτικού δικαίου. Θα πρέπει πάντως να παρατηρηθεί ότι καμία από τις παρατιθέμενες αποφάσεις δεν αφορούσε Ψήφισμα του ΣΑ(ΗΕ).

44. Σημείο 25 των προτάσεων.

45. Τόσο τα κοινοτικά όργανα όσο και τα κράτη μέλη που συμμετείχαν στην αναιρετική δίκη επικαλέστηκαν διατάξεις της ΕΚ αλλά και «γενικές αρχές» ως στοιχεία που θεμελιώνουν τον αποκλεισμό του δικαιοδοτικού ελέγχου.

46. Το άρθρο αυτό προβλέπει ότι «Τα δικαιώματα και οι υποχρεώσεις που απορρέουν από συμβάσεις που συνήφθησαν προ της 1<sup>ης</sup> Ιανουαρίου 1958 ή, για τα κράτη που προσχωρούν, προ της ημερομηνίας της προσχώρησής τους, μεταξύ ενός ή περισσότερων κρατών μελών αφενός ή περισσότερων τρίτων χωρών αφετέρου, δε θίγονται από την παρούσα Συνθήκη. Κατά το μέτρο που οι συμβάσεις αυτές δεν συμβιβάζονται με την παρούσα Συνθήκη, το ενδιαφερόμενο ή τα ενδιαφερόμενα κράτη μέλη προσφεύγουν σε όλα τα πρόσφορα μέσα, για να άρουν τα διαπισωθέντα ασυμβίβαστα. Εν ανάγκη τα κράτη μέλη παρέχουν προς το σκοπό αυτό αμοιβαία συνδρομή και υιοθετούν, κατά περίπτωση, κοινή στάση...».

ρωσή τους. Επ' αυτού, ο Γενικός Εισαγγελέας τόνισε ότι τυχόν ακύρωση του κοινοτικού κανονισμού δεν θα σήμαινε ότι τα κράτη μέλη θα εμποδίζονταν αυτομάτως να τηρήσουν τις υποχρεώσεις που υπέχουν βάσει του Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών, αφού το ίδιο το κοινοτικό δίκαιο επιτρέπει στα κράτη να λαμβάνουν τέτοιου είδους μέτρα σε εθνικό επίπεδο (βλ. άρθρο 297 ΕΚ)<sup>47</sup>. Κυρίως όμως, τοποθέτησε τη διάταξη του άρθρου 307 εντός «του συνταγματικού πλαισίου της Κοινότητας»<sup>48</sup>, αποκλείοντας εμμέσως τις θέσεις που εμφανίζουν εν πολλοίς τα κράτη μέλη να υπόκεινται σε μια «διπλή νομιμότητα», διεθνή και κοινοτική, και που αντιμετωπίζουν τη διάταξη αυτή ως «όχημα» για την άνευ ετέρου αποδοχή μιας «υπεροχής» των διεθνών τους υποχρεώσεων έναντι των αντίστοιχων κοινοτικών.

Εντός του συμπαγούς και αυτόνομου αυτού δικαιοκώσυστήματος, δεν νοείται το άρθρο 307 να απολαύει ειδικού καθεστώτος και να επιτρέπει στα όργανα της Κοινότητας να παρεκκλίνουν, κατά την έκδοση κοινοτικών πράξεων, από τη θεμελιώδη διάταξη του άρθρου 6 παρ. 1 ΕΕ περί σεβασμού των θεμελιωδών δικαιωμάτων στο πλαίσιο της Ένωσης<sup>49</sup>. Τέλος, ο Γενικός Εισαγγελέας υπενθύμισε ότι το άρθρο 307 ΕΚ δεν επιβάλλει υποχρεώσεις μόνο στην Κοινότητα, αλλά και στα ίδια τα κράτη μέλη: σε αυτά εναπόκειται, υπό την ιδιότητά τους ως μελών του ΟΗΕ, «να περιορίζουν στο ελάχιστο τον κίνδυνο συγκρούσεως μεταξύ της κοινοτικής έννομης τάξης και του διεθνούς δικαίου»<sup>50</sup>.

Όλα τα παραπάνω επιχειρήματα είναι ιδιαίτερα ενδιαφέροντα, καθώς δεν παραμένουν σε θεωρητικό επίπεδο, αλλά αναπτύσσουν πρακτικές συνέπειες στις σχέσεις της Κοινότητας τόσο με το διεθνές δίκαιο όσο και με τις εθνικές έννομες τάξεις. Μάλιστα δε, ο Γενικός Εισαγγελέας αναγνωρίζει εμμέσως ότι ορισμένα άρθρα της Συνθήκης συνθέτουν ένα

47. Σύμφωνα με το άρθρο 297 ΕΚ, «Τα κράτη μέλη συνεννοούνται μεταξύ τους, για να προβούν σε κοινή ενέργεια προς αποτροπή παρακώλυσεως της λειτουργίας της κοινής αγοράς εξαιτίας μέτρων που λαμβάνει κράτος μέλος σε περίπτωση σοβαρής εσωτερικής διαταραχής της δημοσίας τάξεως, σε περίπτωση πολέμου ή σοβαρής διεθνούς εντάσεως που αποτελεί απειλή πολέμου ή προς εκπλήρωση υποχρεώσεων που έχει αναλάβει με σκοπό τη διατήρηση της ειρήνης και της διεθνούς ασφάλειας» (η υπογράμμιση είναι δική μας).

48. Σημείο 31 των προτάσεων.

49. Το άρθρο 6 παρ. 1 ΕΕ διακηρύσσει ότι «Η Ένωση βασιζέται στις αρχές της ελευθερίας, της δημοκρατίας, του σεβασμού των δικαιωμάτων του ανθρώπου και των θεμελιωδών ελευθεριών και του κράτους δικαίου, αρχές οι οποίες είναι κοινές στα κράτη μέλη».

50. Σημείο 32 των προτάσεων.



«σκληρό πυρήνα» διατάξεων, από τις οποίες δεν χωρεί παρέκκλιση<sup>51</sup>. Έτσι, στον απαράκαμπτο χαρακτήρα του Ψηφίσματος, τον οποίο αναγνώρισε το Πρωτοδικείο και επικαλέστηκαν στη συνέχεια κοινοτικά όργανα και κράτη μέλη, ο Γενικός Εισαγγελέας αντιτάσσει τον απαράκαμπτο χαρακτήρα των διατάξεων της Συνθήκης ΕΕ περί θεμελιωδών δικαιωμάτων.

### β. Η «πολιτική φύση» των αναφευομένων ζητημάτων

Τα κοινοτικά όργανα και τα κράτη μέλη διατύπωσαν τη θέση ότι τα κρινόμενα ζητήματα, ως «πολιτικής φύσης», εκφεύγουν του δικαιοδοτικού ελέγχου. Επικαλέστηκαν μάλιστα τη νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων (εφεξής: ΕΔΑΔ), για το οποίο υποστήριξαν ότι έχει επιδείξει «αυτοσυγκράτηση» σε παρόμοιες περιπτώσεις. Στα επιχειρήματα αυτά, που κινούνται στο όριο μεταξύ της νομικής και πολιτικής σφαίρας<sup>52</sup>, ο Γενικός Εισαγγελέας απάντησε με μια προσέγγιση νομική μεν, με έντονες όμως ιδεολογικές απολήξεις<sup>53</sup>. Ειδι-

- 
51. Αναφέρεται έτσι, στο σημείο 31 των προτάσεών του, τόσο στο άρθρο 6 παρ. 1 ΕΕ όσο και στο άρθρο 49 ΕΕ που θέτει ως προϋπόθεση προσχώρησης στην Ένωση την τήρηση των αρχών που απορρέουν από το άρθρο 6 παρ. 1.
52. Η θέση αυτή παραπέμπει στη θεωρία περί «κυβερνητικών πράξεων», οι οποίες δεν υπόκεινται σε αίτηση ακυρώσεως κατά το ελληνικό δίκαιο (βλ. άρθρο 4 παρ. 4 του π.δ. 18/1989) επειδή ανάγονται στη διαχείριση της πολιτικής εξουσίας, όπως π.χ. η απονομή δικαιοσύνης, η προκήρυξη εκλογών, η απόφαση περί αναγκαστικής εκτέλεσης κατά αλλοδαπού Δημοσίου –η οποία προϋποθέτει τη στάθμιση των επιπτώσεων στις διεθνείς σχέσεις της χώρας– κλπ. Δηλαδή, με τις κυβερνητικές πράξεις «δεν ασκούνται εν στενή εννοία διοικητικές αρμοδιότητες, αλλά αντιμετωπίζονται από τα ανώτατα όργανα του Κράτους πολιτικής φύσεως ζητήματα, αναγόμενα στη διαχείριση προβλημάτων υψίστης σημασίας για τη χώρα», ΣτΕ ΟΛ 22/2007. Πάντως, κατά την άποψη της μειοψηφίας στην απόφαση αυτή, «σε περίπτωση κατά την οποία όργανο της εκτελεστικής εξουσίας εκδίδει πράξη, κατ'επίκληση διατάξεως νόμου, η οποία του αναθέτει μεν να προβεί σε στάθμιση των αναγκών της διαχείρισης της εσωτερικής πολιτικής εξουσίας ή των διεθνών σχέσεων της χώρας, ταυτόχρονα, όμως, η πράξη αυτή έχει και αντανάκλαση στην άσκηση ατομικού δικαιώματος, κατοχυρωμένου συνταγματικώς, ενός ή περισσότερων προσώπων, θίγοντάς το ή ρυθμίζοντας την άσκησή του, τότε η πράξη αυτή, έχοντας απολέσει τον αμιγή «κυβερνητικό» της χαρακτήρα, επανέρχεται στον κανόνα της εκτελεστικής διοικητικής πράξεως και είναι ελεγκτή από τον ακυρωτικό δικαστή».
53. Βλ. M. Beulay, Les arrêts Kadi et Al Barakaat International Foundation. Féaffirmation par la Cour de Justice de l'autonomie de l'ordre juridique communautaire vis-à-vis du droit international, RMCUE No 524, 2009, σελ. 32 επ., σελ. 35, που εντοπίζει μια δόση «λυρισμού» στις αναπτύξεις του Γενικού Εισαγγελέα.

κότερα, απέρριψε τη συλλήβδην εξαίρεση του τομέα αυτού από το δικαιοδοτικό έλεγχο και υπογράμμισε ότι, ανεξαρτήτως των ισχυρισμών περί εμπέδωσης της διεθνούς ειρήνης και ασφάλειας, η νομιμότητα των μέτρων που πλήττουν τα θεμελιώδη δικαιώματα των πολιτών υπόκειται σε δικαστικό έλεγχο ώστε να κριθεί αν –και σε ποιο βαθμό– οι περιορισμοί αυτοί δικαιολογούνται από εξαιρετικούς λόγους. Με άλλα λόγια, ο δικαστής είναι σε κάθε περίπτωση αρμόδιος να προβαίνει σε στάθμιση όλων των παραμέτρων υπό το πρίσμα των επιταγών της αναλογικότητας και να εξετάζει «αν τα ληφθέντα μέτρα είναι αποτέλεσμα του επιβαλλόμενου συγκερασμού μεταξύ της αντιμετώπισης της απειλής διαταράξεως της ασφάλειας και της προσβολής θεμελιωδών δικαιωμάτων των πολιτών»<sup>54</sup>. Μάλιστα δε, ενώ δέχεται καταρχήν ότι σε έκτακτες περιστάσεις είναι δυνατός ο περιορισμός των θεμελιωδών δικαιωμάτων, υπογραμμίζει, ως αντιστάθμιση αυτού, ότι σε αυτές ακριβώς τις περιστάσεις ο ρόλος του δικαιοδοτικού οργάνου καθίσταται ακόμα ζωτικότερος και «σφείλει να εκπληρώνει με μεγαλύτερο ζήλο το καθήκον του που συνίσταται στην εφαρμογή των κανόνων δικαίου»<sup>55</sup>.

