

**ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ
ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ**

PANTEION UNIVERSITY OF SOCIAL AND POLITICAL SCIENCES



ΤΜΗΜΑ ΔΙΕΘΝΩΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ

ΠΜΣ ΔΙΕΘΝΩΝ ΚΑΙ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ

ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΗ «ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΔΙΚΑΙΟ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΗ»

**Η αντιμετώπιση της τρομοκρατίας με τα μέσα του ποινικού δικαίου
στην Ευρωπαϊκή Ένωση και η πρόσφατη νομολογία του ΔΕΕ**

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

της Ψυχογιού Δέσποινας

A.M. 1217M050

Επιβλέπουσα Καθηγήτρια : Όλγα Τσόλκα

Αθήνα, 2018



Δήλωση περί μη λογοκλοπής, Δέσποινα Ψυχογιού, 2018

Δηλώνω υπεύθυνα ότι η εργασία που παραδίδω είναι αποτέλεσμα πρωτότυπης έρευνας και δεν χρησιμοποιεί την πνευματική ιδιοκτησία τρίτων χωρίς αναφορές. Τα σημεία στα οποία έχω χρησιμοποιήσει πηγές τρίτων αναφέρονται ευδιάκριτα στο κείμενο με την κατάλληλη παραπομπή και η σχετική αναφορά περιλαμβάνεται στο τμήμα των βιβλιογραφικών αναφορών. Επίσης, αναλαμβάνω όλες τις νομικές και διοικητικές συνέπειες σε περίπτωση που η εργασία μου αποδειχθεί ότι αποτελεί προϊόν λογοκλοπής.

ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ

Θα ήθελα να ευχαριστήσω θερμά την επιβλέπουσα καθηγήτριά μου κ. Όλγα Τσόλκα για την πολύτιμη βοήθεια και καθοδήγησή της καθ'όλη τη διάρκεια συγγραφής της παρούσας διπλωματικής εργασίας. Με τις επισημάνσεις και τις διορθώσεις της συνέβαλε καθοριστικά στην επιτυχή ολοκλήρωση της εργασίας αυτής.

Ιδιαίτερες ευχαριστίες οφείλω, επίσης, στους γονείς μου, την αδερφή μου, την ευρύτερη οικογένειά μου καθώς και στους φίλους μου για την αμέριστη συμπαράστασή τους. Με τη δική τους στήριξη κατάφερα να ολοκληρώσω επιτυχώς τις μεταπτυχιακές σπουδές μου αλλά και τη συγγραφή της διπλωματικής εργασίας μου.

*«Πρέπει να επιδιώκουμε την ελευθερία
και όχι μόνο την ασφάλεια,
επειδή μόνο η ελευθερία μπορεί
να καταστήσει την ασφάλεια ασφαλή»*

Karl Popper, Αγγλοαυστριακός φιλόσοφος
(1902 - 1994)

ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ

ΔΕΕ: Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΔΕΚ: Δικαστήριο Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων
ΔΕΥ: Συμβούλιο Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων
ΕΔΔΑ: Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων
ΕΕ: Ευρωπαϊκή Ένωση
ΕΚΑΧ: Ευρωπαϊκή Κοινότητα Άνθρακα και Χάλυβα
ΕΟΚ: Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα
ΕΣΔΑ: Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου
ΗΠΑ: Ηνωμένες Πολιτείες της Αμερικής
ΚΕΠΠΑ: Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφάλειας
ΟΗΕ: Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών
ΠΕΚ: Πρωτοδικείο Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων
ΣΑ: Συμβούλιο Ασφαλείας
ΣΕΕ: Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση
ΣΕΚ: Συνθήκη Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων
ΣΛΕΕ: Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης
BVerfG: Bundesverfassungsgericht
CCC: Cellules Communistes Combattantes
ECJ: European Court of Justice
ETA: Euskadi Ta Askatasuna
EU: European Union
FRONTEX: European Border and Coast Guard Agency
IRA: Irish Republican Army
NATO: North Atlantic Treaty Organization
PMOI: People's Mojahedin Organisation of Iran
PNR: Passenger Name Record
POAC: Proscribed Organizations Appeal Commission
RAF: Red Army Faction
TE-SAT: Terrorism Situation and Trend Report
TREVI: Terrorism, Radicalism, Extremism and political Violence

Πίνακας περιεχομένων

Περίληψη.....	8
Abstract	9
ΕΙΣΑΓΩΓΗ	10
Κεφάλαιο 1^ο : Η τρομοκρατία στην Ευρωπαϊκή Ένωση – Ορισμός και ιστορική εξέλιξη του φαινομένου	13
<i>1.1. Ο ορισμός της τρομοκρατίας από την Ευρωπαϊκή Ένωση.....</i>	<i>13</i>
<i>1.2. Ιστορικό πλαίσιο – αιτίες που οδήγησαν την Ευρωπαϊκή Ένωση να ασχοληθεί με το φαινόμενο της τρομοκρατίας.</i>	<i>16</i>
Κεφάλαιο 2^ο : Η νομική βάση της δράσης της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην καταπολέμηση της τρομοκρατίας.....	20
<i>2.1. Από την εξω-κοινοτική πρωτοβουλία Trevi στη Συνθήκη της Νίκαιας</i>	<i>20</i>
<i>2.2. Η καθοριστική συμβολή της Συνθήκης της Λισαβόνας.....</i>	<i>27</i>
Κεφάλαιο 3^ο : Η πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας.....	31
<i>3.1. Από το Πρόγραμμα του Τάμπερε (1999) έως τις τρομοκρατικές επιθέσεις στη Μαδρίτη (2004).....</i>	<i>31</i>
<i>3.2. Από τις επιθέσεις στη Μαδρίτη (2004) και στο Λονδίνο (2005) έως το Πρόγραμμα της Στοκχόλμης (2010).....</i>	<i>35</i>
<i>3.3. Η Ευρωπαϊκή Στρατηγική για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας : Πρόληψη, Προστασία, Καταδίωξη και Αντίδραση.</i>	<i>41</i>
3.3.1. Πρόληψη.....	41
3.3.2. Προστασία	43
3.3.3. Καταδίωξη.....	44
3.3.4. Αντίδραση.....	46
<i>3.4. Από το 2010 έως το έτος 2014</i>	<i>47</i>
<i>3.5. Από τις τρομοκρατικές επιθέσεις στο Charlie Hebdo και το Bataclan (2015) έως σήμερα.....</i>	<i>50</i>
<i>3.6. Βασικά ορόσημα της στρατηγικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την ενίσχυση της ασφάλειάς της.....</i>	<i>56</i>
Κεφάλαιο 4^ο : Νομικές πράξεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας.....	60
<i>4.1. Η απόφαση-πλαίσιο 2002/475/ΔΕΥ του Συμβουλίου της 13^{ης} Ιουνίου 2002 για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας.....</i>	<i>60</i>
4.1.α. Η τυπολογία των τρομοκρατικών εγκλημάτων.....	63
4.1.β. Εγκλήματα σχετικά με τρομοκρατική ομάδα.....	66
4.1.γ. Εγκλήματα συνδεδεμένα με τις τρομοκρατικές δραστηριότητες.....	67

4.1.δ. Ηθική αυτουργία, συνέργεια και απόπειρα τέλεσης τρομοκρατικής πράξης.....	67
4.1.ε. Ποιοι νοούνται ως «πρόσωπα» που τελούν τρομοκρατικά εγκλήματα σύμφωνα με την απόφαση-πλαίσιο.....	68
4.1.στ. Δικαιοδοσία	68
4.2. Η απόφαση-πλαίσιο 2008/919/ΔΕΥ του Συμβουλίου σχετικά με την τροποποίηση της απόφασης-πλαίσιο 2002/475/ΔΕΥ.....	69
4.3. Η Νέα Οδηγία 2017/541/ΕΕ της 15ης Μαρτίου 2017 για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας.....	74
Κεφάλαιο 5^ο : Η δικαστική και αστυνομική συνεργασία της ΕΕ για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας.....	78
5.1. Η Ευρωπαϊκή Αστυνομική Συνεργασία - <i>Europol</i>	78
5.2. Η Ευρωπαϊκή Δικαστική Συνεργασία – <i>Eurojust</i>	82
Κεφάλαιο 6^ο: Η νομολογία του ΔΕΕ για το φαινόμενο της τρομοκρατίας – Ο μηχανισμός επιβολής κυρώσεων.....	85
6.1. Οι διεθνείς κυρώσεις στο πλαίσιο του ΟΗΕ	86
6.2. Οι οικονομικές κυρώσεις στο δίκαιο της ΕΕ.....	90
6.3. Οι υποθέσεις <i>Kadi I</i> και <i>Kadi II</i>	93
6.3.1. Ιστορικό πλαίσιο – Πραγματικά περιστατικά	93
6.3.2. Οι αποφάσεις επί της υπόθεσης <i>Kadi I</i>	96
6.3.3. Η συνέχεια : <i>Kadi II</i>	125
6.4. Οι υποθέσεις <i>PMOI I</i> και <i>PMOI II</i>	132
6.4.1. Ιστορικό πλαίσιο – Πραγματικά περιστατικά	132
6.4.2. Νομική βάση της ΕΕ για επιβολή περιοριστικών μέτρων κατά της <i>PMOI</i>	133
6.4.3. Οι αποφάσεις επί της υποθέσεως <i>PMOI I</i>	135
6.4.4. Οι αποφάσεις <i>PMOI II</i>	146
6.5. Η υπόθεση <i>Hamas</i> κατά Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης	150
Συμπεράσματα	165
Βιβλιογραφία - Αρθρογραφία	171

