ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
YVES BOT
της 19ης Μαρτίου 2013 [1]

Συνεκδικαζόμενες υποθέσεις C-584/10 P, C-593/10 P και C-595/10 P

Ευρωπαϊκή Επιτροπή,
Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης,
Ηνωμένο Βασίλειο της Μεγάλης Βρετανίας και της Βόρειας Ιρλανδίας
κατά

Yassin Abdullah Kadi

«Αιτήσεις αναιρέσεως — Κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφάλειας (ΚΕΠΠΑ) — Περιοριστικά μέτρα κατά προσώπων και οντοτήτων που συνδέονται με τον Οσάμα Μπιν Λάντεν, το δίκτυο της Αλ Κάιντα και τους Ταλιμπάν — Κανονισμός (ΕΚ) 881/2002 — Δέσμευση των κεφαλαίων και των οικονομικών πόρων προσώπου περιληφθέντος σε κατάλογο που κατάρτισε όργανο των Ηνωμένων Εθνών — Επιτροπή του Συμβουλίου Ασφαλείας συσταθείσα με την παράγραφο 6 του ψηφίσματος 1267 (1999) του Συμβουλίου Ασφαλείας (επιτροπή κυρώσεων) — Εγγραφή προσώπου στο παράρτημα Ι του κανονισμού 881/2002 — Προσφυγή ακυρώσεως — Θεμελιώδη δικαιώματα — Δικαίωμα ακροάσεως, δικαίωμα σε αποτελεσματικό δικαστικό έλεγχο και δικαίωμα σεβασμού της ιδιοκτησίας — Έκταση και ένταση του δικαστικού ελέγχου»

1. Με την απόφασή του της 3ης Σεπτεμβρίου 2008, C-402/05 P και C-415/05 P, Kadi και Al Barakaat International Foundation κατά Συμβουλίου και Επιτροπής [2], το Δικαστήριο έκρινε ότι τα δικαιοδοτικά όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης πρέπει να διασφαλίζουν πλήρη, κατ' αρχήν, έλεγχο της νομιμότητας των πράξεων των θεσμικών οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης που θέτουν σε εφαρμογή ψηφίσματα του Συμβουλίου Ασφαλείας των Ηνωμένων Εθνών [3] τα οποία προβλέπουν τη δέσμευση των περιουσιακών στοιχείων των προσώπων και των οντοτήτων που προσδιορίζονται από την επιτροπή κυρώσεων του Συμβουλίου Ασφαλείας [4] σε ενοποιημένο κατάλογο [5].

2. Στις υπό κρίση υποθέσεις, το Δικαστήριο καλείται να διευκρινίσει την περίμετρο και τη φύση του ελέγχου αυτού.

3. Η δυσχέρεια την οποία αντιμετωπίζει εν προκειμένω το Δικαστήριο έγκειται στο διακύβευμα της προβληθείσας προβληματικής, ήτοι στη συντονισμένη πρόληψη της τρομοκρατίας σε παγκόσμια κλίμακα.

4. Έχω ήδη αναφέρει, στο πλαίσιο άλλης υποθέσεως [6], τις ιδιομορφίες που παρουσιάζει η καταπολέμηση της τρομοκρατίας.

1 — Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γαλλική.

2 — Συλλογή 2008, σ. I-6351 (στο εξής: απόφαση Kadi του Δικαστηρίου).

3 — Στο εξής: Συμβούλιο Ασφαλείας.

4 — Στο εξής: επιτροπή κυρώσεων.

5 — Στο εξής: κατάλογος.

6 — Βλ. σημεία 35 έως 46 των προτάσεών μου της 12ης Σεπτεμβρίου 2012, στην υπόθεση C-300/11, ZZ, η οποία εκκρεμεί ενώπιον του Δικαστηρίου.

5. Η τρομοκρατία συνιστά μια ολοκληρωτικής αντιλήψεως εγκληματική δραστηριότητα, βάλλουσα κατά της αρχής της ατομικής ελευθερίας, και έχουσα ως στόχο τον σφετερισμό, σε μια δεδομένη κοινωνία, της πολιτικής, οικονομικής και δικαστικής εξουσίας προς επιβολή της ιδεολογίας από την οποία διαπνέεται. Ο απρόβλεπτος χαρακτήρας και οι ολέθριες συνέπειες των τρομοκρατικών πράξεων επιβάλλουν στις δημόσιες αρχές να αναπτύσσουν όλα τα δυνατά μέσα πρόληψης. Υπό το πρίσμα αυτό, η προστασία των μέσων και των πηγών πληροφόρησης αποτελεί απόλυτη προτεραιότητα. Πρέπει να καθιστά δυνατή την αξιολόγηση ενός βαθμού δυνητικής απειλής στην οποία πρέπει να ανταποκρίνεται ένα προσαρμοσμένο σε διαπιστωμένο κίνδυνο προληπτικό μέτρο. Το εγχείρημα αυτό απαιτεί πολύ μεγάλη ευελιξία κατά την προσέγγιση, εξαιτίας του πολυδιάστατου χαρακτήρα που έχει η συγκεκριμένη πραγματικότητα. Οι συνθήκες της απειλής και της καταπολεμήσεώς της μπορούν, πράγματι, να διαφέρουν αναλόγως του τόπου και του χρόνου, καθόσον η ύπαρξη και η ένταση του κινδύνου μπορούν να διακυμαίνονται ανάλογα με τις μεταβολές των παγκόσμιων γεωπολιτικών συνθηκών.

6. Ωστόσο, η καταπολέμηση της τρομοκρατίας δεν μπορεί να έχει ως αποτέλεσμα την εκ μέρους των δημοκρατιών εγκατάλειψη ή απάρνηση των καταστατικών αρχών τους, στις οποίες συγκαταλέγεται το κράτος δικαίου. Τις ωθεί όμως σε τροποποιήσεις που επιβάλλει η διατήρησή του.

7. Οι δράσεις που αποφασίζει το Συμβούλιο Ασφαλείας και οι εκτιμήσεις στις οποίες προβαίνει η επιτροπή κυρώσεων όσον αφορά την ύπαρξη τρομοκρατικής απειλής δυνάμενης να θίξει τη διεθνή ειρήνη και ασφάλεια διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο στην καταπολέμηση της διεθνούς τρομοκρατίας.

8. Επομένως, κατά τον ορισμό της εκτάσεως και της εντάσεως του ελέγχου που ασκεί στη νομιμότητα των πράξεων της Ένωσης που θέτουν σε εφαρμογή ψηφίσματα του Συμβουλίου Ασφαλείας, ο δικαστής της Ένωσης πρέπει να λαμβάνει υπόψη την κύρια ευθύνη που έχει ανατεθεί σε αυτό το διεθνές όργανο για τη διατήρηση, σε παγκόσμια κλίμακα, της ειρήνης και της ασφάλειας.

9. Στις παρούσες προτάσεις, θα εξηγήσω κατ' αρχάς γιατί δεν είναι δυνατόν το Δικαστήριο να αλλάξει την απόφασή του να μην αναγνωρίσει καμία δικαστική ασυλία στους κανονισμούς εφαρμογής των ψηφισμάτων του Συμβουλίου Ασφαλείας.

10. Θα εξηγήσω εν συνεχεία ποιες θα έπρεπε να είναι, κατά την άποψή μου, η έκταση και η ένταση του ελέγχου που ασκούν τα δικαιοδοτικά όργανα στους κανονισμούς αυτούς. Αφού αναφέρω τα διάφορα στοιχεία που αντίκεινται στη θέση που διατύπωσε το Γενικό Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης με την απόφασή του της 30ής Σεπτεμβρίου 2010, T-85/09, Kadi κατά Επιτροπής[7], θα εκφρασθώ υπέρ ενός κανονικού ελέγχου της εξωτερικής νομιμότητας και ενός περιορισμένου ελέγχου της εσωτερικής νομιμότητας των εν λόγω κανονισμών.

11. Θα συναγάγω, τελειώνοντας, τις συνέπειες του ως άνω ορισθέντος βαθμού δικαστικού ελέγχου επί του προστατευομένου περιεχομένου των θεμελιωδών δικαιωμάτων που επικαλείται ο Υ. Α. Kadi.

7 — Συλλογή 2010, σ. II-5177 (στο εξής: αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση).

I – Οι αιτήσεις αναιρέσεως

12. Με τις αιτήσεις τους αναιρέσεως, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή (υπόθεση C-584/10 P), το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (υπόθεση C-593/10 P) και το Ηνωμένο Βασίλειο της Μεγάλης Βρετανίας και της Βόρειας Ιρλανδίας (υπόθεση C-595/10 P) ζητούν την ακύρωση της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως, με την οποία το Γενικό Δικαστήριο ακύρωσε τον κανονισμό (ΕΚ) 1190/2008 της Επιτροπής, της 28ης Νοεμβρίου 2008 [8], καθόσον η πράξη αυτή αφορά τον Υ. Α. Kadi. Η Επιτροπή, το Συμβούλιο και το Ηνωμένο Βασίλειο ζητούν επίσης από το Δικαστήριο να απορρίψει το αίτημα του Υ. Α. Kadi περί ακυρώσεως του προσβαλλομένου κανονισμού καθόσον τον αφορά.

13. Η Επιτροπή, το Συμβούλιο και το Ηνωμένο Βασίλειο προβάλλουν διάφορους λόγους προς στήριξη των αντίστοιχων αναιρέσεών τους. Οι λόγοι αυτοί είναι, κατ' ουσίαν, τρεις τον αριθμό. Ο πρώτος λόγος αντλείται από πλάνη περί το δίκαιο σχετιζόμενη με το ότι η αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση δεν αναγνωρίζει δικαστική ασυλία υπέρ του προσβαλλόμενου κανονισμού. Ο δεύτερος λόγος αφορά πλάνες περί το δίκαιο σχετικές με τον βαθμό εντάσεως του δικαστικού ελέγχου τον οποίο ορίζει η αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση. Ο τρίτος λόγος στηρίζεται σε σφάλματα στα οποία υπέπεσε το Γενικό Δικαστήριο κατά την εξέταση των λόγων ακυρώσεως που προέβαλε ο Υ. Α. Kadi σχετικά με προσβολή των δικαιωμάτων του άμυνας και του δικαιώματός του επί αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας, καθώς και σχετικά με παραβίαση της αρχής της αναλογικότητας.

14. Προτού αρχίσω την εξέταση των αιτήσεων αναιρέσεως, θα περιγράψω εν συντομία την απόφαση Kadi του Δικαστηρίου, τα επακόλουθά της και την αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση.

II – Η απόφαση Kadi του Δικαστηρίου και τα επακόλουθά της

15. Υπενθυμίζω ότι, με την απόφασή του Kadi, το Δικαστήριο ακύρωσε την απόφαση του τότε Πρωτοδικείου [νυν Γενικού Δικαστηρίου] της 21ης Σεπτεμβρίου 2005, Τ-315/01, Kadi κατά Συμβουλίου και Επιτροπής [9], καθώς και τον κανονισμό (ΕΚ) 881/2002 του Συμβουλίου, της 27ης Μαΐου 2002, για την επιβολή συγκεκριμένων περιοριστικών μέτρων κατά ορισμένων προσώπων και οντοτήτων που συνδέονται με τον Οσάμα Μπιν Λάντεν, το δίκτυο της Αλ Κάιντα και τους Ταλιμπάν, και για την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ) 467/2001 του Συμβουλίου για την απαγόρευση της εξαγωγής ορισμένων αγαθών και υπηρεσιών στο Αφγανιστάν, την ενίσχυση της απαγόρευσης πτήσεων και την παράταση της δέσμευσης κεφαλαίων και άλλων οικονομικών πόρων όσον αφορά τους Ταλιμπάν του Αφγανιστάν [10], στον βαθμό που αυτός αφορούσε τον Υ. Α. Kadi.

16. Κατ' ουσίαν, το Δικαστήριο έκρινε ότι οι υποχρεώσεις που απορρέουν από διεθνή συμφωνία δεν μπορούν να έχουν ως αποτέλεσμα την προσβολή των συνταγματικών αρχών της Συνθήκης ΕΚ, μεταξύ άλλων της αρχής ότι όλες οι πράξεις της Ένωσης πρέπει να σέβονται τα θεμελιώδη δικαιώματα, δεδομένου ότι ο σεβασμός αυτός αποτελεί προϋπόθεση της νομιμότητάς τους την οποία το Δικαστήριο οφείλει να ελέγχει στο πλαίσιο του πλήρους συστήματος μέσων παροχής ενδίκου προστασίας που καθιερώνει η εν λόγω Συνθήκη. Το Δικαστήριο θεώρησε ότι, κατά τη θέση σε εφαρμογή των ψηφισμάτων του Συμβουλίου Ασφαλείας, παρά τον σεβασμό που οφείλεται στις δεσμεύσεις που έχουν αναληφθεί στο πλαίσιο του Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών (ΟΗΕ), οι αρχές που διέπουν τη διεθνή έννομη τάξη που προήλθε από τα Ηνωμένα Έθνη δεν συνεπάγονται ωστόσο τη δικαστική ασυλία πράξεως της Ένωσης, όπως ο κανονισμός 881/2002. Προσέθεσε ότι δεν μπορεί να βρεθεί κανένα έρεισμα της ασυλίας αυτής στη Συνθήκη ΕΚ.

8 — ΕΕ L 322, σ. 25 (στο εξής: προσβαλλόμενος κανονισμός).

9 — Συλλογή 2005, σ. II-3649 (στο εξής: απόφαση Kadi I του Πρωτοδικείου).

10 — ΕΕ L 139, σ. 9.

17. Υπό τις συνθήκες αυτές, το Δικαστήριο έκρινε ότι τα δικαιοδοτικά όργανα της Ένωσης οφείλουν να διασφαλίζουν τον, κατ' αρχήν πλήρη, έλεγχο της νομιμότητας όλων των πράξεων της Ένωσης υπό το πρίσμα των θεμελιωδών δικαιωμάτων, περιλαμβανομένων των πράξεων οι οποίες αποσκοπούν στην εφαρμογή ψηφισμάτων του Συμβουλίου Ασφαλείας, και ότι η θέση του Πρωτοδικείου έπασχε, κατά συνέπεια, πλάνη περί το δίκαιο.

18. Το Δικαστήριο, αποφαινόμενο επί της προσφυγής που ο Υ. Α. Kadi είχε ασκήσει ενώπιον του Πρωτοδικείου, έκρινε ότι, εφόσον το Συμβούλιο δεν είχε γνωστοποιήσει στον Υ. Α. Kadi τα εις βάρος του στοιχεία επί των οποίων στηρίχθηκαν τα περιοριστικά μέτρα που του είχαν επιβληθεί ούτε του είχε παράσχει το δικαίωμα να λάβει γνώση των στοιχείων αυτών εντός εύλογου χρόνου μετά την επιβολή των μέτρων αυτών, ο ενδιαφερόμενος δεν είχε τη δυνατότητα να διατυπώσει λυσιτελώς την άποψή του συναφώς. Κατέληξε, υπό τις συνθήκες αυτές, ότι είχαν προσβληθεί τα δικαιώματα άμυνας του Υ. Α. Kadi και το δικαίωμά του επί αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας και ότι είχε αδικαιολογήτως περιοριστεί το δικαίωμά του ιδιοκτησίας. Τα αποτελέσματα του ακυρωθέντος κανονισμού διατηρήθηκαν για περίοδο τριών το πολύ μηνών προκειμένου να παρασχεθεί στο Συμβούλιο η δυνατότητα να άρει τις διαπιστωθείσες παραβάσεις.

19. Τα επακόλουθα της αποφάσεως αυτής του Δικαστηρίου όσον αφορά τον Υ. Α. Kadi μπορούν να συνοψισθούν ως εξής.

20. Στις 21 Οκτωβρίου 2008, ο πρόεδρος της επιτροπής κυρώσεων κοινοποίησε στον μόνιμο εκπρόσωπο της Γαλλίας στον ΟΗΕ συνοπτική έκθεση περί των λόγων της εγγραφής του Υ. Α. Kadi στον κατάλογο, επιτρέποντας την κοινοποίησή της στον Υ. Α. Kadi. Το κείμενο της συνοπτικής αυτής εκθέσεως περιέχεται στη σκέψη 50 της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως.

21. Στις 22 Οκτωβρίου 2008, ο μόνιμος εκπρόσωπος της Γαλλίας στην Ένωση διαβίβασε την ίδια αυτή συνοπτική έκθεση στην Επιτροπή, η οποία την απέστειλε, αυθημερόν, στον Υ. Α. Kadi, πληροφορώντας τον ότι, για τους λόγους που αναφέρονταν στη συνοπτική αυτή έκθεση, προετίθετο να διατηρήσει την εγγραφή του στον κατάλογο που περιέχεται στο παράρτημα Ι του κανονισμού 881/2002. Η Επιτροπή έδωσε τη δυνατότητα στον Υ. Α. Kadi, μέχρι τις 10 Νοεμβρίου 2008, να διατυπώσει τις παρατηρήσεις του επί των λόγων αυτών και να της παράσχει κάθε πληροφορία που θα έκρινε κρίσιμη, πριν από την έκδοση της τελικής της αποφάσεως.

