

Υπόθεση T-306/01

Ahmed Ali Yusuf και Al Barakaat International Foundation

κατά

**Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ενώσεως
και Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων**

«Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφάλειας — Περιοριστικά μέτρα
εις βάρος προσώπων και οντοτήτων συνδεομένων με τον Οσάμα Μπιν Λάντεν,
το δίκτυο Αλ Κάιντα και τους Ταλιμπάν — Αρμοδιότητα της Κοινότητας —
Δέσμευση κεφαλαίων — Θεμελιώδη δικαιώματα — Jus cogens —
Δικαστικός έλεγχος — Προσφυγή ακυρώσεως»

Απόφαση του Πρωτοδικείου (δεύτερο πενταμελές τμήμα) της 21ης Σεπτεμ-
βρίου 2005 II - 3544

Περίληψη της αποφάσεως

1. Διαδικασία — Κανονισμός που αντικαθιστά, διαρκούσης της διαδικασίας, τον προσβαλλόμενο κανονισμό — Νέο στοιχείο — Επέκταση των αρχικών αιτημάτων και λόγων ακυρώσεως

2. Πράξεις των οργάνων — Επιλογή της νομικής βάσεως — Κανονισμός που επιβάλλει κυρώσεις εις βάρος ορισμένων προσώπων και οντοτήτων με σκοπό τη διακοπή ή τον περιορισμό των οικονομικών σχέσεων με μια τρίτη χώρα — Άρθρα 60 ΕΚ και 301 ΕΚ — Επιτρέπεται
(Άρθρα 60 ΕΚ και 301 ΕΚ· κανονισμός 467/2001 του Συμβουλίου)

3. Πράξεις των οργάνων — Επιλογή της νομικής βάσεως — Κανονισμός που επιβάλλει κυρώσεις εις βάρος ορισμένων προσώπων και οντοτήτων που δεν έχουν κανένα σύνδεσμο με τρίτη χώρα — Συνδυασμένες διατάξεις των άρθρων 60 ΕΚ, 301 ΕΚ και 308 ΕΚ — Επιτρέπεται
(Άρθρα 60 ΕΚ, 301 ΕΚ και 308 ΕΚ· άρθρο 3 ΕΕ· κανονισμός 881/2002 του Συμβουλίου)

4. Ελεύθερη κυκλοφορία των κεφαλαίων και ελευθερία πληρωμών — Περιορισμοί — Εθνικά μέτρα αποβλέποντα στην καταστολή της διεθνούς τρομοκρατίας και επιβάλλοντα, προς τούτο, οικονομικές και χρηματοπιστωτικές κυρώσεις εις βάρος ιδιωτών που δεν έχουν κανένα σύνδεσμο με μια τρίτη χώρα — Επιτρέπονται — Προϋποθέσεις
(Άρθρο 58 ΕΚ)

5. Πράξεις των οργάνων — Νομική φύση — Κανονισμός ή απόφαση — Διάκριση — Κριτήρια — Έννοια του αποδέκτη μιας πράξεως — Αντικείμενο μιας πράξεως — Μη πρόσφορο κριτήριο
(Άρθρα 230, εδ. 4, ΕΚ και 249 ΕΚ· κανονισμός 881/2002 του Συμβουλίου)

6. Δημόσιο διεθνές δίκαιο — Χάρτης των Ηνωμένων Εθνών — Αποφάσεις του Συμβουλίου Ασφαλείας — Υποχρεώσεις που προκύπτουν για τα κράτη μέλη από τις αποφάσεις αυτές — Υπεροχή έναντι του εθνικού και του κοινοτικού δικαίου — Υποχρεώσεις απορρέουσες από τον εν λόγω Χάρτη — Δεσμευτικός χαρακτήρας για την Κοινότητα

7. Ευρωπαϊκές κοινότητες — Δικαστικός έλεγχος της νομιμότητας των πράξεων των οργάνων — Πράξη εφαρμόζουσα ψηφίσματα του Συμβουλίου Ασφαλείας των Ηνωμένων Εθνών — Παρεμπόδιον έλεγχος της νομιμότητας των αποφάσεων του Συμβουλίου Ασφαλείας — Έλεγχος βάσει του κοινοτικού δικαίου — Αποκλείεται — Έλεγχος βάσει του *jus cogens* — Επιτρέπεται
(Άρθρα 5 ΕΚ, 10 ΕΚ, 230 ΕΚ, 297 ΕΚ, 307, εδ. 1, ΕΚ· άρθρο 5 ΕΕ· κανονισμός 881/2002 του Συμβουλίου)