Εξάλλου, ο Γενικός Εισαγγελέας απέκρουσε τον παραλληλισμό ανάμεσα στο ρόλο του ΕΔΑΔ και του ΔΕΚ, με το επιχείρημα ότι η ΕΣΔΑ (της οποίας το ΕΔΑΔ είναι το δικαιοδοτικό όργανο) είναι μια διακρατική συμφωνία που δρα σε διεθνές επίπεδο και προβλέπει ένα διακυβερνητικό μηχανισμό εφαρμογής, ενώ, αντίθετα, η Συνθήκη ΕΚ έχει δημιουργήσει μια αυτοτελή έννομη τάξη που γεννά δικαιώματα και υποχρεώσεις απευθείας για τους πολίτες, με αποτέλεσμα το ΔΕΚ να έχει το ρόλο ενός συνταγματικού δικαστηρίου<sup>56</sup>. Είναι έτσι σαφές ότι η αυτοτέλεια της κοινοτικής έννομης τάξης ισχύει έναντι πάντων και τη διαφοροποιεί σε σχέση με οιονδήποτε άλλο διεθνή οργανισμό, αποκρούοντας σε κάθε περίπτωση τους ισχυρισμούς περί μη υπαγωγής σε δικαιοδοτικό έλεγχο των μέτρων που εκδίδονται σε εφαρμογή Ψηφισμάτων του ΣΑ(ΗΕ). Εξάλλου, ως απόρροια της αυτοτέλειας του κοινοτικού συστήματος, οι νομικές συνέπειες αυτού του ελέγχου –δηλαδή ο περιορισμός της κοινοτικής

54. Σημείο 35 των προτάσεων.

55. Ibid.

56. Θα πρέπει πάντως να σημειωθεί ότι, προτού προβεί στη σύγκριση αυτή, ο Γενικός Εισαγγελέας έκανε εκτενή αναφορά στη νομολογία του ΕΔΑΔ προκειμένου να αποκρούσει το επιχείρημα περί «αυτοπεριορισμού» του δικαστηρίου αυτού ενόψει των κανόνων του διεθνούς δικαίου, βλ. σημείο 36 και υποσημείωση 42 των προτάσεων.

δράσης βάσει των γενικών αρχών του κοινοτικού δικαίου– δεν υπερβαίνουν, κατά το Γενικό Εισαγγελέα, τα όρια της κοινοτικής έννομης τάξης, καθώς περιορίζονται μόνο στο εσωτερικό της Κοινότητας και δεν θίγουν την εφαρμογή των κανόνων του διεθνούς δικαίου<sup>57</sup>. Αν και η θέση αυτή είναι στη βάση της συνεπής προς την αρχή της αυτοτέλειας της κοινοτικής έννομης τάξης όπως έχει διακηρυχθεί από το ΔΕΚ, το συγκεκριμένο επιχείρημα ενέχει τον κίνδυνο μετατροπής της αυτοτέλειας σε εσωστρέφεια<sup>58</sup> και εμφάνισης της Κοινότητας ως ενός «κλειστού» συστήματος<sup>59</sup> που δεν επηρεάζει και δεν επηρεάζεται από το διεθνές δίκαιο, κάτι που έρχεται άλλωστε σε αντίθεση με όσα ο ίδιος αναφέρει.

### **3. Ποιο είναι το περιεχόμενο του δικαιοδοτικού ελέγχου;**

Έχοντας έτσι αποφανθεί ότι το Δικαστήριο είναι αρμόδιο να ελέγχει τους κοινοτικούς κανονισμούς επιβολής έξυπνων κυρώσεων υπό το πρίσμα των θεμελιωδών δικαιωμάτων που αποτελούν μέρος των γενικών αρχών του δικαίου, ο Γενικός Εισαγγελέας προέβη σε επί της ουσίας έλεγχο των μέτρων αυτών.

#### **α. Η ένταση του ελέγχου**

Στις προτάσεις του, ο Γενικός Εισαγγελέας απέρριψε τον ισχυρισμό ότι ο έλεγχος των μέτρων που αποσκοπούν στην καταστολή της διεθνούς τρομοκρατίας πρέπει να γίνεται με λιγότερο αυστηρά κριτήρια σε σχέση με εκείνα που εφαρμόζονται στις υπόλοιπες κοινοτικές πράξεις. Ενώ αναγνώρισε τη συνύπαρξη και αλληλεπίδραση μεταξύ του διεθνούς δικαίου και της κοινοτικής έννομης τάξης<sup>60</sup>, διατύπωσε την άποψη ότι η

57. Σημείο 39 των προτάσεων.

58. Έτσι και D. Halberstam/E. Stein, *όπ. παρ.*, σελ. 48.

59. Παρά τις αντίθετες παραδοχές του Γενικού Εισαγγελέα, όπως το ότι «*Είναι προφανές ότι η απόφαση [του ΔΕΚ] θα είχε συνέπειες στη διεθνή σκηνή ...*», σημείο 38 των προτάσεων.

60. Αλλά και τη θέση του ΔΕΚ στο διεθνές πλαίσιο, εντός του οποίου οι αποφάσεις του αναπτύσσουν συνέπειες και πέραν των συνόρων της Κοινότητας, με αποτέλεσμα να «*οφείλει, στο μέτρο του δυνατού, να δέχεται το κύρος οργάνων όπως το Συμβούλιο Ασφαλείας*», για το οποίο δέχθηκε ότι «*είναι ενίοτε σε θέση να σταθμίσει αποτελεσματικότερα τους θεμελιώδεις σκοπούς*» της διεθνούς έννομης τάξης, σημείο 44 των προτάσεων. Βεβαίως, οι ασαφείς όροι που χρησιμοποιεί ο Γεν. Εισαγγελέας εισάγουν μια παράμετρο νομικής αβεβαιότητας: πώς θα διαπιστωθεί αν το ΔΕΚ έλαβε πράγματι υπόψη του, «*κατά το μέτρο του δυνατού*», τις

αλληλεπίδραση αυτή δεν δικαιολογεί την υποβάθμιση του δικαιοδοτικού ελέγχου σε σχέση με τον «συνήθη» έλεγχο που ασκεί το Δικαστήριο. Αντίθετα, όταν συντρέχουν περιστάσεις σχετιζόμενες με τη δημόσια ασφάλεια που οδηγούν σε περιοριστικά μέτρα, αυτές οι ίδιες περιστάσεις καθιστούν περισσότερο επιτακτική την ενεργοποίηση του δικαστή προς την κατεύθυνση της προάσπισης του δικαίου<sup>61</sup>.

Με βάση τα παραπάνω, ο Γενικός Εισαγγελέας διέκρινε, αφενός, μεταξύ του «κριτηρίου της παρεχόμενης προστασίας», που είναι τα θεμελιώδη δικαιώματα όπως αυτά διακηρύσσονται και προστατεύονται στην Κοινότητα, και το οποίο παραμένει σε κάθε περίπτωση αμετάβλητο, και, αφετέρου, της «ειδικής ανάγκης» που οδηγεί στη λήψη των περιοριστικών μέτρων –εν προκειμένω, της ανάγκης καταστολής της διεθνούς τρομοκρατίας. Με άλλα λόγια, η ανάγκη αυτή δεν αρκεί για να «νομιμοποιηθεί» *ipso facto* οιοδήποτε περιοριστικό μέτρο αποφασίζεται σε διεθνές επίπεδο και μετατρέπεται στη συνέχεια σε κοινοτική πράξη, αλλά πρέπει να αντιμετωπίζεται ως εξαιρετικός λόγος, που θα εξετάζεται και θα σταθμίζεται από το δικαστή ώστε να ελεγχθεί εάν, στη συγκεκριμένη περίπτωση, πρέπει να γίνει ανεκτός ο περιορισμός των θεμελιωδών δικαιωμάτων<sup>62</sup>.

### *β. Η προτεινόμενη από τον Γενικό Εισαγγελέα ad hoc στάθμιση των συγκρουόμενων αξιών*

Στο πλαίσιο της συλλογιστικής αυτής, τα θεμελιώδη δικαιώματα που επικαλέστηκαν οι προσφεύγοντες, δηλαδή το δικαίωμα ιδιοκτησίας, το δικαίωμα άμυνας και το δικαίωμα σε αποτελεσματικό δικαστικό έλεγχο, συνδέονται μεταξύ τους, επειδή η φύση των κυρώσεων (επ' αόριστον επιβολή δέσμευσης των κεφαλαίων τους) καθιστά αναγκαία την τήρηση ορισμένων διαδικαστικών εγγυήσεων (δικαίωμα άμυνας), η οποία –και μόνον– διασφαλίζει την αποτελεσματική παρέμβαση του δικαστή. Ο Γενικός Εισαγγελέας υπογράμμισε τη σημαντική θέση που κατέχουν τα δι-

---

θέσεις του ΣΑ; Πώς θα κριθεί τότε είναι το τελευταίο σε θέση να σταθμίσει αποτελεσματικά τους σκοπούς της διεθνούς έννομης τάξης και τότε όχι;

61. Σημείο 45 των προτάσεων.

62. Ο Γενικός Εισαγγελέας δέχεται ότι «οι συγκεκριμένες περιστάσεις μπορεί να έχουν ως συνέπεια διαφορετική στάθμιση των αξιών που διακυβεύονται» (σημείο 46 των προτάσεων), γεγονός που καταδεικνύει ότι δεν είναι απίθανο το περιοριστικό μέτρο να γίνει εντέλει ανεκτό, αυτό όμως θα πρέπει να προκύψει από μια *ad hoc* στάθμιση των πραγματικών και νομικών παραμέτρων εκ μέρους του κοινοτικού δικαστή, και όχι από μια *a priori* «ασυλία» του.

καιώματα αυτά στο πλαίσιο της κοινοτικής έννομης τάξης, τόνισε δε ότι η επιβολή περιορισμών στο δικαίωμα ιδιοκτησίας, αν και είναι καταρχήν επιτρεπτή, δεν μπορεί να είναι αυθαίρετη, αλλά πρέπει να τελεί υπό συγκεκριμένες διαδικαστικές εγγυήσεις, και δη την υποχρέωση δικαιολόγησης των μέτρων υπό το φως της αρχής της αναλογικότητας. Με άλλα λόγια, οι αρμόδιες αρχές υποχρεούνται να αποδείξουν ότι ο επιβαλλόμενος περιορισμός είναι δικαιολογημένος, *«όχι μόνο γενικώς και αορίστως, αλλά υπό τις περιστάσεις της συγκεκριμένης υπόθεσης»*<sup>63</sup>. Σε διαφορετική περίπτωση, συντρέχει παράνομη προσβολή του δικαιώματος ιδιοκτησίας.

Από τον έλεγχο στον οποίο προέβη, ο Γενικός Εισαγγελέας κατέληξε ότι ο κοινοτικός κανονισμός παραβίασε τα θεμελιώδη δικαιώματα των προσφευγόντων, επειδή η επιβολή των κυρώσεων χώρησε χωρίς να τους δοθεί η δυνατότητα να γνωρίσουν τις συγκεκριμένες αιτιάσεις που τους αφορούσαν και να διατυπώσουν σχετικώς την άποψή τους, με αποτέλεσμα να έχουν στερηθεί του δικαιώματος αποτελεσματικού δικαιοδοτικού ελέγχου των κυρώσεων αυτών, με τις οποίες επήλθε *«κατάφωρη παρέμβαση στην ειρηνική απόλαυση αγαθού ευρισκόμενου στην κυριότητά τους»*<sup>64</sup>, δηλαδή στο δικαίωμα ιδιοκτησίας τους. Οι δε περιορισμοί αυτοί δεν μπορούν να δικαιολογηθούν, σε κοινοτικό επίπεδο, με επίκληση του Ψηφίσματος του ΣΑ(ΗΕ) και του μηχανισμού επιβολής και επανεξέτασης των κυρώσεων που οργανώνει το τελευταίο, επειδή ο μηχανισμός αυτός είναι καθαρά διακυβερνητικής φύσης και χαρακτηρίζεται από αδιαφάνεια, καθώς, ακόμα και στο πλαίσιο της αίτησης διαγραφής από τους καταλόγους, δεν παρέχεται η παραμικρή δυνατότητα προσβάσεως στα στοιχεία βάσει των οποίων ελήφθη η απόφαση περί αναγραφής του ονόματος του αιτούντος στον πίνακα<sup>65</sup>.

Το σημαντικότερο σημείο έντασης μεταξύ των Ηνωμένων Εθνών και της Κοινότητας στο πλαίσιο της συλλογιστικής αυτής είναι, φρονούμε, μια άρρητη «διελκυστίνδα» στον τομέα της προστασίας των θεμελιωδών

63. Σημείο 47 των προτάσεων.