Περίληψη

Η τρομοκρατία αποτελεί μία από τις σοβαρότερες προσβολές των αρχών της δημοκρατίας και του κράτους δικαίου πάνω στις οποίες εδράζεται η Ευρωπαϊκή Ένωση. Αν και το φαινόμενο αυτό απασχολεί την Ευρωπαϊκή Ένωση ήδη από τη δεκαετία του 1970, η τρομοκρατία τοποθετείται στις ύψιστες προτεραιότητες της ευρωπαϊκής πολιτικής ατζέντας μετά τις τρομοκρατικές επιθέσεις της 11^{ης} Σεπτεμβρίου στις ΗΠΑ. Από το 2001, λοιπόν, η Ευρωπαϊκή Ένωση εντατικοποίησε τον αγώνα της για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας και προέβη -για πρώτη φορά- στην υιοθέτηση ενός ολοκληρωμένου ευρωπαϊκού ρυθμιστικού πλαισίου για την πρόληψη και την καταστολή της διεθνούς τρομοκρατίας. Τα μέτρα, όμως, που λαμβάνει στο όνομα της ασφάλειας ξεπερνούν κάποιες φορές τα όρια της νομιμότητας και περιορίζουν τα ανθρώπινα δικαιώματα.

Σκοπός της παρούσας εργασίας είναι να εξετάσει διεξοδικά τη στρατηγική της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας καθώς και κατά πόσο αυτή είναι αποτελεσματική -και ταυτόχρονα συμβατή- με τα θεμελιώδη ανθρώπινα δικαιώματα, ώστε η ανάγκη για ασφάλεια να μην εξοστρακίζει τις ατομικές ελευθερίες. Στο πρώτο κεφάλαιο δίνεται ο ορισμός της έννοιας της τρομοκρατίας στα πλαίσια της Ευρωπαϊκής Ένωσης και προσδιορίζονται οι αιτίες που οδήγησαν την Ένωση να ασχοληθεί με το φαινόμενο αυτό. Στη συνέχεια αναλύεται η νομική βάση επί της οποίας αποκτά αρμοδιότητα η Ένωση στον τομέα καταπολέμησης της τρομοκρατίας με ιδιαίτερη έμφαση στην καθοριστική συμβολή της Συνθήκης της Λισαβόνας. Ακολούθως, εξετάζεται λεπτομερώς η αντιτρομοκρατική πολιτική της Ένωσης, όπως αυτή υιοθετήθηκε στο Πρόγραμμα του Τάμπερε, ενισχύθηκε με τα Προγράμματα της Χάγης και της Στοκχόλμης και κορυφώθηκε με το Πρόγραμμα της Δικαιοσύνης στον απόηχο των τρομοκρατικών επιθέσεων στο *Charlie Hebdo* και στο *Bataclan*. Περαιτέρω, παρατίθεται το νομικό πλαίσιο της ΕΕ σχετικά με την τρομοκρατία. Γίνεται αναφορά στις σχετικές αποφάσεις-πλαίσιο και στην ευρωπαϊκή οδηγία περί τρομοκρατίας. Τέλος, μελετάται το φαινόμενο επιβολής κυρώσεων από την ΕΕ σε πρόσωπα που συνδέονται με την τρομοκρατία -ως τρόπος αντιμετώπισης της διεθνούς τρομοκρατίας- καθώς και η συμβατότητα αυτών με τα θεμελιώδη δικαιώματα υπό το φως της πρόσφατης νομολογίας του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Λέξεις – κλειδιά: τρομοκρατία, Ευρωπαϊκή Ένωση, αντιτρομοκρατική πολιτική της ΕΕ, πρόληψη, ασφάλεια, ανθρώπινα δικαιώματα, παραβίαση, κυρώσεις

Abstract

European Union is founded upon the principles of democracy and the rule of law and terrorism constitutes one of the most serious violations of these principles. Fighting terrorism is top priority for the European political agenda since the 9/11 terrorist attacks in the USA and despite the existence of terrorism as a global phenomenon since 1970s. The primacy action of EU against radicalization has led the Member States to adopt an integrated European regulatory framework for the prevention and repression of international terrorism. However, the counter-radicalization programmes created for the protection of the international security, often exceed the limits of legality and restrict fundamental human rights to a great extent.

The aim of this thesis is to examine the EU counter-terrorism strategy and whether this strategy is effective to fight terrorism globally and make Europe safe. Also, it explores the compatibility of this strategy and the fundamental rights. The first chapter sets out the definition of terrorism as well as the causes that have led EU to deal with this complex phenomenon. It then addresses the legal basis on which EU acquires jurisdiction to take measures against terrorism emphasizing the great contribution of the Treaty of Lisbon. The chapters that follow focus on the EU counter-terrorism policy building on the achievements of its predecessors the Tampere and the Hague and Stockholm Programmes and peaked with the Justice Program in the aftermath of the terrorist attacks in Charlie Hebdo and Bataclan. The EU legal framework regarding terrorism is also explored presenting the relevant European framework-decisions and directives. The final section considers the effectiveness of the EU law to impose sanctions against people associated with terrorism and if this law is believed to violate EU treaties on fundamental rights set out in the ECJ opinion.

Key – words: terrorism, European Union, EU counter-terrorism policy, prevention, security, human rights, violation, sanctions

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η τρομοκρατία αποτελεί ένα σύνθετο, πολυδιάστατο και πολύπλοκο φαινόμενο, το οποίο έχει απασχολήσει τη διεθνή κοινότητα από τα τέλη της δεκαετίας του 1930, όταν στα πλαίσια της τότε Κοινωνίας των Εθνών συνήφθη το 1937 η Σύμβαση της Γενεύης «για την Πρόληψη και Τιμωρία της Τρομοκρατίας». Τη δεκαετία του 1970 η τρομοκρατία εισήλθε και στα πεδία ενδιαφέροντος της Ευρωπαϊκής Κοινότητας.¹ Η πολυπλοκότητα του φαινομένου αυτού οφείλεται στη διαρκή μεταβλητότητά του, στις πολλές μορφές που λαμβάνει, αφού κάθε τρομοκρατική ομάδα μπορεί να εκκινεί τη δράση της ως απόρροια διαφορετικών λόγων, όπως θρησκευτικών, πολιτικών, ιδεολογικών και εθνοτικών², αλλά και στο γεγονός ότι έως και σήμερα δεν υπάρχει ένας εναρμονισμένος ορισμός. Κοινή συνισταμένη, βέβαια, όλων των τρομοκρατικών ενεργειών είναι η δημιουργία κλίματος φόβου, υλοποιούμενου με τη χρήση βίας, που δοκιμάζει τις ανθρώπινες αντοχές. Αυτό συμβαίνει με στόχο να επιτευχθεί η εκάστοτε επιδίωξη της τρομοκρατικής ομάδας μέσα από τον εκφοβισμό της κοινής γνώμης ή μιας ευρείας ομάδας-στόχου³ και ως εκ τούτου να αποσταθεροποιηθεί η εσωτερική τάξη ενός κράτους.

Η τρομοκρατία⁴ είναι ένα φαινόμενο που παρατηρείται στην πολιτική και κοινωνική ζωή και ως τέτοιο ενδιαφέρει και τον ποινικό νομοθέτη. Δεν μπορεί, λοιπόν, ο νομικός ορισμός της τρομοκρατίας να αποσυνδεθεί από την κοινωνική και πολιτική καταγραφή του φαινομένου.⁵ Και αυτός είναι ένας ακόμη λόγος που καθιστά δύσκολη την εξεύρεση ορισμού της τρομοκρατικής δράσης, καθώς η έννοια της τρομοκρατίας έχει προσλάβει στην ιστορική της διαδρομή τέτοια ποικιλία μορφών, τάσεων και συμπεριφορών,⁶ ώστε να θεωρείται αδύνατη η περιγραφή της στα πλαίσια ενός συνθετικού ορισμού. Η ύπαρξη και η δράση των τρομοκρατικών οργανώσεων υπονομεύουν τα θεμέλια του πολιτικοκοινωνικού συστήματος και, με την έννοια αυτή,

¹ Όπως θα αναφερθεί και κατωτέρω, μέχρι και τη δεκαετία του 1960, η τρομοκρατία στην ΕΕ περιοριζόταν στις εσωτερικές διαμάχες, ενώ από το 1970 εξελίχθηκε σε ζήτημα της διεθνούς ασφάλειας.

² Για παράδειγμα το φαινόμενο του Οσάμα Μπιν Λάντεν-ενός πολυεκατομμυριούχου Σαουδάραβα που επέλεξε τις ακραίες μορφές που εκπορεύονται από τη μουσουλμανική θρησκεία, αποτελεί έκφραση της δυσαρέσκειάς του στο δυτικό τρόπο έκφρασης της διεθνούς πολιτικής.