22. Στις 10 Νοεμβρίου 2008, ο Υ. Α. Kadi διαβίβασε τις παρατηρήσεις του στην Επιτροπή, ζητώντας, αφενός, την προσκόμιση των αποδεικτικών στοιχείων που στηρίζουν τους ισχυρισμούς και τις θέσεις που περιέχονταν στη συνοπτική αιτιολογική έκθεση, καθώς και των κρίσιμων εγγράφων του φακέλου της Επιτροπής, και, αφετέρου, να του δοθεί και άλλη μία δυνατότητα να διατυπώσει τις παρατηρήσεις του επί των αποδεικτικών αυτών στοιχείων αφού τα είχε παραλάβει. Επιχείρησε, επίσης, να αντικρούσει, με αποδεικτικά στοιχεία, τους ισχυρισμούς που διατυπώνονταν στη συνοπτική αιτιολογική έκθεση, στο μέτρο που θεωρούσε ότι ήταν σε θέση να απαντήσει στις γενικές κατηγορίες.

23. Στις 28 Νοεμβρίου 2008, η Επιτροπή εξέδωσε τον προσβαλλόμενο κανονισμό.

24. Οι αιτιολογικές σκέψεις 3 έως 6, 8 και 9 του προοιμίου του προσβαλλομένου κανονισμού έχουν ως εξής:

«(3) Προς συμμόρφωση με την απόφαση [Kadi] του Δικαστηρίου, η Επιτροπή κοινοποίησε στον κ. Kadi […] [τη συνοπτική αιτιολογική έκθεση] και [του] έδωσε την ευκαιρία να υποβάλ[ει] παρατηρήσεις σχετικά με αυτούς τους λόγους ώστε να γνωστοποιήσ[ει] τις απόψεις [του].

(4) Η Επιτροπή έλαβε παρατηρήσεις από τον κ. Kadi […] και εξέτασε τις παρατηρήσεις αυτές.

(5) Ο κατάλογος των προσώπων, των ομάδων και των οντοτήτων στα οποία πρέπει να εφαρμοστεί η δέσμευση κεφαλαίων και άλλων οικονομικών πόρων, τον οποίο κατήρτισε η επιτροπή κυρώσεων […], περιλαμβάνει τον κ. Kadi [...].

(6) Αφού εξέτασε με προσοχή τις παρατηρήσεις που διατυπώνει ο κ. Kadi σε επιστολή της 10ης Νοεμβρίου 2008, και λόγω του προληπτικού χαρακτήρα της δέσμευσης κεφαλαίων και άλλων οικονομικών πόρων, η Επιτροπή εκτιμά ότι η καταχώριση του κ. Kadi στον κατάλογο αυτόν δικαιολογείται λόγω της σύνδεσής του με το δίκτυο της Αλ Κάιντα.

[...]

(8) Για τους λόγους αυτούς, ο κ. Kadi […] θα πρέπει να προστεθ[εί] στο παράρτημα Ι.

(9) Ο παρών κανονισμός θα πρέπει να ισχύει από την 30ή Μαΐου 2002, λόγω του προληπτικού χαρακτήρα και των στόχων της δέσμευσης κεφαλαίων και άλλων οικονομικών πόρων βάσει του κανονισμού […] 881/2002 και λόγω της ανάγκης να προστατευθούν τα έννομα συμφέροντα των οικονομικών φορέων οι οποίοι βασίζονται στη νομιμότητα του καταργούμενου [με την απόφαση Kadi του Δικαστηρίου] κανονισμού.»

25. Κατά το άρθρο 1 και το παράρτημα του προσβαλλομένου κανονισμού, το παράρτημα Ι του κανονισμού (ΕΚ) 881/2002 τροποποιείται υπό την έννοια, μεταξύ άλλων, ότι η ακόλουθη καταχώριση προστίθεται υπό τον τίτλο «Φυσικά πρόσωπα»: ήτοι «Yasin Abdullah Ezzedine Qadi [επίσης γνωστός ως α) Kadi, Shaykh Yassin Abdullah, β) Kahdi, Yasin, γ) Yasin Al-Qadi]. Ημερομηνία γέννησης: 23.2.1955. Τόπος γέννησης: Κάιρο, Αίγυπτος. Ιθαγένεια: Σαουδαραβική. Αριθ. διαβατηρίου: α) Β 751550, β) Ε 976177 (εκδόθηκε στις 6.3.2004, λήγει στις 11.1.2009). Άλλες πληροφορίες: Τζέντα, Σαουδική Αραβία».

26. Κατά το άρθρο 2 του προσβαλλόμενου κανονισμού, ο κανονισμός αυτός αρχίζει να ισχύει στις 3 Δεκεμβρίου 2008 και εφαρμόζεται από τις 30 Μαΐου 2002.

27. Με επιστολή της 8ης Δεκεμβρίου 2008, η Επιτροπή απάντησε στις παρατηρήσεις του Υ. Α. Kadi της 10ης Νοεμβρίου 2008, ισχυριζόμενη, κατ' ουσίαν, ότι:

— διαβιβάζοντάς του τη συνοπτική αιτιολογική έκθεση και καλώντας τον να της γνωστοποιήσει τις παρατηρήσεις του, συμμορφώθηκε προς την απόφαση Kadi του Δικαστηρίου·

— η απόφαση Kadi του Δικαστηρίου δεν της επέβαλλε την κοινοποίηση των πρόσθετων αποδεικτικών στοιχείων που αυτός είχε ζητήσει·

— δεδομένου ότι τα σχετικά ψηφίσματα του Συμβουλίου Ασφαλείας επέβαλλαν «προληπτική» δέσμευση των κεφαλαίων, η εν λόγω δέσμευση έπρεπε να στηρίζεται, όσον αφορά το επίπεδο των απαιτουμένων αποδείξεων, σε «εύλογους λόγους ή εύλογη βάση που να επιτρέπουν να υποτεθεί ότι το συγκεκριμένο άτομο ή η συγκεκριμένη οντότητα είναι τρομοκράτης, πρόσωπο το οποίο χρηματοδοτεί την τρομοκρατία ή τρομοκρατική οργάνωση»·

— η επιστολή του Υ. Α. Kadi επιβεβαίωνε τη συμμετοχή του στις αποφάσεις και στις δραστηριότητες του Ιδρύματος Muwafaq καθώς και τους δεσμούς του με τον [κ.] Ayadi, ο οποίος ανήκε σε δίκτυο που ήταν σε επαφή με τον Οσάμα Μπιν Λάντεν, και

— η παύση της ποινικής δίωξης που ασκήθηκε κατά του Υ. Α. Kadi στην Ελβετία, την Τουρκία και την Αλβανία δεν είχε επηρεάσει την ορθότητα της εγγραφής του στον κατάλογο που είχε καταρτίσει η επιτροπή κυρώσεων, η οποία μπορεί να στηρίζεται σε πληροφορίες προερχόμενες από άλλα κράτη μέλη των Ηνωμένων Εθνών. Επιπλέον, οι αποφάσεις αυτές περί παύσεως των

ποινικών διώξεων ελήφθησαν στο πλαίσιο ποινικών διαδικασιών, οι οποίες απαιτούν πρότυπα αποδείξεων διαφορετικά από εκείνα που ισχύουν για τις αποφάσεις που λαμβάνονται από την επιτροπή κυρώσεων, οι οποίες είναι εκ φύσεως προληπτικές.

28. Η Επιτροπή κατέληξε ότι η εγγραφή του Υ. Α. Kadi στον κατάλογο του παραρτήματος του κανονισμού 881/2002 ήταν δικαιολογημένη λόγω των σχέσεών του με το δίκτυο της Αλ Κάιντα. Επισύναψε στην επιστολή της την αιτιολογική έκθεση, η οποία ήταν πανομοιότυπη με τη συνοπτική αιτιολογική έκθεση που είχε προηγουμένως αποσταλεί στον Υ. Α. Kadi, καθώς και το κείμενο του προσβαλλομένου κανονισμού, υπενθυμίζοντας τη δυνατότητα που είχε ο τελευταίος αυτός να προσβάλει τον κανονισμό αυτό ενώπιον του Πρωτοδικείου και να υποβάλει οποτεδήποτε αίτηση διαγραφής στην επιτροπή κυρώσεων.

III – Η αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση

29. Με δικόγραφο που κατέθεσε στη Γραμματεία του Πρωτοδικείου στις 26 Φεβρουαρίου 2009, ο Υ. Α. Kadi άσκησε προσφυγή με αίτημα την ακύρωση του προσβαλλομένου κανονισμού κατά το μέτρο που τον αφορά. Προς στήριξη των αιτημάτων του, προέβαλε πέντε λόγους. Ο δεύτερος λόγος αντλούνταν από προσβολή των δικαιωμάτων άμυνας και του δικαιώματος επί αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας, ο δε πέμπτος λόγος από παραβίαση της αρχής της αναλογικότητας.

30. Στην αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση, το Γενικό Δικαστήριο τόνισε, εκ προοιμίου, στη σκέψη 126, ότι, λαμβανομένων υπόψη των σκέψεων 326 και 327 της αποφάσεως Kadi του Δικαστηρίου, όφειλε να διασφαλίσει «καταρχήν πλήρη» έλεγχο της νομιμότητας του προσβαλλόμενου κανονισμού υπό το πρίσμα των θεμελιωδών δικαιωμάτων, χωρίς να αναγνωρίσει υπέρ του κανονισμού αυτού καμία δικαστική ασυλία με το αιτιολογικό ότι αποσκοπεί στην εφαρμογή ψηφισμάτων του Συμβουλίου Ασφαλείας. Στις σκέψεις 127 έως 129 της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως, το Γενικό Δικαστήριο προσέθεσε ότι, ενόσω οι διαδικασίες επανεξετάσεως που εφαρμόζει η επιτροπή κυρώσεων των Ηνωμένων Εθνών προδήλως δεν παρέχουν τις εγγυήσεις μιας αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας, όπως το Δικαστήριο είχε αφήσει να εννοηθεί στη σκέψη 322 της αποφάσεώς του Kadi, ο έλεγχος τον οποίο ασκεί ο δικαστής της Ένωσης επί των μέτρων δεσμεύσεως των κεφαλαίων που αυτή λαμβάνει δεν μπορεί να θεωρηθεί αποτελεσματικός παρά μόνον αν αφορά, εμμέσως, τις επί της ουσίας εκτιμήσεις στις οποίες προέβη η ίδια η επιτροπή κυρώσεων και τα στοιχεία επί των οποίων στηρίζονται οι εκτιμήσεις αυτές.

31. Η επιχειρηματολογία της Επιτροπής και του Συμβουλίου σχετικά με το ότι το Δικαστήριο δεν έλαβε θέση, με την απόφασή του Kadi, επί του ζητήματος της εκτάσεως και της εντάσεως του δικαστικού αυτού ελέγχου θεωρήθηκε, στη σκέψη 131 της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως, προδήλως εσφαλμένη. Το Γενικό Δικαστήριο έκρινε, κατ' ουσίαν, στις σκέψεις 132 έως 135 της εν λόγω αποφάσεως, ότι από τις σκέψεις 326, 327, 336 και 342 έως 344 της αποφάσεως Kadi του Δικαστηρίου προκύπτει προδήλως ότι το Δικαστήριο θέλησε ο, κατ' αρχήν πλήρης, δικαστικός έλεγχος να έχει ως αντικείμενο όχι μόνον το φαινομενικό βάσιμο της προσβαλλομένης πράξεως, αλλά και τα αποδεικτικά και πληροφοριακά στοιχεία επί των οποίων στηρίζονται οι εκτιμήσεις που διατυπώνονται στην πράξη αυτή.

32. Το Γενικό Δικαστήριο προσέθεσε, στις σκέψεις 138 έως 146 της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως, ότι, επαναλαμβάνοντας το ουσιώδες τμήμα του σκεπτικού που ανέπτυξε το Πρωτοδικείο με την απόφαση της 12ης Δεκεμβρίου 2006, T-228/02, Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran κατά Συμβουλίου[11], το Δικαστήριο ενέκρινε και υιοθέτησε το επίπεδο και την ένταση του δικαστικού ελέγχου στον οποίο προέβη το Πρωτοδικείο με την εν λόγω απόφαση, οπότε έπρεπε να μεταφερθούν στο παρόν πλαίσιο οι αρχές που είχε συναγάγει το Πρωτοδικείο με την απόφαση αυτή, καθώς και με τη συνακόλουθη νομολογία του σχετικά με το «αυτοτελές» σύστημα κυρώσεων της Ένωσης.

11 — Συλλογή 2006, σ. II-4665 (στο εξής: απόφαση ΟΜΡΙ).

33. Το Γενικό Δικαστήριο συνέχισε το σκεπτικό του με κάποιες πρόσθετες εκτιμήσεις, που στηρίζονταν στη φύση και στα αποτελέσματα, για αυτούς στους οποίους επιβάλλονται, των επίδικων μέτρων δεσμεύσεως των κεφαλαίων, εξεταζομένων υπό τη χρονική τους διάσταση. Συναφώς, διερωτήθηκε, στη σκέψη 150 της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως, μήπως η εκτίμηση που περιεχόταν στη σκέψη 248 της αποφάσεώς του Kadi I, και την οποία επανέλαβε κατ' ουσίαν το Δικαστήριο στη σκέψη 358 της δικής του αποφάσεως Kadi, «ότι, δηλαδή, η δέσμευση κεφαλαίων συνιστά συντηρητικό μέτρο, το οποίο, εν αντιθέσει προς τη δήμευση, δεν θίγει αυτή καθαυτήν την ουσία του δικαιώματος ιδιοκτησίας των προσώπων που αφορά επί των χρηματοπιστωτικών περιουσιακών τους στοιχείων, αλλά μόνον τη χρήση αυτών των στοιχείων, θα έπρεπε να επανεξεταστεί, δεδομένου ότι έχει παρέλθει σχεδόν δεκαετία από την αρχική δέσμευση των κεφαλαίων του προσφεύγοντος».

34. Το Γενικό Δικαστήριο κατέληξε, στη σκέψη 151 της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως, ότι «η αρχή του πλήρους και αυστηρού δικαστικού ελέγχου των μέτρων δεσμεύσεως κεφαλαίων, όπως τα επίδικα εν προκειμένω, δικαιολογείται κατά μείζονα λόγο καθόσον τα μέτρα αυτά θίγουν αισθητά και κατά μόνιμο τρόπο τα θεμελιώδη δικαιώματα των ενδιαφερομένων, εφόσον γίνεται δεκτό ότι, όπως κρίθηκε με την απόφαση Kadi του Δικαστηρίου, καμία δικαστική ασυλία δεν αναγνωρίζεται υπέρ των μέτρων αυτών με το αιτιολογικό ότι αποσκοπούν στην εφαρμογή Ψηφισμάτων εκδοθέντων από το Συμβούλιο Ασφαλείας δυνάμει του κεφαλαίου VII του Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών».

35. Εξετάζοντας εν συνεχεία, με γνώμονα αυτές τις διάφορες προκαταρκτικές εκτιμήσεις, τον δεύτερο και τον πέμπτο λόγο ακυρώσεως, έκρινε, όσον αφορά το πρώτο σκέλος του δευτέρου λόγου που αντλείται από προσβολή των δικαιωμάτων άμυνας του Υ. A. Kadi, στις σκέψεις 171 έως 175 της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως, ότι:

— τα εν λόγω δικαιώματα έγιναν «σεβαστά» μόνον καθαρά τυπικώς και φαινομενικώς, δεδομένου ότι η Επιτροπή θεώρησε ότι δεσμευόταν αυστηρά από τις εκτιμήσεις της επιτροπής κυρώσεων και ουδέποτε, συνεπώς, σκέφθηκε να τις αμφισβητήσει υπό το φως των παρατηρήσεων του Υ. A. Kadi ούτε να λάβει υπόψη τη γνώμη που διατύπωσε ο τελευταίος αυτός·

— η Επιτροπή δεν επέτρεψε την πρόσβαση του Υ. A. Kadi στα αποδεικτικά στοιχεία που ελήφθησαν υπόψη εις βάρος του, παρά το σχετικό ρητό αίτημά του, χωρίς να σταθμίσει τα συμφέροντά του σε σχέση με την ανάγκη προστασίας της εμπιστευτικότητας των εν λόγω πληροφοριών, και

— τα όποια πληροφοριακά στοιχεία και οι αόριστοι ισχυρισμοί που περιέχονται στη συνοπτική αιτιολογική έκθεση, όπως ότι ο Υ. A. Kadi υπήρξε μέτοχος βοσνιακής τράπεζας στην οποία «ενδέχεται να» έλαβαν χώρα συναντήσεις αφιερωμένες στην προπαρασκευή επιθέσεως κατά αμερικανικής εγκαταστάσεως στη Σαουδική Αραβία, ήταν προδήλως ανεπαρκή για να παράσχουν στον ενδιαφερόμενο τη δυνατότητα να αντικρούσει αποτελεσματικά τις εναντίον του κατηγορίες.

36. Το Γενικό Δικαστήριο έκρινε συνεπώς, στη σκέψη 177 της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως, αναφερόμενο στην απόφαση του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου της 19ης Φεβρουαρίου 2009, A. κ.λπ. κατά Ηνωμένου Βασιλείου, ότι δεν παρασχέθηκε στον Υ. A. Kadi η δυνατότητα να αμφισβητήσει λυσιτελώς κανέναν από τους ισχυρισμούς που διατυπώθηκαν εις βάρος του, βάσει και μόνον της συνοπτικής αιτιολογικής εκθέσεως που του κοινοποιήθηκε. Αφού τόνισε επιπλέον, στη σκέψη 178 της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως, ότι η Επιτροπή δεν είχε καταβάλει καμία σοβαρή προσπάθεια να αντικρούσει τα απαλλακτικά στοιχεία που επικαλέστηκε ο Υ. A. Kadi, κατέληξε, στη σκέψη 179 της ίδιας αποφάσεως, ότι, κατά την έκδοση του προσβαλλομένου κανονισμού υπήρξε προσβολή των δικαιωμάτων άμυνας του Υ. A. Kadi. Αναφερόμενο στις σκέψεις 319 έως 325 της αποφάσεως Kadi του Δικαστηρίου, προσέθεσε, στη σκέψη 180 της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως, ότι η δυνατότητα του Υ. A. Kadi να τύχει ακροάσεως από την επιτροπή κυρώσεων, προκειμένου να επιτύχει τη διαγραφή του από τον κατάλογο της επιτροπής αυτής, προδήλως δεν μπορούσε να άρει αυτή την προσβολή των δικαιωμάτων.