64. Ibid.

65. Ενόψει των ανωτέρω, ο Γενικός Εισαγγελέας διαπίστωσε ότι, εξαιτίας της παραβίασης των δικαιωμάτων άμυνας και, συνακόλουθα, του δικαιώματος σε αποτελεσματικό δικαστικό έλεγχο, *«είναι σοβαρό το ενδεχόμενο οι επιβληθείσες στον αναιρεσιόντα εντός της Κοινότητας κυρώσεις να είναι δυσανάλογες ή να επιβλήθηκαν λανθασμένως και παρόλ' αυτά να ισχύουν για απροσδιόριστο χρονικό διάστημα [...]». Και μόνο το ενδεχόμενο να συμβαίνει αυτό, αποτελεί μομφή για μια κοινωνία που θέλει να σέβεται το δίκαιο»,* σημείο 53 των προτάσεων.

δικαιωμάτων: κατά το Γενικό Εισαγγελέα, όσο τα Ηνωμένα Έθνη δεν προβλέπουν μηχανισμό αποτελεσματικού δικαστικού ελέγχου εκ μέρους ενός ανεξάρτητου δικαστή, η Κοινότητα οφείλει να παρέχει η ίδια στους ιδιώτες τη δυνατότητα ελέγχου των πράξεων που ελήφθησαν εντός της κοινοτικής έννομης τάξης για τη μεταφορά του Ψηφίσματος του ΣΑ(ΗΕ). Αν υπήρχε ένας τέτοιος μηχανισμός στο πλαίσιο των Ηνωμένων Εθνών, η Κοινότητα «θα μπορούσε να απαλλαγεί» από την υποχρέωση αυτή<sup>66</sup>. Έτσι, σε αυτό τον «ανταγωνισμό» μεταξύ των δύο δικαιοκίνων συστημάτων, ο Γενικός Εισαγγελέας εισάγει μια λογική αντίστροφης «επικουρικότητας»<sup>67</sup>, κατά την οποία η Κοινότητα αναλαμβάνει δράση μόνον επειδή τα Ηνωμένα Έθνη δεν διαθέτουν τα απαραίτητα μέσα ελέγχου. Είναι αναπόφευκτος ο συνειρισμός που μας μεταφέρει στην αντιπαράθεση μεταξύ του ΔΕΚ και ορισμένων εθνικών συνταγματικών δικαστηρίων στις αρχές της δεκαετίας του '70, και πάλι με επίκεντρο την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων: το γερμανικό συνταγματικό δικαστήριο διακήρυξε τότε, με την περίφημη απόφαση «Solange», ότι, όσο η κοινοτική έννομη τάξη δεν περιέχει σχετική διάταξη, το ίδιο διατηρούσε την αρμοδιότητά του να ελέγχει τις κοινοτικές πράξεις για παραβιάσεις των θεμελιωδών δικαιωμάτων, όπως αυτά προστατεύονταν από το γερμανικό Σύνταγμα<sup>68</sup>.

### III. Η απόφαση του ΔΕΚ

Με την απόφασή του, το ΔΕΚ επιβεβαίωσε το ρόλο του ως «συνταγματικού» δικαστηρίου, αποστολή του οποίου είναι η διασφάλιση της εφαρμογής του δικαίου στο πλαίσιο της κοινοτικής έννομης τάξης: δρώντας υπό την ιδιότητά του αυτή, αναζήτησε τις λύσεις στα καινοφανή και δυσεπίλυτα ζητήματα της επιβολής «έξυπνων» κυρώσεων εντός του ίδιου του κοινοτικού συστήματος, που χαρακτηρίζεται από αυτοτέλεια έναντι του διεθνούς δικαίου αλλά ταυτόχρονα αλληλεπιδρά με αυτό. Εκκινώ-

66. Σημείο 54 των προτάσεων.

67. Σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας, η οποία διέπει τις σχέσεις μεταξύ Κοινότητας και κρατών μελών στους τομείς συντρέχουσας αρμοδιότητας, η Κοινότητα δρα μόνον εφόσον αποδεικνύει ότι η δράση της θα είναι πιο πρόσφορη και πιο αποτελεσματική από εκείνη των κρατών μελών, βλ. άρθρο 5 ΕΚ. Εν προκειμένω, η επικουρικότητα είναι «αντίστροφη» επειδή η Κοινότητα είναι περιφερειακός οργανισμός σε σχέση προς τα Ηνωμένα Έθνη.

68. 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 Νο 12/2001, σελ. 1029-1082, ειδικά σελ. 1035-1036.

ντας από τη θέση αυτή, επικύρωσε ορισμένες από τις κρίσεις του Πρωτοδικείου ως προς το διατακτικό τους, αντικαθιστώντας όμως το σκεπτικό τους, επειδή το Πρωτοδικείο «υπέπεσε σε πλάνη περί το δίκαιο». Με τον τρόπο αυτό, απάντησε στα ερωτήματα της συγκεκριμένης υπόθεσης αποσαφηνίζοντας ταυτόχρονα τα ζητήματα θεωρητικής φύσης που θέτει η νέα διεθνής πρακτική στον τομέα της επιβολής κυρώσεων. Από την άλλη πλευρά, ενώ υιοθέτησε σε αρκετά σημεία θέσεις που συνέπιπταν με εκείνες του Γενικού Εισαγγελέα, δεν τον ακολούθησε στις ιδεολογικές του «διακηρύξεις». Παρέμεινε σε αυστηρά νομικό πλαίσιο κρίνοντας ότι η Κοινότητα, ως αυτόνομο και ολοκληρωμένο σύστημα κανόνων και αρχών, διαθέτει όλα εκείνα τα εργαλεία που της επιτρέπουν να απαντά στις προκλήσεις της διεθνούς πραγματικότητας, διασφαλίζοντας ταυτόχρονα τις αρχές του κράτους δικαίου που είναι σύμφυτες προς το σύστημα αυτό, και κυρίως την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Παράλληλα, η απόφασή του αυτή έχει ιδιαίτερη βαρύτητα στο βαθμό που αποσαφηνίζει τη σχέση μεταξύ της κοινοτικής και της διεθνούς έννομης τάξης πέρα από το συγκεκριμένο τομέα και σε επίπεδο αρχών<sup>69</sup>.

### **1. Η νομική βάση των κανονισμών επιβολής «έξυπνων» κυρώσεων**

Εκ πρώτης όψεως, η κρίση του ΔΕΚ αναφορικά με την αρμοδιότητα της Κοινότητας για την επιβολή έξυπνων κυρώσεων φαίνεται αντιφατική: αφενός, το Δικαστήριο απέρριψε το λόγο αναίρεσης που αφορούσε στη νομική βάση των κανονισμών επιβολής κυρώσεων κατά ιδιωτών, και, συνεπώς, επιβεβαίωσε την κρίση του Πρωτοδικείου ότι η Κοινότητα έχει αρμοδιότητα να υιοθετεί τέτοιου είδους πράξεις. Αφετέρου, έκρινε ότι το ΠΕΚ υπέπεσε σε πλάνη περί το δίκαιο σε αρκετά σημεία του νομικού του συλλογισμού. Όμως, η θέση του ΔΕΚ είναι συνεπής προς την πάγια νομολογία του<sup>70</sup>, σύμφωνα με την οποία η επιλογή της νομικής βάσης των

69. Βλ. σχετικά και D. Simon/A. Rigaux, *Le jugement des pourvois dans les affaires Kadi et Al Barakaat: smart sanctions pour le Tribunal de première instance?* Europe, Novembre 2008, σελ. 5, οι οποίοι αναφέρουν ότι οι αποφάσεις αυτές συνιστούν ένα είδος «εργαστηρίου», όπου επανεξετάστηκαν οι σχέσεις κοινοτικού και διεθνούς δικαίου.

70. Βλ. ενδεικτικά C-440/05, Επιτροπή κατά Συμβουλίου, Συλλ. 2007, I-9097, σκ. 61. Η επιλογή της ορθής νομικής βάσης μιας κοινοτικής πράξης είναι θεμελιώδους σημασίας, καθώς, εκτός του ότι προσδίδει στην πράξη αυτή την απαιτούμενη αιτιολογία, καθορίζει και τη διαδικασία υιοθέτησής της (διαβούλευση, συναπόφαση κλπ). Ζητήματα ανακύπτουν όταν μια πράξη ρυθμίζει θέματα που άπτονται περισσότερων τομέων αρμοδιότητας της Κοινότητας. Για μια αναλυτική παρουσίαση

κοινοτικών πράξεων πρέπει να γίνεται βάσει αντικειμενικών στοιχείων, όπως ο σκοπός και το περιεχόμενό τους. Έκρινε έτσι ότι η τριπλή νομική βάση των άρθρων 301, 60 και 308 ΕΚ ήταν ορθή, για λόγους όμως διαφορετικούς από εκείνους που υπέδειξε το Πρωτοδικείο, και απέρριψε την άποψη της Επιτροπής (την οποία είχε ενστερνιστεί και ο Γενικός Εισαγγελέας) ότι τα άρθρα 60 και 301 ΕΚ συνιστούν επαρκή νομική βάση: από το γράμμα της διάταξης δε μπορεί να συναχθεί ότι η έννοια της «διακοπής ή μείωσης των οικονομικών σχέσεων με τρίτη χώρα» περιλαμβάνει και τις οικονομικές σχέσεις με ιδιώτες<sup>71</sup>. Το Δικαστήριο απέκρουσε, όμως, και τη θέση ότι το άρθρο 301 ΕΚ δημιουργεί απλώς μια διαδικαστική δίοδο επικοινωνίας μεταξύ της Κοινότητας και της Ένωσης και έκρινε την προσέγγιση αυτή ιδιαίτερα συσταλτική, επειδή παραγνωρίζει ότι η διάταξη αυτή εισάγει μια αυτοτελή αρμοδιότητα της Κοινότητας: πρόκειται για την υλοποίηση, σε οικονομικό επίπεδο, των κυρώσεων που αποφασίζονται σε πολιτικό επίπεδο κατά τρίτων χωρών, ανεξαρτήτως του τομέα αρμοδιότητας στον οποίο εντάσσονται κάθε φορά οι κυρώσεις αυτές<sup>72</sup>.

Με βάση τα παραπάνω, το ΔΕΚ έκρινε ορθό το αρχικό συμπέρασμα του Πρωτοδικείου, ότι καμία διάταξη της Συνθήκης ΕΚ δεν προβλέπει τη λήψη μέτρων επιβολής κυρώσεων κατά ιδιωτών με σκοπό την καταστολή της διεθνούς τρομοκρατίας<sup>73</sup>. Με δεδομένο ότι ο προσβαλλόμενος κανονισμός είχε ακριβώς το σκοπό αυτό, και συνεπώς δεν αφορούσε ειδικώς

βλ. St. Weatherill, *Cases and Materials on EU Law*, 7<sup>th</sup> ed., OUP, 2006, σελ. 34-43.

71. Σκέψη 68. Η απόρριψη της διασταλτικής, και μάλιστα της *preater legem* ερμηνείας του άρθρου 301 ΕΚ ήταν αναμενόμενη, καθώς το ΔΕΚ δεν θα δεχόταν να στηρίξει την αναγνώριση, υπέρ της Κοινότητας, μιας «νέας» αρμοδιότητας, και δε σε ένα τομέα ευαίσθητο όπως η επιβολή κυρώσεων σε ιδιώτες, σε μια αμφισβητούμενη προσέγγιση της διάταξης αυτής. Από την άλλη πλευρά, η ερμηνεία αυτή δεν ήταν και πρακτικώς δυνατή, αφού σκοπός του προσβαλλόμενου κανονισμού δεν ήταν αυτός καθεαυτός ο επηρεασμός των οικονομικών σχέσεων της Κοινότητας με τρίτη χώρα, αλλά η καταστολή της διεθνούς τρομοκρατίας μέσω της αποκοπής των πηγών χρηματοδότησής της, και, συνεπώς, τα άρθρα 60 και 301 ΕΚ δεν θα μπορούσαν να είναι η μόνη νομική του βάση, καθώς η οικονομική πτυχή στον κανονισμό αυτό ήταν δευτερεύουσας σημασίας.

72. Σκέψη 177.

73. Η Συνθήκη της Λισσαβώνας θα «θεραπεύσει» την έλλειψη αυτή, προβλέποντας ρητώς κοινοτική αρμοδιότητα για την επιβολή τέτοιου είδους κυρώσεων: κατά το άρθρο 301, που αναριθμείται σε άρθρο 188ΙΑ, «εφόσον προβλέπεται από απόφαση που εκδίδεται σύμφωνα με το κεφάλαιο 2 του Τίτλου V της Συνθήκης ΕΕ, το Συμβούλιο μπορεί να λαμβάνει [...] περιοριστικά μέτρα έναντι φυσικών ή νομικών προσώπων, ομάδων ή μη κρατικών οντοτήτων».