³ Όπως ένα θρησκευτικό σύνολο ή μια πολιτική ομάδα.

⁴ Ετυμολογικά «τρομοκρατία» σημαίνει ότι επικρατώ με τη δημιουργία τρόμου σε κάποιον άλλο. Με έναν τέτοιο, όμως, ορισμό δεν αποδίδεται πράγματι, παρά ένα πολύ βασικό και επιδερμικό περίγραμμα της τρομοκρατικής δράσης.

⁵ Συμεωνίδου-Καστανίδου Ε. (2007), «Οργανωμένο έγκλημα και τρομοκρατία, σύγχρονες εξελίξεις στην ευρωπαϊκή και ελληνική έννομη τάξη», 2^η έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, σελ. 119.

⁶ Αριστερή, ακροδεξιά τρομοκρατία, ισλαμικός εξτρεμισμός, χημική, πυρηνική, βιολογική και ηλεκτρονική τρομοκρατία.

αποτελούν μια έντονη προσβολή της δημόσιας τάξης. Εξ αυτού του λόγου, λοιπόν, χρήζουν ειδικής ποινικής αντιμετώπισης σε σχέση με τις ίδιες πράξεις που τελούνται από μεμονωμένα άτομα ή εγκληματικές οργανώσεις του κοινού ποινικού δικαίου.

Οι τρομοκρατικές πράξεις προκαλούν μεγάλη ανησυχία, καθώς απειλούν το κράτος δικαίου, τα θεμελιώδη δικαιώματα και την ασφάλεια των πολιτών και τις δημοκρατικές αξίες των σύγχρονων κοινωνιών. Η διεθνής κοινότητα διχάζεται στην προσπάθειά της να υιοθετήσει έναν κοινώς αποδεκτό ορισμό του φαινομένου της τρομοκρατίας,⁷ γεγονός που δυσχεραίνει την ανάπτυξη αποτελεσματικής αντιτρομοκρατικής στρατηγικής και αντιμετώπισης του φαινομένου καθώς, όπως σε όλες τις δημόσιες πολιτικές και γενικά τις πολιτικές αντιμετώπισης ενός φαινομένου, έτσι και στη συγκεκριμένη περίπτωση δεν μπορεί κανείς να σχεδιάσει με ορθό και αποτελεσματικό τρόπο μια πολιτική, εάν δεν υπάρχει πρώτα ένας σαφής ορισμός που να θέτει το πρόβλημα με ευκρινή τρόπο. Η έλλειψη δε ορισμού του φαινομένου αυτού σε συνδυασμό με την απουσία κατανόησης των βαθύτερων αιτιών του και την εξέλιξη της τεχνολογίας τις τελευταίες δεκαετίες συμβάλλουν σε μια κοινή αποτελεσματική αντιμετώπιση σε επίπεδο διεθνούς δικαίου και ποινικής καταστολής.

Η υιοθέτηση, λοιπόν, ενός κοινού νομικού ορισμού της τρομοκρατίας κρίνεται απαραίτητη για τους εξής λόγους: α) η διεθνής κινητοποίηση δεν μπορεί να οδηγήσει σε επιχειρησιακά αποτελέσματα εφόσον οι συμμετέχοντες σε αυτή δεν μπορούν να συμφωνήσουν σε έναν ορισμό, β) χωρίς έναν κοινό ορισμό, είναι απίθανο να εφαρμοστούν στην πράξη οι διεθνείς συμφωνίες για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας, γ) ο ορισμός της τρομοκρατίας θα μπορέσει να αποτελέσει ένα βασικό και επιχειρησιακό εργαλείο της διεθνούς κοινότητας να καταπολεμήσει την τρομοκρατία, δ) θα επιτρέψει τη θέσπιση ειδικών ποινικών νομοθετημάτων και τη διαμόρφωση ενός ενιαίου νομοθετικού κώδικα και διεθνών συμβάσεων κατά της τρομοκρατίας, των τρομοκρατικών οργανώσεων και των κρατών που χρηματοδοτούν τις τρομοκρατικές πράξεις και ε) θα μπορέσουν να αντιμετωπιστούν αποτελεσματικά οι τυχόν απόπειρες των τρομοκρατικών οργανώσεων να αποκτήσουν δημόσια

⁷ Είναι μάλιστα χαρακτηριστική η φράση: “*one man’s terrorist is another man’s freedom fighter*” (ο τρομοκράτης για κάποιον είναι μαχητής της ελευθερίας για κάποιον άλλο), ιδίως όταν πρόκειται για περιπτώσεις λαών που διεκδικούν το δικαίωμα τους για αυτοδιάθεση, τη στιγμή που τα κράτη διστάζουν να τους το αναγνωρίσουν, ισχυριζόμενα ότι αυτοί είναι τρομοκράτες, Jeffrey Addicott (2006), «*Cases and materials on Terrorism Law*», 3rd edition, Εκδόσεις: Lawyers & Judges, σελ. 1.

νομιμοποίηση και θα αποδυναμωθεί η στήριξη αυτών που επιθυμούν να τις βοηθήσουν.⁸

Εντούτοις, η αδυναμία κατάληξης σε ένα γενικό και καθολικό ορισμό της τρομοκρατίας, δεν εμπόδισε- παραδόξως- τους διεθνείς δρώντες να υιοθετήσουν προληπτικά και κατασταλτικά μέτρα αντιμετώπισης της τρομοκρατίας, διεθνείς συμβάσεις, ψηφίσματα,⁹ αποφάσεις και να προωθήσουν συντονισμένες πολιτικές για την καταπολέμηση του φαινομένου. Το ενδιαφέρον τους για την αντιμετώπιση της τρομοκρατίας εντοπίζεται σ' αυτή που στρέφεται εναντίον του δημοκρατικά οργανωμένου κράτους και των θεσμών του, είτε πηγάζει από ιδιώτες είτε από δράση άλλου κράτους. Ο συνεχώς αυξανόμενος αριθμός, μάλιστα, των τρομοκρατικών επιθέσεων σε διασυννοριακό επίπεδο έχει μετατρέψει τον αγώνα κατά της τρομοκρατίας σε κεντρικό άξονα των διεθνών σχέσεων.

Η διεθνής συνεργασία στην καταπολέμηση της διασυννοριακής τρομοκρατίας, κυρίως μετά το μεγάλο τρομοκρατικό χτύπημα της 11^{ης} Σεπτεμβρίου 2001 στις ΗΠΑ, έχει καταστεί απαραίτητη, αφού τα κράτη αντιλήφθηκαν πως, αν ενεργήσουν από κοινού και στα πλαίσια διεθνών και ευρωπαϊκών οργανισμών, έχουν πιο αυξημένη βαρύτητα και επιρροή απ' ό,τι αν ενεργούσαν μεμονωμένα και ακολουθούσε το καθένα τη δική του πολιτική, όπως συνέβαινε τις δεκαετίες του 1960 και 1970.¹⁰ Έχει διαπιστωθεί, λοιπόν, ότι η προστασία της εθνικής ασφάλειας από την απειλή της διεθνούς τρομοκρατίας αποτελεί υπόθεση όλων μας και ως εκ τούτου απαιτείται αυξημένη επαγρύπνηση και διαρκής αναβάθμιση των νομοθετικών μέτρων.¹¹ Στην Ευρώπη η συνεργασία αυτή είναι θεσμοθετημένη, ενώ καταλυτικό ρόλο στον τομέα καταπολέμησης της τρομοκρατίας διαδραματίζουν αναμφίβολα η Ευρωπαϊκή Ένωση, το NATO, το Συμβούλιο της Ευρώπης, ο ΟΗΕ και σε μικρότερο βαθμό ο Οργανισμός για την Ασφάλεια και τη Συνεργασία στην Ευρώπη. Στην παρούσα εργασία θα μας απασχολήσει η αντιτρομοκρατική πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ενώ, μέσω της μεθόδου της συγκριτικής ανάλυσης, θα αποκτήσουμε και μια ικανοποιητική εικόνα για

⁸ Alex Schmid (2004), «*Terrorism- the definitional problem*», Case Western Reserve Journal of International Law, Vol. 36, Issue 2, p. 375-419.

⁹ Η Γενική Συνέλευση και το Συμβούλιο Ασφαλείας είχαν ήδη από τις πρώτες εμφανίσεις του φαινομένου της τρομοκρατίας ενεργό ρόλο στον τομέα καταπολέμησής του. Έχουν εγκριθεί τουλάχιστον 24 και 21 ψηφίσματα αντίστοιχα περί της τρομοκρατίας.

¹⁰ Στα πλαίσια της Ευρωπαϊκής Ένωσης, τα κράτη, στηριζόμενα σε αυτή την αντίληψη, ανέπτυξαν με την πάροδο των ετών την Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφάλειας, «η οποία δίνει τη δυνατότητα να μιλά και να ενεργεί ως μια οντότητα στις παγκόσμιες υποθέσεις», όπως αυτή της τρομοκρατίας.