8. *Ευρωπαϊκές κοινότητες — Δικαστικός έλεγχος της νομιμότητας των πράξεων των οργάνων — Πράξη εφαρμόζουσα ψηφίσματα του Συμβουλίου Ασφαλείας των Ηνωμένων Εθνών — Κανονισμός 881/2002 — Συγκεκριμένα περιοριστικά μέτρα κατά ορισμένων προσώπων και οντοτήτων συνδεομένων με τον Οσάμα Μπιν Λάντεν, στο δίκτυο Αλ Κάιντα και τους Ταλιμπάν — Θεμελιώδη δικαιώματα των ενδιαφερομένων — Δέσμευση κεφαλαίων — Έλεγχος βάσει του *jus cogens* — Δικαίωμα ιδιοκτησίας των ενδιαφερομένων — Αρχή της αναλογικότητας — Παραβίαση — Δεν υφίσταται*
(Κανονισμός 881/2002 του Συμβουλίου, όπως τροποποιήθηκε με τον κανονισμό 561/2003 του Συμβουλίου)
9. *Ευρωπαϊκές κοινότητες — Δικαστικός έλεγχος της νομιμότητας των πράξεων των οργάνων — Πράξη εφαρμόζουσα ψηφίσματα του Συμβουλίου Ασφαλείας των Ηνωμένων Εθνών — Κανονισμός 881/2002 — Συγκεκριμένα περιοριστικά μέτρα κατά ορισμένων προσώπων και οντοτήτων συνδεομένων με τον Οσάμα Μπιν Λάντεν, το δίκτυο Αλ Κάιντα και τους Ταλιμπάν — Δικαίωμα των ενδιαφερομένων να διατυπώσουν την άποψή τους — Προσβολή — Δεν υφίσταται*
(Κανονισμός 881/2002 του Συμβουλίου)
10. *Προσφυγή ακυρώσεως — Κοινοτική πράξη εφαρμόζουσα ψηφίσματα του Συμβουλίου Ασφαλείας των Ηνωμένων Εθνών — Κανονισμός 881/2002 — Συγκεκριμένα περιοριστικά μέτρα κατά ορισμένων προσώπων και οντοτήτων συνδεομένων με τον Οσάμα Μπιν Λάντεν, το δίκτυο Αλ Κάιντα και τους Ταλιμπάν — Δικαστικός έλεγχος — Όρια — Ελληνής δικαστική προστασία των προσφευγόντων — Έλεγχος βάσει του *jus cogens* — Δικαίωμα για αποτελεσματική δικαστική προσφυγή — Προσβολή — Δεν υφίσταται*
(Άρθρο 226 ΕΚ κανονισμός 881/2002 του Συμβουλίου)
1. Στο πλαίσιο προσφυγής ακυρώσεως, όταν κανονισμός που αφορά άμεσα και ατομικά έναν ιδιώτη αντικαθίσταται, διαρκούσης της εκκρεμοδικίας, με κανονισμό έχοντα το ίδιο αντικείμενο, πρέπει να θεωρηθεί ως νέο γεγονός που παρέχει στον προσφεύγοντα τη δυνατότητα να προσαρμόσει τα αιτήματα και τους ισχυρισμούς του. Πράγματι, θα ήταν αντίθετο προς την αρχή της ορθής απονομής της δικαιοσύνης και προς την αρχή της οικονομίας της διαδικασίας να υποχρεωθεί ο προσφεύγων να ασκήσει νέα προσφυγή. Επιπροσθέτως, θα ήταν άδικο να έχει το καθού κοινοτικό όργανο τη δυνατότητα, προκειμένου να αντιμετωπίσει τις αιτιάσεις που περιέχει η ενώπιον του Δικαστηρίου

ασκηθείσα προσφυγή κατά κανονισμού, να προσαρμόζει τον προσβαλλόμενο κανονισμό ή να τον αντικαθιστά με άλλο και να επικαλείται κατά τη δίκη αυτή την τροποποίηση ή την αντικατάσταση για να στερήσει από τον αντίδικο τη δυνατότητα να εκτείνει τα αρχικά του αιτήματα και τους λόγους ακυρώσεως στον μεταγενέστερο κανονισμό ή να αναπτύξει συμπληρωματικά αιτήματα και λόγους κατά του κανονισμού αυτού.

(βλ. σκέψεις 72-73)

2. Το Συμβούλιο είχε αρμοδιότητα να εκδώσει τον κανονισμό 467/2001 απαγορεύοντα την εξαγωγή ορισμένων εμπορευμάτων και την παροχή ορισμένων υπηρεσιών προς το Αφγανιστάν, ενισχύοντα την απαγόρευση πτήσεων και επεκτείνοντα τη δέσμευση κεφαλαίων και άλλων χρηματοοικονομικών πόρων που αποφασίστηκε εις βάρος των Ταλιμπάν του Αφγανιστάν, βάσει των άρθρων 60 ΕΚ και 301 ΕΚ.

Πράγματι, το γράμμα των άρθρων αυτών ουδόλως αποκλείει τη δυνατότητα λήψεως περιοριστικών μέτρων που να πλήττουν ειδικώς την ηγεσία μιας τρίτης χώρας, αντί της χώρας αυτής ως σύνολο, ή μέτρων στρεφόμενων, ασχέτως του σημείου στο οποίο βρίσκονται, κατά ατόμων και οντοτήτων που συνδέονται με την ηγεσία της τρίτης χώρας ή ελέγχονται αμέσως ή εμμέσως από αυτήν, εφόσον ο σκοπός των μέτρων αυτών είναι πράγματι η διακοπή η ο περιορισμός των οικονομικών σχέσεων με μία ή περισσότερες τρίτες χώρες. Μια τέτοια ερμηνεία, η οποία δεν αντιβαίνει προς το γράμμα των άρθρων 60 ΕΚ και 301 ΕΚ, δικαιολογείται τόσο για λόγους αποτελεσματικότητας όσο και για ανθρωπιστικούς λόγους.