37. Όσον αφορά το δεύτερο σκέλος του δευτέρου λόγου, που αντλείται από παραβίαση της αρχής της αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας, το Γενικό Δικαστήριο έκρινε, στις σκέψεις 181 και 182 της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως, ότι ο Υ. Α. Kadi, εφόσον δεν του επιτράπηκε η παραμικρή λυσιτελής πρόσβαση στις πληροφορίες και τα αποδεικτικά στοιχεία που ελήφθησαν υπόψη εις βάρος του, δεν μπόρεσε επίσης να υπερασπίσει τα δικαιώματά του όσον αφορά τα εν λόγω στοιχεία υπό ικανοποιητικές συνθήκες ενώπιον του δικαστή της Ένωσης και ότι η προσβολή αυτή του δικαιώματος αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας δεν ήρθη στο πλαίσιο της δίκης ενώπιον του Γενικού Δικαστηρίου, καθόσον τα οικεία θεσμικά όργανα δεν προσκόμισαν κανένα σχετικό στοιχείο. Διαπιστώνοντας ότι δεν είναι σε θέση να ελέγξει τη νομιμότητα του προσβαλλομένου κανονισμού, το Γενικό Δικαστήριο κατέληξε, στη σκέψη 183 της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως, ότι δεν έγινε σεβαστό εν προκειμένω το θεμελιώδες δικαίωμα του Υ. Α. Kadi επί αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας. Εκτιμώντας ότι κατά την έκδοση του προσβαλλομένου κανονισμού υπήρξε προσβολή των δικαιωμάτων άμυνας, το Γενικό Δικαστήριο συμπέρανε, στη σκέψη 184 της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως, ότι συνέτρεχε παραβίαση της αρχής της αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας.

38. Το επιχείρημα του Συμβουλίου ότι οι πρόσθετες διαδικαστικές εγγυήσεις που εφάρμοσε εν προκειμένω η Επιτροπή, κατόπιν της αποφάσεως Kadi του Δικαστηρίου, αντιστοιχούν σε εκείνες που τέθηκαν σε εφαρμογή από το Συμβούλιο κατόπιν της αποφάσεως OMPI και οι οποίες εγκρίθηκαν με την απόφαση του Πρωτοδικείου της 23ης Οκτωβρίου 2008, T-256/07, People's Mojahedin Organization of Iran κατά Συμβουλίου[12], απορρίφθηκε με το αιτιολογικό ότι το επιχείρημα αυτό αγνοεί τις βαθιές διαδικαστικές διαφορές που υφίστανται μεταξύ των δύο προβαλλομένων κοινοτικών καθεστώτων δεσμεύσεως κεφαλαίων[13].

39. Ο δεύτερος λόγος ακυρώσεως κρίθηκε συνεπώς βάσιμος ως προς αμφότερα τα σκέλη του[14].

40. Όσον αφορά τον πέμπτο λόγο ακυρώσεως, το Γενικό Δικαστήριο έκρινε, στις σκέψεις 192 έως 194 της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως, ότι, δεδομένου ότι ο προσβαλλόμενος κανονισμός εκδόθηκε χωρίς να επιτραπεί στον Υ. Α. Kadi να εκθέσει την άποψή του στις αρμόδιες αρχές παρά τον σημαντικό περιορισμό του δικαιώματός του ιδιοκτησίας που συνιστούν, λόγω της γενικής ισχύος τους και της διάρκειας ισχύος τους, τα μέτρα δεσμεύσεως των περιουσιακών του στοιχείων, η επιβολή των μέτρων αυτών συνιστά αδικαιολόγητο περιορισμό του δικαιώματος αυτού, οπότε οι αιτιάσεις του Υ. Α. Kadi περί παραβιάσεως της αρχής της αναλογικότητας, στο μέτρο που ο εν λόγω κανονισμός προσβάλλει το θεμελιώδες δικαίωμά του στον σεβασμό της ιδιοκτησίας, είναι βάσιμες.

41. Κατά συνέπεια, το Γενικό Δικαστήριο ακύρωσε τον προσβαλλόμενο κανονισμό, καθόσον αυτός αφορά τον Υ. Α. Kadi.

42. Επισημαίνω ότι, στις 5 Οκτωβρίου 2012, η επιτροπή κυρώσεων αποφάσισε να διαγράψει τον Υ. Α. Kadi από τον κατάλογο, αφού εξέτασε την περί διαγραφής αίτησή του, καθώς και την έκθεση που συνέταξε ο διαμεσολαβητής. Η αναφορά του ονόματος του Υ. Α. Kadi αφαιρέθηκε, κατά συνέπεια, από το παράρτημα Ι του κανονισμού 881/2002[15]. Η διαγραφή αυτή, που επήλθε μετά την κατάθεση των υπό κρίση αιτήσεων αναιρέσεως, δεν εξαλείφει, κατά τη γνώμη μου, ούτε το έννομο συμφέρον της Επιτροπής, του Συμβουλίου και του Ηνωμένου Βασιλείου, ούτε αυτό του Υ. Α. Kadi στο πλαίσιο της προσφυγής του ακυρώσεως[16].

12 — Συλλογή 2008, σ. II-3019.

13 — Βλ. σκέψεις 185 έως 187 της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως.

14 — Βλ. σκέψη 188 της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως.

15 — Βλ. εκτελεστικό κανονισμό (ΕΕ) 933/2012 της Επιτροπής, της 11ης Οκτωβρίου 2012, για την 180ή τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) 881/2002 του Συμβουλίου για την επιβολή συγκεκριμένων περιοριστικών μέτρων κατά ορισμένων προσώπων και οντοτήτων που συνδέονται με το δίκτυο της Αλ Κάιντα (ΕΕ L 278, σ. 11).

16 — Επί του ζητήματος της διατηρήσεως του εννόμου συμφέροντος μετά τη διαγραφή από τον κατάλογο, βλ. τις προτάσεις μου στην υπόθεση C-239/12 P, Abdulrahim κατά Συμβουλίου και Επιτροπής, η οποία εκκρεμεί ενώπιον του Δικαστηρίου.

43. Επί του παρόντος, πρέπει να εκτιμηθεί η συλλογιστική που διατύπωσε το Γενικό Δικαστήριο, εξετάζοντας διαδοχικά τρεις προβληματικές, ήτοι αυτή που αφορά την απουσία δικαστικής ασυλίας του προσβαλλομένου κανονισμού, αυτή που αφορά την έκταση και την ένταση του δικαστικού ελέγχου στο πλαίσιο των υπό κρίση υποθέσεων και, τέλος, αυτή που άπτεται του προστατευομένου περιεχομένου των θεμελιωδών δικαιωμάτων που επικαλέσθηκε εν προκειμένω ο Υ. A. Kadi.

IV – Επί της απουσίας δικαστικής ασυλίας του προσβαλλομένου κανονισμού

44. Ο πρώτος αυτός λόγος αναπτύσσεται, κυρίως, από το Συμβούλιο. Το τελευταίο αυτό, υποστηριζόμενο από το Βασίλειο της Ισπανίας, την Ιρλανδία και την Ιταλική Δημοκρατία, προσάπτει στο Γενικό Δικαστήριο ότι πλανήθηκε περί το δίκαιο αρνούμενο, στα ίχνη της αποφάσεως Kadi του Δικαστηρίου, να αναγνωρίσει, ειδικότερα στη σκέψη 126 της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως, δικαστική ασυλία υπέρ του προσβαλλομένου κανονισμού.

45. Το Συμβούλιο και η Ιρλανδία καλούν κατηγορηματικά το Δικαστήριο να επανεξετάσει τις αρχές που διατύπωσε συναφώς στην απόφασή του Kadi. Η Ιρλανδία υποστηρίζει ότι το ζήτημα της απουσίας δικαστικής ασυλίας του προσβαλλομένου κανονισμού δεν καλύπτεται από το δεδικασμένο, δεδομένου ότι ούτε ο εν λόγω κανονισμός ούτε η διαδικασία που ακολούθησε ο συντάκτης του για την έκδοσή του είναι ίδια με τα επίμαχα στην υπόθεση επί της οποίας εκδόθηκε η απόφαση Kadi του Δικαστηρίου. Το Συμβούλιο και η Ιρλανδία προσθέτουν ότι έχει ήδη συμβεί στο Δικαστήριο να παρεκκλίνει από αρχές που είχαν διατυπωθεί στην προηγούμενη νομολογία του[17].

46. Κατά τη γνώμη μου, είναι απίθανο να αλλάξει το Δικαστήριο την άρνησή του, στην απόφασή του Kadi, να αναγνωρίσει δικαστική ασυλία υπέρ μιας πράξεως της Ένωσης όπως ο προσβαλλόμενος κανονισμός.

47. Παρατηρώ, συγκεκριμένα, ότι η λύση που συνίσταται στην άρνηση αναγνωρίσεως δικαστικής ασυλίας υπέρ των πράξεων της Ένωσης που θέτουν σε εφαρμογή περιοριστικά μέτρα που αποφασίστηκαν σε διεθνές επίπεδο δεν είναι μεμονωμένη στην νομολογία του Δικαστηρίου, καθόσον το τελευταίο αυτό επιβεβαίωσε την εν λόγω λύση με τις αποφάσεις του της 3ης Δεκεμβρίου 2009, C-399/06 P και C-403/06 P, Hassan και Ayadi κατά Συμβουλίου και Επιτροπής[18], καθώς και της 16ης Νοεμβρίου 2011, C-548/09 P, Bank Melli Iran κατά Συμβουλίου[19].

48. Το Δικαστήριο υπενθύμισε έτσι, στη σκέψη 105 της τελευταίας αυτής αποφάσεως, στηριζόμενο στην απόφαση Kadi του Δικαστηρίου, ότι, «χωρίς να αμφισβητείται η υπεροχή ενός ψηφίσματος του Συμβουλίου Ασφαλείας σε επίπεδο διεθνούς δικαίου, ο σεβασμός που επιβάλλεται να επιδεικνύουν τα κοινοτικά όργανα έναντι των οργάνων των Ηνωμένων Εθνών δεν μπορεί να συνεπάγεται την απουσία ελέγχου της νομιμότητας της κοινοτικής πράξεως με κριτήρια τα θεμελιώδη δικαιώματα τα οποία αποτελούν αναπόσπαστο μέρος των γενικών αρχών του κοινοτικού δικαίου».

49. Όσον αφορά το βάσιμο της λύσεως αυτής, δεν βλέπω κανέναν λόγο για να θεωρηθεί ότι ο δικαστής της Ένωσης θα έπρεπε να αναστέλλει τη λειτουργία του όταν καλείται να αποφανθεί επί της νομιμότητας ενός κανονισμού όπως ο επίμαχος στις υπό κρίση υποθέσεις. Συνυπογράφω συνεπώς τα διάφορα επιχειρήματα που διατύπωσε το Δικαστήριο στην απόφασή του Kadi για να δικαιολογήσει την άρνησή του να χορηγήσει δικαστική ασυλία στους κανονισμούς που θέτουν σε εφαρμογή εντός της Ένωσης τα περιοριστικά μέτρα που έχουν ληφθεί στο επίπεδο των Ηνωμένων Εθνών, όπως είναι η επίμαχη εν προκειμένω δέσμευση των κεφαλαίων. Τα επιχειρήματα αυτά έγκεινται, κατ' ουσίαν, στη «συνταγματική» εγγύηση που αντιπροσωπεύει, σε μια Ένωση δικαίου, ο δικαστικός έλεγχος της συμφωνίας κάθε πράξεως της Ένωσης, ακόμη και όταν θέτει σε εφαρμογή μια πράξη διεθνούς

17 — Βλ., για παράδειγμα, απόφαση της 24ης Νοεμβρίου 1993, C-267/91 και C-268/91, Keck και Mithouard (Συλλογή 1993, σ. I-6097, σκέψη 16).

18 — Συλλογή 2009, σ. I-11393 (σκέψεις 69 έως 75).

19 — Συλλογή 2011, σ. I-11381 (σκέψεις 100 έως 103 και 105).

δικαίου, προς τα θεμελιώδη δικαιώματα που κατοχυρώνονται από το δίκαιο της Ένωσης, στο ότι ένας τέτοιος έλεγχος δεν είναι ασύμβατος προς τις αρχές που διέπουν τη συνάρθρωση των σχέσεων μεταξύ της απορρέουσας από τα Ηνωμένα Έθνη διεθνούς έννομης τάξης και της έννομης τάξης της Ένωσης, καθώς και στην απουσία ερείσματος, στις Συνθήκες στις οποίες θεμελιώνεται η Ένωση, της θέσεως υπέρ της δικαστικής ασυλίας πράξεων όπως ο προσβαλλόμενος κανονισμός.

50. Εν ολίγοις, το Δικαστήριο θεώρησε ότι, ακόμα και όταν υπάρχει μικρό περιθώριο χειρισμών εκ μέρους των θεσμικών οργάνων της Ένωσης για τη θέση σε εφαρμογή του διεθνούς δικαίου, τα όργανα αυτά οφείλουν να σέβονται τα θεμελιώδη δικαιώματα. Δεν μπορούσε παρά να επιβεβαιώσει την ικανότητά του να ελέγχει τον σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων των προσώπων που έχουν εγγραφεί στον κατάλογο της επιτροπής κυρώσεων, καθόσον άλλως θα επέτρεπε σε ορισμένες περιπτώσεις να μπορεί η εφαρμογή του διεθνούς δικαίου από τα θεσμικά όργανα της Ένωσης να προσβάλει τα θεμελιώδη δικαιώματα. Αντίθετη λύση θα αποτελούσε καθαρή οπισθοχώρηση σε σχέση με την πάγια νομολογία του Δικαστηρίου που αποσκοπεί στη διασφάλιση γενικευμένης προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων όταν μια πράξη της Ένωσης υποβάλλεται στην εκτίμησή του.

51. Όπως το αποδεικνύουν οι λοιποί λόγοι που προβλήθηκαν στο πλαίσιο των υπό κρίση αιτήσεων αναιρέσεως, η συζήτηση δεν πρέπει πλέον να αφορά τη δυνατότητα ή μη του δικαστικού ελέγχου, αλλά τον τρόπο ασκήσεώς του. Η συνεκτίμηση του πλαισίου εντός του οποίου επήλθε η δέσμευση των περιουσιακών στοιχείων του Υ. Α. Kadi προκειμένου να προσδιοριστεί ο τρόπος ασκήσεως του ελέγχου εκ μέρους του δικαστή της Ένωσης παρέχει τη δυνατότητα, σε μεγάλο βαθμό, εξουδετέρωσης των επικρίσεων που κατά καιρούς διατυπώθηκαν κατά της θέσεως αρχής που έλαβε το Δικαστήριο με την απόφασή του Kadi.

52. Ο σεβασμός που οφείλει η Ένωση στους δεσμευτικούς κανόνες του διεθνούς δικαίου δεν πρέπει επομένως να συνεπάγεται δικαστική ασυλία της προσβαλλομένης πράξεως, αλλά προσαρμογή του διενεργούμενου δικαστικού ελέγχου. Επομένως, εκτιμώ ότι εκ μέρους του Δικαστηρίου επιβεβαίωση του ρόλου του στον τομέα της προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων των προσώπων που είναι εγγεγραμμένα στον κατάλογο της επιτροπής κυρώσεων πρέπει να συνοδεύεται από τις αναγκαίες διευκρινίσεις όσον αφορά την έκταση και την ένταση του ελέγχου που τα δικαιοδοτικά όργανα της Ένωσης θα έπρεπε να ασκούν επί των πράξεων της Ένωσης που θέτουν σε εφαρμογή τις εγγραφές αυτές.

V – Επί της εκτάσεως και της εντάσεως του δικαστικού ελέγχου

Α – *Οι πλάνες περί το δίκαιο στις οποίες υπέπεσε το Γενικό Δικαστήριο κατά τον ορισμό του εφαρμοστέου προτύπου ελέγχου*

53. Όπως και η Επιτροπή, το Συμβούλιο και το Ηνωμένο Βασίλειο, καθώς και το σύνολο των κυβερνήσεων που παρενέβησαν, εκτιμώ ότι το Γενικό Δικαστήριο υπέπεσε σε πολλές πλάνες περί το δίκαιο ορίζοντας τα χαρακτηριστικά και το επίπεδο του ελέγχου τον οποίο πρέπει να ασκεί ο δικαστής της Ένωσης στο πλαίσιο περιοριστικών μέτρων όπως η δέσμευση των περιουσιακών στοιχείων του Υ. Α. Kadi.