¹¹ Δημόπουλος Χαράλαμπος (2006), «*Παγκοσμιοποίηση και Τρομοκρατία*», Νομική Βιβλιοθήκη.

την πολιτική αντιμετώπισης της τρομοκρατίας που έχουν υιοθετήσει οι υπόλοιποι διεθνείς δρώντες.

Κεφάλαιο 1^ο: Η τρομοκρατία στην Ευρωπαϊκή Ένωση – Ορισμός και ιστορική εξέλιξη του φαινομένου

1.1.Ο ορισμός της τρομοκρατίας από την Ευρωπαϊκή Ένωση

Η Ευρωπαϊκή Ένωση θεωρείται βασικός δρών στην ανάπτυξη των τάσεων, των πολιτικών και των μέσων για την αντιμετώπιση της διεθνούς τρομοκρατίας, καθώς τις τελευταίες δεκατίες έχει γίνει κύριος στόχος των τρομοκρατών. Η αντιτρομοκρατική πολιτική της αποτελεί μέσο υπεράσπισης της ασφάλειας των πολιτών της και των δημοκρατικών αρχών πάνω στις οποίες εδράζεται ως πολιτικό οικοδόμημα. Με το πέρασμα του χρόνου, προκειμένου η ΕΕ να υιοθετήσει μια αποτελεσματική πολιτική για την άμεση αντιμετώπιση της τρομοκρατίας και προκειμένου να αποφευχθεί αυτή στο μέλλον, προσπάθησε να ορίσει και να αποσαφηνίσει το φαινόμενο της τρομοκρατίας. Η προσπάθεια αυτή ήταν αρκετά δύσκολη, τόσο για την ίδια την Ένωση όσο και για τους άλλους διεθνείς οργανισμούς, αφού δεν υπήρχε μια σαφής και κοινή απάντηση περί του ποια συμπεριφορά πρέπει να καλύπτεται από το νομικό ορισμό της τρομοκρατίας, έτσι ώστε οι δράστες να μπορούν να διωχθούν ως τρομοκράτες.¹²

Επιπλέον, η δυσκολία προσδιορισμού ενός κοινού ορισμού της τρομοκρατίας έγκειται και στο γεγονός ότι το φαινόμενο αυτό αποτελούσε για αρκετά χρόνια ζήτημα εσωτερικής ασφάλειας των κρατών-μελών της, και το καθένα από αυτά εξέφραζε διαφορετική άποψη για τον προσδιορισμό της έννοιας της τρομοκρατίας.

Η πρώτη προσπάθεια ορισμού του φαινομένου της τρομοκρατίας αποδίδεται σε ένα διακυβερνητικό φόρουμ συνεργασίας των κρατών εκτός των επίσημων δομών της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, στην πρωτοβουλία TREVΙ (Terrorism, Radicalism, Extremism and political Violence). Το φόρουμ αυτό στηρίχτηκε στη βρετανική αντίληψη¹³, με εξαίρεση την εξίσωση της τρομοκρατίας με οποιαδήποτε

¹² Casale D. (2008), «EU Institutional and Legal Counter-Terrorism Framework», Defence Against Terrorism Review, Vol. 1, No. 1, Spring 2008, p. 49-78.

¹³ Το Ηνωμένο Βασίλειο όριζε την τρομοκρατία ως εξής: «από νομική άποψη, τρομοκρατία είναι η χρήση βίας για πολιτικούς σκοπούς και εμπεριέχει την όποια χρήση βίας με σκοπό τον εκφοβισμό του κοινού ή τμήματός του». Ο ορισμός αυτός έχει συναντήσει δριμεία κριτική για το μεγάλο εύρος του καθώς θα μπορούσε να συμπεριλάβει όλων των ειδών την πολιτική βία αλλά και μορφές συμβατικού πολέμου ή ακόμα περισσότερο ειδικές μορφές βίας, όπως είναι η περιορισμένη χρήση πυρηνικών όπλων. Με το πέρασμα του χρόνου η αντιτρομοκρατική νομοθεσία της Βρετανίας έχει υποστεί τροποποιήσεις, ώσπου το Μάρτιο του 2000 η αγγλική κυβέρνηση προώθησε έναν νέο αντιτρομοκρατικό νόμο, αφού θεωρήθηκε ότι η Βρετανία δεν αποτελεί στόχο μόνο των αντικαθεστωτικών της Βορείου Ιρλανδίας αλλά και εν γένει

μορφή πολέμου. Σύμφωνα με το TREVI, «ως τρομοκρατία ορίζεται η χρήση ή η απειλή χρήσης βίας από συγκεκριμένη ομάδα ανθρώπων για την επίτευξη πολιτικών στόχων».

Επιπλέον, την ίδια περίοδο και υπό την αιγίδα του Συμβουλίου της Ευρώπης κατέστη δυνατή η υπογραφή της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για την καταστολή της τρομοκρατίας στο Στρασβούργο στις 27 Ιανουαρίου 1977, σύμφωνα με την οποία «τα εγκλήματα της τρομοκρατίας δεν μπορούν να θεωρηθούν ως πολιτικά εγκλήματα, και, συνεπώς, να τυγχάνουν ευνοϊκότερης ποινικής μεταχείρισης». Έτσι, βάσει αυτής της Σύμβασης, οι τρομοκρατικές ενέργειες ταξινομούνται ανάμεσα σε άλλα ποινικά αδικήματα σοβαρής φύσεως. Παρά το γεγονός ότι αυτή η Σύμβαση δεν παρέχει έναν σαφή και ολοκληρωμένο ορισμό, είναι η πρώτη που απευθύνεται σε ευρεία κλίμακα τρομοκρατικών πράξεων και επιβάλλει στα κράτη την υποχρέωση να μην τις εξετάσουν ως πολιτικά εγκλήματα¹⁴, εγκλήματα συναφή με πολιτικά αδικήματα ή ως εγκλήματα εμπνεόμενα από πολιτικά κίνητρα. Όλα τα κράτη-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης έχουν επικυρώσει την ανωτέρω Σύμβαση, η οποία για περισσότερο από 24 χρόνια αποτελούσε το μοναδικό κοινό παρονομαστή στον τομέα της τρομοκρατίας.¹⁵

Τελικά, αν και το φαινόμενο της τρομοκρατίας, όπως έχει προαναφερθεί, δεν ήταν καινοφανές για την Ευρώπη, το τρομοκρατικό χτύπημα της 11^{ης} Σεπτεμβρίου 2001 στις ΗΠΑ κινητοποίησε νομοθετικά την Ευρωπαϊκή Ένωση και σήμανε νέες εξελίξεις για αυτό το φαινόμενο. Η σπουδαιότητα, βέβαια, αυτού του δραματικού γεγονότος δεν θα πρέπει να υπερεκτιμάται, αφού ήδη από το 1992 με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ είχε θεσπιστεί μια νομική βάση για την δράση της Ένωσης σε αυτό τον τομέα. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ήταν το θεσμικό όργανο που προσπάθησε να δώσει

διεθνούς τρομοκρατίας. Σύμφωνα με το νόμο αυτό, τρομοκρατία αποτελεί «η απειλή ή χρήση βίας για λόγους προώθησης πολιτικής, θρησκευτικής ή ιδεολογικής υπόθεσης, καθώς και βίαιες ενέργειες κατά ατόμων ή περιουσιών, ιδιωτικών ή δημοσίων». Ως ποινικό αδίκημα ορίζεται «η κατοχή οποιασδήποτε πληροφορίας ή στοιχείου, συμπεριλαμβανομένων και των φωτογραφιών, που θα δημιουργούσαν βάσιμες υποψίες για τη δράση των τρομοκρατών καθώς και η απόκρυψη από τις επίσημες αρχές οποιασδήποτε πληροφορίας για τρομοκρατικές δραστηριότητες».

¹⁴ Στα τέλη της δεκαετίας του 1990 εμφανίζονται παρόμοιες διατάξεις σε άλλες διεθνείς συμβάσεις για την τρομοκρατία. Η Διεθνής Σύμβαση για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας που αναφέρει στο άρθρο 2 μια λίστα τρομοκρατικών πράξεων των οποίων η χρηματοδότηση απαγορεύεται, απαιτεί από τα συμβαλλόμενα μέρη «να εξασφαλίσουν ότι οι εγκληματικές πράξεις που εμπíπτουν στην παρούσα Σύμβαση δεν δικαιολογούνται σε καμία περίπτωση από λόγους πολιτικούς, φιλοσοφικού, ιδεολογικού, φυλετικού, εθνικού ή άλλου χαρακτήρα» (άρθρο 6 της Σύμβασης). Μια παρόμοια πρόβλεψη υπάρχει και στο άρθρο 5 της Διεθνούς Σύμβασης για την καταπολέμηση των τρομοκρατικών βομβιστικών επιθέσεων που υιοθετήθηκε από τη Γενική Συνέλευση των Ηνωμένων Εθνών το 1997.

¹⁵ Dumitriu Eugenia (2004), «The E.U.'s Definition of Terrorism : The Council Framework Decision on Combating Terrorism», Special Issue, German Law Journal, Vol. 05, No. 05, p. 585-602.