Τα προβλεπόμενα από τον κανονισμό 467/2001 μέτρα είχαν ως σκοπό την διακοπή ή τον περιορισμό των οικονομικών σχέσεων με το Αφγανιστάν, στο πλαίσιο της προσπάθειας της διεθνούς κοινότητας για την καταστολή της

διεθνούς τρομοκρατίας και την αντιμετώπιση του Οσάμα Μπιν Λάντεν και του δικτύου Αλ Κάιντα.

Τα μέτρα αυτά, εξάλλου, που αποσκοπούσαν στην άσκηση αποτελεσματικής πιέσεως επί των ηγετικών στελεχών της οικείας χώρας, περιορισμένων, κατά το δυνατόν, των επιπτώσεών τους επί του πληθυσμού της χώρας αυτής, μέσω του περιορισμού του προσωπικού πεδίου εφαρμογής τους σε ορισμένα ονομαστικώς προσδιοριζόμενα άτομα, είναι σύμφωνα με την αρχή της αναλογικότητας, κατά την οποία οι κυρώσεις δεν πρέπει να υπερβαίνουν τα όρια εκείνου που κρίνεται κατάλληλο και αναγκαίο για την επίτευξη του σκοπού της κοινοτικής ρυθμίσεως στην οποία εντάσσονται τα μέτρα αυτά.

(βλ. σκέψεις 108, 112, 115-116, 121-122, 124)

3. Τα άρθρα 60 ΕΚ και 301 ΕΚ δεν συνιστούν, αφ' εαυτών, επαρκή νομική βάση επί της οποίας θα μπορούσε να στηριχτεί κοινοτικός κανονισμός που αποσκοπεί στην καταστολή της διεθνούς τρομοκρατίας και στην προς τούτο επιβολή οικονομικών και χρηματοπιστωτικών κυρώσεων, όπως η δέσμευση κεφαλαίων, εις βάρος ιδιωτών,

χωρίς να υφίσταται κάποιος σύνδεσμος μεταξύ των ιδιωτών αυτών και μιας τρίτης χώρας.

Επίσης, το άρθρο 308 ΕΚ, δεν συνιστά, μεμονωμένως, επαρκή νομική βάση ικανή να στηρίξει την έκδοση ενός τέτοιου κανονισμού. Καίτοι αληθεύει ότι καμία διάταξη της Συνθήκης δεν παρέχει στα κοινοτικά όργανα την αναγκαία αρμοδιότητα επιβολής κυρώσεων εις βάρος ιδιωτών ή οντοτήτων που δεν έχουν κανένα σύνδεσμο με κάποια τρίτη χώρα, εντούτοις, η προσπάθεια καταστολής της διεθνούς τρομοκρατίας και, ειδικότερα, η επιβολή οικονομικών και χρηματοπιστωτικών κυρώσεων εις βάρος ατόμων ή οντοτήτων κατά των οποίων υπάρχουν υπόνοιες ότι συμβάλλουν στη χρηματοδότηση της διεθνούς τρομοκρατίας δεν συναρτάται με κανέναν από τους σκοπούς που ρητώς τάσσουν στην Κοινότητα τα άρθρα 2 ΕΚ και 3 ΕΚ. Επίσης, ουδόλως προκύπτει από το προοίμιο της Συνθήκης ΕΚ ότι δι' αυτής επιδιώκεται η επίτευξη του ευρύτερου σκοπού της προασπίσεως της διεθνούς ειρήνης και ασφάλειας. Ο τομέας αυτός εντάσσεται αποκλειστικώς στους σκοπούς της Συνθήκης ΕΕ. Καίτοι μπορεί να υποστηριχθεί ότι ο σκοπός αυτός της Ένωσης πρέπει να διαπνέει τη δράση που αναπτύσσει η Κοινότητα στον τομέα των αρμοδιοτήτων της, εντούτοις, δεν συνιστά επαρκή νομική βάση για τη λήψη μέτρων δυνάμει του άρθρου 308 ΕΚ. Πράγματι, δεν είναι προφανώς δυνατόν να ερμηνευθεί το άρθρο 308 ΕΚ υπό την έννοια ότι παρέχει γενικώς στα κοινοτικά όργανα τη δυνατότητα να χρησιμοποιούν ως έρεισμα αυτή τη διάταξη προς υλοποίηση των σκοπών της Συνθήκης ΕΕ.

Πάντως, το Συμβούλιο είχε την αρμοδιότητα να εκδώσει τον κανονισμό 881/2002, επιβάλλοντα συγκεκριμένα περιοριστικά μέτρα κατά ορισμένων προσώπων και οντοτήτων που συνδέονται με τον Οσάμα Μπιν Λάντεν, το δίκτυο Αλ Κάιντα και τους Ταλιμπάν, με τον οποίο τέθηκαν σε εφαρμογή εντός της Κοινότητας οι οικονομικές και χρηματοπιστωτικές κυρώσεις που προβλέπει η κοινή θέση 2002/402, ελλείψει οποιουδήποτε συνδέσμου με το έδαφος ή το επικρατούν σε τρίτη χώρα καθεστώς, βάσει των συνδυασμένων διατάξεων των άρθρων 60 ΕΚ, 301 ΕΚ και 308 ΕΚ.