54. Στην αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση, το Γενικό Δικαστήριο απέρριψε τη θέση που υποστήριζαν η Επιτροπή, το Συμβούλιο και οι παρεμβαίνουσες κυβερνήσεις που είχαν τοποθετηθεί υπέρ του περιορισμού του δικαστικού ελέγχου των πράξεων της Ένωσης οι οποίες μεταφέρουν εντός της έννομης τάξης της Ένωσης τον κατάλογο των προσώπων και των οντοτήτων που έχουν προσδιοριστεί από την επιτροπή κυρώσεων και των οποίων έχουν δεσμευθεί τα περιουσιακά στοιχεία. Κατ' ουσίαν, οι διάδικοι αυτοί καλούσαν το Γενικό Δικαστήριο να μην υποκαταστήσει τη δική του εκτίμηση σε εκείνη

της επιτροπής κυρώσεων. Πιο συγκεκριμένα, η Επιτροπή εκτιμούσε ότι το Γενικό Δικαστήριο έπρεπε να περιοριστεί στην εξέταση, αφενός, του αν παρασχέθηκε όντως στον προσφεύγοντα το δικαίωμα ακροάσεως και, αφετέρου, του αν η εκ μέρους της Επιτροπής εκτίμηση των παρατηρήσεων του προσφεύγοντος ήταν παράλογη ή έπασχε πρόδηλη πλάνη.

55. Το Γενικό Δικαστήριο θεώρησε ότι ένας τέτοιος περιορισμός του ελέγχου του «καταλήγει όχι σε αποτελεσματικό δικαστικό έλεγχο του είδους που απαίτησε το Δικαστήριο με την απόφαση Kadi, αλλά σε μια παρωδία τέτοιου ελέγχου». Προσέθεσε ότι «[σ]την πράξη, αυτό συνεπάγεται την υιοθέτηση της προσεγγίσεως την οποία ακολούθησε το Πρωτοδικείο με τη δική του απόφαση Kadi» [20].

56. Η πρώτη αυτή εκτίμηση του Γενικού Δικαστηρίου, από την οποία απορρέει η συνέχεια της συλλογιστικής του, μου φαίνεται ότι είναι ήδη θεμελιωδώς εσφαλμένη. Στηρίζεται, συγκεκριμένα, στην παραδοχή ότι το Δικαστήριο έλαβε σαφώς θέση στην απόφασή του Kadi υπέρ ενός διεξοδικού δικαστικού ελέγχου του βασίμου της εγγραφής του Υ. Α. Kadi στον κατάλογο. Η θέση που υποστήριξε το Γενικό Δικαστήριο είναι επίσης εσφαλμένη καθόσον εξομοιώνει τον περιορισμένο δικαστικό έλεγχο με την απουσία ελέγχου.

57. Περαιτέρω στην αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση, το Γενικό Δικαστήριο διευκρίνισε τη σκέψη του κρίνοντας ότι «ο έλεγχος τον οποίο ασκεί ο κοινοτικός δικαστής επί των κοινοτικών μέτρων δεσμεύσεως των κεφαλαίων δεν μπορεί να θεωρηθεί αποτελεσματικός παρά μόνον αν αφορά, εμμέσως, τις επί της ουσίας εκτιμήσεις στις οποίες προέβη η ίδια η επιτροπή κυρώσεων και τα στοιχεία επί των οποίων στηρίζονται οι εκτιμήσεις αυτές» [21]. Το Γενικό Δικαστήριο εκτίμησε επίσης ότι «πρόθεση του Δικαστηρίου ήταν να καλύπτει ο, “καταρχήν πλήρης”, δικαστικός του έλεγχος όχι μόνον το φαινομενικό βάσιμο της προσβαλλόμενης πράξης, αλλά και τα αποδεικτικά και πληροφοριακά στοιχεία επί των οποίων στηρίζονται οι εκτιμήσεις που διατυπώνονται στην πράξη αυτή» [22]. Διατυπώνοντας την κρίση αυτή, το Γενικό Δικαστήριο κάνει, κατά τη γνώμη μου, την απόφαση Kadi του Δικαστηρίου να πει πράγματα που αυτή δεν λέει.

58. Συγκεκριμένα, για να γίνει καλά κατανοητό το περιεχόμενο της αναφοράς που κάνει το Δικαστήριο σε έναν «κατ’ αρχήν πλήρη» [23] έλεγχο των πράξεων της Ένωσης που θέτουν σε εφαρμογή ψηφίσματα που έχει εκδώσει το Συμβούλιο Ασφαλείας στο πλαίσιο του κεφαλαίου VII του Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών, πρέπει να έχουμε κατά νου ότι, χρησιμοποιώντας αυτή τη διατύπωση, το Δικαστήριο θέλησε να αντιδράσει στη θέση που υποστήριξε το Πρωτοδικείο στην απόφασή του Kadi I, η οποία συνίστατο, το υπενθυμίζω, στον αποκλεισμό κάθε ελέγχου τέτοιων πράξεων της Ένωσης υπό το πρίσμα των θεμελιωδών δικαιωμάτων που προστατεύονται από το δίκαιο της Ένωσης.

59. Η αναφορά αυτή που έκανε το Δικαστήριο σε έναν «κατ’ αρχήν πλήρη» έλεγχο αποσκοπεί συνεπώς στο να υπογραμμίσει το γεγονός ότι ο δικαστικός έλεγχος εκτείνεται σε όλες της πράξεις της Ένωσης, ανεξάρτητα από τα αν έχουν εκδοθεί ή όχι κατ’ εφαρμογήν ενός κανόνα του διεθνούς δικαίου, και ότι ο έλεγχος αυτός αφορά τόσο την εξωτερική νομιμότητα των πράξεων αυτών όσο και την εσωτερική τους νομιμότητα από τη σκοπιά των θεμελιωδών δικαιωμάτων που προστατεύονται από το δίκαιο της Ένωσης. Στη βάση αυτής της επί της αρχής θέσεως, το Δικαστήριο απέρριψε τη θέση του Πρωτοδικείου δυνάμει της οποίας ο επίδικος κανονισμός έπρεπε να «απολαύει δικαστικής ασυλίας όσον αφορά τον έλεγχο της εσωτερικής του νομιμότητας, πλην του ελέγχου της συμφωνίας του με τους κανόνες του jus cogens» [24].

20 — Σκέψη 123 της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως.

21 — Σκέψη 129 της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως.

22 — Σκέψη 135 της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως.

23 — Απόφαση Kadi του Δικαστηρίου (σκέψη 326). Το Δικαστήριο κάνει επίσης αναφορά στην απαίτηση ενός κατ’ αρχήν πλήρους «ελέγχου» στη σκέψη 330 της αποφάσεώς του.

24 — Όπ.π. (σκέψη 327).

60. Καίτοι μπορούμε συνεπώς να συναγάγουμε από την αναφορά που έκανε το Δικαστήριο σε έναν «κατ' αρχήν πλήρη» έλεγχο κάποια ένδειξη σχετικά με την έκταση του δικαστικού ελέγχου που αυτό προτίθεται να ασκήσει επί του προσβαλλομένου κανονισμού, είναι, κατά τη γνώμη μου, υπερβολικό να θεωρηθεί ότι το Δικαστήριο, χρησιμοποιώντας τη διατύπωση αυτή, έλαβε σαφώς θέση επί του βαθμού εντάσεως του ελέγχου αυτού. Το Δικαστήριο, στην απόφασή του Kadi, ουδόλως εκφράστηκε ρητώς υπέρ ενός διεξοδικού ελέγχου του βασίμου της εγγραφής του Υ. A. Kadi στο κατάλογο που θα καθιστούσε αναγκαία μια αυστηρή εξέταση των αποδεικτικών και πληροφοριακών στοιχείων στα οποία στηρίζεται η εκτίμηση της επιτροπής κυρώσεων.

61. Από την έκφραση «κατ' αρχήν πλήρη» και, πιο συγκεκριμένα, από τη χρήση των λέξεων «κατ' αρχήν» εκεί που τις έθεσε το Δικαστήριο, θεωρώ ότι απορρέει μια ερμηνεία ακριβώς αντίθετη από αυτή που προέκρινε το Γενικό Δικαστήριο. Αν το Δικαστήριο είχε θελήσει να εκφράσει την ιδέα ότι, υπό το πρίσμα της εντάσεώς του, ο έλεγχός του έπρεπε να είναι πλήρης, χωρίς καμία εξαίρεση, η χρήση των λέξεων «κατ' αρχήν» καθίστατο άσκοπη. Αν είχε θελήσει να υπογραμμίσει ότι είχε την πρόθεση να αναγάγει τον έλεγχο αυτό σε απόλυτη αρχή, τότε θα έπρεπε να χρησιμοποιήσει την έκφραση «πλήρη ως ζήτημα αρχής». Στην πραγματικότητα, σαφώς και ευσύνοπτα, το Δικαστήριο, με τρεις λέξεις, εκφράζει την ιδέα ότι ο έλεγχος τον οποίο επιβεβαιώνει, όσο ευρύς και αν είναι, είναι πλήρης μόνον κατ' αρχήν και ότι ενέχει συνεπώς δυνητικές εξαιρέσεις. Αν υπάρχει όμως ένας τομέας στον οποίο μπορεί να υπάρχει μια τέτοια εξαίρεση, αυτός είναι ακριβώς, για τους λόγους που διατύπωσα ανωτέρω, ο τομέας της καταπολεμήσεως της τρομοκρατίας, στην οποία περιλαμβάνεται η πρόληψη, θεωρουμένης ιδίως υπό το πρίσμα του συντονισμού σε παγκόσμια κλίμακα.

62. Καίτοι το Δικαστήριο δέχθηκε πράγματι την αρχή του ελέγχου της εσωτερικής νομιμότητας των πράξεων της Ένωσης που θέτουν σε εφαρμογή ψηφίσματα εκδοθέντα από το Συμβούλιο Ασφαλείας στο πλαίσιο του κεφαλαίου VII του Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών, εντούτοις δεν εξέθεσε λεπτομερώς τον τρόπο ασκήσεως του ελέγχου αυτού. Συναφώς, αντίθετα προς όσα αναφέρει το Γενικό Δικαστήριο στη σκέψη 133 της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως, η αναφορά που έκανε το Δικαστήριο, στη σκέψη 336 της αποφάσεώς του Kadi, στο ότι ο δικαστικός έλεγχος πρέπει να αφορά ιδίως τη νομιμότητα της αιτιολογίας στην οποία στηρίζεται η προσβαλλόμενη πράξη της Ένωσης, δεν συνεπάγεται έναν διεξοδικό εκ μέρους του έλεγχο του βασίμου της πράξεως αυτής βάσει των αποδεικτικών στοιχείων που προσκομίστηκαν προς στήριξη της πραγματικής και νομικής αιτιολογίας που έγινε δεκτή.

63. Επιπλέον, είναι, κατά τη γνώμη μου, εσφαλμένο να θεωρηθεί, όπως έκανε το Γενικό Δικαστήριο στις σκέψεις 138 έως 147 της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως, ότι το Δικαστήριο, στην απόφασή του Kadi, «ενέκρινε και υιοθέτησε το επίπεδο και την ένταση του δικαστικού ελέγχου στον οποίο προέβη το Πρωτοδικείο στην υπόθεση επί της οποίας εκδόθηκε η απόφαση OMPI». Επιβάλλεται, συναφώς, η διαπίστωση ότι η απόφαση Kadi του Δικαστηρίου δεν περιέχει καμία αναφορά στην απόφαση αυτή. Επιπλέον, η ανάλυση του Γενικού Δικαστηρίου υπέρ μιας εναρμονίσεως των προτύπων δικαστικού ελέγχου σε αμφότερα τα σκέλη του ελέγχου των μέτρων δεσμεύσεως των περιουσιακών στοιχείων φαίνεται να έρχεται σε αντίφαση με το γεγονός ότι το ίδιο διαπίστωσε τις «βαθιές διαδικαστικές διαφορές που υφίστανται μεταξύ των δύο [...] κοινοτικών καθεστώτων δεσμεύσεως κεφαλαίων.» [25]

64. Περαιτέρω, επί της ουσίας, έστω και λόγω της διαφοράς ως προς τη φύση των δύο καθεστώτων δεσμεύσεως περιουσιακών στοιχείων, δεν νομίζω ότι είναι σκόπιμο να μεταφερθεί στο πλαίσιο του καθεστώτος των εγγραφών που έχουν αποφασισθεί από την επιτροπή κυρώσεων το πρότυπο ελέγχου που καθόρισε το Γενικό Δικαστήριο με τη νομολογία που προήλθε από την απόφαση OMPI. Υπενθυμίζω ότι από τη νομολογία αυτή [26] απορρέει ότι, καίτοι το Γενικό Δικαστήριο αναγνωρίζει υπέρ του αρμόδιου θεσμικού οργάνου της Ένωσης περιθώριο εκτιμήσεως, «αυτό δεν σημαίνει ότι δεν οφείλει να ελέγχει τον τρόπο με τον οποίο το όργανο αυτό ερμήνευσε τα κρίσιμα στοιχεία». Κατά το Γενικό

25 — Βλ. σκέψη 185 της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως.

26 — Βλ. σκέψη 142 της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως.

Δικαστήριο, ο δικαστής την Ένωσης «οφείλει, μεταξύ άλλων, όχι μόνο να ελέγχει την ακρίβεια των αποδεικτικών στοιχείων που προβάλλονται, την αξιοπιστία και τη συνοχή τους, αλλ' οφείλει επίσης να ελέγχει αν τα στοιχεία αυτά αποτελούν το σύνολο των ληπτέων υπόψη συναφών στοιχείων για την εκτίμηση της καταστάσεως και αν είναι ικανά να θεμελιώσουν τα εξ αυτών αρυόμενα συμπεράσματα». Το Γενικό Δικαστήριο διευκρινίζει ωστόσο ότι, «στο πλαίσιο του ελέγχου αυτού, δεν μπορεί να υποκαταστήσει το αρμόδιο κοινοτικό όργανο στην περί σκοπιμότητας εκτίμησή του».

65. Το πρότυπο ελέγχου που κατά τα ανωτέρω συνήγαγε το Γενικό Δικαστήριο χαρακτηρίζεται από το γεγονός ότι «ο δικαστικός έλεγχος της νομιμότητας μιας κοινοτικής αποφάσεως περί δεσμεύσεως των κεφαλαίων εκτείνεται στην εκτίμηση των γεγονότων και των περιστάσεων βάσει των οποίων δικαιολογήθηκε η απόφαση, καθώς και στην εξέταση των αποδεικτικών και πληροφοριακών στοιχείων επί των οποίων στηρίχθηκε η εκτίμηση αυτή» [27].

66. Μολονότι δεν θα εξετάσω εδώ την καταλληλότητα ενός τέτοιου προτύπου ελέγχου στο πλαίσιο του καθεστώτος των αυτοτελών καταλόγων δεσμεύσεως των περιουσιακών στοιχείων, πρέπει να τονίσω ότι η μεταφορά στον τομέα της καταπολεμήσεως της τρομοκρατίας της νομολογίας δυνάμει της οποίας οι περίπλοκες οικονομικές εκτιμήσεις μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο σχετικά διεξοδικού ελέγχου εκ μέρους του δικαστή της Ένωσης [28] είναι, κατά τη γνώμη μου, κάθε άλλο παρά προφανής. Πρέπει οι αναλύσεις και οι πηγές των υπηρεσιών πληροφοριών να υπόκεινται στον έλεγχο των δικαιοδοτικών οργάνων της Ένωσης; Περαιτέρω, αν γίνει δεκτό ένα τέτοιο πρότυπο ελέγχου, μου φαίνεται ότι λησμονείται ότι η εγγραφή σε αυτοτελή κατάλογο στηρίζεται σε μεγάλο βαθμό στην εκτίμηση στη οποία προβαίνουν οι αρμόδιες εθνικές αρχές όσον αφορά την ύπαρξη, την αξιοπιστία και την επάρκεια των αποδεικτικών στοιχείων ή των σοβαρών και αξιόπιστων ενδείξεων περί της συμμετοχής του οικείου προσώπου σε τρομοκρατικές δραστηριότητες [29]. Πρέπει συνεπώς να τεθεί το ερώτημα αν, σε ένα σύστημα που στηρίζεται σε μεγάλο βαθμό στην εμπιστοσύνη που τα θεσμικά όργανα της Ένωσης δείχνουν στην αξιολόγηση που έχουν κάνει οι αρμόδιες εθνικές αρχές του σοβαρού χαρακτήρα των αποδείξεων ή ενδείξεων στις οποίες στηρίζεται ένα μέτρο δεσμεύσεως περιουσιακών στοιχείων, είναι όντως προσήκων ο έλεγχος εκ μέρους του δικαστή της Ένωσης των αποδείξεων αυτών.

67. Εν πάση περιπτώσει, όσον αφορά την εφαρμογή των περιοριστικών μέτρων που έχουν αποφασιστεί από την επιτροπή κυρώσεων, μια πληθώρα λόγων αποκλείει το να γίνει δεκτός ένας δικαστικός έλεγχος τόσο διεξοδικός όσο αυτός τον οποίο άσκησε το Γενικό Δικαστήριο με την αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση, κάνοντας αναφορά στην απόφασή του OMPI. Οι λόγοι αυτοί άπτονται της προληπτικής φύσεως των επίμαχων μέτρων, του διεθνούς πλαισίου στο οποίο εντάσσεται η προσβαλλόμενη πράξη, της αναγκαιότητας συμβιβασμού μεταξύ των προταγμάτων της καταπολεμήσεως της τρομοκρατίας και αυτών της προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων, της πολιτικής φύσεως των εκτιμήσεων στις οποίες έχει προβεί η επιτροπή κυρώσεων για να αποφασίσει να εγγράψει ένα πρόσωπο ή μια οντότητα στον κατάλογο, καθώς και των βελτιώσεων που η ενώπιον του οργάνου αυτού διαδικασία έχει σημειώσει τα τελευταία χρόνια και ειδικότερα μετά την απόφαση Kadi του Δικαστηρίου. Θα εξετάσω διαδοχικά τους λόγους αυτούς.