απάντηση στην πολυσυζητημένη ερώτηση περί του τι είναι τρομοκρατία πριν την 11^η Σεπτεμβρίου.

Εν τέλει, η ανάγκη υιοθέτησης ενός κοινού ορισμού αλλά και ρητής μνείας της «τρομοκρατίας» ως αντικειμένου ποινικής καταστολής σε ειδικό γι' αυτή νομοθέτημα αποτυπώθηκε τόσο στην αιτιολογική έκθεση όσο και στην ίδια την απόφαση-πλαίσιο του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης¹⁶ μετά τις πιέσεις που δημιουργήθηκαν από τις επιθέσεις της 11^{ης} Σεπτεμβρίου. Αν και η πλήρης ανάλυση της εν λόγω αποφάσεως-πλαίσιο θα ακολουθήσει παρακάτω, αξίζει να αναφέρουμε ότι αυτή η απόφαση-πλαίσιο θεσπίζει τα ελάχιστα κριτήρια που περιγράφουν τα συστατικά στοιχεία του αδικήματος της τρομοκρατίας. Η νομική αυτή πράξη ορίζει την τρομοκρατία διαφοροποιώντας την από τα κοινά ή συνηθισμένα εγκλήματα, εστιάζοντας στην πρόθεση που επιδιώκει η εγκληματική πράξη. Με άλλα λόγια, ορίζει τα τρομοκρατικά αδικήματα ως «αδικήματα που διαπράττονται εκ προθέσεως από άτομο ή ομάδα κατά μίας ή περισσότερων χωρών, των θεσμών τους ή του πληθυσμού τους, με σκοπό τον εκφοβισμό τους και τη σοβαρή προσβολή ή καταστροφή των πολιτικών, οικονομικών και κοινωνικών τους δομών».¹⁷ Παράλληλα, η απόφαση-πλαίσιο καθορίζει και τρεις ακόμα κατηγορίες αδικημάτων: τα αδικήματα που σχετίζονται με μια τρομοκρατική ομάδα, υπογραμμίζοντας την ανάγκη τιμωρίας όποιου συμμετέχει σε μια τρομοκρατική ομάδα¹⁸, τα αδικήματα που συνδέονται με τρομοκρατικές ενέργειες, δηλαδή πράξεις προπαρασκευαστικές για τέλεση τρομοκρατικών εγκλημάτων¹⁹ και τέλος, συμπεριφορές που συνιστούν ηθική αυτουργία, συνέργεια ή απόπειρα τρομοκρατικών εγκλημάτων.²⁰ Ωστόσο, η γλώσσα που χρησιμοποιείται για τους ανωτέρω ορισμούς έχει χαρακτηριστεί ως περίπλοκη, ασαφής και αβέβαιη αφήνοντας περιθώρια για αποκκλίνουσες ερμηνείες των σχετικών όρων. Για παράδειγμα, φαίνεται ότι οι ταραχές στο Παρίσι και σε άλλες γαλλικές πόλεις το Νοέμβριο του 2005 θα μπορούσαν να υπαχθούν στην έννοια της τρομοκρατίας που προβλέπει η απόφαση-πλαίσιο. Πράγματι, υπήρξε εκφοβισμός του πληθυσμού, η κυβέρνηση αναγκάστηκε να ενεργήσει και οι κοινωνικές, πολιτικές και συνταγματικές δομές απειλούνταν. Παρόλα αυτά, τα γεγονότα αυτά δεν θεωρήθηκαν ως τρομοκρατικές πράξεις ούτε στη Γαλλία

¹⁶ Απόφαση-πλαίσιο του Συμβουλίου της 13^{ης} Ιουνίου 2002 για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας, 2002/475/ΔΕΥ.

¹⁷ Άρθρο 1 της απόφασης-πλαίσιο 2002/475/ΔΕΥ.

¹⁸ Άρθρο 2 της ίδιας ως άνω απόφασης-πλαίσιο.

¹⁹ Άρθρο 3 της ίδιας ως άνω απόφασης-πλαίσιο.

²⁰ Άρθρο 4 της ίδιας ως άνω απόφασης-πλαίσιο.

αλλά ούτε και στο εξωτερικό. Αυτό και μόνο το παράδειγμα αναδεικνύει τις δυσκολίες στο να υπάρξει μια σαφής αντίληψη για τη νομική έννοια της τρομοκρατίας.²¹

Εντούτοις, ο ανωτέρω κοινός ορισμός για τα κράτη-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης μπορεί να χρησιμοποιηθεί ως προηγούμενο για την ενίσχυση της αστυνομικής και δικαστικής συνεργασίας στο πλαίσιο του ενωσιακού οικοδομήματος. Οι επόμενες νομοθετικές πράξεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης, για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας, όπως η απόφαση- πλαίσιο του Συμβουλίου Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων (ΔΕΥ) του 2003 για τη δέσμευση των περιουσιακών στοιχείων των τρομοκρατών, υιοθετήθηκαν λαμβάνοντας υπόψη τον ορισμό αυτό.

Ο ορισμός αυτός που δίνει η Ευρωπαϊκή Ένωση είναι παρόμοιος με τον ορισμό της τρομοκρατίας που περιλαμβάνεται στη σχετική νομοθεσία των ΗΠΑ. Στον αμερικανικό ποινικό κώδικα,²² μάλιστα, η τρομοκρατία, υπό διεθνή και εσωτερική διάσταση, εμφανίζει ανάλογα, με τον ευρωπαϊκό ορισμό, εννοιολογικά στοιχεία. Από αυτή την άποψη διευκολύνεται και η συνεργασία των δύο εταίρων, Ευρωπαϊκής Ένωσης και ΗΠΑ, για την καταπολέμηση της διεθνούς τρομοκρατίας.²³

1.2. Ιστορικό πλαίσιο – αιτίες που οδήγησαν την Ευρωπαϊκή Ένωση να ασχοληθεί με το φαινόμενο της τρομοκρατίας

Η Ευρωπαϊκή Ένωση δεν ήρθε για πρώτη φορά αντιμέτωπη με το φαινόμενο των τρομοκρατικών επιθέσεων και απειλών την 11^η Σεπτεμβρίου 2001. Μόνο στο Ηνωμένο Βασίλειο, την Ιρλανδία και την Ισπανία έχουν προκληθεί 5.000 θάνατοι τα τελευταία τριάντα χρόνια από τρομοκρατικές επιθέσεις, ενώ πλέον μεταξύ των ετών 2009 και 2013, 1.010 επιθέσεις- αποτυχημένες ή επιτυχημένες- έχουν λάβει χώρα στα κράτη-μέλη της ΕΕ.²⁴

²¹ Casale D. (2008), «*EU Institutional and Legal Counter-Terrorism Framework*», Defence Against Terrorism Review, Vol. 1, No. 1, Spring 2008, p. 49-78.

²² Τίτλος 18, Μέρος I, Κεφάλαιο 113 Β του Αμερικανικού Ποινικού Κώδικα.

²³ Στη Σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών για την καταπολέμηση των τρομοκρατικών βομβιστικών επιθέσεων, η οποία υιοθετήθηκε από τη Γενική Συνέλευση των Ηνωμένων Εθνών στις 15/12/1997, περιλαμβάνονται μια σειρά από αδικήματα που σχετίζονται με την εκ προθέσεως και μη νόμιμη στοχοποίηση δημοσίων κτισμάτων και υποδομών, χρησιμοποιώντας εκρηκτικά ή άλλες θανατηφόρες συσκευές. Σύμφωνα δε με τον πρώην Γ. Γ. του ΟΗΕ, κ. Κόφι Ανάν: «*Τρομοκρατία αποτελεί οποιαδήποτε πράξη αποσκοπεί στην πρόκληση θανάτου ή σοβαρής σωματικής βλάβης σε πολίτες ή μη μάχιμους, στοχεύοντας στον εκφοβισμό ενός πληθυσμού ή στον εξαναγκασμό μιας Κυβερνήσεως ή ενός διεθνούς Οργανισμού να προβεί ή να αποφύγει την υλοποίηση μιας συγκεκριμένης πράξεως*».

²⁴ Delivet Philippe (2016), «*The European Union and the fight to counter-terrorism*», European issues, no. 386, 30th March 2016, Policy paper, Foundation Robert Schuman, p. 1-6.