Πράγματι, στο πλαίσιο αυτό, πρέπει να ληφθεί υπόψη η ειδική δίοδος επικοινωνίας που δημιουργήθηκε κατά την απορρέουσα από τη Συνθήκη του Μάαστριχτ αναθεώρηση, μεταξύ εκείνων των δράσεων της Κοινότητας που συνίστανται στην επιβολή οικονομικών κυρώσεων δυνάμει των άρθρων 60 ΕΚ και 301 ΕΚ και των σκοπών της Συνθήκης ΕΕ στον τομέα των εξωτερικών σχέσεων. Προς τούτο, τα άρθρα 60 ΕΚ και 301 ΕΚ συνιστούν εντελώς ιδιαίτερες διατάξεις της Συνθήκης ΕΚ, καθόσον ρητώς αφορούν την περίπτωση κατά την οποία είναι δυνατόν να απαιτηθεί δράση της Κοινότητας για την επίτευξη όχι ενός από τους σκοπούς της Κοινότητας, όπως αυτοί απορρέουν από τη Συνθήκη ΕΚ, αλλά ενός από τους σκοπούς που ειδικώς τάσσει στην Ένωση το άρθρο 2 ΕΕ, δηλαδή την εφαρμογή μιας κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας. Ειδικότερα, όταν οι κατά τα άρθρα 60 ΕΚ και 301 ΕΚ εξουσίες επιβολής οικονομικών και χρηματοπιστωτικών κυρώσεων, όπως η διακοπή ή ο περιορισμός των οικονομικών σχέσεων με μία ή περισσότερες τρίτες χώρες, ιδίως όσον αφορά τις κινήσεις κεφαλαίων και τις πληρωμές, είναι ανεπαρ-

κείς για την εκ μέρους των κοινοτικών οργάνων επίτευξη του σκοπού της ΚΕΠΠΑ, δικαιολογείται προσφυγή στην συμπληρωματική νομική βάση του άρθρου 308 ΕΚ, στο ειδικό πλαίσιο των δύο αυτών άρθρων για τη διασφάλιση της απαιτούμενης από το άρθρο 3 ΕΕ συνέπειας. Συνεπώς, η προσφυγή στη συνδυασμένη νομική βάση των άρθρων 60 ΕΚ, 301 ΕΚ και 308 ΕΚ παρέχει τη δυνατότητα επιτεύξεως, στον τομέα των οικονομικών και χρηματοπιστωτικών κυρώσεων, του επιδιωκόμενου στο πλαίσιο της ΚΕΠΠΑ από την Ένωση και τα κράτη μέλη της σκοπού, όπως αυτός εκφράστηκε σε μια κοινή θέση ή κοινή δράση, παρά το ότι δεν παρέχεται ρητώς στην Κοινότητα η εξουσία επιβολής οικονομικών και χρηματοπιστωτικών κυρώσεων εις βάρος ιδιωτών ή οντοτήτων που δεν έχουν ιδιαίτερο δεσμό με συγκεκριμένη τρίτη χώρα.

(βλ. σκέψεις 132-133, 136, 152, 154-157, 159-160, 163-166, 170)

4. Η Κοινότητα δεν έχει καμία ρητή αρμοδιότητα να επιβάλλει περιορισμούς στις κινήσεις κεφαλαίων και στις πληρωμές. Αντιθέτως, κατά το άρθρο 58 ΕΚ, τα κράτη μέλη έχουν τη δυνατότητα να λαμβάνουν μέτρα που έχουν ένα τέτοιο αποτέλεσμα, εφόσον αυτό ήταν και παραμένει δικαιολογημένο για την επίτευξη των σκοπών αυτού του άρθρου και, ιδίως, για λόγους συνδεόμενους με τη δημόσια τάξη και τη δημόσια ασφάλεια. Δεδομένου ότι η έννοια της δημόσιας ασφάλειας καλύπτει τόσο την εσωτερική όσο και την εξωτερική ασφάλεια του κράτους, τα κράτη μέλη έχουν, κατ' αρχήν, το δικαίωμα να λαμβάνουν,

δυνάμει του άρθρου 58, παράγραφος 1, στοιχείο β', ΕΚ, μέτρα για την καταστολή της διεθνούς τρομοκρατίας και την προς τούτο, επιβολή οικονομικών και χρηματοπιστωτικών κυρώσεων, όπως η δέσμευση κεφαλαίων, εις βάρος ιδιωτών, χωρίς να υφίσταται κάποιος σύνδεσμος με το έδαφος ή το καθεστώς τρίτης χώρας. Εφόσον τα μέτρα αυτά είναι σύμφωνα με το άρθρο 58, παράγραφος 3, ΕΚ και δεν βρίσκονται πέραν του απαιτούμενου για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού μέτρου, είναι σύμφωνα με το καθεστώς της ελεύθερης κυκλοφορίας κεφαλαίων και πληρωμών που προβλέπει η Συνθήκη.

(βλ. σκέψη 146)

5. Το άρθρο 249 ΕΚ ορίζοντας ότι ο κανονισμός έχει γενική ισχύ, ενώ η απόφαση είναι δεσμευτική για τους αποδέκτες που ορίζει, αφορά μόνο την έννοια του αποδέκτη μιας πράξεως. Αντιθέτως, το αντικείμενο δεν συνιστά πρόσφορο κριτήριο για τον χαρακτηρισμό μιας πράξεως ως έχουσας κανονιστικό χαρακτήρα ή χαρακτήρα ατομικής αποφάσεως.