27 — Βλ. σκέψη 143 της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως.

28 — Βλ., συναφώς, την αναφορά που κάνει το Γενικό Δικαστήριο, στη σκέψη 142 της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως, στην απόφαση του Δικαστηρίου της 22ας Νοεμβρίου 2007, C-525/04 P, Ισπανία κατά Lenzing (Συλλογή 2007, σ. I-9947, σκέψη 57 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία). Δυνάμει της νομολογίας αυτής, η ύπαρξη περιθωρίου εκτιμήσεως σε οικονομικά ζητήματα δεν αποκλείει «τη διενέργεια διεξοδικού ελέγχου των νομικών και των πραγματικών ζητημάτων». Βλ. απόφαση της 8ης Δεκεμβρίου 2011, C-386/10 P, Χαλκόρ κατά Επιτροπής (Συλλογή 2011, σ. I-13085, σκέψεις 54 και 62). Βλ., επίσης, απόφαση της 24ης Ιανουαρίου 2013, C-73/11 P, Frucona Košice κατά Επιτροπής (σκέψεις 75 και 76).

29 — Βλ. απόφαση της 15ης Νοεμβρίου 2012, C-539/10 P και C-550/10 P, Al-Aqsa κατά Συμβουλίου και Κάτω Χώρες κατά Al-Aqsa (σκέψη 69).

68. Πρώτον, πρέπει να υπομνησθεί ότι το Δικαστήριο έχει κρίνει, παγίως και δη και προσφάτως, ότι τα μέτρα δεσμεύσεως των κεφαλαίων συνιστούν συντηρητικά μέτρα τα οποία δεν έχουν ως αποτέλεσμα να στερήσουν τα οικεία πρόσωπα από την περιουσία τους[30]. Τα κεφάλαια δεσμεύονται συνεπώς συντηρητικά, αλλά δεν δημεύονται. Τα μέτρα αυτά δεν συνιστούν ποινικές κυρώσεις και δεν προϋποθέτουν, εξάλλου, καμία κατηγορία τέτοιας φύσεως[31]. Αποσκοπούν στην πρόληψη της τελέσεως νέων τρομοκρατικών πράξεων και οι σημαντικές συνέπειες που τα μέτρα αυτά μπορούν να έχουν για τα προσδιοριζόμενα πρόσωπα και οντότητες είναι σύμφυτες με αυτή τη λειτουργία προλήψεως. Η χρηματοδότηση της τρομοκρατίας χρησιμοποιεί τόσο διάχυτα, πολύπλοκα και συγκαλυμμένα κυκλώματα ώστε η πρόληψή της προϋποθέτει μια δράση πραγματοποιούμενη σε πολύ πρώιμο στάδιο και στην περιφέρεια της συγκεκριμένης εγκληματικής δραστηριότητας. Η πρόληψη πρέπει να τείνει στην παράλυση ενός συνόλου δικτύων, ό,τι και αν σημαίνει ο όρος αυτός. Η ύπαρξη τέτοιων περιοριστικών μέτρων έχει συνεπώς αποτρεπτικό αποτέλεσμα έναντι των ενδεχόμενων χορηγών που γνωρίζουν ότι εκτίθενται σε πολύ σοβαρές συνέπειες αν υποστηρίζουν τρομοκρατικές οργανώσεις. Έστω και αν η διάρκειά τους μπορεί να είναι μακρά (γιατί εξάλλου η πρόληψη θα έπρεπε να είναι βραχύτερη της απειλής;), το σημαντικό είναι το μέτρο και η διάρκειά του να μπορούν να υπόκεινται σε δικαστικό έλεγχο που να προσαρμόζεται, και στην περίπτωση αυτή, στον ειδικό χαρακτήρα του μέτρου. Επιπλέον, σημειωτέον ότι αυτό το είδος μέτρων μπορεί να είναι χρονικά περιορισμένο, όπως εξάλλου τούτο καταδεικνύεται στην περίπτωση του Υ. A. Kadi. Επομένως, το Γενικό Δικαστήριο πλανήθηκε περί το δίκαιο στηριζόμενο, στις σκέψεις 148 έως 151 της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως, σε μια δυνητική αμφισβήτηση της προληπτικής φύσεως των μέτρων δεσμεύσεως των κεφαλαίων για να υποστηρίξει έναν διεξοδικό έλεγχο των μέτρων αυτών.

69. Δεύτερον, το Δικαστήριο υπενθύμισε, στην απόφασή του Kadi, ότι «οι αρμοδιότητες [της Ένωσης] πρέπει να ασκούνται τηρουμένου του διεθνούς δικαίου»[32]. Διευκρίνισε ότι «[η] τήρηση των υποχρεώσεων που έχουν αναληφθεί στο πλαίσιο των Ηνωμένων Εθνών επιβάλλεται [...] στον τομέα της εμπεδώσεως της διεθνούς ειρήνης και ασφάλειας, στο πλαίσιο της εκ μέρους της [Ένωσης] εφαρμογής [...] ψηφισμάτων που έχει εκδώσει το Συμβούλιο Ασφαλείας δυνάμει του κεφαλαίου VII του Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών»[33]. Τόνισε επίσης το γεγονός ότι, «κατά την άσκηση αυτής της αρμοδιότητας η [Ένωση] οφείλει να αποδώσει ιδιαίτερη σημασία στο γεγονός ότι, σύμφωνα με το άρθρο 24 του Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών, η έκδοση από το Συμβούλιο Ασφαλείας ψηφισμάτων δυνάμει του κεφαλαίου VII του Χάρτη αυτού συνιστά άσκηση της κύριας αρμοδιότητας αυτού του διεθνούς οργάνου προς εμπέδωση, σε διεθνές επίπεδο, της ειρήνης και της ασφάλειας, αρμοδιότητα η οποία, στο πλαίσιο αυτού του κεφαλαίου VII, περιλαμβάνει την εξουσία προσδιορισμού των απειλών κατά της διεθνούς ειρήνης και ασφάλειας και τη λήψη των αναγκαίων μέτρων για την εμπέδωση ή την αποκατάστασή της»[34]. Τέλος, το Δικαστήριο ανέφερε ότι κατά την επεξεργασία των μέτρων εφαρμογής ενός ψηφίσματος του Συμβουλίου Ασφαλείας που εκδόθηκε βάσει του κεφαλαίου VII του Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών, η Ένωση πρέπει να λάβει «δεόντως υπόψη το γράμμα και τους σκοπούς του αντίστοιχου ψηφίσματος, καθώς και τις υποχρεώσεις που απορρέουν από τον Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών σχετικά με την εφαρμογή ενός τέτοιου ψηφίσματος»[35].

70. Οι εκτιμήσεις αυτές, καίτοι βάσει αυτών δεν μπορεί να αποκλειστεί ο εκ μέρους του δικαστή της Ένωσης έλεγχος της νομιμότητας πράξεως της Ένωσης εφαρμόζουσας ψήφισμα του Συμβουλίου Ασφαλείας, όπως έκρινε το Δικαστήριο στη σκέψη 299 της αποφάσεώς του Kadi, συμβάλλουν, αντιθέτως, στη δικαιολόγηση, κατά τη γνώμη μου, της προσαρμογής του ασκούμενου δικαστικού ελέγχου ανάλογα με το διεθνές πλαίσιο στο οποίο εντάσσεται η πράξη της Ένωσης.

30 — Προπαρατεθείσα απόφαση Al-Aqsa κατά Συμβουλίου και Κάτω Χώρες κατά Al-Aqsa (σκέψη 120).

31 — Βλ., υπ' αυτή την έννοια, απόφαση του Πρωτοδικείου της 2ας Σεπτεμβρίου 2009, T-37/07 και T-323/07, El Morabit κατά Συμβουλίου (σκέψη 43).

32 — Σκέψη 291 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία.

33 — Σκέψη 293.

34 — Σημείο 294.

35 — Σημείο 296.

71. Το πλαίσιο αυτό χαρακτηρίζεται εδώ από την κύρια ευθύνη την οποία φέρει το Συμβούλιο Ασφαλείας να διατηρήσει τη διεθνή ειρήνη και ασφάλεια, η δε ευθύνη αυτή εμποδίζει, κατ' αρχήν, τα θεσμικά όργανα και τον δικαστή της Ένωσης να υποκαταστήσουν τη δική τους εκτίμηση ως προς το βάσιμο των περιοριστικών μέτρων που έχουν αποφασιστεί στο πλαίσιο του οργάνου αυτού. Δε μπορεί να ασκηθεί διεξοδικός έλεγχος, όπως αυτός τον οποίο προέκρινε το Γενικό Δικαστήριο στην αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση, χωρίς να καταστρατηγηθούν τα προνόμια του Συμβουλίου Ασφαλείας να ορίζει τι συνιστά απειλή για τη διεθνή ειρήνη και ασφάλεια, καθώς και τα μέτρα που είναι αναγκαία για την εκρίζωση της απειλής αυτής. Λαμβανομένου υπόψη του ότι αρμόδια για τη λήψη της αποφάσεως περί εγγραφής ενός προσώπου ή μιας οντότητας στον κατάλογο είναι η επιτροπή κυρώσεων, ο ασκούμενος εντός της Ένωσης δικαστικός έλεγχος πρέπει να είναι σε αντιστοιχία προς το περιορισμένο περιθώριο εκτιμήσεως των θεσμικών οργάνων της Ένωσης. Πρέπει, κοντολογίς, να μην καταστεί άνευ ουσίας η κύρια ευθύνη την οποία φέρει το Συμβούλιο Ασφαλείας στον σχετικό τομέα και να μην καταστεί η Ένωση δευτεροβάθμιο όργανο ή όργανο επανεξετάσεως των αποφάσεων που έχει λάβει η επιτροπή κυρώσεων.

72. Διάφορες διατάξεις της Συνθήκης ΕΕ και της Συνθήκης ΛΕΕ συνηγορούν επίσης υπέρ ενός περιορισμού του δικαστικού ελέγχου εντός του πλαισίου αυτού.

73. Έτσι, κατά το άρθρο 3, παράγραφος 5, ΣΕΕ, «η Ένωση συμβάλλει στην ειρήνη, την ασφάλεια, […] την προστασία των ανθρώπινων δικαιωμάτων […], καθώς και στην αυστηρή τήρηση και ανάπτυξη του διεθνούς δικαίου και, ιδίως, στον σεβασμό των αρχών του Καταστατικού Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών». Περαιτέρω, δυνάμει του άρθρου 21, παράγραφος 1, ΣΕΕ, η δράση της Ένωσης στη διεθνή σκηνή έχει ως γνώμονα, ιδίως, «τις αρχές της ισότητας και της αλληλεγγύης και τον σεβασμό των αρχών του Καταστατικού Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών και του διεθνούς δικαίου». Η διάταξη αυτή προβλέπει επίσης ότι η Ένωση «προωθεί πολυμερείς λύσεις σε κοινά προβλήματα, ιδίως στο πλαίσιο των Ηνωμένων Εθνών». Παραθέτω επίσης το άρθρο 21, παράγραφος 2, στοιχείο γ', ΣΕΕ, που προβλέπει ότι η Ένωση εργάζεται για την επίτευξη υψηλού βαθμού συνεργασίας σε όλους τους τομείς των διεθνών σχέσεων, με στόχο «τη διατήρηση της ειρήνης, την πρόληψη των συγκρούσεων και την ενίσχυση της διεθνούς ασφάλειας, σύμφωνα με τους στόχους και τις αρχές του Καταστατικού Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών». Τέλος, η δήλωση αριθ. 13 προσθέτει ότι «[η Διάσκεψη] τονίζει ότι η Ευρωπαϊκή Ένωση και τα κράτη μέλη της θα εξακολουθήσουν να δεσμεύονται από τις διατάξεις του Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών, και, ιδίως, από την πρωταρχική ευθύνη του Συμβουλίου Ασφαλείας και των κρατών μελών του για τη διατήρηση της διεθνούς ειρήνης και ασφάλειας» [36].

74. Οι διατάξεις αυτές θέτουν τις βάσεις για μια δράση της Ένωσης στον τομέα της κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφαλείας που να σέβεται τη δράση που ασκείται από τα Ηνωμένα Έθνη.

75. Κατά τον ορισμό της εκτάσεως και της εντάσεως του ελέγχου του, το Δικαστήριο πρέπει να λάβει υπόψη την προέλευση και το πλαίσιο της πράξεως της Ένωσης που ελέγχει. Εν προκειμένω, το Δικαστήριο δεν μπορεί να αγνοήσει το ότι η εγγραφή στον κατάλογο έχει αποφασιστεί βάσει μιας κεντρικής και καθολικής εμβέλειας διαδικασίας στο επίπεδο των Ηνωμένων Εθνών, ούτε ότι η απόφαση αυτή στηρίζεται σε μια συνοπτική αιτιολογική έκθεση που συνέταξε η επιτροπή κυρώσεων βασιζόμενη σε πληροφοριακά ή αποδεικτικά στοιχεία που της διαβίβασαν το ή τα κράτη που ζήτησαν την εγγραφή στον κατάλογο, πιο συχνά με τη σφραγίδα της εμπιστευτικότητας, και τα οποία υποτίθεται ότι δεν διαθέτουν τα όργανά της.

76. Με δεδομένα τα στοιχεία αυτά, ο πιο αποτελεσματικός, κατά τη γνώμη μου, τρόπος να συμβιβαστεί ο σκοπός της καταπολεμήσεως της τρομοκρατίας με τη βέλτιστη προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων των προσώπων που έχουν εγγραφεί στον κατάλογο συνίσταται, στο πνεύμα των αναφερθεισών διατάξεων των Συνθηκών, στην ανάπτυξη της συνεργασίας μεταξύ της Ένωσης και των Ηνωμένων Εθνών στον εξεταζόμενο τομέα. Σημειωτέον, συναφώς, ότι το άρθρο 220,

36 — Δήλωση η οποία προσαρτάται στην Τελική Πράξη της Διακυβερνητικής Διάσκεψης η οποία υιοθέτησε τη Συνθήκη της Λισσαβώνας.

παράγραφος 1, ΣΛΕΕ προβλέπει ότι «[η] Ένωση καθιερώνει κάθε πρόσφορη μορφή συνεργασίας με τα όργανα των Ηνωμένων Εθνών και τους ειδικευμένους οργανισμούς τους». Από αυτό απορρέει ότι η θέση περί της αυτοτέλειας της έννομης τάξεως της Ένωσης η οποία, στην απόφαση Kadi του Δικαστηρίου, δικαιολόγησε την εκ μέρους αυτού άρνηση της δικαστικής ασυλίας των πράξεων της Ένωσης που εφαρμόζουν τις αποφάσεις της επιτροπής κυρώσεων δεν είναι, κατά τη δική μου αντίληψη, αντινομική προς την ανάπτυξη μιας στενότερης συνεργασίας με το όργανο αυτό. Σημειώνω εξάλλου ότι το Δικαστήριο, στην απόφασή του της 19ης Ιουλίου 2012, C-130/10, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου[37], ανέφερε ότι η κοινή θέση 2002/402, ο κανονισμός 881/2002 και ο κανονισμός (ΕΕ) 1286/2009[38] δημιούργησαν ένα «σύστημα αλληλεπιδράσεως μεταξύ της επιτροπής κυρώσεων και της Ένωσης»[39].

77. Τρίτον, το Δικαστήριο, στην απόφασή του Kadi, αφού υπογράμμισε ότι «επιτακτικοί λόγοι αναγόμενοι στην ασφάλεια ή απορρέοντες από τις διεθνείς σχέσεις της [Ένωσης] και των κρατών μελών της ενδέχεται να αποκλείουν τη γνωστοποίηση στους ενδιαφερομένους ορισμένων στοιχείων»[40], έκρινε ότι ο δικαστής της Ένωσης πρέπει να συμμετέχει στον αναγκαίο συμβιβασμό μεταξύ της καταπολεμήσεως της τρομοκρατίας και της προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Αυτός οφείλει συνεπώς, «στο πλαίσιο του δικαστικού του ελέγχου, να εφαρμόσει μεθόδους που να συμβιβάζουν, αφενός, την εύλογη ανάγκη ασφάλειας των πηγών πληροφόρησης που ελήφθησαν υπόψη κατά την έκδοση της οικείας πράξεως και, αφετέρου, την ανάγκη παροχής στον πολίτη της δυνατότητας να επωφεληθεί από τις προβλεπόμενες διαδικασίες»[41]. Μία από τις τεχνικές αυτές συνίσταται, κατά τη γνώμη μου, στο να ρυθμίζει ο δικαστής της Ένωσης την ένταση του ελέγχου του ανάλογα με τις περιστάσεις υπό τις οποίες εκδίδεται η αμφισβητούμενη πράξη της Ένωσης.