στις εμπορικές συναλλαγές με τρίτες χώρες, δεν θα μπορούσε να εμπίπτει ούτε στον τομέα της κοινής εμπορικής πολιτικής<sup>74</sup>, ούτε όμως και σε εκείνον της ελεύθερης κυκλοφορίας κεφαλαίων<sup>75</sup>. Παρά ταύτα, διαπίστωσε ότι το Πρωτοδικείο υπέπεσε σε πλάνη περί το δίκαιο επειδή έκρινε ορθή τη νομική βάση των άρθρων 60, 301 και 308 ΕΚ με το σκεπτικό ότι (i) τα άρθρα 60 και 301 συνιστούν την ειδική δίοδο επικοινωνίας μεταξύ της ΕΕ και της ΕΚ, και (ii) βάσει του άρθρου 308 η Κοινότητα έχει αρμοδιότητα να δράσει στον τομέα αυτό προς επίτευξη σκοπού της ΚΕΠΠΑ (και συγκεκριμένα, της καταστολής της διεθνούς τρομοκρατίας).

Η αντιμετώπιση του ζητήματος αυτού έδωσε στο Δικαστήριο την ευκαιρία να αποσαφηνίσει τη σχέση μεταξύ των νομικών χώρων που απαρτίζουν την Ευρωπαϊκή Ένωση, και να οριοθετήσει το ρόλο του άρθρου 301 ΕΚ ως «διάταξης-γέφυρας» μεταξύ των χώρων αυτών. Υπενθύμισε έτσι ότι η διάταξη αυτή εισάγει μια δίοδο επικοινωνίας μεταξύ της ΚΕΠΠΑ και της ΕΚ (στην ουσία, μεταξύ του πολιτικού και του οικονομικού χώρου<sup>76</sup>), η οποία όμως είναι σαφώς προσδιορισμένη και σε καμία περίπτωση δε θα μπορούσε να νοηθεί ως γενική «διάταξη-γέφυρα» με οριζόντιο περιεχόμενο. Αυτό θα ερχόταν σε αντίθεση με την ίδια τη δομική υ-

74. Το ΔΕΚ αναγνώρισε μιν ότι ο κανονισμός αυτός «επηρεάζει ασφαλώς το εμπόριο και τις διεθνείς συναλλαγές», σκέψη 186, έκρινε όμως ότι αυτό δεν αρκεί για να τον εντάξει στο πλαίσιο της κοινοτικής αρμοδιότητας περί κοινής εμπορικής πολιτικής (άρθρο 133 ΕΚ), επειδή η επίδραση αυτή είναι απλώς αντανakλαστικό αποτέλεσμα του κανονισμού. Το νομικό έρεισμα μιας κοινοτικής πράξης αναζητάται στον «πυρήνα» του σκοπού της, και όχι σε περιφερειακούς στόχους που επιδιώκει δευτερευόντως ή, ακόμα περισσότερο, σε τομείς που «αγγίζει» αντανakλαστικά, βλ. St. Weatherill, όπ. παρ.

75. Οι οικείες διατάξεις αναφέρονται σε άλλου είδους μέτρα: το άρθρο 57 παρ. 2 ΕΚ αφορά σε μέτρα που λαμβάνει το Συμβούλιο «σχετικά με τις κινήσεις κεφαλαίων από ή προς τρίτες χώρες που αφορούν άμεσες επενδύσεις, στις οποίες περιλαμβάνονται οι επενδύσεις σε ακίνητα, εγκατάσταση, παροχή χρηματοπιστωτικών υπηρεσιών ή εισδοχή τίτλων σε κεφαλαιαγορές», τα μέτρα αυτά λαμβάνονται δε στην προσπάθεια να επιτευχθεί ο στόχος της ελεύθερης κίνησης κεφαλαίων μεταξύ κρατών μελών και τρίτων χωρών. Εξάλλου, το άρθρο 60 παρ. 2 ΕΚ αφορά στην εξαιρετική λήψη μέτρων από τα ίδια τα κράτη μέλη, όχι από την ΕΚ.

76. Θα πρέπει να σημειωθεί ότι η επικοινωνία αυτή χαρακτηρίζεται από εμφανή υποτέλεια του οικονομικού στοιχείου έναντι του πολιτικού στο επίπεδο της απόφασης, αλλά και από έντονη εξάρτηση του πολιτικού στοιχείου από το οικονομικό στο επίπεδο της υλοποίησης, αφού η ΕΕ δεν διαθέτει ούτε την αρμοδιότητα, ούτε τα μέσα για να επιβάλλει κυρώσεις κατά οιουδήποτε, κράτους ή ιδιώτη, στο οικονομικό πεδίο.

πόσταση της ΕΕ, η οποία διαρθρώνεται σε πυλώνες διακριτούς μεταξύ τους. Έτσι, μια γενικευμένη επικοινωνία μεταξύ των χώρων της ΚΕΠΠΑ και της Κοινότητας θα ήταν όχι μόνο ανέφικτη, αλλά και απευκαταία. Άλλωστε, δεν θα μπορούσε να υπάρξει δίοδος επικοινωνίας ως προς το άρθρο 308 ΕΚ, το οποίο ισχύει μόνο εντός της κοινοτικής έννομης τάξης και δεν θα ήταν δυνατόν να διευρύνει τις αρμοδιότητες της Κοινότητας σε τομείς που ξεπερνούν την αποστολή της –όπως αυτή ορίζεται στο άρθρο 2 ΕΚ– και που ανάγονται στην αποστολή και στους σκοπούς της ΕΕ.

Η θέση αυτή του ΔΕΚ είναι απόλυτα συνεπής προς τη θεσμική πολυμορφία της ΕΕ, η οποία εκδηλώνεται μέσω της δομής των «πυλώνων»<sup>77</sup> που διέπονται από διαφορετικές αρχές και ακολουθούν διαφορετικές μεθόδους δράσης και ρυθμούς ενοποίησης<sup>78</sup>. Η περίπτωση του άρθρου 301 ΕΚ είναι εντελώς ειδική και δε μπορεί να χρησιμεύσει ως «όχημα» για τη μεταφορά των κανόνων λειτουργίας της ΚΕΠΠΑ στην Κοινότητα ή αντίστροφα.

Έχοντας απορρίψει ένα νομικό «άλμα» που θα συνέδεε τους σκοπούς της ΕΕ με αρμοδιότητες της Κοινότητας για περιπτώσεις όπου αυτές δεν προβλέπονται ρητώς στη Συνθήκη ΕΚ, το Δικαστήριο αναζήτησε το νομικό έρεισμα των κανονισμών επιβολής έξυπνων κυρώσεων στο ίδιο το κοινοτικό δίκαιο. Διαπίστωσε έτσι ότι η επιλεγείσα τριπλή νομική βάση ήταν ορθή, αλλά για διαφορετικούς λόγους από εκείνους που είχε προκρίνει το Πρωτοδικείο. Ειδικότερα:

Ο κανονισμός επιβολής κυρώσεων κατά ιδιωτών εμπίπτει *ratione materiae* στο πεδίο εφαρμογής των άρθρων 60 και 301 ΕΚ, κατά το ότι υιοθετεί περιοριστικά μέτρα οικονομικής και χρηματοοικονομικής φύσης<sup>79</sup>. Τα

77. Βλ. Κ. Μπόσκοβιτς, Η ΕΕ υπό το πρίσμα του διεθνούς δικαίου. Ιδιοτυπία και βαθμός αυτονομίας του δικαίου της ευρωπαϊκής ενοποίησης, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2000, σελ. 101.

78. Γίνεται έτσι λόγος για «ασυμμετρία» στην πρόοδο και στην ποιότητα του ενοποιητικού εγχειρήματος, βλ. Γ. Παπαστάμκο, Κοινοτικός Οικονομικός Χώρος. Κοινοτικές πολιτικές για τις ιδιωτικές επιχειρήσεις, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2000, σελ. 14, Ρ.-Ε. Παπαδοπούλου, Η συνεργασία στο δίκαιο της ΕΕ. Προς μια τυπολογία, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2005, σελ. 37. Ας σημειωθεί ότι, ακόμα και στο πλαίσιο της Συνθήκης της Λισσαβώνας, η κατάργηση των πυλώνων δεν πρόκειται να εξάλειψει τη διαφοροποίηση μεταξύ του οικονομικού και του πολιτικού χώρου.

79. Το Δικαστήριο τόνισε ότι οι διατάξεις αυτές είναι προέκταση μιας παλαιότερης πρακτικής, η οποία στηριζόταν στο άρθρο 133 ΕΚ περί κοινής εμπορικής πολιτικής, σκ. 215. Βλ. J.Verhoeven, Droit de la Communauté européenne, Larquier, Βρυξέλλες, 1996, σελ. 376.

νομικά ζητήματα που ανακύπτουν οφείλονται στο ότι οι διατάξεις αυτές δεν προβλέπουν ρητώς –ούτε μπορεί να συναχθεί από αυτές σιωπηρώς– ότι τέτοιου είδους μέτρα μπορούν να επιβάλλονται σε άτομα ή οντότητες που δεν συνδέονται με κυβέρνηση τρίτης χώρας. Στο σημείο αυτό παρεμβαίνει το άρθρο 308 ΕΚ, το οποίο μπορεί να χρησιμοποιηθεί ώστε να επεκτείνει τα μέτρα αυτά ως προς το προσωπικό πεδίο εφαρμογής τους (*ratione personae*)<sup>80</sup>. Η ενεργοποίηση αυτής της διάταξης έγινε μέσω ενός δικανικού συλλογισμού που εμφάνισε τα άρθρα 60 και 301 ως την έκφραση ενός «σιωπηρού και λανθάνοντος σκοπού» (δηλαδή της υλοποίησης των κυρώσεων), ο οποίος μπορεί να θεωρηθεί ως σκοπός της Κοινοτήτας κατά την έννοια του άρθρου 308 ΕΚ<sup>81</sup>.

Έχοντας έτσι αποκαταστήσει τη νομική εικόνα<sup>82</sup>, το ΔΕΚ απέρριψε τον οικείο λόγο αναίρεσης, παρά την εγνωσμένη «πλάνη περί το δίκαιο» στην οποία υπέπεσε το Πρωτοδικείο. Πρόσθεσε μάλιστα ένα επιχείρημα «θεσμικής στρατηγικής», ότι δηλαδή η προσφυγή στο άρθρο 308 εξασφάλισε τον «εκδημοκρατισμό» της υιοθέτησης των οικείων κανονισμών, επειδή η διάταξη αυτή προβλέπει τη συμμετοχή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στη διαδικασία, σε αντίθεση προς τα άρθρα 60 και 301 ΕΚ. Εμμέσως πλην σαφώς, το Δικαστήριο άφησε με τον τρόπο αυτό να εννοηθεί ότι η επιβολή τέτοιου είδους μέτρων θα πρέπει να διέρχεται από διαδικασίες που εγγυώνται μεγαλύτερη διαφάνεια.

## 2. Ο έλεγχος των κανονισμών επιβολής έξυπνων κυρώσεων: από το *ius cogens* στο *ius commune europeum*

Και ως προς το ζήτημα αυτό, το Δικαστήριο διαπίστωσε ότι το Πρωτοδικείο υπέπεσε σε πλάνη περί το δίκαιο. Αυτή τη φορά, όμως, η πλάνη

80. Σκ. 216.

81. Σκ. 225-226. Το Δικαστήριο τόνισε ότι τα μέτρα αυτά συνδέονται με την κοινή αγορά όπως απαιτεί η διάταξη αυτή, επειδή, ελλείψει κοινοτικής ρύθμισης, θα παρατηρείτο διασπορά εθνικών μονομερών μέτρων, που θα έπλητταν την ελεύθερη κυκλοφορία και την ελεύθερη εγκατάσταση και θα προκαλούσαν στρεβλώσεις του ανταγωνισμού (σκ. 229-230). Θα πρέπει πάντως να παρατηρηθεί ότι ο συλλογισμός αυτός δεν εμβαθύνει επαρκώς στις προϋποθέσεις ενεργοποίησης του άρθρου 308, έτσι βλ. και σχόλιο Α. Gattini στην εν λόγω απόφαση, CMLR 2009, σελ. 213 επ., σελ. 224.