Κατά συνέπεια, ο κανονισμός 881/2002 περί λήψεως συγκεκριμένων περιοριστικών μέτρων κατά ορισμένων προσώπων και οντοτήτων που συνδέονται με τον

Οσάμα Μπιν Λάντεν, το δίκτυο της Αλ Κάιντα και τους Ταλιμπάν, έχει γενική ισχύ, καθόσον απαγορεύει στους πάντες να θέτουν στη διάθεση ορισμένων προσώπων κεφάλαια ή οικονομικούς πόρους. Το γεγονός ότι τα πρόσωπα αυτά ορίζονται ονομαστικώς στο παράρτημα Ι του εν λόγω κανονισμού, ώστε να εμφανίζεται ότι ο κανονισμός τα αφορά άμεσα και ατομικά κατά την έννοια του άρθρου 230, τέταρτο εδάφιο, ΕΚ, ουδόλως επηρεάζει τον γενικό χαρακτήρα αυτής της απαγορεύσεως.

(βλ. σκέψεις 186-187)

6. Από απόψεως διεθνούς δικαίου, οι υποχρεώσεις που υπέχουν τα κράτη Μέλη του Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών (ΟΗΕ) δυνάμει του Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών υπερισχύουν, αναμφισβητήτως, έναντι οιασδήποτε άλλης υποχρέωσης του εσωτερικού δικαίου ή του συμβατικού διεθνούς δικαίου, περιλαμβανομένων, για τα κράτη που είναι επίσης Μέλη του Συμβουλίου της Ευρώπης, των υποχρεώσεων που υπέχουν δυνάμει της Ευρωπαϊκής Συμβάσεως για την Προάσπιση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΣΔΑ), για εκείνα δε που είναι, επίσης, μέλη της Κοινότητας, των υποχρεώσεων που υπέχουν από τη Συνθήκη ΕΚ. Της υπεροχής αυτής απολαύουν, επίσης, οι αποφάσεις που περιέχονται σε ψήφισμα του Συμβουλίου Ασφαλείας, σύμφωνα με το άρθρο 25 του Χάρτη των Ηνωμένων

Εθνών, κατά το οποίο τα Μέλη του ΟΗΕ υποχρεούνται να αποδέχονται και να εφαρμόζουν τις αποφάσεις του Συμβουλίου Ασφαλείας.

Καίτοι δεν αποτελεί Μέλος των Ηνωμένων Εθνών, η Κοινότητα πρέπει να θεωρηθεί ως δεσμευόμενη από τις υποχρεώσεις που απορρέουν από τον Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών, ακριβώς όπως δεσμεύονται τα κράτη μέλη της, δυνάμει και αυτής της ιδρυτικής της Συνθήκης. Αφενός, η Κοινότητα δεν μπορεί να αθετεί υποχρεώσεις που υπέχουν τα κράτη μέλη της από τον εν λόγω Χάρτη ούτε να παράκωλυει την εκπλήρωσή τους. Αφετέρου, υποχρεούται, δυνάμει της ίδιας της ιδρυτικής της Συνθήκης, να θεσπίζει στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων της όλες τις διατάξεις που απαιτούνται προκειμένου τα κράτη μέλη της να εκπληρώσουν αυτές τις υποχρεώσεις.

(βλ. σκέψεις 231, 234, 242-243, 254)

7. Ο κανονισμός 881/2002, για τη λήψη συγκεκριμένων περιοριστικών μέτρων κατά ορισμένων προσώπων και οντοτήτων που συνδέονται με τον Οσάμα Μπιν Λάντεν, το δίκτυο Αλ Κάιντα και τους Ταλιμπάν, εκδοθείς κατόπιν της κοινής θέσεως 2002/402, συνιστά εκπλήρωση σε κοινοτικό επίπεδο της υποχρέωσης που υπέχουν τα κράτη μέλη της Κοινότητας, ως Μέλη του Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών (ΟΗΕ), να εφαρμόσουν, ενδεχομένως μέσω κοινοτικής πράξεως, τις κυρώσεις εις βάρος του Οσάμα Μπιν Λάντεν, του δικτύου Αλ Κάιντα, και των

Ταλιμπάν, καθώς και άλλων προσώπων, ομάδων, επιχειρήσεων ή οντοτήτων σχετιζομένων προς αυτούς, οι οποίες αποφασίστηκαν, στη συνέχεια δε ενισχύθηκαν, με σειρά ψηφισμάτων του Συμβουλίου Ασφαλείας εκδοθέντων στο πλαίσιο της εφαρμογής του κεφαλαίου VII του Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών.

Στο πλαίσιο αυτό, τα θεσμικά όργανα, άσκησαν δεσμία αρμοδιότητα, χωρίς να έχουν κανένα αυτοτελές περιθώριο εκτιμήσεως. Ειδικότερα, δεν είχαν τη δυνατότητα ούτε απευθείας τροποποίησης του περιεχομένου των εν λόγω ψηφισμάτων ούτε να εφαρμόσουν μηχανισμό δυνάμενο να καταλήξει σε μια τέτοια τροποποίηση. Οποιοσδήποτε εσωτερικός έλεγχος της νομιμότητας του κανονισμού 881/2002, θα οδηγούσε το Πρωτοδικείο να εξετάσει, παρεμπιπτόντως, τη νομιμότητα των εν λόγω ψηφισμάτων.