78. Τέταρτον, όπως το υπογράμμισαν πρωτοδίκως η Επιτροπή και οι παρεμβαίνουσες κυβερνήσεις, η εξουσία να αποφασίζει αν ένα πρόσωπο συνδέεται με την Αλ Κάιντα και αν, συνεπώς, είναι απαραίτητο να δεσμευθούν τα περιουσιακά του στοιχεία ώστε να εμποδιστεί να χρηματοδοτήσει ή να προπαρασκευάσει τρομοκρατικές ενέργειες έχει ανατεθεί στο Συμβούλιο Ασφαλείας και είναι δύσκολο να υπάρξει πολιτικός τομέας σημαντικότερος και περιπλοκότερος, συνεπαγόμενος εκτιμήσεις αφορώσες τη διαφύλαξη της διεθνούς ασφάλειας.

79. Οι κατάλογοι δεσμεύσεως των περιουσιακών στοιχείων αποτελούν τμήμα μιας πολιτικής που αποσκοπεί στην αποτροπή της διεθνούς τρομοκρατικής απειλής. Ο σκοπός των μέτρων δεσμεύσεως των περιουσιακών στοιχείων των προσδιοριζόμενων προσώπων «είναι η παρεμπόδιση της προσβάσεως των προσώπων αυτών σε οικονομικούς πόρους οιουδήποτε είδους, οι οποίοι θα μπορούσαν να χρησιμοποιηθούν για την υποστήριξη τρομοκρατικών δραστηριοτήτων»[42].

80. Όσον αφορά τον κατάλογο που έχει καταρτίσει η επιτροπή κυρώσεων, η εγγραφή στον κατάλογο αυτό στηρίζεται σε ενδείξεις για τα στοιχεία λόγω των οποίων η συμπεριφορά ενός προσώπου ή μιας οντότητας καταδεικνύει δεσμό με τρομοκρατική οργάνωση και συνεπώς απειλή για τη διεθνή ειρήνη και ασφάλεια, αλλά αποτελεί γενικότερα και μέρος στρατηγικών και γεωπολιτικών διακυβευμάτων. Συναφώς, η επιλογή των προσώπων που εγγράφονται πρέπει να προσαρμόζεται στην εξέλιξη της απειλής και να υλοποιεί τη βούληση για καταπολέμηση εκείνης ή της άλλης τρομοκρατικής οργάνωσης, που βρίσκεται σε εκείνη ή στην άλλη περιοχή της υδρογείου[43]. Έτσι, οι εγγραφές στον

37 — C-130/10.

38 — Κανονισμός του Συμβουλίου, της 22ας Δεκεμβρίου 2009, για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) 881/2002 για την επιβολή συγκεκριμένων περιοριστικών μέτρων κατά ορισμένων προσώπων και οντοτήτων που συνδέονται με τον Οσάμα Μπιν Λάντεν, το δίκτυο της Αλ Κάιντα και τους Ταλιμπάν (ΕΕ L 346, σ. 42).

39 — Σκέψη 71της προπαρατεθείσας αποφάσεως Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου.

40 — Σκέψη 342.

41 — Σκέψη 344.

42 — Απόφαση της 29ης Απριλίου 2010, C-340/08, M κ.λπ. (Συλλογή 2010, σ. I-3913, σκέψη 54). Βλ., επίσης, υπ' αυτή την έννοια, προπαρατεθείσα απόφαση Al-Aqsa κατά Συμβουλίου και Κάτω Χώρες κατά Al-Aqsa (σκέψη 67).

43 — Η ολική αναθεώρηση του καταλόγου που επιβάλλει το ψήφισμα 1822 (2008) της 30ής Ιουνίου 2008 καταδεικνύει ότι το Συμβούλιο Ασφαλείας μεριμνά ώστε η δράση που αναλαμβάνει προς καταπολέμηση της τρομοκρατίας να προσαρμόζεται στην εξέλιξη της απειλής.

κατάλογο εντάσσονται σε μια πολιτική διαδικασία που υπερβαίνει την ατομική περίπτωση. Παρά τον στοχευμένο χαρακτήρα που του προσδίδει η προσωπική διάσταση, αυτό το σύστημα δεσμεύσεως των περιουσιακών στοιχείων αποτελεί πρωτίστως μέσο καταπολεμήσεως, αποδυναμώσεως ή και εξαρθρώσεως των τρομοκρατικών οργανώσεων. Η πολιτική διάσταση της διαδικασίας αυτής, στην οποία η Ένωση αποφάσισε να μετέχει, συνεπάγεται, κατά τη γνώμη μου, την τήρηση κάποιου μέτρου κατά την εκ μέρους του δικαστή της Ένωσης άσκηση του δικαστικού του ελέγχου, δηλαδή τη μη, κατ' αρχήν, υποκατάσταση της δικής του εκτιμήσεως σε εκείνη των αρμόδιων πολιτικών αρχών.

81. Πέμπτον, οι βελτιώσεις που σημειώθηκαν στη διαδικασία ενώπιον της επιτροπής κυρώσεων από το 2008 αποτελούν επίσης επιχείρημα υπέρ ενός περιορισμένου ελέγχου της εσωτερικής νομιμότητας του προσβαλλομένου κανονισμού εκ μέρους του δικαστή της Ένωσης. Είτε ληφθούν υπόψη, στο πλαίσιο των υπό κρίση αιτήσεων αναιρέσεως, μόνον οι εξελίξεις που σημειώθηκαν πριν από τον προσβαλλόμενο κανονισμό είτε εξεταστούν επίσης και αυτές που έλαβαν χώρα μετά από αυτόν, είναι αναμφισβήτητο ότι στα Ηνωμένα Έθνη έχει κινηθεί μια διαδικασία βελτιώσεως των διαδικασιών εγγραφής και διαγραφής, με γνώμονα την επιείκεια και τον σεβασμό των δικαιωμάτων άμυνας, με την έκδοση από το Συμβούλιο Ασφαλείας των ψηφισμάτων 1822 (2008) της 30ής Ιουνίου 2008, 1904 (2009) της 17ης Δεκεμβρίου 2009 και 1989 (2011) της 17ης Ιουνίου 2011.

82. Η διαδικασία αυτή καταδεικνύει ότι στα Ηνωμένα Έθνη υπάρχει μια συνειδητοποίηση ότι, παρά τις απαιτήσεις της εμπιστευτικότητας, οι διαδικασίες εγγραφής και διαγραφής πρέπει πλέον να εφαρμόζονται στη βάση ενός επαρκούς επιπέδου πληροφοριών, ότι η γνωστοποίηση των πληροφοριών αυτών πρέπει να ενθαρρύνεται και ότι η αιτιολογική έκθεση πρέπει να είναι επαρκώς τεκμηριωμένη. Ο διαμεσολαβητής, που ασκεί τα καθήκοντά του με πλήρη ανεξαρτησία και αμεροληψία, διαδραματίζει συναφώς σημαντικό ρόλο. Συλλέγει από τα οικεία κράτη τις πληροφορίες που είναι αναγκαίες για την εκτίμησή του, ξεκινά στη βάση αυτή έναν διάλογο με τον προσφεύγοντα και διατυπώνει εν συνεχεία τις προτάσεις του στην επιτροπή κυρώσεων ως προς το αν είναι αναγκαία ή όχι η διατήρηση ενός προσώπου ή μιας οντότητας στον κατάλογο. Στο πλαίσιο της διαδικασίας διαγραφής, η επιτροπή αυτή λαμβάνει συνεπώς τις αποφάσεις της βάσει μιας ανεξάρτητης και αμερόληπτης αξιολογήσεως της ανάγκης ή μη διατηρήσεως των οικείων προσώπων στον κατάλογο. Η αυστηρή εξέταση που διενεργεί ο διαμεσολαβητής επιβάλλει τη στέρεη δικαιολόγηση της διατηρήσεως ενός ονόματος στον κατάλογο, δηλαδή την ύπαρξη επαρκών πληροφοριών από τις οποίες να προκύπτει ένας «εύλογος και αξιόπιστος» λόγος εγγραφής στον κατάλογο[44]. Λαμβανομένου υπόψη του σημαντικού ρόλου που διαδραματίζει ο διαμεσολαβητής στις αποφάσεις που λαμβάνει η επιτροπή κυρώσεων, η ενώπιον αυτής διαδικασία δεν μπορεί πλέον, κατά τη γνώμη μου, να χαρακτηρίζεται ως αμιγώς διπλωματική και διακρατική. Πρέπει, περαιτέρω, να σημειωθεί ότι η περιοδική επανεξέταση του καταλόγου καθιστά μεταξύ άλλων δυνατή την τακτική επικαιροποίηση των στοιχείων και τη συμπλήρωση, ενδεχομένως, της αιτιολογικής εκθέσεως. Οι βελτιώσεις της ενώπιον της επιτροπής κυρώσεων διαδικασίας συμβάλλουν συνεπώς στη διασφάλιση του ότι οι εγγραφές στον κατάλογο στηρίζονται σε επαρκώς σοβαρά στοιχεία και ότι υφίστανται διαρκή αξιολόγηση.

83. Όπως το αναγνωρίζει ο διαμεσολαβητής[45], ήταν η απόφαση Kadi του Δικαστηρίου που προκάλεσε τη δημιουργία του γραφείου του διαμεσολαβητή, το οποίο κατέστησε δυνατή τη σημαντική βελτίωση της ποιότητας του καταλόγου. Θα ήταν παράδοξο το να μη λάβει υπόψη το Δικαστήριο τις βελτιώσεις στις οποίες αυτό συνέβαλε ευθέως, έστω και αν το γραφείο του διαμεσολαβητή δεν συνιστά δικαιοδοτικό όργανο.

84. Ο διαμεσολαβητής συνέβαλε στην ανάπτυξη της διαβιβάσεως των πληροφοριών από τα κράτη στην επιτροπή κυρώσεων, πράγμα που διασφαλίζει ότι οι αποφάσεις λαμβάνονται σε πιο στέρεες βάσεις. Μόνο χάρη σε έναν τέτοιο διάλογο ο κατάλογος θα είναι επικαιροποιημένος και θα συνεχίσει να απολαύει της διεθνούς προστασίας. Η δυναμική αυτή θα μπορούσε να διακοπεί αν η επιτροπή

44 — Βλ. 12η έκθεση της ομάδας αναλυτικής στηρίξεως και παρακολουθήσεως των κυρώσεων, που υποβλήθηκε κατ' εφαρμογή του ψηφίσματος 1989 (2011) σχετικά με την Αλ Κάιντα και τα πρόσωπα και τις οντότητες που συνδέονται με αυτή (σημείο 31).

45 — Διάσκεψη του Μεξικού της 24ης Ιουνίου 2011, παράρτημα Ι του υπομνήματος ανταπαντήσεως της Γαλλικής Δημοκρατίας.

κυρώσεων αναγκαζόταν de facto, όπως συνεπάγεται η λύση την οποία προέκρινε το Γενικό Δικαστήριο με την αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση, να κοινοποιεί στα θεσμικά όργανα της Ένωσης τις αποδείξεις ή τις πληροφορίες που τα κράτη συμφώνησαν, όχι χωρίς δυσχέρειες, να της διαβιβάσουν. Τα κράτη αυτά θα μπορούσαν στο μέλλον να είναι λιγότερο διατεθειμένα να διαβιβάσουν στην επιτροπή κυρώσεων εμπιστευτικές πληροφορίες, πράγμα που θα είχε αρνητικές συνέπειες στην ποιότητα και στην επιείκεια των διαδικασιών εγγραφής και διαγραφής. Πολύ σημαντικές περιφερειακές ή εθνικές απαιτήσεις θα μπορούσαν, στην πραγματικότητα, να αποδειχθούν αντιπαραγωγικές όσον αφορά τον συμβιβασμό μεταξύ της καταπολεμήσεως της τρομοκρατίας και της προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων των προσώπων που εγγράφονται στον κατάλογο.

85. Θεωρώ ότι η αποτελεσματική καταπολέμηση της τρομοκρατίας σε παγκόσμιο επίπεδο προϋποθέτει την εμπιστοσύνη και τη συνεργασία μεταξύ των διεθνών, περιφερειακών και εθνικών οργάνων που μετέχουν σε αυτή, και όχι τη δυσπιστία. Η αμοιβαία εμπιστοσύνη που πρέπει να επικρατεί μεταξύ της Ένωσης και των Ηνωμένων Εθνών δικαιολογείται από το γεγονός ότι οι αξίες όσον αφορά τον σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων είναι κοινές στους δύο αυτούς οργανισμούς.

86. Τούτο δεν σημαίνει ότι πρέπει να δοθεί λευκή επιταγή στις αποφάσεις της επιτροπής κυρώσεων και να εφαρμόζονται αυτομάτως χωρίς κριτικό πνεύμα ακόμη και όταν επισημαίνεται μια πρόδηλη πλάνη κατά τη διαδικασία εφαρμογής. Ωστόσο, από τη στιγμή που οι διαδικασίες εγγραφής και διαγραφής στο πλαίσιο της επιτροπής κυρώσεων καθιστούν δυνατή μια αυστηρή εξέταση του βασίμου των εγγραφών και της αναγκαιότητας ή μη τη διατηρήσεώς τους, δεν πρέπει, κατά τη γνώμη μου, τα δικαιοδοτικά όργανα της Ένωσης να προκρίνουν ένα επίπεδο ελέγχου τέτοιο που θα επιβάλλει στα θεσμικά όργανα της Ένωσης να εξετάζουν συστηματικά και διεξοδικά το βάσιμο των αποφάσεων που έχει λάβει η επιτροπή κυρώσεων, βάσει των αποδείξεων ή των πληροφοριών που διαθέτει το όργανο αυτό, προτού τις εφαρμόσουν. Οι βελτιώσεις της διαδικασίας εγγραφής και διαγραφής είναι, πράγματι, ικανές να ενδυναμώσουν την εμπιστοσύνη που τα θεσμικά όργανα και ο δικαστής της Ένωσης μπορούν να επιδεικνύουν στις αποφάσεις που λαμβάνει η επιτροπή κυρώσεων.

87. Με δεδομένα τα στοιχεία αυτά, η γνώμη μου είναι ότι οι διαδικασίες εγγραφής και διαγραφής στο πλαίσιο της επιτροπής κυρώσεων παρουσιάζουν επαρκείς εγγυήσεις ώστε τα θεσμικά όργανα της Ένωσης να μπορούν να τεκμαίρονται το βάσιμο των αποφάσεων που λαμβάνει το όργανο αυτό. Οι βελτιώσεις της διαδικασίας στο πλαίσιο των Ηνωμένων Εθνών καθιστούν δυνατό, ειδικότερα, το τεκμήριο ότι η αιτιολογία που διατυπώνεται προς στήριξη μιας εγγραφής ερείδεται επαρκώς σε αποδεικτικά και πληροφοριακά στοιχεία. Ο δικαστής της Ένωσης δεν πρέπει συνεπώς να ασκεί διεξοδικό έλεγχο του βασίμου της εγγραφής βάσει των αποδεικτικών και πληροφοριακών στοιχείων στα οποία στηρίζονται οι εκτιμήσεις της επιτροπής κυρώσεων.

88. Το τεκμήριο αυτό περί του βασίμου θα μπορεί ωστόσο να ανατραπεί κατά τη διαδικασία εφαρμογής στο πλαίσιο της Ένωσης, κατά τη διάρκεια της οποίας το πρόσωπο που έχει εγγραφεί θα μπορεί να επικαλεστεί νέα αποδεικτικά ή πληροφοριακά στοιχεία. Είναι, συναφώς, σαφές ότι όσο περισσότερο η διαδικασία στο πλαίσιο των Ηνωμένων Εθνών θα είναι διαφανής και θα στηρίζεται σε επαρκώς πολυάριθμες και σοβαρές πληροφορίες, τόσο λιγότερο τα περιφερειακά και εθνικά όργανα εφαρμογής θα έχουν την τάση να θέσουν εν αμφιβόλω τις εκτιμήσεις της επιτροπής κυρώσεων.

89. Η εκ μέρους των θεσμικών οργάνων της Ένωσης διεξαγωγή μιας διαδικασίας που σέβεται τα δικαιώματα άμυνας παρέχει ακριβώς στα όργανα αυτά τη δυνατότητα να μεριμνούν ώστε, παρά το τεκμήριο περί του βασίμου που συνδέεται με την αξιολόγηση στην οποία προέβη η επιτροπή κυρώσεων, μια εγγραφή στο πλαίσιο της Ένωσης να μην μπορεί να στηρίζεται σε αιτιολογική έκθεση που θα αποδεικνυόταν προδήλως ανεπαρκής ή εσφαλμένη. Για τον λόγο αυτό, η διαδικασία εφαρμογής πρέπει να παρέχει τη δυνατότητα στα πρόσωπα και στις οντότητες που έχουν εγγραφεί να αμφισβητήσουν την αιτιολογική έκθεση προσκομίζοντας, ενδεχομένως, νέες αποδείξεις ή πληροφορίες.

90. Είναι, συνεπώς, πολύ σημαντικό να ασκεί ο δικαστής της Ένωσης έναν αυστηρό έλεγχο επί του τρόπου κατά τον οποίο η διαδικασία εφαρμογής διεξήχθη από την Επιτροπή. Όσον αφορά τον έλεγχο της εσωτερικής νομιμότητας της προσβαλλομένης πράξεως της Ένωσης, αυτός θα πρέπει να περιορίζεται στην εξακρίβωση ενδεχομένων προδήλων σφαλμάτων εκτιμήσεως. Θα εξετάσω, τώρα, λεπτομερέστερα ποιες θα πρέπει να είναι, κατά τη γνώμη μου, η έκταση και η ένταση του ελέγχου που ασκεί ο δικαστής της Ένωσης επί των πράξεων της Ένωσης που θέτουν σε εφαρμογή αποφάσεις της επιτροπής κυρώσεων.