82. Οι D. Halberstam/E. Stein όπ. παρ., σελ. 41-43, εντοπίζουν πάντως εύστοχα μια αντίφαση στην προσέγγιση του ΔΕΚ σχετικά με το περιεχόμενο του άρθρου 301: το Δικαστήριο από τη μια πλευρά ερμήνευσε τη διάταξη αυτή στενά, κρίνοντας ότι αφορά μόνο σε κυρώσεις κατά κρατών, και από την άλλη της προσέδωσε περιεχόμενο που περιλαμβάνει και στοχευμένες κυρώσεις.

οδήγησε στην αναίρεση των οικείων κεφαλαίων της απόφασης. Ο προβληματισμός του εστιάσθηκε εξαρχής στο ερώτημα εάν οι διεθνείς καταβολές του κανονισμού επιβολής κυρώσεων, και δη το γεγονός ότι αποσκοπεί στην εφαρμογή Ψηφίσματος του ΣΑ(ΗΕ), τον εξαιρούν από το δικαιοδοτικό έλεγχο, του παρέχουν δηλαδή ένα είδος «δικαστικής ασυλίας».

Το κρίσιμο αυτό ερώτημα αποσαφήνισε το ΔΕΚ αναγόμενο σε μια σειρά στοιχείων και χαρακτηριστικών της κοινοτικής έννομης τάξης, που συνθέτουν, εν είδει ψηφιδωτού, την εικόνα μιας απaráκαμπτης κοινοτικής νομιμότητας. Ειδικότερα:

α. *Ο έλεγχος των κοινοτικών κυρώσεων ως συνταγματική επιταγή της κοινοτικής έννομης τάξης*

Το Δικαστήριο υπενθύμισε τη θεμελιώδη θεσμική φύση της Κοινότητας ως «κοινότητας δικαίου», η οποία είναι εξοπλισμένη με ένα «βασικό καταστατικό Χάρτη» (τη Συνθήκη ΕΚ) και διαθέτει ένα πλήρες σύστημα ενδίκων μέσων και διαδικασιών που διασφαλίζουν τον έλεγχο νομιμότητας των πράξεων των κοινοτικών οργάνων<sup>83</sup>. Η διακήρυξη αυτή δεν είναι καινούργια. Το ΔΕΚ την «ανασύρει» κάθε φορά που καλείται να επιλύσει ζητήματα που αφορούν στη θέση της κοινοτικής έννομης τάξης στο διεθνές περιβάλλον και στις σχέσεις της με άλλες έννομες τάξεις ή συστήματα κανόνων, είτε υφιστάμενα είτε υπό συγκρότηση<sup>84</sup>. Στην προκειμένη περίπτωση, υπενθύμισε ότι η αρμοδιότητά του να διασφαλίζει την αυτονομία του κοινοτικού νομικού συστήματος δυνάμει του άρθρου 220 ΕΚ, συνιστά μια από τις βάσεις της Κοινότητας και δεν είναι δυνατόν να θίγεται από μια διεθνή συμφωνία<sup>85</sup>.

Έχοντας έτσι (επανα)διακηρύξει την αυτονομία της κοινοτικής έννομης τάξης<sup>86</sup>, το ΔΕΚ τόνισε ότι τα θεμελιώδη δικαιώματα είναι αναπόσπαστο μέρος των γενικών αρχών του δικαίου που το ίδιο διασφαλίζει<sup>87</sup>

83. Σκ. 281.

84. Βλ. χαρακτηριστικά τη Γνωμοδότηση 1/91 σχετικά με το σχέδιο συμφωνίας για τη δημιουργία του Ευρωπαϊκού Οικονομικού Χώρου (ΕΟΧ), Συλλ. 1991, I-6079.

85. Σκ. 282.

86. Για «επιστροφή στο παραδοσιακό παράδειγμα» κάνουν λόγο οι Β. Kunoy και Α. Dawes, *Plate tectonics in Luxembourg: The ménage à trois between European Community law, International law and the European Convention on Human Rights following the UN sanctions cases*, CMLR 2009, σελ. 72 επ., σελ. 96.

87. Το Δικαστήριο δεν παρέλειψε μάλιστα να τονίσει την ιδιαίτερη σημασία της ΕΣ-ΔΑ στο πλαίσιο της κοινοτικής έννομης τάξης, σκ. 283.

και ο σεβασμός τους είναι προϋπόθεση νομιμότητας όλων των κοινοτικών πράξεων<sup>88</sup>. Ο κανόνας αυτός έχει το χαρακτήρα συνταγματικής αρχής από την οποία δε χωρεί παρέκκλιση, ούτε καν βάσει διεθνούς συμφωνίας. Έτσι, το Δικαστήριο αρνήθηκε να δεχθεί οιαδήποτε συρρίκνωση του δικαιοδοτικού ελέγχου επί των κανονισμών επιβολής κυρώσεων, ακόμα και αν αυτοί συνδέονται με Ψήφισμα του ΣΑ(ΗΕ). Από την άλλη πλευρά, αποσαφήνισε ότι ο έλεγχος νομιμότητας αφορά μόνο την κοινοτική πράξη με την οποία τίθεται σε εφαρμογή η διεθνής συμφωνία, και όχι τη συμφωνία καθεαυτή<sup>89</sup>. Η κρίση αυτή, που οριοθέτησε το χώρο του δικαιοδοτικού ελέγχου μόνο εντός της Κοινότητας, διαφοροποιείται ριζικά από τη μονιστική προσέγγιση του Πρωτοδικείου, που αναζήτησε με επιμονή ερείσματα για να ελέγξει εμμέσως το ίδιο το Ψήφισμα<sup>90</sup>.

*β. Ο έλεγχος των κοινοτικών κυρώσεων δεν είναι δυνατόν να αποκλεισθεί ...*

Το Δικαστήριο θα μπορούσε να είχε ολοκληρώσει το δικανικό του συλλογισμό στο σημείο αυτό και να είχε στη συνέχεια προβεί στον έλεγχο των επίμαχων κανονισμών με κριτήριο τα θεμελιώδη δικαιώματα. Παρά ταύτα, θεώρησε σκόπιμο να εξετάσει την πιθανότητα αποκλεισμού του ελέγχου αυτού υπό το φως άλλων παραμέτρων. Φρονούμε ότι η προσέγγισή του αυτή είχε ως στόχο να αποκαταστήσει τη «νομική αλήθεια», μετά την αβεβαιότητα που δημιούργησε η απόφαση του ΠΕΚ. Στο πλαίσιο αυτό, αποσαφήνισε ότι ο έλεγχος της νομιμότητας των κοινοτικών κυρωτικών μέτρων δε μπορεί να αποκλεισθεί σε καμία περίπτωση.

*ι. ... ούτε βάσει του διεθνούς δικαίου ...*

Το Δικαστήριο υπενθύμισε την πάγια νομολογία του, σύμφωνα με την οποία οι αρμοδιότητες της Κοινότητας πρέπει να ασκούνται τηρουμένου του διεθνούς δικαίου και οι κοινοτικές πράξεις πρέπει να ερμηνεύονται υπό το πρίσμα των οικείων κανόνων του διεθνούς δικαίου. Αναγνώρισε

88. Σκ. 283-284. Είναι χαρακτηριστική η αυστηρή φράση του Δικαστηρίου: «Δεν μπορούν να επιτραπούν εντός της Κοινότητας μέτρα ασυμβίβαστα προς το σεβασμό [των θεμελιωδών δικαιωμάτων]»).

89. Σκ. 286.

90. Ρητώς έκρινε το Δικαστήριο πως τυχόν κρίση ότι ο κανονισμός παραβιάζει υπέρτερο κανόνα της κοινοτικής έννομης τάξης «δεν θα συνεπαγόταν αμφισβήτηση της υπεροχής του Ψηφίσματος (...) σε επίπεδο διεθνούς δικαίου», σκ. 288.

μάλιστα ότι το ΣΑ(ΗΕ), στο πλαίσιο της αρμοδιότητάς του για εμπέδωση της διεθνούς ειρήνης και ασφάλειας, έχει εξουσία προσδιορισμού των απειλών για τη διεθνή ασφάλεια και των μέτρων που πρέπει να ληφθούν για την αντιμετώπιση των απειλών αυτών.<sup>91</sup> Αποδεχόμενο άνευ ετέρου τον κυρίαρχο ρόλο του ΣΑ εντός της διεθνούς έννομης τάξης, το ΔΕΚ ξεκαθάρισε, εμμέσως πλην σαφώς, ότι δεν έχει –αλλά και δεν διεκδικεί– αρμοδιότητα να ελέγχει τα Ψηφίσματα του ΣΑ(ΗΕ). Από την άλλη πλευρά, υπενθύμισε ότι ο τρόπος με τον οποίο θα υλοποιηθεί ένα Ψήφισμα εναπόκειται στην εσωτερική έννομη τάξη του κάθε μέλους του ΟΗΕ και κατέληξε στο συμπέρασμα ότι η διεθνής έννομη τάξη που απορρέει από τα Ηνωμένα Έθνη δεν αποκλείει τη δυνατότητα δικαστικού ελέγχου της νομιμότητας του κοινοτικού κανονισμού με κριτήριο τα θεμελιώδη δικαιώματα<sup>92</sup>.

Το τμήμα αυτό της απόφασης παρουσιάζει ιδιαίτερο ενδιαφέρον: το Δικαστήριο απέκρουσε την ενιαία θεώρηση της διεθνούς και της κοινοτικής έννομης τάξης και προέβη στο σαφή διαχωρισμό τους στο πλαίσιο μιας «ριζικά δυαδιστικής»<sup>93</sup> προσέγγισης. Έτσι, απείχε συνειδητά από οιαδήποτε προσπάθεια ελέγχου της νομιμότητας του Ψηφίσματος, ενώ ταυτόχρονα δεν αποδέχθηκε την απομείωση του ελέγχου νομιμότητας των κοινοτικών πράξεων για λόγους αναγόμενους στο διεθνές δίκαιο<sup>94</sup>. Φρονούμε πάντως ότι ο νομικός συλλογισμός του είναι αρκετά λακωνικός και ελλιπής, στο βαθμό που φαίνεται να λαμβάνει ως δεδομένο ότι η έκδοση κανονισμού επιβολής κυρώσεων συνιστά για την Κοινότητα τήρηση υποχρέωσης που έχει αναληφθεί στο πλαίσιο των Ηνωμένων Εθνών, χωρίς να εξετάζει πώς προκύπτει η δέσμευσή της αυτή, αφού η ίδια η Κοινότητα δεν είναι μέλος του ΟΗΕ. Έτσι, ελλείπει η αναφορά στους «ενδιάμεσους κρίκους» της αλυσίδας που συνδέει τον ΟΗΕ με τον Κοινότητα, αναφορά που, αν δεν ήταν νομικά κρίσιμη στο πλαίσιο του

91. Τόνισε έτσι ότι, για την ερμηνεία των μέτρων που λαμβάνονται σε εφαρμογή Ψηφίσματος, πρέπει να λαμβάνεται υπόψη ο σκοπός και το περιεχόμενο αυτού, σκ. 291, 297.

92. Σκ. 299.

93. Βλ. D. Simon/A. Rigaux, όπ. παρ., σελ. 8.

94. Υποστηρίζεται ότι η κρίση του ΔΕΚ υποδηλώνει, εμμέσως πλην σαφώς, ότι, εάν είναι αδύνατο για τα κράτη μέλη να συμμορφωθούν προς υποχρεώσεις που απορρέουν από τα Ηνωμένα Έθνη κατά τρόπο που να συνάδει προς τις θεμελιώδεις αρχές του κοινοτικού δικαίου, οι τελευταίες πρέπει να υπερισχύσουν, D. Halberstam/E. Stein, όπ. παρ., σελ. 50. Το Δικαστήριο απέφυγε πάντως να αναχθεί σε μια τέτοια σύγκρουση.

συλλογισμού του ΔΕΚ που επικεντρώθηκε στη «συνταγματική αυτονομία»<sup>95</sup> της Κοινότητας, θα ήταν πάντως χρήσιμη σε επίπεδο αρχής.