Μετά την 11^η/9, όμως, γίνεται κατανοητό ότι το φαινόμενο της τρομοκρατίας είχε υποτιμηθεί και δεν είχε ληφθεί υπόψη η επικινδυνότητα των νέων μορφών του. Οι νέοι, δηλαδή, τρομοκράτες, συνδεδεμένοι με εξτρεμιστικές απόψεις για τις σύγχρονες δημοκρατίες, εξελίσσονταν επικίνδυνα, χρησιμοποιώντας τόσο την τεχνολογία όσο και τα διεθνή δίκτυα επικοινωνιών για τους σκοπούς των επιχειρήσεών τους, ενώ και τα μέτρα πρόληψης δεν ήταν αποτελεσματικά. Ωστόσο, οι τρομοκρατικές πράξεις στις 11 Σεπτεμβρίου φαινόταν ότι επρόκειτο να εξαπολύσουν ένα πρωτοφανές κύμα πολιτικών παρεμβάσεων εντός Ευρωπαϊκής Ένωσης. Σύμφωνα με τον Επίτροπο Δικαιοσύνης της Ευρωπαϊκής Ένωσης Vitorino, οι τρομοκρατικές επιθέσεις έχουν οδηγήσει σε ένα «τεράστιο άλμα προς τα εμπρός» για τη συνεργασία της Ευρωπαϊκής Ένωσης στον τομέα δικαιοσύνης και εσωτερικών υποθέσεων.²⁵ Οι ευρωπαϊκές προσεγγίσεις για την καταπολέμηση του εγκλήματος, ιδίως της τρομοκρατίας, θεωρήθηκαν ξαφνικά πιο εφικτές και σημαντικές. Εντούτοις, η καταπολέμηση της τρομοκρατίας δεν είναι σίγουρα ένα νέο πολιτικό ζήτημα εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης: είναι ένα θέμα κεντρικό στις αρχές της συνεργασίας για την εσωτερική ασφάλεια μεταξύ των κρατών-μελών της.

Με την απαρχή της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και συγκεκριμένα με την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Άνθρακα και Χάλυβα (ΕΚΑΧ) και της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας (ΕΟΚ) με τη Συνθήκη της Ρώμης το 1957, έως και τις πρώτες δεκαετίες, τα κράτη-μέλη επικεντρώθηκαν αποκλειστικά σε θέματα εμπορικού και οικονομικού ενδιαφέροντος. Ωστόσο, τη δεκαετία του 1970 ανέκυψαν νέα ζητήματα, τα οποία καθιστούσαν επισφαλή την ευρωπαϊκή σταθερότητα. Υπήρχε αύξηση της διασυνοριακής κινητικότητας στην ευρωπαϊκή επικράτεια, πολλοί μετανάστες έφταναν στις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης λόγω της σταθερότητας και της ευημερίας των κρατών-μελών ενώ υπήρχε και μεγάλη αύξηση στη διέλευση παράτυπων μεταναστών.²⁶

Η δεκαετία του 1970 σηματοδεύτηκε από την εντυπωσιακή αύξηση της τρομοκρατίας στην Ευρώπη και στη Μέση Ανατολή. Οι αιτίες και οι αφορμές διέφεραν από χώρα σε χώρα. Η Ευρώπη δοκιμαζόμενη από αυτό το κύμα βίας αντέδρασε τόσο σε εθνικό όσο και σε διεθνές επίπεδο. Επίσης, η τρομοκρατία διακρίθηκε σε εθνική και

²⁵ Monica DEN BOER (2003), «9/11 and the Europeanisation of anti-terrorism policy: a critical assessment», Groupement d' études et de recherches, Notre Europe, Policy Papers No 6, p. 1-25.

²⁶ Winn Neil (2003), «The European Union's external face: the 'Europeanisation of JHA and CFSP», Perspectives on European Politics and Society, Vol. 4, Issue 1, p. 147-166.

διεθνή: εθνική είναι η τρομοκρατία εντός εθνικών συνόρων των κρατών-μελών όπου οι τρομοκρατικές οργανώσεις είναι υπήκοοι της εν λόγω χώρας και τα θύματα είναι είτε υπήκοοι της ίδιας ή εκπρόσωποι άλλων κρατών και διεθνής είναι η τρομοκρατία όπου δράστες και θύματα είναι υπήκοοι διαφορετικών κρατών και το πεδίο δράσης είναι μια τρίτη χώρα.²⁷

Την ίδια δεκαετία τα περισσότερα ευρωπαϊκά κράτη αντιμετώπισαν ουσιαστικό πρόβλημα από την άνοδο των τρομοκρατικών οργανώσεων και τη δράση εξτρεμιστικών ομάδων με εθνικιστικό ή ιδεολογικό-ακροαριστερό υπόβαθρο, όπως ο IRA στο Ηνωμένο Βασίλειο, ο ETA στην Ισπανία, οι Ερυθρές Ταξιαρχίες στην Ιταλία, οι RAF στη Γερμανία²⁸, η Action Directe στη Γαλλία και η 17 Νοέμβρη και ο Επαναστατικός Λαϊκός Αγώνας στην Ελλάδα. Οι οργανώσεις αυτές υποκινούνταν από πολιτικούς σκοπούς και επεδίωκαν να πλήξουν τις δομές του κρατικού μηχανισμού και να ανατρέψουν ένα πολιτειακό σύστημα που δεν συμμεριζόταν τα «δικαιώματά τους». Μάλιστα, ορισμένες από αυτές τις ευρωπαϊκές τρομοκρατικές ομάδες, όπως η υπερ-εθνικιστική τρομοκρατική οργάνωση «Πατρίδα και Ελευθερία-ETA» στην Ισπανία, που παρακινούνταν από καθαρά πολιτικούς σκοπούς, αντιμετώπιζονταν από ορισμένες μειονότητες στις χώρες που δρούσαν ως «μαχητές της ελευθερίας» παρά ως «τρομοκράτες».²⁹

Την ίδια περίοδο, επίσης, η Ευρώπη δοκιμάστηκε και από την διεθνή ή «εισαγόμενη» τρομοκρατία της Μέσης Ανατολής. Η Μέση Ανατολή, με τις ιδιαιτερότητες της πολιτικής της, μετέφερε ορισμένες «μορφές» επίλυσης των προβλημάτων της στην Ευρώπη. Η ειδική αυτή μορφή τρομοκρατίας, χρησιμοποίησε

²⁷ Μπόση Μ. (1996), «Ελλάδα & τρομοκρατία: εθνικές και διεθνείς διαστάσεις», Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα.

²⁸ Η RAF, στα πλαίσια της διεθνιστικής της ιδεολογίας, οργάνωσε με δική της πρωτοβουλία το «Δυτικό Ευρωπαϊκό Αντάρτικο πόλεων», το ονομαζόμενο «Offensive 84/85». Η πρωτοβουλία αυτή είχε ως στόχο την επίτευξη κοινής δράσης των οργανώσεων της Ευρώπης, η οποία τελικά έφερε ορισμένα αποτελέσματα. Υπήρξε συνεργασία της RAF και της Action Directe με τελικό αποτέλεσμα τις δολοφονίες των Audran τον Ιανουάριο του 1985 και Zimmermann το Μάρτιο του ίδιου έτους. Παράλληλα, υπήρξε συνεργασία και με τους βελγικούς Cellules Communistes Combattantes (CCC) σε επίπεδο παροχής εκρηκτικών υλών και πυρομαχικών. Η προσπάθεια κοινής δράσης με την ιταλική οργάνωση Ερυθρές Ταξιαρχίες υπήρξε ανεπιτυχής, κυρίως λόγω της διάσπασης της ιταλικής οργάνωσης το 1984 και της ιδεολογικής τους διαφωνίας. Η μόνη επαφή των δύο οργανώσεων ήταν η εκδήλωση αλληλεγγύης σε γραπτό κείμενο της ιταλικής οργάνωσης όταν δύο μέλη της RAF δολοφονήθηκαν και μια δημοσίευσή της στον παράνομο τύπο της RAF. Με την πάροδο των χρόνων, η RAF διέπραξε τρομοκρατικές επιχειρήσεις και σε άλλες ευρωπαϊκές χώρες, με αποτέλεσμα τον τραυματισμό ή θάνατο αστυνομικών στην Ολλανδία και κατά μήκος των ελβετο-γερμανικών συνόρων., Μπόση Μ. (1996) «Ελλάδα και τρομοκρατία-Εθνικές και Διεθνείς Διαστάσεις», Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα.

²⁹ Keohane D. (May 2005), «The EU and counter-terrorism», Working Paper in the Centre for the European Union.