Λαμβανομένης όμως, υπόψη της αρχής της υπεροχής του δικαίου του ΟΗΕ επί του κοινοτικού δικαίου, δεν μπορεί να στηριχθεί ούτε στο διεθνές δίκαιο ούτε στο κοινοτικό δίκαιο αρμοδιότητα του Πρωτοδικείου να ελέγχει, παρεμπιπτόντως, τη νομιμότητα των αποφάσεων του Συμβουλίου Ασφαλείας με κριτήριο τα πρότυπα προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων που θέτει η κοινοτική έννομη τάξη. Πράγματι, αφενός, μια τέτοια αρμοδιότητα θα ερχόταν σε αντίθεση με τις υποχρεώσεις που υπέχουν τα κράτη μέλη από τον Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών και, ειδικότερα από τις διατάξεις των άρθρων 25, 48 και 103

αυτού, καθώς και από το άρθρο 27 της Συμβάσεως της Βιέννης περί του δικαίου των Συνθηκών. Αφετέρου, μια τέτοια αρμοδιότητα θα αντέβαινε στις διατάξεις της Συνθήκης ΕΚ, ειδικότερα στις διατάξεις των άρθρων 5 ΕΚ, 10 ΕΚ, 297 ΕΚ και του 307, πρώτο εδάφιο, ΕΚ, καθώς και στις διατάξεις της Συνθήκης ΕΕ, ειδικότερα στη διάταξη του άρθρου 5 ΕΕ. Επιπροσθέτως, θα ήταν ασυμβίβαστο με την αρχή κατά την οποία οι αρμοδιότητες της Κοινότητας, επομένως δε και οι αρμοδιότητες του Πρωτοδικείου, πρέπει να ασκούνται τηρουμένου του διεθνούς δικαίου.

Συνεπώς, τα ψηφίσματα του Συμβουλίου Ασφαλείας, τα εκδιδόμενα δυνάμει του κεφαλαίου VII του Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών, εκφεύγουν, καταρχήν, του δικαστικού ελέγχου του Πρωτοδικείου, το οποίο δεν έχει την αρμοδιότητα να αμφισβητεί, έστω παρεμπιπτόντως, τη νομιμότητά τους με κριτήριο το κοινοτικό δίκαιο. Αντιθέτως, το Πρωτοδικείο υποχρεούται, στο μέτρο του δυνατού, να ερμηνεύει και να εφαρμόζει το δίκαιο αυτό κατά τρόπο σύμφωνο προς τις υποχρεώσεις που υπέχουν τα κράτη μέλη από τον Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών.

Πάντως, το Πρωτοδικείο έχει την αρμοδιότητα να ελέγξει, παρεμπιπτόντως, τη νομιμότητα των εν λόγω ψηφισμάτων του Συμβουλίου Ασφαλείας με κριτήριο το *jus cogens*, υπό την έννοια της

διεθνούς δημόσιας τάξεως στην οποία υπόκεινται όλα τα υποκείμενα του διεθνούς δικαίου, περιλαμβανομένων των οργάνων του ΟΗΕ, χωρίς δυνατότητα παρεκκλίσεως από τους κανόνες της.

(βλ. σκέψεις 264-266, 272-274, 276-277)

8. Η δέσμευση κεφαλαίων που προβλέπει ο κανονισμός 881/2002, για τη λήψη συγκεκριμένων μέτρων κατά ορισμένων προσώπων και οντοτήτων που συνδέονται με τον Οσάμα Μπιν Λάντεν, το δίκτυο Αλ Κάιντα και τους Ταλιμπάν, όπως τροποποιήθηκε με τον κανονισμό 561/2003, και, εμμέσως, με τα ψηφίσματα του Συμβουλίου Ασφαλείας των οποίων εφαρμογή συνιστούν οι εν λόγω κανονισμοί, δεν θίγει τα θεμελιώδη δικαιώματα των ενδιαφερομένων, με κριτήριο τα πρότυπα καθολικής προστασίας των κατά το *jus cogens* θεμελιωδών δικαιωμάτων του ανθρώπου.

Συναφώς, οι ρητώς προβλεπόμενες δυνατότητες εξαιρέσεων και παρεκκλίσεων από τη δέσμευση κεφαλαίων των προσώπων που αναγράφονται στον πίνακα της επιτροπής κυρώσεων σαφώς αποδεικνύουν ότι το μέτρο αυτό ούτε αποσκοπεί ούτε έχει ως αποτέλεσμα την απάνθρωπη ή ταπεινωτική μεταχείριση αυτών των προσώπων.

Επίσης, καίτοι ο σεβασμός του δικαιώματος ιδιοκτησίας πρέπει να θεωρηθεί ως αναπόσπαστο μέρος των επιτακτικών κανόνων του γενικού διεθνούς δικαίου, μόνον μια αυθαίρετη προσβολή αυτού του δικαιώματος θα μπορούσε, εν πάση περιπτώσει, να θεωρηθεί ως αντίθετη προς το *jus cogens*. Τέτοια, όμως, περίπτωση δεν συντρέχει εν προκειμένω.