## II. ... ούτε βάσει του κοινοτικού δικαίου ...

Στη συνέχεια, το ΔΕΚ απέκλεισε τη αναγνώριση μιας «δικαστικής ασυλίας» των κανονισμών επιβολής κυρώσεων δυνάμει του ίδιου του κοινοτικού δικαίου, τονίζοντας ότι καμία διάταξη της Συνθήκης ΕΚ δεν προβλέπει τέτοια δυνατότητα. Ενώ το Πρωτοδικείο είχε στηριχθεί σε μεγάλο βαθμό στις διατάξεις των άρθρων 307 και 297 ΕΚ προκειμένου να κρίνει ότι δεν είναι δυνατός ο έλεγχος των Ψηφισμάτων με βάση το κοινοτικό δίκαιο<sup>96</sup>, το Δικαστήριο δεν υπεισείληθε καν στο ζήτημα της έκτασης και του περιεχομένου των διατάξεων αυτών. Έκρινε ότι, ανεξαρτήτως του περιεχομένου τους, δεν δικαιολογούν σε καμία περίπτωση παρεκκλίσεις από τις θεμελιώδεις αρχές της κοινοτικής έννομης τάξης. Είναι σαφές ότι ο κοινοτικός δικαστής, συνεπής προς την πάγια θέση ότι η Κοινότητα συνιστά μια αυτόνομη και ολοκληρωμένη έννομη τάξη, αναγνωρίζει σε ορισμένες διατάξεις της Συνθήκης τη φύση «απαράκαμπτων» κανόνων – αντιστοιχών προς τις μη αναθεωρήσιμες διατάξεις των εθνικών Συνταγμάτων<sup>97</sup>. Έτσι, στο *ius cogens* του διεθνούς δικαίου που επιχειρήσε να χρησιμοποιήσει ως εργαλείο ελέγχου το ΠΕΚ, το ΔΕΚ αντιπαρέταξε ένα άλλο *corpus* κανόνων, που εντάσσονται στο *ius commune europeum*<sup>98</sup>: οι αρχές της ελευθερίας και της δημοκρατίας καθώς και η προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων, σύμφυτες προς την έννοια μιας κοινότητας δικαίου, συνιστούν γενικές αρχές κοινές στα δίκαια των κρατών μελών της Κοινότητας και εγγενείς στις κοινές συνταγματικές παραδόσεις τους<sup>99</sup>. Η καταγωγή τους αυτή φαίνεται να τους προσδίδει αυξημένη τυπική ισχύ έναντι άλλων διατάξεων του πρωτογενούς κοινοτικού δικαίου.

Το Δικαστήριο όμως δε σταμάτησε εκεί: αποσαφήνισε ακόμη ότι ο

95. Ibid.

96. Kadi, σκ. 223-225.

97. Για το ελληνικό Σύνταγμα βλ. Κ. Μαυριά, Συνταγματικό Δίκαιο, όπ. παρ., σελ. 306-310.

98. Για την έννοια του *ius commune europeum* βλ. Ν. Σκανδάμη, Η άγραφη ενοποίηση στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες. Το ευρωπαϊκό κοινοδίκαιο, εκδ. Αντ. Ν. Σάκουλα, 1981.

99. Αυτό διακηρύχθηκε από το ΔΕΚ ήδη στις αποφάσεις Stauder, 29/69, Συλλ. 1969, σελ. 419, και Internationale Handelsgesellschaft, 11/70, Συλλ. 1970, σελ. 1126, και έκτοτε επιβεβαιώνεται σε πάγια νομολογία.

κανονισμός επιβολής κυρώσεων δε μπορεί αντλήσει δικαστική ασυλία από μόνο το γεγονός της σύνδεσής του προς το Ψήφισμα του ΣΑ(ΗΕ) και επί τη βάση «της θέσεως που κατέχουν οι απορρέουσες από το Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών υποχρεώσεις στην ιεραρχική κατάταξη των κανόνων εντός της κοινοτικής έννομης τάξης», προσθέτοντας σιβυλλικά, «αν βεβαίως, οι εν λόγω υποχρεώσεις περιλαμβάνονταν στην ιεραρχική αυτή κατάταξη»<sup>100</sup>.

Με τη φράση αυτή, το Δικαστήριο «άγγιξε την καρδιά» του ζητήματος της σχέσης μεταξύ διεθνούς και κοινοτικού δικαίου και απέκρουσε την άκρατη μονιστική προσέγγιση που εντάσσει τα δύο συστήματα κανόνων στην ίδια ιεραρχική πυραμίδα<sup>101</sup> και τοποθετεί το διεθνές δίκαιο στην «κορυφή» της πυραμίδας αυτής. Είναι αλήθεια ότι η υιοθέτηση της προσέγγισης αυτής θέτει δυσχερή ζητήματα, δεδομένων των θεμελιωδών διαφορών στις αρχές που διέπουν τα δύο αυτά δικαιικά συστήματα, ως προς τη θεσμική τους οργάνωση και τους όρους συνύπαρξης μεταξύ των κρατών<sup>102</sup>, αλλά και τη θέση που αναγνωρίζουν στους ιδιώτες. Από την άλλη πλευρά, το Δικαστήριο τόνισε, στο πλαίσιο μιας δυαδιστικής προσέγγισης, ότι δυνάμει του άρθρου 300 ΕΚ οι διεθνείς συμφωνίες ισχύουν εντός της Κοινότητας και υπερισχύουν του παράγωγου κοινοτικού δικαίου, όχι όμως και έναντι του πρωτογενούς δικαίου, ιδίως των θεμελιωδών δικαιωμάτων, με αποτέλεσμα να μη μπορούν να ισχύσουν αν αντίκεινται στις συνταγματικές αυτές διατάξεις<sup>103</sup>.

Αν και ο συλλογισμός αυτός του Δικαστηρίου είναι συνεπής προς τη θεμελιώδη διακήρυξη της συνταγματικής αυτονομίας της Κοινότητας<sup>104</sup>, η θεμελίωσή του δεν είναι αρκετά πειστική: η επίκληση του άρθρου 300 ΕΚ δεν είναι δόκιμη εν προκειμένω, αφού αφορά στις διεθνείς συμφωνίες που συνάπτει η ίδια η Κοινότητα και οι οποίες τη δεσμεύουν, και όχι σε εκείνες που έχουν συνάψει τα κράτη μέλη πριν από την ίδρυση της Κοινότητας ή την προσχώρησή τους σε αυτήν, στις οποίες συγκαταλέγεται ο Χάρτης των Ηνωμένων Εθνών<sup>105</sup>. Το ΔΕΚ αναφέρει ότι εφαρμόζει το

100. Σκ. 305.

101. Βλ. Εμμ. Ρούκουνα, Διεθνές Δίκαιο, όπ. παρ., σελ. 56-57.

102. Βλ. Ρ.-Ε. Παπαδοπούλου, Η συνεργασία στο δίκαιο της ΕΕ. Προς μια τυπολογία, όπ. παρ., σελ. 20-28.

103. Μάλιστα, το Δικαστήριο αναφέρθηκε και στη γνωμοδοτική του αρμοδιότητα βάσει του άρθρου 300 παρ. 6 ΕΚ ενόψει της σύναψης διεθνών συμφωνιών, σκ. 309.

104. Για «συνταγματική επιφύλαξη» κάνει λόγο η Μ. Beulay, όπ. παρ., σελ. 36-37.

105. Και στις οποίες αναφέρεται το άρθρο 307 ΕΚ.



άρθρο 300 παρ. 7 ΕΚ στην περίπτωση του Χάρτη<sup>106</sup>, χωρίς όμως να εξηγεί πώς δικαιολογείται μια τέτοια εφαρμογή, αφού η Κοινότητα δεν είναι μέλος του ΟΗΕ.

### **iii. ... ούτε βάσει μιας υποτιθέμενης υποχρέωσης «αυτοσυγκράτησης» του Δικαστηρίου**

Το Δικαστήριο απέρριψε επίσης τους ισχυρισμούς που προβλήθηκαν ενώπιόν του ότι έπρεπε, ακολουθώντας το παράδειγμα του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων (ΕΔΑΔ), να κρίνει εαυτό αναρμόδιο να ελέγξει τους κανονισμούς λόγω της σύνδεσής τους προς το Ψήφισμα του ΣΑ(ΗΕ). Αφενός, διευκρίνισε ότι η σχετική νομολογία του ΕΔΑΔ αφορούσε σε δράσεις που ήταν απευθείας καταλογιστέες στον ΟΗΕ ως οργανισμό παγκόσμιας εμβέλειας, ενώ οι επίμαχοι κανονισμοί δεν μπορούν να θεωρηθούν ως τέτοιοι<sup>107</sup>. Αφετέρου, δεν παρέλειψε να τονίσει το «ριζικώς διαφορετικό πλαίσιο» εντός του οποίου ασκείται εν προκειμένω ο δικαιοδοτικός έλεγχος, και δη του «αυτοτελούς νομικού συστήματος» της Κοινότητας<sup>108</sup>. Εξάλλου, έκρινε ότι ούτε και οι «βελτιώσεις» της διαδικασίας επανεξέτασης των επιβαλλόμενων κυρώσεων, που είχαν εν τω μεταξύ αποφασιστεί από το ΣΑ, συνιστούν επαρκή λόγο για να παραιτηθεί του δικαιοδοτικού ελέγχου των κοινοτικών κανονισμών: οι τροποποιήσεις αυτές δεν παρέχουν, κατά το Δικαστήριο, τις εγγυήσεις της δικαστικής προστασίας, αφού η διαδικασία επανεξέτασης των κυρώσεων είναι «διπλωματικής και διακρατικής φύσης» και δεν προβλέπει δικαίωμα του ενδιαφερόμενου να ακουσθεί, ούτε και υποχρέωση της επιτροπής κυρώσεων να αιτιολογεί τη σχετική απόφασή της<sup>109</sup>.

Το Δικαστήριο απέρριψε έτσι όλα τα επιχειρήματα που προβλήθηκαν με στόχο τον περιορισμό του ελέγχου νομιμότητας των κανονισμών επι-

---

106. Σκ. 307. Το ίδιο ισχύει σε ό,τι αφορά στην επίκληση του άρθρου 300 παρ. 6 ΕΚ, που προβλέπει τη γνωμοδοτική αρμοδιότητα του Δικαστηρίου ενόψει της σύναψης διεθνούς συμφωνίας από την Κοινότητα.

107. Σκ. 311-314.

108. Σκ. 316. Με τον τρόπο αυτό επιβεβαιώθηκε, έστω και εμμέσως, η θέση του Γεν. Εισαγγελέα περί διαφορετικής φύσης του διακυβερνητικού συστήματος της ΕΣΔΑ και της κοινοτικής έννομης τάξης, βλ. αν. υπό II.2.β.

109. Σκ. 321-325. Το Δικαστήριο δεν ακολούθησε πάντως την προσέγγιση τύπου «Solange» που πρότεινε ο Γενικός Εισαγγελέας, η οποία μπορούσε να είναι το έναυσμα ενός διαλόγου με το σύστημα των Ηνωμένων Εθνών, βλ. A. Gattini, όπ. παρ., σελ. 234-235.

βολής έξυπνων κυρώσεων με βάση τα θεμελιώδη δικαιώματα, όπως αυτά διασφαλίζονται στο κοινοτικό δίκαιο ως γενικές αρχές αυτού, και αναίρεσε την απόφαση του ΠΕΚ κατά το ότι έκρινε ότι ένας τέτοιος έλεγχος δεν είναι δυνατός. Κατόπιν αυτού, δε χρειάστηκε να υπεισέλθει στα ζητήματα που αφορούσαν στη θέση του Πρωτοδικείου περί ελέγχου των κανονισμών αυτών με κριτήριο τα θεμελιώδη δικαιώματα ως *ius cogens* του διεθνούς δικαίου<sup>110</sup>.

### **3. Η προάσπιση των θεμελιωδών δικαιωμάτων εντός της κοινοτικής έννομης τάξης: η στάθμιση των αντικρουόμενων αξιών ως μια «σολομώντειος» προσέγγιση**

Το ΔΕΚ δεν ανέπεμψε τις υποθέσεις στο Πρωτοδικείο, αλλά έκρινε το ίδιο επί της ουσίας τους, επειδή ήταν ώριμες προς εκδίκαση.

#### **α. Η ακύρωση των επίμαχων κοινοτικών κανονισμών**

Το Δικαστήριο παρέπεμψε στην πάγια νομολογία του σχετικά με τα δικαιώματα άμυνας –ιδίως το δικαίωμα ακρόασης και το δικαίωμα για αποτελεσματικό δικαιοδοτικό έλεγχο–, τα οποία συνιστούν γενικές αρχές του δικαίου που απορρέουν από τις κοινές συνταγματικές παραδόσεις των κρατών μελών και έχουν καθιερωθεί στα άρθρα 6 και 13 της ΕΣΔΑ και επιβεβαιωθεί με το άρθρο 47 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων. Έκρινε μάλιστα ότι τα δικαιώματα αυτά είχαν «προδήλως» προσβληθεί στη συγκεκριμένη περίπτωση<sup>111</sup>.