ως πεδίο δράσης της τον ευρωπαϊκό χώρο. Η Μέση Ανατολή δοκιμάστηκε -και συνεχίζει να δοκιμάζεται- από τις αραβο-ισραηλινές αντιθέσεις, αφού οι Παλαιστίνιοι, μέσω της δημιουργίας της «Οργάνωσης για την Απελευθέρωση της Παλαιστίνης-PLO» το 1964, ήρθαν σε ανοιχτές συγκρούσεις με τους Ισραηλινούς, διεκδικώντας το δικαίωμα για πατρίδα. Η τρομοκρατία, ως μέθοδος δράσης-αντίδρασης, χρησιμοποιήθηκε και από τις δύο πλευρές. Έτσι, πολύ γρήγορα η τρομοκρατία αυτή εξαπλώθηκε και στην Ευρώπη, θεωρούμενη ως ευκολότερος στόχος σε σχέση με τις ΗΠΑ,³⁰ αφού άρχισαν οι επιθέσεις κατά εβραϊκών, ισραηλινών και μη, στόχων σε ευρωπαϊκά κράτη. Αυτές οι επιχειρήσεις ή τρομοκρατικές ενέργειες είχαν σκοπό, ως επί το πλείστον, τη διεθνή δημοσιότητα και συμπαράσταση. Με την πολύχρονη δράση των δύο πλευρών και καθώς οι αριθμοί των εκατέρωθεν θυμάτων αυξάνονταν, διαμορφώθηκε ένα σκηνικό των ευρωπαϊκών κρατών όπου η προτίμησή τους τις διαμορφώσε σε κράτη- στόχους.³¹ Αποκορύφωμα αυτών των αντιπαραθέσεων υπήρξε η επίθεση της παλαιστινιακής τρομοκρατικής οργάνωσης «Μαύρος Σεπτέμβρης»³² κατά μελών της ισραηλινής αποστολής που πραγματοποιήθηκε στις 5 Σεπτεμβρίου 1972 στους θερινούς ολυμπιακούς αγώνες στο Μόναχο.³³ Έτσι, λοιπόν, στις αρχές της δεκαετίας του 1970, εξαιτίας όλων των ανωτέρω εσωτερικών και εξωτερικών απειλών, αναπτύχθηκαν κοινές πολιτικές διακυβερνητικής υφής στο περιθώριο των θεσμών της Κοινότητας, κάτι το οποίο συνεχίστηκε μέχρι και τη δεκαετία του 1990, καθώς η τρομοκρατία αντιμετωπιζόταν ως ένα ζήτημα αποκλειστικά εσωτερικής ασφάλειας των κρατών-μελών. Τα ευρωπαϊκά κράτη θεωρούσαν, δηλαδή, ότι η διαφύλαξη της εθνικής

³⁰ Ο καθηγητής Walter Laqueur παρατηρεί «Το κράτος του Ισραήλ είναι δύσκολος στόχος και οι τρομοκράτες, εξάγοντας το σωστό συμπέρασμα ότι οι Αμερικανοί θα αντιδράσουν βίαια εάν μεταφερθούν οι επιχειρήσεις τους στις ακτές της Αμερικής, προτιμούν ευκολότερους στόχους, όπως είναι οι στόχοι της Ευρώπης».

³¹ Οι χώρες της Ευρώπης που στιγματίστηκαν περισσότερο από την εισαγόμενη τρομοκρατία κατά το διάστημα 1969-1981 ήταν η Ιταλία, η Γερμανία και η Γαλλία. Η κορύφωση των διεθνών τρομοκρατικών επιθέσεων στη Γερμανία κορυφώθηκε τα έτη 1970, 1972 και 1979, στην Ιταλία τα έτη 1973 και 1976, ενώ στη Γαλλία τα έτη 1973, 1978, 1980 και 1982. Οι επιθέσεις κατά ισραηλινών στόχων (πρεσβείες, κτίρια εταιρειών, κατοικίες, οχήματα, συναγωγές) στην Ευρώπη κατά τα έτη 1980-1985 έλαβαν χώρα σε μεγάλο βαθμό στην Αγγλία και έπειτα στη Γαλλία αλλά σε πολύ μικρότερο συγκριτικά ποσοστό.

³² Επρόκειτο για την απαγωγή Ισραηλινών αθλητών από το Ολυμπιακό χωριό του Μονάχου, που κατέληξε στο θάνατο συνολικά 12 ανθρώπων. Ο Μαύρος Σεπτέμβρης ήταν μια ομάδα που είχε αποσπαστεί από την παλαιστινιακή Φατάχ και διεξήγαγε μια σειρά επιθέσεων ως τη διάλυσή της με επέμβαση της Φατάχ το 1974, ανάμεσά του και η επίθεση σε επιβάτες που περίμεναν να επιβιβαστούν σε πτήση από Αθήνα προς Νέα Υόρκη τον Αύγουστο του 1973.

³³ Αυτή η επίθεση ώθησε και τον Οργανισμό Ηνωμένων Εθνών να ασχοληθεί με τη μεσανατολική τρομοκρατία. Έτσι, ο γενικός γραμματέας του ΟΗΕ Kurt Waldheim, μόλις λίγες ημέρες μετά την επίθεση, ήτοι στις 8 Σεπτεμβρίου 1972, ζήτησε να ενσωματωθεί στην ημερήσια διάταξη της Γενικής Συνέλευσης το θέμα της τρομοκρατίας με τίτλο «Measures to prevent terrorism and other forms of violence which endanger or take innocent human lives or jeopardize fundamental freedoms».

ασφάλειας και η προστασία των πολιτών τους από τους τρομοκράτες ανήκε στην αρμοδιότητα των κρατών και αναγόταν στον πυρήνα της εθνικής τους κυριαρχίας. Έτσι, λοιπόν, από αυτό το χρονικό σημείο άρχισε να αναπτύσσεται σταδιακά η αντιτρομοκρατική πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Η Ευρωπαϊκή Ένωση αντιμετώπισε εξ αρχής το φαινόμενο της τρομοκρατίας, όπως αυτό εκδηλώθηκε τόσο πριν όσο και μετά κυρίως τις τρομοκρατικές επιθέσεις της 11^{ης}/9, ως ποινικό αδίκημα και συνεπώς, η τρομοκρατία θα έπρεπε να αντιμετωπιστεί με τα μέσα του ποινικού δικαίου.³⁴ Αυτό αποτέλεσε τη δικαιολογητική βάση για την υιοθέτηση μιας σειράς πρωτοβουλιών στο χώρο του ποινικού δικαίου και μάλιστα σε μια εποχή που δεν είχε ακόμα μεταβιβαστεί ποινική εξουσία στα ευρωπαϊκά όργανα. Χρησιμοποιήθηκε μαζί με την καταπολέμηση του οργανωμένου εγκλήματος ως ενοποιητικός μοχλός ή κινητήριο άξονας για την ανάπτυξη κοινών πολιτικών στον ευρύτερο τομέα της πρόληψης και της δίωξης του εγκλήματος αλλά και για την ολοένα στενότερη συνεργασία των κρατών-μελών στον μετέπειτα τομέα της δικαστικής συνεργασίας για ποινικές υποθέσεις.³⁵ Όπως θα αναλυθεί και παρακάτω, ιδίως μετά την 11/9, η Ευρωπαϊκή Ένωση κατάφερε να τυποποιήσει τα αδικήματα που συνιστούν τρομοκρατικές πράξεις με ενιαίο τρόπο, προσδιορίζοντας την έννοια της τρομοκρατίας. Επίσης, υιοθέτησε εργαλεία, όπως το ευρωπαϊκό ένταλμα σύλληψης, και πολιτικές που διευκολύνουν και ενισχύουν τη συνεργασία των κρατών-μελών στο δικαστικό τομέα για μια ενιαία πολιτική καταπολέμησης της τρομοκρατίας μέσω του ποινικού δικαίου.

Κεφάλαιο 2^ο: Η νομική βάση της δράσης της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην καταπολέμηση της τρομοκρατίας

2.1. Από την εξω-κοινοτική πρωτοβουλία Trevi στη Συνθήκη της Νίκαιας

Τη δεκαετία του 1970 τα κράτη-μέλη των τότε Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων ανέπτυξαν διακυβερνητικές διαβουλεύσεις και μηχανισμούς συνεργασίας μεταξύ τους σε θέματα που αφορούσαν την εξωτερική πολιτική και τη δικαστική συνεργασία, συμπεριλαμβανομένων θεμάτων σχετικά με την τρομοκρατία. Από τυπικής άποψης, οι δραστηριότητες αυτές πραγματοποιήθηκαν εκτός του θεσμικού πλαισίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων. Ο πρώτος από αυτούς τους μηχανισμούς ήταν η Ευρωπαϊκή

³⁴ Coolsaet Rik (2010), «*EU counterterrorism strategy: value added or chimera?*», *International Affairs* 86: 4, p. 857-873.

³⁵ Συμεωνίδου-Καστανίδου Ε. (2007), «*Οργανωμένο έγκλημα και τρομοκρατία, σύγχρονες εξελίξεις στην ευρωπαϊκή και ελληνική έννομη τάξη*», 2^η έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, σελ. 1.