Πράγματι, πρώτον, η δέσμευση των κεφαλαίων συνιστά μια πτυχή των κυρώσεων που αποφάσισε το Συμβούλιο Ασφαλείας κατά του Οσάμα Μπιν Λάντεν, του δικτύου Αλ Κάιντα και των Ταλιμπάν, καθώς και εις βάρος άλλων προσώπων, ομάδων, επιχειρήσεων και οντοτήτων συνδεδεμένων με αυτούς, λαμβανομένης υπόψη της σημασίας της καταστολής της διεθνούς τρομοκρατίας και της νομιμότητας της οποίας απολαύει η παρεχόμενη από τα Ηνωμένα Έθνη προστασία έναντι τρομοκρατικών οργανώσεων. Δεύτερον, η δέσμευση κεφαλαίων συνιστά συντηρητικό μέτρο, το οποίο, εν αντιθέσει προς τη δήμευση, δεν θίγει την ουσία του δικαιώματος ιδιοκτησίας των προσώπων που αφορά επί των χρηματοπιστωτικών περιουσιακών τους στοιχείων, αλλά μόνον τη χρήση αυτών των στοιχείων. Τρίτον, τα σχετικά ψηφίσματα του Συμβουλίου Ασφαλείας προβλέπουν μηχανισμό περιοδικής επανεξέτασης του γενικού συστήματος των κυρώσεων. Τέλος, η σχετική κανονιστική ρύθμιση προβλέπει διαδικασία παρέχουσα στους θιγόμενους το δικαίωμα να ζητούν, ανά πάσα στιγμή, από την επιτροπή κυρώσεων επανεξέταση της περιπτώσεώς τους, διά της μεσολαβήσεως του κράτους μέλους της ιθαγένειας ή της κατοικίας τους.

Λαμβανομένων υπόψη αυτών των στοιχείων, η δέσμευση των κεφαλαίων προσώπων και οντοτήτων κατά των οποίων υπάρχουν υπόνοιες, βάσει πληροφοριών που διαβίβασαν τα κράτη Μέλη των Ηνωμένων Εθνών και ήλεγξε το Συμβούλιο Ασφαλείας, ότι συνδέονται με τον Οσάμα Μπιν Λάντεν, το δίκτυο Αλ Κάιντα και τους Ταλιμπάν, καθώς και ότι συμμετείχαν στη χρηματοδότηση, προγραμματισμό, προετοιμασία και εκτέλεση τρομοκρατικών πράξεων δεν μπορεί να θεωρηθεί ως αυθαίρετη, απρόσφορη ή δυσανάλογη προσβολή των θεμελιωδών δικαιωμάτων αυτών των προσώπων.

(βλ. σκέψεις 289, 291, 293-296, 299-302)

9. Το δικαίωμα των προσώπων αυτών να διατυπώσουν την άποψή τους δεν προσεβλήθη ούτε από την επιτροπή κυρώσεων πριν την εγγραφή του στον πίνακα των προσώπων εκείνων των οποίων τα κεφάλαια πρέπει να δεσμευθούν κατ'εφαρμογήν των σχετικών ψηφισμάτων του Συμβουλίου Ασφαλείας, ούτε από τα κοινοτικά όργανα, πριν από την έκδοση του κανονισμού 881/2002, για τη λήψη συγκεκριμένων μέτρων κατά ορισμένων προσώπων και οντοτήτων που συνδέονται με τον Οσάμα Μπιν Λάντεν, το δίκτυο Αλ Κάιντα και τους Ταλιμπάν.

Πράγματι, πρώτον, το δικαίωμα των προσώπων αυτών να διατυπώσουν την άποψή τους ενώπιον της επιτροπής κυρώσεων πριν την εγγραφή του ονόματός τους στον πίνακα των προσώπων κατά των οποίων υπάρχουν υπόνοιες ότι συμβάλλουν στη χρηματοδότηση της διεθνούς τρομοκρατίας και των οποίων τα κεφάλαια πρέπει να δεσμευτούν κατ'εφαρμογήν των σχετικών ψηφισμάτων

του Συμβουλίου Ασφαλείας, δεν προβλέπεται από τα ψηφίσματα αυτά ούτε από άλλον επιτακτικό κανόνα της διεθνούς εννόμου τάξεως επιβάλλοντα την προηγούμενη ακρόασή τους. Ειδικότερα, όταν αμφισβητείται συντηρητικό μέτρο που περιορίζει τη δυνατότητα διαθέσεως περιουσιακών στοιχείων των ενδιαφερομένων, ο σεβασμός των θεμελιωδών δικαιωμάτων τους δεν συνεπάγεται ότι πρέπει να τους γνωστοποιούνται τα πραγματικά περιστατικά και τα εναντίον τους αποδεικτικά στοιχεία, στην περίπτωση που το Συμβούλιο Ασφαλείας ή η επιτροπή κυρώσεων που αυτό συνέστησε φρονούν ότι αυτό επιβάλλουν λόγοι αναγόμενοι στην ασφάλεια της διεθνούς κοινότητας.