Β – *Η πρότασή μου όσον αφορά τον εφαρμοστέο έλεγχο*

91. Ο ορισμός της εκτάσεως και της εντάσεως του ελέγχου αυτού ισοδυναμεί με τη θέση τριών ερωτημάτων: Ποιοι είναι οι κανόνες αναφοράς υπό το πρίσμα των οποίων ασκείται ο έλεγχος; Τι ελέγχει ο δικαστής; Πώς ελέγχει;

92. Η απάντηση στα δύο πρώτα ερωτήματα απορρέει από την απόφαση Kadi του Δικαστηρίου. Ο δικαστής της Ένωσης μπορεί να χρειαστεί να ελέγξει τη νομιμότητα των πράξεων της Ένωσης που θέτουν σε εφαρμογή αποφάσεις της επιτροπής κυρώσεων υπό το πρίσμα του συνόλου του δικαίου της Ένωσης και, ειδικότερα, υπό το πρίσμα των θεμελιωδών δικαιωμάτων που προστατεύονται στο πλαίσιο της έννομης τάξεως της Ένωσης. Επιπλέον, ο δικαστικός έλεγχος μπορεί να αφορά όχι μόνο την εξωτερική νομιμότητα της προσβαλλομένης πράξεως, αλλά και την εσωτερική νομιμότητά της. Η έκταση του δικαστικού ελέγχου είναι συνεπώς ιδιαιτέρως ευρεία, οπότε ο έλεγχος αυτός μπορεί να χαρακτηρισθεί ως «πλήρης».

93. Η απάντηση στο τρίτο ερώτημα οδηγεί στο ερώτημα της εντάσεως του δικαστικού ελέγχου.

94. Όπως απορρέει από τα όσα ανέπτυξα προηγουμένως, δεν συμμερίζομαι τη θέση που διατύπωσε το Γενικό Δικαστήριο ότι, κατ' ουσίαν, ένας δικαστικός έλεγχος μειωμένης εντάσεως θα πρέπει να εξομοιωθεί με απουσία ελέγχου. Ο δικαστής της Ένωσης ανέκαθεν προσαρμόζει τον έλεγχό του ανάλογα με το είδος της υποθέσεως που υποβάλλεται στην κρίση του, το πλαίσιο στο οποίο εντάσσεται η προσβαλλόμενη πράξη και τη φύση των εκτιμήσεων στις οποίες αυτή στηρίζεται, αν έχουν για παράδειγμα πολύπλοκο χαρακτήρα ή αν είναι πολιτικής φύσεως[46].

95. Το ανωτέρω περιγραφέν ειδικό πλαίσιο στο οποίο εκδόθηκε ο προσβαλλόμενος κανονισμός δικαιολογεί, κατά τη γνώμη μου, το να ασκείται κανονικός έλεγχος όσον αφορά τις πτυχές που σχετίζονται με την εξωτερική νομιμότητα του κανονισμού αυτού, ενώ οι πτυχές που αφορούν την εσωτερική νομιμότητα του εν λόγω κανονισμού να υποβάλλονται σε περιορισμένο έλεγχο.

1. Ο κανονικός έλεγχος της εξωτερικής νομιμότητας του προσβαλλομένου κανονισμού

96. Όσον αφορά την απόφαση Kadi του Δικαστηρίου, ένας συγγραφέας παρατήρησε ότι η αναφορά στα διαδικαστικά δικαιώματα καθιστά συχνά δυνατή τη διασφάλιση έμμεσης προστασίας των ουσιαστικών δικαιωμάτων[47]. Άλλοι έχουν επισημάνει ότι, ελλείψει γνωστοποιήσεως της αιτιολογίας, όπως στην υπόθεση Kadi I, υφίσταται τεκμήριο ακαταλληλότητας ή υπερβολής στο οποίο δύναται να στηριχθεί η ακύρωση της πράξεως[48]. Οι δύο αυτές επισημάνσεις τονίζουν ορθώς τη σημασία του δικαστικού ελέγχου επί των τυπικών και διαδικαστικών πτυχών της προσβαλλομένης πράξεως.

46 — Βλ., για μια διεξοδική ανάλυση των περιστάσεων που οδηγούν τον δικαστή της Ένωσης να προσαρμόζει τον δικαστικό του έλεγχο, Bouveresse, A., *Le pouvoir discrétionnaire dans l'ordre juridique communautaire*, Bruylant, 2010, σ. 309 επ.

47 — Jacqué, J.-P., «Conclusions», *Le droit à un procès équitable au sens du droit de l'Union européenne*, Anthemis, 2012, σ. 325.

48 — Labayle, H. και Mehdi, R., «Le contrôle juridictionnel de la lutte contre le terrorisme. Les black lists de l'Union dans le prétoire de la Cour de justice», *Revue trimestrielle de droit européen*, 2009, σ. 259.

97. Η διασφάλιση αυστηρού ελέγχου της τηρήσεως των ουσιωδών τύπων και της υπάρξεως διαδικασίας που να σέβεται τα δικαιώματα άμυνας παρέχει τη δυνατότητα στον δικαστή της Ένωσης να υιοθετεί μια πιο συγκρατημένη στάση όταν πρόκειται να ελέγξει την εσωτερική νομιμότητα της προσβαλλομένης πράξεως. Πρόκειται εδώ για την κλασική διαλεκτική σχέση μεταξύ του ελέγχου της εξωτερικής νομιμότητας και του ελέγχου της εσωτερικής νομιμότητας. Σε αντιστάθμιση της αναγνωρίσεως ελευθερίας εκτιμήσεως στις αρμόδιες πολιτικές αρχές και του συνεπακόλουθου περιορισμού του ελέγχου της ουσιαστικής νομιμότητας, ο δικαστής της Ένωσης ενισχύει τους τυπικούς και διαδικαστικούς περιορισμούς στους οποίους υποβάλλει την έκδοση της πράξεως [49]. Οι διαδικαστικοί και τυπικοί κανόνες αποσκοπούν στη διασφάλιση της ουσιαστικής νομιμότητας της πράξεως, στο να καταστήσουν δυνατό τον έλεγχό της και, πέραν αυτού, στη διευκόλυνση της εκτιμήσεως της σκοπιμότητας της πράξεως από τον εκδότη της. Με την επιχειρηματολογία περί διαδικαστικών και τυπικών δεσμεύσεων, ο δικαστής επιδιώκει συνεπώς να ενισχύσει το τεκμήριο εσωτερικής νομιμότητας και σκοπιμότητας του αμφισβητούμενου μέτρου [50]. Οπότε, ακόμη και αν ο δικαστής υιοθετήσει μια «self-restraint» στάση όσον αφορά το βάσιμο της εγγραφής, το υψηλό επίπεδο απαιτήσεων που θέτει σε επίπεδο διαδικασίας εγγυάται έναν προσήκοντα συμβιβασμό μεταξύ της προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων και της καταπολεμήσεως της τρομοκρατίας.

98. Όσον αφορά την προσβαλλόμενη πράξη, ο δικαστής της Ένωσης οφείλει να ελέγξει αυστηρά αν αυτή εκδόθηκε στο πλαίσιο διαδικασίας στην οποία έγιναν σεβαστά τα δικαιώματα άμυνας. Οφείλει, ειδικότερα, να ελέγξει αν κοινοποιήθηκε στον ενδιαφερόμενο η αιτιολογία της εγγραφής, αν η αιτιολογία αυτή είναι επαρκής για να του παρασχεθεί η δυνατότητα να αμυνθεί επωφελώς, αν μπόρεσε να υποβάλει τις παρατηρήσεις του στην Επιτροπή και αν αυτή τις έλαβε επαρκώς υπόψη.

99. Όσον αφορά τον έλεγχο του επαρκούς ή μη χαρακτήρα της αιτιολογίας που κοινοποιήθηκε στο εγγεγραμμένο πρόσωπο, πρέπει να γίνει αναφορά στην πάγια νομολογία του Δικαστηρίου που αφορά την υποχρέωση αιτιολογήσεως των πράξεων της Ένωσης [51]. Κατ' ουσίαν, η αιτιολογική έκθεση πρέπει να παρέχει τη δυνατότητα στον ενδιαφερόμενο να πληροφορηθεί τους λόγους λήψεως των μέτρων και στο αρμόδιο δικαστήριο να ασκήσει τον έλεγχό του. Η αιτιολογική έκθεση πρέπει να αναφέρει τους ειδικούς και συγκεκριμένους λόγους για τους οποίους η αρμόδια αρχή θεώρησε ότι ο ενδιαφερόμενος έπρεπε να αποτελέσει αντικείμενο περιοριστικού μέτρου, οπότε η έκθεση αυτή πρέπει να παρέχει στον ενδιαφερόμενο αυτόν τη δυνατότητα να κατανοήσει το τι του προσάπτεται και να αμυνθεί αμφισβητώντας την προβαλλόμενη αιτιολογία.

100. Η απαίτηση αιτιολογήσεως ποικίλλει ανάλογα με τη φύση της επίμαχης πράξεως και το πλαίσιο εντός του οποίου αυτή έχει εκδοθεί. Η απαίτηση αυτή πρέπει να εκτιμάται αναλόγως των περιστάσεων της συγκεκριμένης υποθέσεως, ιδίως δε του περιεχομένου της πράξεως, της φύσεως των προβαλλομένων λόγων και του συμφέροντος που έχουν οι αποδέκτες της πράξεως ή άλλα πρόσωπα τα οποία αυτή τα αφορά άμεσα και ατομικά να λάβουν εξηγήσεις. Δεν απαιτείται να προσδιορίζει η αιτιολογία όλα τα πραγματικά και νομικά στοιχεία που ασκούν επιρροή, καθόσον το ζήτημα της επάρκειας της αιτιολογίας πρέπει να εκτιμάται με γνώμονα όχι μόνον το γράμμα της πράξεως αυτής, αλλά και το πλαίσιό της και το σύνολο των κανόνων δικαίου που διέπουν το σχετικό θέμα [52].

49 — Ritleng, D., «Le juge communautaire de la légalité et le pouvoir discrétionnaire des institutions communautaires», *AJDA*, 1999, σ. 645. Η διαλεκτική αυτή σχέση εκφράστηκε από το Δικαστήριο με την απόφασή του της 21ης Νοεμβρίου 1991, C-269/90, Technische Universität München (Συλλογή 1991, σ. I-5469, σκέψη 14).

50 — Βλ. Ritleng, D., «*Contentieux de l'Union européenne 1. Annulation. Exception d'illégalité*», Lamy, 2011, σ. 218.

51 — Βλ., μεταξύ άλλων, προπαρατεθείσα απόφαση Al-Aqsa κατά Συμβουλίου και Κάτω Χώρες κατά Al-Aqsa (σκέψεις 138 επ.), καθώς και απόφαση της 15ης Νοεμβρίου 2012, C-417/11 P, Συμβούλιο κατά Bamba (σκέψεις 49 επ.).

52 — Βλ., μεταξύ άλλων, προπαρατεθείσες αποφάσεις Al-Aqsa κατά Συμβουλίου και Κάτω Χώρες κατά Al-Aqsa (σκέψεις 139 και 140) και Συμβούλιο κατά Bamba (σκέψη 53).

101. Εν ολίγοις, πρέπει να παρέχεται η δυνατότητα στον ενδιαφερόμενο, βάσει της αιτιολογικής εκθέσεως, να αμφισβητήσει το βάσιμο της επίδικης πράξεως. Πρέπει, ειδικότερα, να μπορεί να αμφισβητήσει το υποστατό των αναφερομένων πραγματικών περιστατικών, τον νομικό χαρακτηρισμό τους και, ευρύτερα, το περιεχόμενο της πράξεως αυτής, ιδίως από τη σκοπιά της αρχής της αναλογικότητας.

102. Πέραν της κοινοποιήσεως μιας επαρκούς αιτιολογικής εκθέσεως, ο δικαστής της Ένωσης οφείλει επίσης να ελέγξει αν το οικείο πρόσωπο μπόρεσε να υποβάλει τις παρατηρήσεις του στην Επιτροπή και αν αυτή τις έλαβε επαρκώς υπόψη. Πρέπει, συναφώς, η Επιτροπή να εξετάσει επιμελώς τις παρατηρήσεις και τα νέα στοιχεία που ενδεχομένως προσκόμισε ο ενδιαφερόμενος.

103. Αντιθέτως, στο πλαίσιο εντός του οποίου εκδόθηκε ο προσβαλλόμενος κανονισμός, η απαίτηση της υπάρξεως διαδικασίας στην οποία να έγιναν σεβαστά τα δικαιώματα άμυνας δεν σημαίνει ότι μπορεί να επιβληθεί στα θεσμικά όργανα της Ένωσης να συλλέξουν από την επιτροπή κυρώσεων όλα τα πληροφοριακά ή αποδεικτικά στοιχεία που αυτή διαθέτει και να τα διαβιβάσουν εν συνεχεία στο εγγεγραμμένο πρόσωπο ώστε αυτό να υποβάλει τις παρατηρήσεις του σχετικά με τη λυσιτέλεια των στοιχείων αυτών.

104. Μια τέτοια κοινοποίηση των αποδεικτικών στοιχείων είναι τοσούτω μάλλον δύσκολο να δικαιολογηθεί καθόσον ο δικαστής της Ένωσης οφείλει, κατά τη γνώμη μου, να περιορίσει την ένταση του ελέγχου του επί της ουσιαστικής νομιμότητας του προσβαλλομένου κανονισμού.

2. Ο περιορισμένος έλεγχος της εσωτερικής νομιμότητας του προσβαλλομένου κανονισμού

105. Ναι μεν, όπως προείπα, ο δικαστής της Ένωσης οφείλει να ασκήσει αυστηρό έλεγχο όσον αφορά τον επαρκή ή μη χαρακτήρα της αιτιολογικής εκθέσεως, πλην όμως οφείλει αντιθέτως να ασκήσει περιορισμένο έλεγχο όσον αφορά το βάσιμο της αιτιολογίας. Ειδικότερα, με δεδομένο ότι για την αξιολόγηση της σκοπιμότητας μιας εγγραφής αρμόδια είναι η επιτροπή κυρώσεων, ο δικαστής της Ένωσης δεν είναι αρμόδιος να εξετάσει τις αποδείξεις περί της προβαλλομένης συμπεριφοράς.

106. Τα διάφορα συστατικά στοιχεία της ουσιαστικής νομιμότητας μιας πράξεως της Ένωσης που θέτει σε εφαρμογή τις αποφάσεις της επιτροπής κυρώσεων πρέπει συνεπώς, κατά τη γνώμη μου, να περιορίζονται στον έλεγχο της υπάρξεως πρόδηλης πλάνης.

107. Αυτό ισχύει, κατ' αρχάς, όσον αφορά τον έλεγχο της ακρίβειας των πραγματικών περιστατικών. Συγκεκριμένα, στο πλαίσιο του συστήματος διαδράσεως που έχει δημιουργηθεί μεταξύ της Ένωσης και της επιτροπής κυρώσεων, στην τελευταία αυτή εναπόκειται [53] να συλλέξει από τα οικεία κράτη τις πληροφορίες ή τα αποδεικτικά στοιχεία που καθιστούν δυνατή την απόδειξη της υπάρξεως πραγματικών περιστατικών ικανών να δικαιολογήσουν την εγγραφή στον κατάλογο. Τα θεσμικά όργανα της Ένωσης υποτίθεται ότι δεν διαθέτουν αυτές τις πληροφορίες ή αυτές τις αποδείξεις. Δεδομένου ότι το υποστατό των πραγματικών περιστατικών πρέπει να τεκμαίρεται ότι έχει αποδειχθεί από την επιτροπή κυρώσεων, μόνο ένα προφανές σφάλμα κατά τη διαπίστωση των πραγματικών περιστατικών είναι ικανό να επιφέρει την ακύρωση της πράξεως εφαρμογής.

108. Το αυτό ισχύει, εν συνεχεία, όσον αφορά τον έλεγχο του νομικού χαρακτηρισμού των πραγματικών περιστατικών. Ο δικαστής της Ένωσης πρέπει να περιοριστεί, κατ' εμέ, στον έλεγχο του αν η Επιτροπή υπέπεσε σε πρόδηλη πλάνη εκτιμώντας, με βάση την αιτιολογική έκθεση, ότι επληρούντο οι νομικές προϋποθέσεις που καθιστούν δυνατή τη λήψη ενός μέτρου δεσμεύσεως κεφαλαίων.

53 — Με την αρωγή του διαμεσολαβητή και της ομάδας παρακολουθήσεως μετά το ψήφισμα 1904 (2009).

109. Όσον αφορά, τέλος, τον έλεγχο του περιεχομένου της επίδικης πράξεως, ο έλεγχος του δικαστή της Ένωσης πρέπει να περιοριστεί, λαμβανομένου υπόψη του ευρέως περιθωρίου εκτιμήσεως που διαθέτει η επιτροπή κυρώσεων όσον αφορά τη σκοπιμότητα μιας εγγραφής στον κατάλογο, στο αν η εκτίμηση αυτή είναι προδήλως ακατάλληλη ή δυσανάλογη σε σχέση με τη σημασία του επιδιωκομένου σκοπού, ήτοι της καταπολεμήσεως της διεθνούς τρομοκρατίας.