Παρά την αυστηρή του προσήλωση στις αρχές της κοινοτικής έννομης τάξης, ο κοινοτικός δικαστής δεν παρέμεινε αδιάφορος ενώπιον των επιτακτικών λόγων διεθνούς εμβέλειας που οδήγησαν στην επιβολή των επίμαχων κυρώσεων. Εμφανίστηκε όμως αποφασισμένος να συγκεράσει την ανάγκη αποτελεσματικής εφαρμογής τους με τις επιταγές που απορρέουν από τη φύση της Κοινότητας ως «κοινότητας δικαίου». Έτσι, αναγνώρισε ότι, εν προκειμένω, ούτε το δικαίωμα σε αποτελεσματικό δικαιοδοτικό έλεγχο αλλά ούτε και το δικαίωμα ακρόασης είναι δυνατόν να απαιτούν από τις κοινοτικές αρχές να γνωστοποιούν στον ενδιαφερόμενο, πριν από την πρώτη εγγραφή του στον κατάλογο των προσώπων στα

110. Θα ήταν πάντως ευπρόσδεκτη μια κρίση του Δικαστηρίου για το ζήτημα αυτό σε επίπεδο αρχής, με την οποία θα οριοθετούσε το ρόλο του έναντι των κανόνων του διεθνούς δικαίου.

111. Σκ. 335.

οποία επιβάλλονται τα περιοριστικά μέτρα, τους λόγους εγγραφής τους και να τους παρέχουν το δικαίωμα να ακουστούν. Πράγματι, είναι προφανές ότι *«τέτοια μέτρα πρέπει, ως εκ της φύσεώς τους, να επιβάλλονται αιφνιδιαστικώς και να εφαρμόζονται αμέσως»*, αφού στοχεύουν στην καταστολή της τρομοκρατίας και, συνεπώς, *«επιτακτικοί λόγοι αναγόμενοι στην ασφάλεια ή απορρέοντες από τις διεθνείς σχέσεις της Κοινότητας και των κρατών μελών της»* αποκλείουν την ανακοίνωση αυτών των στοιχείων<sup>112</sup>. Παρά ταύτα, τόνισε ότι ο ρόλος του κοινοτικού δικαστή είναι ακριβώς ο συγκερασμός αυτών των αντικρουόμενων επιταγών, ήτοι, αφενός, της ανάγκης ασφάλειας των πηγών πληροφόρησης που οδήγησαν στην επιβολή της κύρωσης και, αφετέρου, της ανάγκης παροχής στον πολίτη της δυνατότητας ακρόασης.

Στο πλαίσιο αυτό, το Δικαστήριο αποφάνθηκε ότι οι επίμαχοι κανονισμοί εκδόθηκαν κατά κατάφωρη παραβίαση του δικαιώματος ακρόασης και του δικαιώματος σε αποτελεσματικό δικαιοδοτικό έλεγχο, επειδή δεν προέβλεπαν διαδικασία γνωστοποίησης στους ενδιαφερόμενους των πληροφοριών βάσει των οποίων ενεγράφησαν στη «μαύρη λίστα», ούτε καν σε στάδιο μεταγενέστερο της εγγραφής τους, μάλιστα δε, τέτοια στοιχεία δεν προσκομίσθηκαν ούτε ενώπιον του Δικαστηρίου ώστε να καταστεί δυνατός ο δικαστικός τους έλεγχος<sup>113</sup>.

Σε σχέση προς το δικαίωμα ιδιοκτησίας, το Δικαστήριο υπενθύμισε ότι δεν συνιστά απόλυτο προνόμιο αλλά *«πρέπει να λαμβάνεται υπόψη σε σχέση με τη λειτουργία [του] εντός της κοινωνίας»* και, συνεπώς, μπορεί να υποστεί περιορισμούς, εφόσον αυτοί υπαγορεύονται από «σκοπούς γενικού συμφέροντος» και δεν συνιστούν *«υπέρμετρη και ανεπίτρεπτη παρέμβαση δυνάμενη να θίξει την ίδια την ουσία»* του δικαιώματος ιδιοκτησίας<sup>114</sup>, με άλλα λόγια, εφόσον πληρούν τις επιταγές της αρχής της αναλογικότητας. Δεδομένου ότι η καταστολή της τρομοκρατίας συνιστά αναμφισβήτητα «σκοπό γενικού συμφέροντος», ο δικαστικός έλεγχος των κυρώσεων αυτών με κριτήριο το δικαίωμα της ιδιοκτησίας επικεντρώθηκε στο ζήτημα της αναλογικότητας των κοινοτικών κυρώσεων, που προϋποθέτει τον έλεγχο της προσφορότητας και της αναγκαιότητάς τους για την επίτευξη του συγκεκριμένου σκοπού, αλλά και την *ad hoc* στάθμισή

112. Σκ. 340, 342.

113. Παρατηρούμε ότι το Δικαστήριο προβαίνει σε σύνδεση του δικαιώματος ακρόασης προς το δικαίωμα αποτελεσματικού δικαιοδοτικού ελέγχου, όπως έπραξε και ο Γεν. Εισαγγελέας, βλ. αν. υπό II.3.β.

114. Σκ. 355.

τους σε σχέση με τις επαχθείς συνέπειες που επέφεραν για τους ενδιαφερόμενους<sup>115</sup>.

Στο πλαίσιο αυτό, ο ανώτατος κοινοτικός δικαστής έκρινε ότι το μέτρο της δέσμευσης κεφαλαίων και οικονομικών πόρων ορισμένων προσώπων που θεωρήθηκαν από το ΣΑ(ΗΕ) ως συνδεόμενα με τον Οσάμα Μπιν Λάντεν, την Αλ Κάιντα ή τους Ταλιμπάν «*δε μπορεί να θεωρηθεί καθαυτός ως απρόσφορος ή δυσανάλογος*» προς «*έναν τόσο θεμελιώδη για τη διεθνή κοινότητα σκοπό γενικού συμφέροντος που συνίσταται στην με κάθε μέσο αντιμετώπιση των απειλών της διεθνούς ειρήνης και ασφάλειας που οφείλονται σε τρομοκρατικές πράξεις*»<sup>116</sup>. Παρέπεμψε μάλιστα σε προηγούμενη νομολογία του (υπόθεση *Bosphorus*), στην οποία είχε κρίνει ότι η σημασία τέτοιων σκοπών μπορεί να δικαιολογήσει έστω και σοβαρές αρνητικές συνέπειες για ορισμένους επιχειρηματίες που θίγονται όσον αφορά στο δικαίωμα ιδιοκτησίας τους ενώ δε φέρουν καμία ευθύνη για την κατάσταση που οδήγησε στη λήψη τέτοιων μέτρων<sup>117</sup>. Φρονούμε πάντως ότι η παραπομπή στην απόφαση *Bosphorus* μάλλον περιπλέκει παρά αποσαφηνίζει τη νομική εικόνα: στην απόφαση αυτή το ΔΕΚ δεν προέβη κατ' ουσίαν σε γνήσιο έλεγχο αναλογικότητας, καθώς αρκέστηκε στην ταυτοποίηση του σκοπού του μέτρου και θεώρησε ότι αυτός, λόγω της βαρύνουσας σημασίας του, δικαιολογούσε εξ ορισμού τη λήψη των περιοριστικών μέτρων. Δεν προχώρησε στην εξέταση της προσφορότητας και αναγκαιότητας του επίμαχου μέτρου, ακόμα δε λιγότερο στον *stricto sensu* έλεγχο της αναλογικότητάς του<sup>118</sup>.

115. Για τα στάδια από τα οποία διέρχεται ο έλεγχος της αναλογικότητας, ήτοι την προσφορότητα και την αναγκαιότητα του μέτρου καθώς και τη *stricto sensu* αναλογικότητα, βλ. μεταξύ άλλων Ευ. Πρεβεδούρου, Η εφαρμογή της αρχής της αναλογικότητας στη νομολογία του ΔΕΚ, ΔΤΑΕΣ III/2005, σελ. 167-226, Στ. Ορφανουδάκη, Η αρχή της αναλογικότητας, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσ/νίκη, 2003.

116. Σκ. 363. Η υπογράμμιση δική μας.

117. Στην υπόθεση *Bosphorus* (C-84/95, Συλλ. 1996, I-3953) επρόκειτο για ζημία που υπέστη ιδιωτική εταιρία με κύρια δραστηριότητα τη διοργάνωση ταξιδιών, λόγω της κατάσχεσης αεροσκάφους που είχε ναυλώσει από την εθνική αεροπορική εταιρία της Γιουγκοσλαβίας JAT, η οποία της επιβλήθηκε δυνάμει του κανονισμού 990/93 περί επιβολής κυρώσεων στην ΟΔΓ.

118. Η θέση αυτή του ΔΕΚ είχε επικριθεί έντονα από τη θεωρία. Βλ. I. Canor, Can two walk together except they be agreed? The relationship between international and European law: The implementation of United Nations sanctions against Yugoslavia into European Community Law through the perspective of the European Court of Justice, CMLR 1998, σελ. 137-187, η οποία καλούσε το Δικαστήριο, ήδη 10 χρόνια πριν, να φανεί αρκετά τολμηρό ώστε να ακυρώσει έναν κοινοτικό κανονι-

Στην προκειμένη περίπτωση, το ΔΕΚ έκρινε ότι το μέτρο της δέσμευσης κεφαλαίων που επέβαλλε ο κοινοτικός κανονισμός δεν συνιστούσε καταρχήν αδικαιολόγητο περιορισμό του δικαιώματος ιδιοκτησίας, επειδή δεν είχε χαρακτήρα απόλυτο –δεν εφαρμοζόταν σε κεφάλαια αναγκαία για κάλυψη βασικών αναγκών διαβίωσης, ιατρικών δαπανών κλπ– ούτε μόνιμο –καθώς προβλεπόταν μηχανισμός επανεξέτασης<sup>119</sup>. Όμως, ο έλεγχος της αναλογικότητας *stricto sensu*, δηλαδή ειδικά για την περίπτωση των ενδιαφερομένων, απέβη καθοριστικός: το Δικαστήριο έκρινε ότι, υπό τις συγκεκριμένες περιστάσεις, ο περιορισμός του δικαιώματος ιδιοκτησίας ήταν αδικαιολόγητος «λόγω της γενικής ισχύος και της διάρκειας της δέσμευσης των κεφαλαίων», δεδομένου μάλιστα ότι ο επίμαχος κανονισμός «εκδόθηκε χωρίς ουδόςως να παρασχεθεί [στον Kadī] η δυνατότητα να διατυπώσει την άποψή του ενώπιον των αρμοδίων αρχών»<sup>120</sup>. Η θέση αυτή, αν και εντυπωσιάζει για την αποφασιστικότητα με την οποία το Δικαστήριο προάσπισε τα θεμελιώδη δικαιώματα<sup>121</sup>, στερείται συνοχής: αφενός, δεν εξηγεί γιατί ο περιορισμός του δικαιώματος ιδιοκτησίας στη συγκεκριμένη περίπτωση ήταν γενικός και διαρκής –όταν το ίδιο έκρινε, αμέσως πριν, ότι οι περιορισμοί που επέβαλλε ο κανονισμός δεν είχαν τα χαρακτηριστικά αυτά–, και, αφετέρου, θεμελιώνει την παραβίαση του δικαιώματος αυτού κυρίως με βάση τη διαπιστωθείσα παραβίαση του δικαιώματος ακρόασης του ενδιαφερομένου.

### β. Ο περιορισμός των αποτελεσμάτων της απόφασης του ΔΕΚ

Η διαδικασία της «στάθμισης», στην οποία προσφεύγει ο δικαστής προκειμένου να συγκεράσει τις αντικρουόμενες επιταγές (διασφάλιση της αποτελεσματικότητας των μέτρων καταπολέμησης της τρομοκρατίας, από τη μια πλευρά, προάσπιση των θεμελιωδών δικαιωμάτων εντός της Κοινότητας, από την άλλη), βρίσκει την πλέον προωθημένη έκφασή της στην επιλογή του ΔΕΚ να περιορίσει τα αποτελέσματα της απόφασής του, τόσο *ratione personae* όσο και *ratione temporis*.

---

σμό που εκδίδεται σε εφαρμογή Ψηφίσματος του ΣΑ(ΗΕ) σε περίπτωση που παραβιάζονται ατομικά δικαιώματα.

119. Σκ. 364-365.

120. Σκ. 369.