Δεύτερον, τα κοινοτικά όργανα δεν ήταν υποχρεωμένα να ακούσουν την άποψη των προσώπων αυτών πριν από τον έκδοση του προσβαλλομένου κανονισμού, δεδομένου ότι δεν είχαν κανένα περιθώριο διακρίσεως κατά την μεταφορά στην κοινοτική έννομη τάξη των ψηφισμάτων του Συμβουλίου Ασφαλείας και των αποφάσεων της επιτροπής κυρώσεων, ώστε η ακρόαση των ενδιαφερομένων δεν μπορούσε να έχει ως αποτέλεσμα την αλλαγή της στάσεως του οικείου οργάνου.

(βλ. σκέψεις 306-307, 320, 328-329, 331)

10. Στο πλαίσιο προσφυγής ακυρώσεως ασκηθείσας κατά του κανονισμού 881/2002, για τη λήψη συγκεκριμένων περιοριστικών μέτρων κατά ορισμένων προσώπων και οντοτήτων που συνδέονται με τον Οσάμα Μπιν Λάντεν, το δίκτυο Αλ Κάιντα και τους Ταλιμπάν, το Πρωτοδικείο ασκεί συνολικό έλεγχο της νομιμότητας του προσβαλλομένου

κανονισμού με κριτήριο την τήρηση, εκ μέρους των κοινοτικών οργάνων, των κανόνων αρμοδιότητας καθώς και των κανόνων εξωτερικής νομιμότητας και των ουσιωδών τύπων που διέπουν τη δράση τους. Το Πρωτοδικείο ελέγχει, επίσης, τη νομιμότητα του προσβαλλομένου κανονισμού λαμβάνοντας υπόψη τα ψηφίσματα του Συμβουλίου Ασφαλείας, των οποίων εφαρμογή συνιστά ο εν λόγω κανονισμός, ιδίως υπό το πρίσμα του πρόσφορου χαρακτήρα, από τυπικής και ουσιαστικής απόψεως, της εσωτερικής συνοχής και της αναλογικότητας του πρώτου σε σχέση με τα δεύτερα. Επίσης, ελέγχει τη νομιμότητα αυτού του κανονισμού και, παρεμπιπτόντως, τη νομιμότητα των σχετικών ψηφισμάτων του Συμβουλίου Ασφαλείας, σε σχέση με υπέρτερους κανόνες του διεθνούς δικαίου συγκροτούντες το jus cogens, ιδίως τους επιτακτικούς κανόνες περί καθολικής προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου.

Αντιθέτως, δεν απόκειται στο Πρωτοδικείο να ελέγξει εμμέσως τη συμφωνία αυτών καθ' εαυτών των σχετικών ψηφισμάτων του Συμβουλίου Ασφαλείας με τα θεμελιώδη δικαιώματα, όπως αυτά προστατεύονται από την κοινοτική έννομη τάξη.

Δεν απόκειται, επίσης, στο Πρωτοδικείο να ελέγξει την απουσία πλάνης εκτίμησης των πραγματικών περιστατικών και των αποδεικτικών στοιχείων επί των οποίων το Συμβούλιο Ασφαλείας στηριξε τα μέτρα που έλαβε ούτε, υπό την επιφύλαξη του περιορισμένου πλαισίου του ασκούμενου με κριτήριο το jus cogens ελέγχου, να ελέγξει εμμέσως τον

πρόσφορο χαρακτήρα και την αναλογικότητα αυτών των μέτρων. Κατά τούτο, οι προσφεύγοντες δεν έχουν καμία δυνατότητα δικαστικής προσφυγής, δεδομένου ότι το Συμβούλιο Ασφαλείας δεν έκρινε επιβεβλημένο να συστήσει ανεξάρτητο διεθνές δικαιοδοτικό όργανο αρμόδιο να αποφαινεται, από νομικής και πραγματικής απόψεως, επί των προσφυγών των στρεφόμενων κατά ατομικών αποφάσεων της επιτροπής κυρώσεων.

Εντούτοις, μια τέτοια ελλιπής δικαστική προστασία των προσφευγόντων δεν αντιβαίνει προς το jus cogens. Πράγματι, το δικαίωμα προσβάσεως στη δικαιοσύνη, δεν είναι απόλυτο. Ο περιορισμός του δικαιώματος προσβάσεως των προσφευγόντων στη δικαιοσύνη, ο προκύπτων από το απαραβίαστο που απολαύουν, καταρχήν, τα ψηφίσματα του Συμβουλίου Ασφαλείας τα λαμβανόμενα δυνάμει του κεφαλαίου VII του Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών, είναι αναπόσπαστα συνδεδεμένος με το εν λόγω δικαίωμα, όπως αυτό διασφαλίζεται με το jus cogens. Το συμφέρον των προσφευγόντων να εξεταστεί επί της ουσίας η υπόθεσή τους από δικαιοδοτικό όργανο δεν επαρκεί ώστε να θεωρηθεί υπέρτερο του ουσιώδους γενικού συμφέροντος διατηρήσεως της διεθνούς ειρήνης και ασφάλειας έναντι απειλής την οποία σαφώς προσδιόρισε το Συμβούλιο Ασφαλείας σύμφωνα με τις διατάξεις του Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών. Επομένως, δεν προσεβλήθη το δικαίωμα των προσφευγόντων για αποτελεσματική δικαστική προσφυγή.

(βλ. σκέψεις 334-335, 337-344, 346)