110. Εν ολίγοις, ο έλεγχος που ασκεί ο δικαστής της Ένωσης επί της νομιμότητας των πράξεων της Ένωσης που θέτουν σε εφαρμογή αποφάσεις ληφθείσες από την επιτροπή κυρώσεων δεν πρέπει, κατ' αρχήν, να οδηγεί στην αμφισβήτηση του βασίμου της εγγραφής στον κατάλογο, εξαιρουμένης της περιπτώσεως κατά την οποία η διαδικασία εφαρμογής της εγγραφής αυτής στο πλαίσιο της Ένωσης κατέστησε δυνατή την επισήμανση μιας κατάφωρης πλάνης κατά τη διαπίστωση των πραγματικών περιστατικών, κατά τον νομικό χαρακτηρισμό των πραγματικών περιστατικών ή κατά την εκτίμηση της αναλογικότητας του μέτρου.

VI – Επί του προστατευομένου περιεχομένου των προβαλλομένων θεμελιωδών δικαιωμάτων

111. Θα απαντήσω εδώ στον τρίτο λόγο αναιρέσεως, που ανέπτυξαν η Επιτροπή, το Συμβούλιο επικουρικώς και το Ηνωμένο Βασίλειο, κατά τον οποίο το Γενικό Δικαστήριο πλανήθηκε πολλαπλώς περί το δίκαιο κατά την εξέταση των λόγων που προέβαλε ο Υ. A. Kadi σχετικά με προσβολή των δικαιωμάτων του άμυνας και του δικαιώματός του επί αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας, καθώς και σχετικά με παραβίαση της αρχής της αναλογικότητας.

112. Πρωτοδίκως, το Γενικό Δικαστήριο επικύρωσε την επιχειρηματολογία του Υ. A. Kadi με την οποία αυτός επιχείρησε να προσδώσει στα δικαιώματα άμυνας και στο δικαίωμα επί αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας ένα περιεχόμενο τέτοιο ώστε η Επιτροπή να είναι αναγκασμένη, προτού θέσει σε εφαρμογή μια εγγραφή αποφασισθείσα από την επιτροπή κυρώσεων, να συλλέξει και να εξετάσει τα αποδεικτικά στοιχεία στα οποία στηρίχθηκε η εγγραφή αυτή. Η Επιτροπή καθίστατο έτσι όργανο επανεξετάσεως των αποφάσεων που είχε λάβει η επιτροπή κυρώσεων και ο δικαστής της Ένωσης δευτεροβάθμιο όργανο κρίσεως των αποφάσεων αυτών.

113. Εξέτασα προηγουμένως τους λόγους για τους οποίους η σχέση μεταξύ της επιτροπής κυρώσεων και της Ένωσης δεν πρέπει να θεωρείται κατά τον τρόπο αυτό, αλλά στη βάση μιας αμοιβαίας εμπιστοσύνης και έμπρακτης συνεργασίας.

114. Στο πνεύμα αυτό, η γνώμη μου είναι ότι οι αναφορές που το Δικαστήριο, στην απόφασή του Kadi, έκανε στην ανάγκη κοινοποιήσεως στα εγγεγραμμένα πρόσωπα των «στοιχείων που ελήφθησαν υπόψη εναντίον τους» ή «ελήφθησαν υπόψη εις βάρος τους» αφορούν μόνο την κοινοποίηση μιας επαρκώς λεπτομερούς αιτιολογικής εκθέσεως, αλλά ουδόλως την κοινοποίηση των αποδείξεων ή των πληροφοριών τις οποίες διαθέτει η επιτροπή κυρώσεων προς στήριξη των εγγραφών που αυτή έχει αποφασίσει. Υπενθυμίζω, συναφώς, ότι το Δικαστήριο μερίμνησε να διευκρινίσει, στη σκέψη 342 της αποφάσεώς του Kadi, ότι «επιτακτικοί λόγοι αναγόμενοι στην ασφάλεια ή απορρέοντες από τις διεθνείς σχέσεις της [Ένωσης] και των κρατών μελών της ενδέχεται να αποκλείουν τη γνωστοποίηση ορισμένων στοιχείων στους ενδιαφερομένους».

115. Στο πλαίσιο του συστήματος διαδράσεως που έχει δημιουργηθεί μεταξύ της επιτροπής κυρώσεων και της Ένωσης, το προστατευόμενο περιεχόμενο των δικαιωμάτων άμυνας και του δικαιώματος επί αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας έγκειται συνεπώς κυρίως στην κοινοποίηση στον ενδιαφερόμενο μιας αιτιολογικής εκθέσεως που να αναφέρει τους ειδικούς και συγκεκριμένους λόγους για τους οποίους η αρμόδια πολιτική αρχή έκρινε ότι έπρεπε να ληφθεί ένα μέτρο δεσμεύσεως των κεφαλαίων, και στην αυστηρή συνεκτίμηση των παρατηρήσεων που διατύπωσε το εγγεγραμμένο πρόσωπο για να αμφισβητήσει την ορθότητα των λόγων αυτών. Εξέταση από την Επιτροπή και από

τον δικαστή της Ένωσης των αποδείξεων και των πληροφοριών που κατέχει η επιτροπή κυρώσεων και επί των οποίων η επιτροπή αυτή στηρίχθηκε για να συντάξει την αιτιολογική έκθεση δεν μπορεί, κατά τη γνώμη μου, να απαιτηθεί εν ονόματι της προστασίας των δικαιωμάτων άμυνας και του δικαιώματος επί αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας.

116. Εν προκειμένω, επιβάλλεται η διαπίστωση, από την ανάγνωση της αιτιολογικής εκθέσεως που παρατίθεται στη σκέψη 50 της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως, ότι ο Υ. Α. Kadi πληροφορήθηκε τους ειδικούς και συγκεκριμένους λόγους που δικαιολόγησαν, κατά την επιτροπή κυρώσεων, την εγγραφή του ενδιαφερομένου στον κατάλογο. Τα στοιχεία που ελήφθησαν υπόψη εις βάρος του Υ. Α. Kadi δεν συνιστούν, αντίθετα προς την εκτίμηση που διατύπωσε το Γενικό Δικαστήριο στη σκέψη 174 της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως, «ασαφείς ισχυρισμούς», αλλά είναι αρκούντως ακριβή ώστε να παρασχεθεί στον ενδιαφερόμενο η δυνατότητα να αμφισβητήσει τις προσωπικές και επαγγελματικές σχέσεις που συνδέονται με την Αλ Κάιντα και οι οποίες του προσάπτονται. Τούτο ισχύει, μεταξύ άλλων, όσον αφορά τον ισχυρισμό ότι το Ίδρυμα Muwafaq, του οποίου ο Υ. Α. Kadi υπήρξε ιδρυτικό μέλος και διευθυντικό στέλεχος, συνδέθηκε με την Αλ Κάιντα, τον ρόλο που είχε το Ίδρυμα αυτό στη χρηματοδότηση τρομοκρατικών δραστηριοτήτων, τους δεσμούς που ο Υ. Α. Kadi διατηρούσε με τον κ. Al-Ayadi, στον οποίο προσάπτεται ότι συνεργάστηκε με τον Οσάμα Μπιν Λάντεν, ή ακόμη τον ισχυρισμό ότι οι εταιρίες που ανήκουν στον Υ. Α. Kadi στην Αλβανία έλαβαν κεφάλαια κινήσεως καταβληθέντα από τον Οσάμα Μπιν Λάντεν.

117. Περαιτέρω, αντίθετα προς την εκτίμηση στην οποία προέβη το Γενικό Δικαστήριο στη σκέψη 171 της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως, από κανένα στοιχείο δεν προκύπτει ότι τα δικαιώματα άμυνας του προσφεύγοντος έγιναν σεβαστά «μόνον καθαρά τυπικώς και φαινομενικώς». Ο Υ. Α. Kadi δεν απέδειξε, συναφώς, τον ισχυρισμό του ότι η Επιτροπή δεν διενήργησε μια επαρκώς αυστηρή και προσεκτική εξέταση των παρατηρήσεων που διατύπωσε μετά την κοινοποίηση σε αυτόν της αιτιολογικής εκθέσεως [54].

118. Επομένως, το Γενικό Δικαστήριο πλανήθηκε περί το δίκαιο κρίνοντας ότι κατά την έκδοση του προσβαλλόμενου κανονισμού υπήρξε προσβολή των δικαιωμάτων άμυνας του προσφεύγοντος.

119. Επιπλέον, η κοινοποίηση στον Υ. Α. Kadi της αιτιολογικής εκθέσεως ήταν ικανή να παράσχει τη δυνατότητα σε αυτόν να αμυνθεί ενώπιον του δικαστή της Ένωσης και στον τελευταίο αυτόν να ασκήσει τον έλεγχο της νομιμότητας του προσβαλλόμενου κανονισμού, υπό τις προϋποθέσεις που περιέγραψα ανωτέρω.

120. Το Γενικό Δικαστήριο πλανήθηκε επίσης περί το δίκαιο κρίνοντας, στις σκέψεις 182 και 183 της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως, ότι, λόγω του ότι δεν εδύνατο να εξετάσει τα αποδεικτικά στοιχεία που ελήφθησαν υπόψη κατά του προσφεύγοντος, δεν ήταν σε θέση να ασκήσει τον έλεγχο της νομιμότητας του προσβαλλομένου κανονισμού, πράγμα που το οδήγησε να διαπιστώσει προσβολή του δικαιώματος του προσφεύγοντος επί αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας.

121. Τέλος, το Γενικό Δικαστήριο πλανήθηκε μια τελευταία φορά περί το δίκαιο κρίνοντας ότι, λόγω του ότι διαπίστωσε προσβολή των δικαιωμάτων άμυνας και του δικαιώματος επί αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας, οι αιτιάσεις του προσφεύγοντος περί παραβιάσεως της αρχής της αναλογικότητας κατά την προσβολή που ο προσβαλλόμενος κανονισμός επέφερε στο θεμελιώδες δικαίωμά του για σεβασμό της ιδιοκτησίας ήσαν βάσιμες.

122. Για όλους τους λόγους αυτούς προτείνω στο Δικαστήριο να αναιρέσει την αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση.

54 — Για μια σύνοψη της επιστολής που η Επιτροπή απέστειλε 8 Δεκεμβρίου 2008 στον Υ. Α. Kadi σε απάντηση στις παρατηρήσεις που αυτός διατύπωσε, παραπέμπω στο σημείο 27 των παρουσών προτάσεων.

123. Δεδομένου ότι οι αιτήσεις αναιρέσεως είναι, κατά τη γνώμη μου, βάσιμες, θεωρώ ότι είναι όχι μόνον δικαιολογημένο υπό το πρίσμα του άρθρου 61, πρώτο εδάφιο, του Οργανισμού του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αλλά και σκόπιμο προκειμένου να λήξει η μακρά ιστορία των υποθέσεων Kadi, να αποφανθεί το ίδιο το Δικαστήριο επί της προσφυγής ακυρώσεως του Υ. Α. Kadi. Όπως θα δούμε, η πλειονότητα των απαντήσεων στους διάφορους λόγους ακυρώσεως που έχει προβάλει ο Υ. Α. Kadi απορρέουν σε μεγάλο βαθμό από τα όσα ανέπτυξα ανωτέρω.

VII – Επί της προσφυγής ενώπιον του Γενικού Δικαστηρίου

124. Ο προσφεύγων προβάλλει πέντε λόγους ακυρώσεως προς στήριξη του αιτήματός του περί ακυρώσεως του προσβαλλομένου κανονισμού. Ο πρώτος λόγος ακυρώσεως αντλείται από έλλειψη επαρκούς νομικής βάσεως. Ο δεύτερος λόγος αντλείται από προσβολή των δικαιωμάτων άμυνας και του δικαιώματος επί αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας. Ο τρίτος λόγος ακυρώσεως αντλείται από παράβαση της υποχρεώσεως αιτιολογήσεως που προβλέπει το άρθρο 296 ΣΛΕΕ. Ο τέταρτος λόγος αντλείται από πρόδηλη πλάνη εκτιμήσεως των πραγματικών περιστατικών. Ο πέμπτος, τέλος, αντλείται από δυσανάλογη προσβολή του δικαιώματός του ιδιοκτησίας.

125. Όσον αφορά τον λόγο ακυρώσεως που αντλείται από έλλειψη επαρκούς νομικής βάσεως, ο προσφεύγων φρονεί ότι ο προσβαλλόμενος κανονισμός δεν εκδόθηκε σύμφωνα με τα όσα προέβλεπε το άρθρο 7, παράγραφος 1, πρώτη περίπτωση, του κανονισμού 881/2002, ως ίσχυε τότε. Δυνάμει της διατάξεως αυτής, «[η] Επιτροπή διαθέτει την εξουσία […] να τροποποιεί ή να συμπληρώνει το παράρτημα Ι βάσει αποφάσεων που λαμβάνονται είτε από το Συμβούλιο Ασφαλείας […] είτε από την Επιτροπή Κυρώσεων». Αντίθετα προς όσα υποστηρίζει ο προσφεύγων, η εν λόγω διάταξη δεν είχε ως αποτέλεσμα να εξαρτάται η έκδοση του προσβαλλομένου κανονισμού από νέα «απόφαση» που να οδηγεί σε νέα εγγραφή του Υ. Α. Kadi στον κατάλογο από την επιτροπή κυρώσεων. Η Επιτροπή συμμορφώθηκε με την απόφαση Kadi του Δικαστηρίου και ενήργησε σε συμφωνία με το άρθρο 7, παράγραφος 1, πρώτη περίπτωση, του κανονισμού 881/2002, προσθέτοντας το όνομα του Υ. Α. Kadi στο παράρτημα Ι του τελευταίου αυτού κανονισμού, μετά το πέρας μιας δεύτερης διαδικασίας, στην οποία έγιναν αυτή τη φορά σεβαστά τα δικαιώματα άμυνας του Μ. Kadi. Κατά συνέπεια, ο πρώτος λόγος ακυρώσεως πρέπει να απορριφθεί ως αβάσιμος.

126. Όσον αφορά τον δεύτερο λόγο ακυρώσεως, που αντλείται από προσβολή των δικαιωμάτων άμυνας και του δικαιώματος επί αποτελεσματικής προστασίας, καθώς και τον τρίτο λόγο ακυρώσεως, που αντλείται από παράβαση της υποχρεώσεως αιτιολογήσεως που προβλέπει το άρθρο 296 ΣΛΕΕ, παραπέμπω στα όσα ανέπτυξα προηγουμένως, από τα οποία προκύπτει ότι οι λόγοι αυτοί πρέπει να απορριφθούν ως αβάσιμοι.

127. Όσον αφορά τον τέταρτο λόγο ακυρώσεως, που αντλείται από πρόδηλη πλάνη εκτιμήσεως των πραγματικών περιστατικών, σημειώνω, πρώτον, ότι από τις συζητήσεις που διεξήχθησαν τόσο ενώπιον του Γενικού Δικαστηρίου όσο και ενώπιον του Δικαστηρίου δεν κατέστη δυνατή, κατά τη γνώμη μου, η επισήμανση πρόδηλης πλάνης εκτιμήσεως όσον αφορά την ακρίβεια των πραγματικών περιστατικών, όπως αυτά διαλαμβάνονται στην αιτιολογική έκθεση. Δεύτερον, η Επιτροπή δεν υπέπεσε, κατ' εμέ, σε πρόδηλη πλάνη θεωρώντας, μετά την επιτροπή κυρώσεων, βάσει της αιτιολογικής εκθέσεως που κατήρτισε η τελευταία αυτή, και μετά από τις ανταλλαγές απόψεων που είχε με τον προσφεύγοντα, ότι από τα πραγματικά περιστατικά που διαπίστωσε η επιτροπή κυρώσεων προέκυπτε η ύπαρξη απειλής για τη διεθνή ειρήνη και ασφάλεια, την παύση της οποίας μετά τη αρχική εγγραφή του στον κατάλογο δεν ήταν σε θέση να αποδείξει ο προσφεύγων.

128. Τέλος, επί του πέμπτου λόγο ακυρώσεως, που αντλείται από δυσανάλογη προσβολή του δικαιώματος ιδιοκτησίας του Υ. Α. Kadi, έχω ήδη αναφέρει ότι, αντίθετα προς ό,τι ίσχυε στην περίπτωση της αποφάσεως Kadi του Δικαστηρίου, τέτοια προσβολή δεν μπορεί, εν προκειμένω, να απορρέει από προσβολή των δικαιωμάτων άμυνας και του δικαιώματος επί αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας, η οποία, κατά τη γνώμη μου, δεν υφίσταται. Περαιτέρω, πέραν της

διαδικαστικής πτυχής της προστασίας του δικαιώματος ιδιοκτησίας, η προσβολή του δικαιώματος αυτού ομοίως δεν στοιχειοθετήθηκε επί της ουσίας. Παραπέμπω, συναφώς, στη συλλογιστική που ανέπτυξε το Δικαστήριο στις σκέψεις 354 έως 366 της αποφάσεώς του Kadi, καθώς και, κατ' αναλογία προς όσα έκρινε το Δικαστήριο στο πλαίσιο του αυτοτελούς καθεστώτος δεσμεύσεως των κεφαλαίων, στις σκέψεις 120 έως 130 της προπαρατεθείσας αποφάσεώς του Al-Aqsa κατά Συμβουλίου και Κάτω Χώρες κατά Al-Aqsa.

VIII – Πρόταση

129. Λαμβανομένων υπόψη των προεκτεθέντων, προτείνω στο Δικαστήριο:

— να αναιρέσει την απόφαση του Γενικού Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης της 30ής Σεπτεμβρίου 2010, Τ-85/09, Kadi κατά Επιτροπής και

— να απορρίψει την προσφυγή του Yassin Abdullah Kadi.