121. Οι D. Simon και A. Rigaux, όπ. παρ., σελ. 10, τονίζουν χαρακτηριστικά ότι το Δικαστήριο αρνήθηκε να αναγνωρίσει πως η καταπολέμηση της τρομοκρατίας δικαιολογεί τη δημιουργία ενός χώρου «μη-δικαίου» και απέφυγε να εμφανίσει τους κοινοτικούς κανονισμούς ως μια σειρά μικρών «νομικών Γκουαντάμο».

Αφενός, το ΔΕΚ έκρινε τον κανονισμό ακυρωτέο «καθόσον αφορά τους αναιρεσιόντες»<sup>122</sup>. Με δεδομένο το διαπλαστικό χαρακτήρα της ακυρωτικής απόφασης, που ισχύει έναντι πάντων<sup>123</sup>, δεν είναι σαφές πώς ένας κανονισμός που έχει κριθεί παράνομος και ακυρωτέος μπορεί να συνεχίσει να ισχύει έναντι όλων –συνειπώς και έναντι άλλων προσώπων που εντάχθηκαν στην οικεία λίστα με τον ίδιο τρόπο) πλην των προσφευγόντων<sup>124</sup>.

Αφετέρου, το ΔΕΚ περιόρισε το αναδρομικό αποτέλεσμα της απόφασής του, και μάλιστα διατήρησε σε ισχύ τα αποτελέσματα του προσβληθέντος κανονισμού για διάστημα μέχρι 3 μήνες από τη δημοσίευση της απόφασής του. Έκανε έτσι χρήση<sup>125</sup> της ευχέρειας που του παρέχει κατ' εξαίρεση η Συνθήκη (άρθρο 231 εδ. 2 ΕΚ), να προσδιορίσει τα αποτελέσματα του κανονισμού που διατηρούν την ισχύ τους, ενώ ο κανόνας είναι ότι η ακυρωτική απόφαση ισχύει *ex tunc*, υπό την έννοια ότι ο κανονισμός θεωρείται ότι δεν έχει εκδοθεί ποτέ και τα έννομα αποτελέσματά του εξαφανίζονται.

Όπως παρατηρείται, μεταξύ των λόγων που μπορούν να ενεργοποιήσουν τη διάταξη αυτή είναι «η προστασία εξαιρετικού δημοσίου συμφέροντος»<sup>126</sup>. Εν προκειμένω, το Δικαστήριο αναγνώρισε ως τέτοιο λόγο την αποτελεσματικότητα των κυρωτικών μέτρων, που θα περιοριζόταν «κατά τρόπο σοβαρό και μη αναστρέψιμο» αν η ακύρωση του κανονισμού είχε άμεση ισχύ, αφού, στο διάστημα που θα μεσολαβούσε μέχρι την αντικατάστασή του, οι ενδιαφερόμενοι θα μπορούσαν να λάβουν μέτρα που θα ματαίωναν τη δέσμευση των κεφαλαίων τους<sup>127</sup>. Είναι, εξάλλου, εντυπωσιακή η κρίση του ΔΕΚ ότι η ακύρωση του κανονισμού αφορούσε σε ζητήματα διαδικασίας και όχι ουσίας, και ότι δεν αποκλείεται η επιβολή των κυρώσεων να ήταν δικαιολογημένη επί της ουσίας<sup>128</sup>. Με τον περιορισμό των αποτελεσμάτων της ακυρωτικής απόφασής του, το Δικαστήριο έδωσε στα κοινοτικά όργανα το χρονικό περιθώριο προκειμένου να αντικα-

122. Σκ. 372.

123. Βλ. Σκουρή εις Σκουρή, Ερμηνεία Συνθηκών, άρ. 231 ΕΚ, παρ. 1, σελ. 1383-1384.

124. Πολλώ μάλλον που το ίδιο το ΔΕΚ χαρακτήρισε τον κανονισμό ως πράξη γενικής ισχύος, σκ. 241-247.

125. Και μάλιστα αυτεπάγγελα, αφού κανένας από τους διαδίκους, ούτε και ο Γενικός Εισαγγελέας, δεν είχαν αναφερθεί στο ζήτημα αυτό.

126. Σκουρή, όπ. παρ., παρ. 3, σελ. 1384.

127. Σκ. 373.

128. Σκ. 374.

ταστήσουν τον κανονισμό αυτό με έναν άλλο, που θα ελάμβανε δεόντως υπόψη τα θεμελιώδη δικαιώματα των διοικουμένων<sup>129,130</sup>.

Η «σολομώντεια» αυτή προσέγγιση καταδεικνύει ότι το Δικαστήριο, παρά τη διακήρυξη της αυτονομίας της κοινοτικής έννομης τάξης, έχει πλήρη συνείδηση του ρόλου του στο πλαίσιο του διεθνούς συστήματος. Πράγματι, ενώ η απόφασή του περί ακυρώσεως του κοινοτικού κανονισμού δεν θέτει υπό αμφισβήτηση τη νομιμότητα των Ψηφισμάτων με τα οποία αποφασίστηκε η επιβολή των κυρώσεων, είναι σαφές ότι ενδέχεται να θίξει την πρακτική αποτελεσματικότητα των μέτρων αυτών και, επομένως, να θέσει σε κίνδυνο την επίτευξη του στόχου καταστολής της τρομοκρατίας σε διεθνές επίπεδο. Ο περιορισμός των αποτελεσμάτων της απόφασής του έχει ως στόχο να εξασφαλίσει ότι τα κοινοτικά όργανα θα συμμετάσχουν στη διαδικασία επιβολής έξυπνων κυρώσεων χωρίς να παραμερίζουν εκ του λόγου αυτού τις επιταγές προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων που απορρέουν από τη φύση της Κοινότητας ως «κοινότητας δικαίου».

129. Βλ. την απόφαση Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου, C-295/90, Συλλ. 1992, I-4193, σκ. 26-27, όπου το ΔΕΚ, «για σοβαρούς λόγους ασφάλειας δικαίου», διατήρησε σε ισχύ προσωρινά τα αποτελέσματα ακυρωθείσας οδηγίας «μέχρις ότου το Συμβούλιο την αντικαταστήσει με νέα οδηγία που θα εκδοθεί με την κατάλληλη νομική βάση».

130. Ανταποκρινόμενη στην απόφαση αυτή, η Επιτροπή εξέδωσε τον κανονισμό 1190/2008 της 28<sup>ης</sup> Νοεμβρίου 2008 (ΕΕ 2008, L 322, σελ. 25), με τον οποίο τροποποιήθηκε (για 101<sup>η</sup> φορά!!) ο κανονισμός 881/2002. Ο νέος κανονισμός αναφέρει ρητώς ότι «Προς συμμόρφωση με την απόφαση του Δικαστηρίου, η Επιτροπή κοινοποίησε στον κ. Kadi και στην Al Barakaat International Foundation τις συνοπτικές περιγραφές των λόγων που επικαλείται η επιτροπή κυρώσεων των Ηνωμένων Εθνών για την Αλ Κάιντα και τους Ταλιμπάν (UN Al Qaida and Taliban Sanctions Committee), και τους έδωσε την ευκαιρία να υποβάλουν παρατηρήσεις σχετικά με αυτούς τους λόγους ώστε να γνωστοποιήσουν τις απόψεις τους» (παρ. 3). Εξάλλου, και ο κανονισμός 1109/2008 της 6<sup>ης</sup> Νοεμβρίου 2008 (ΕΕ L 299, σελ. 23), που αφορά στην επιβολή κυρώσεων σε άλλα πρόσωπα, προβλέπει ότι «Η Επιτροπή θα ενημερώσει τα ενδιαφερόμενα άτομα σχετικά με τους λόγους στους οποίους στηρίζεται ο παρών κανονισμός, θα τους δώσει την ευκαιρία να υποβάλουν παρατηρήσεις σχετικά με αυτούς τους λόγους και θα επανεξετάσει τον παρόντα κανονισμό αφού λάβει τις παρατηρήσεις και ενδεχομένως άλλες συμπληρωματικές πληροφορίες» (παρ. 5). Έτσι, η Επιτροπή συμμορφώθηκε προς την απόφαση του ΔΕΚ προς την κατεύθυνση του σεβασμού του δικαιώματος ακρόασης, μέσω μιας διοικητικής –και όχι δικαιοδοτικής– διαδικασίας, βλ. J.-M. Thouvenin, *Le choc du droit communautaire et du droit international, encore l'arrêt Kadi*, RMCUE No 524, 2009, σελ. 30-31.

## Συμπέρασμα

Η πρακτική της επιβολής «έξυπνων κυρώσεων» αποτελεί πρόκληση για την Ευρωπαϊκή Ένωση, τόσο από πολιτικής, όσο –και κυρίως– από νομικής απόψεως: η Ένωση δεν είναι δυνατόν να παραμένει αμέτοχη ενώπιον της διεθνούς αντίδρασης κατά της τρομοκρατίας, όμως από την άλλη πλευρά η συμμετοχή της στην επιβολή των κυρώσεων, ιδίως όταν αυτές λαμβάνουν τη μορφή οικονομικών μέτρων που εκδίδονται κατά παραβίαση θεμελιωδών δικαιωμάτων, δε μπορεί σε καμία περίπτωση να αγνοεί τους συνταγματικούς κανόνες της κοινοτικής έννομης τάξης.

Ενώπιον της κατάστασης αυτής, η οριοθέτηση των δύο χώρων –διεθνούς και κοινοτικού– και ο καθορισμός των όρων συνύπαρξης ή/και αλληλεπίδρασής τους (διαχωρισμός, υποτέλεια, συμπληρωματικότητα;) αποδείχθηκε δύσκολο έργο για τον κοινοτικό δικαστή. Το Πρωτοδικείο, «εντυπωσιασμένο» από τη διεθνή εμβέλεια των κυρώσεων, και δη την εκπόρευσή τους από Ψηφίσματα του ΣΑ(ΗΕ), αναζήτησε νομικές οδούς και ερείσματα προκειμένου να υπαγάγει τις κοινοτικές κυρώσεις υπό την αιγίδα και τον έλεγχο του ίδιου του διεθνούς δικαίου, στο πλαίσιο μιας ακραιφνούς μονιστικής προσέγγισης.

Αντίθετα, με την πρόσφατη απόφασή του της 3<sup>ης</sup> Σεπτεμβρίου 2008 το ΔΕΚ απέκρουσε τη θέση αυτή: η προσέγγισή του, έντονα δυαδιστική, εκπορεύεται αλλά και καταλήγει στην ίδια την κοινοτική έννομη τάξη ως ένα πλήρες και ολοκληρωμένο σύστημα κανόνων που χαίρει αυτοτέλειας έναντι του διεθνούς δικαίου και που υπακούει σε अपαρακάμπτους κανόνες συνταγματικής φύσης, όπως το κράτος δικαίου και ο σεβασμός των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Στο πλαίσιο αυτό, η Κοινότητα νομιμοποιείται μεν να επιβάλλει «έξυπνες» κυρώσεις αλλά, ταυτόχρονα, παρέχει στους αποδέκτες τους μηχανισμούς που εγγυώνται την προάσπιση των δικαιωμάτων τους, μεταξύ των οποίων τα δικαιώματα άμυνας και ο αποτελεσματικός δικαιοδοτικός έλεγχος.

Εξάλλου, ανεξαρτήτως των θεμελιωδών αυτών διακηρύξεων, ο τρόπος με τον οποίο το ΔΕΚ προέβη σε στάθμιση και συγκερασμό των διαφορετικών παραμέτρων στο πλαίσιο της συγκεκριμένης διαφοράς κατέδειξε ότι η αυτονομία της Κοινότητας δεν έχει την έννοια του ερμητικού διαχωρισμού της από τη διεθνή έννομη τάξη και ότι τα κοινοτικά όργανα –συμπεριλαμβανομένου του Δικαστηρίου– μετέχουν της διεθνούς προσπάθειας για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας.

Για όλους τους παραπάνω λόγους, είναι βέβαιο ότι η πρόσφατη απόφαση του ΔΕΚ θα συγκαταλέγεται εφεξής μεταξύ των αποφάσεων που



χαρακτηρίζονται ως «σταθμοί»<sup>131</sup> στην πορεία της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Μένει να καταδειχθεί εάν –και σε ποιο βαθμό– η απόφαση αυτή θα επιδράσει στο σύστημα της επιβολής κυρώσεων στο πλαίσιο των Ηνωμένων Εθνών προς την κατεύθυνση της διαφάνειας και της παροχής διαδικαστικών εγγυήσεων που να διασφαλίζουν την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων.

---

131. Έτσι και A. Gattini, όπ. παρ., σελ. 224.