Πολιτική Συνεργασίας, η οποία ιδρύθηκε το 1970.³⁶ Αποτυπώθηκε στην Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη το 1986.³⁷ Επιπλέον, τον ίδιο χρόνο, δημιουργήθηκε μια ομάδα εργασίας της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Συνεργασίας προκειμένου να εξετάσει τις πολιτικές και νομικές πτυχές της διεθνούς τρομοκρατίας.³⁸

Ο δεύτερος και πιο σημαντικός μηχανισμός, που σηματοδότησε την αρχή της σύγχρονης ευρωπαϊκής αντιτρομοκρατικής εποχής, ήταν η εξαμηνιαία συνάντηση των Υπουργών Εσωτερικών Υποθέσεων και Δικαιοσύνης των κρατών-μελών που συστάθηκε με απόφαση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου το Δεκέμβριο του 1975. Αυτός ο μηχανισμός έγινε γνωστός ως η πρωτοβουλία Trevi (Terrorism, Radicalism, Extremism and Violence International), η οποία επιβεβαίωσε την άτυπη επέκταση της συνεργασίας των κρατών-μελών σε θέματα κοινού ενδιαφέροντος, τα οποία μέχρι εκείνη τη στιγμή διέφευγαν του συμβατικού κοινοτικού πλαισίου δράσης, όπως ήταν το ζήτημα της τρομοκρατίας. Σχετικές συζητήσεις είχαν ήδη ξεκινήσει τα έτη 1971 και 1972. Η πρωτοβουλία Trevi σχηματοποιήθηκε κατόπιν βρετανικής πρωτοβουλίας.³⁹

Η πρωτοβουλία Trevi βασίστηκε στην διακυβερνητική συνεργασία μεταξύ των τότε 12 κρατών-μελών, σε άτυπες συναντήσεις των Υπουργών Εσωτερικών των κρατών-μελών, χωρίς την παρουσία των επίσημων θεσμικών οργάνων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, ήτοι της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Η ευθύνη της ομάδας Trevi περιοριζόταν έναντι του Συμβουλίου των Υπουργών και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή δεν εκπροσωπείτο σε καμία από τις συνεδριάσεις της. Στις 29 Ιουνίου 1976 -στο Λουξεμβούργο- σε μια συνάντηση Υπουργών Εσωτερικών, συστάθηκε και τέθηκε σε λειτουργία και μια ειδικότερη ομάδα (Trevi I) για την αντιμετώπιση της τρομοκρατίας μέσω της ανταλλαγής πληροφοριών και την προώθηση αμοιβαίας συνδρομής στην τρομοκρατία και το οργανωμένο

³⁶ Η απόφαση για τη δημιουργία της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Συνεργασίας υιοθετήθηκε από τους Υπουργούς Εξωτερικών των κρατών-μελών στις 27 Οκτωβρίου 1970.

³⁷ Προβλέφθηκε στον Τίτλο III, άρθρο 30 σχετικά με την ευρωπαϊκή συνεργασία στη σφαίρα της εξωτερικής πολιτικής. Η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη τέθηκε σε ισχύ την 1^η Ιουλίου 1987.

³⁸ Wouters J. & Naert F. (January 2003), «*The European Union and 'September 11'*», Institute for International Law, K.U. Leuven, Faculty of Law, Working Paper No 40, p. 1-46.

³⁹ Στο Συμβούλιο των Υπουργών που έλαβε χώρα στη Ρώμη το Δεκέμβριο του 1975, ο Γραμματέας Εξωτερικών Υποθέσεων του Ηνωμένου Βασιλείου πρότεινε και οι Υπουργοί συμφώνησαν να δημιουργηθεί και μια ειδική ομάδα εργασίας για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα.

έγκλημα,⁴⁰ αποτελούμενη από αστυνομικούς υπαλλήλους των κρατών-μελών.⁴¹ Το έργο της περιβλήθηκε του μανδύα της μυστικότητας. Η ομάδα Trevi, που θεωρήθηκε ο πρόδρομος του τρίτου πυλώνα - επίσης διακυβερνητικός τομέας- της Συνθήκης του Μάαστριχτ, είχε εστιάσει στη διασυνοριακή μάχη κατά των τρομοκρατικών οργανώσεων, οι οποίες προσπαθούσαν να αποσταθεροποιήσουν τα περισσότερα κράτη-μέλη της Ευρωπαϊκής Κοινότητας εκείνη την περίοδο και ειδικότερα τη Γερμανία, την Ιταλία και το Ηνωμένο Βασίλειο. Παρόλα αυτά, η ομάδα Trevi είχε μια δομή διακυβερνητικής συνεργασίας, όπως αναφέρθηκε και ανωτέρω, χωρίς νομική βάση στη Συνθήκη, χωρίς περαιτέρω αρμοδιότητες εκτός της ανταλλαγής πληροφοριών, χωρίς μόνιμη δομή και φυσικά χωρίς να έχει στη διάθεσή της τα απαραίτητα οικονομικά μέσα. Η ομάδα Trevi διήρκησε μέχρι το 1992, καθότι με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ και τον τρίτο πυλώνα το ρόλο της ανέλαβαν τα θεσμικά όργανα της Ένωσης.⁴²

Λίγο αργότερα, ακολούθησε η -επίσης- εξωκοινοτική πρωτοβουλία για την υπογραφή της συμφωνίας του Σένγκεν το 1985 από το Βέλγιο, την Ολλανδία, το Λουξεμβούργο, τη Γαλλία και την τότε Δυτική Γερμανία. Πρόκειται για μια διακυβερνητική συμφωνία, που είχε ως στόχο την κατάργηση όλων των εσωτερικών συνόρων μεταξύ των συμμετεχόντων κρατών υπέρ ενιαίων εξωτερικών συνόρων, για τη διευκόλυνση της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων και με παράλληλη ενίσχυση των ελέγχων στα κοινά εξωτερικά σύνορα. Η συμφωνία αυτή δεν ασχολείται ειδικά με την τρομοκρατία, θεσμοθέτησε, όμως, ενισχυμένη αστυνομική, δικαστική και συνοριακή συνεργασία σε όλη την Ευρώπη.⁴³ Συνδέεται άρρηκτα με τη φύση και το περιεχόμενο του ευρωπαϊκού εγχειρήματος, ως «παράπλευρη συνέπεια» της

⁴⁰ Bunyan Tony (1993), «*Trevi, Europol and the European state*», *Statewatching the new Europe*, p. 1-15.

⁴¹ Παράλληλα, με την ομάδα Trevi 1 που ήταν υπεύθυνη για τη λήψη μέτρων στον τομέα καταπολέμησης της τρομοκρατίας, στην ίδια συνάντηση των Υπουργών Εσωτερικών στο Λουξεμβούργο αποφασίστηκε και η δημιουργία ακόμα τεσσάρων ομάδων εργασίας Trevi για άλλους τομείς ευρωπαϊκού ενδιαφέροντος: η ομάδα Trevi 2 για επιστημονική και τεχνική γνώση και εκπαίδευση της αστυνομίας, η ομάδα Trevi 3 που ήταν υπεύθυνη για την ασφάλεια πολιτικών αερομεταφορών και ενσωματώθηκε στη συνέχεια στην ομάδα Trevi 1 για την τρομοκρατία, η ομάδα Trevi 4 για την ασφάλεια στις πυρηνικές εγκαταστάσεις και μεταφορές και η ομάδα Trevi 5 για μέτρα αντιμετώπισης σε περίπτωση έκτακτων αναγκών, όπως καταστροφές και πρόληψη πυρκαγιών.

⁴² Monar J. (2008), «*The European Union's response to 11 September 2001: Bases for action, performance and limits*», Sussex European Institute, University of Sussex (UK), p. 1-19.

⁴³ Coolsaet Rik (2010), «*EU counterterrorism strategy: value added or chimera?*», *International Affairs* 86: 4, p. 857-873.

εγκαθίδρυσης της εσωτερικής αγοράς με την κατάργηση των εσωτερικών συνόρων και την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων.

Στη συνέχεια, εξαιτίας των μαζικών προκλήσεων (τρομοκρατικές επιθέσεις και αύξηση της διασυνοριακής εγκληματικότητας και των μεταναστευτικών και προσφυγικών ροών) κρίθηκε αναγκαία η υιοθέτηση ενός συστήματος διακυβέρνησης με «μονιμότερο» χαρακτήρα, βασισμένο στο πρωτογενές δίκαιο της Ένωσης, που να ανταποκρινόταν στις προκλήσεις ενός ραγδαίως μεταβαλλόμενου κόσμου.⁴⁴ Έτσι, το 1993, η ομάδα Trevi καθώς και άλλοι ευρωπαϊκοί θεσμοί, που ασχολούνταν με ζητήματα δικαστικής, τελωνειακής και μεταναστευτικής φύσεως, ενσωματώθηκαν σε μια νέα ενιαία διάρθρωση υπό τον Τίτλο VI της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση. Ήταν η πρώτη φορά που η δράση της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην καταπολέμηση της διεθνούς τρομοκρατίας τέθηκε σε νομική βάση, μια βάση που ενισχύθηκε και διευρύνθηκε με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ. Με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ δημιουργήθηκαν τρεις πυλώνες, αυτός των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (πρώτος πυλώνας), της Κοινής Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφάλειας (ΚΕΠΠΑ-δεύτερος πυλώνας) και της συνεργασίας στους τομείς της Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων (άρθρα K-K9- τρίτος πυλώνας). Στον τρίτο πυλώνα ορίστηκαν ως «θέματα κοινού ενδιαφέροντος» η πολιτική του ασύλου, οι κανόνες που διέπουν τη διέλευση προσώπων από τα εξωτερικά σύνορα των κρατών-μελών και τον έλεγχό τους, η πολιτική μετανάστευσης, η καταπολέμηση της τοξικομανίας, η καταπολέμηση της απάτης διεθνούς κλίμακας, η δικαστική συνεργασία σε αστικές και ποινικές υποθέσεις, η τελωνειακή συνεργασία και η αστυνομική συνεργασία για την πρόληψη και την καταπολέμηση της τρομοκρατίας, του λαθρεμπορίου ναρκωτικών και άλλων σοβαρών μορφών διεθνούς εγκληματικότητας, συμπεριλαμβανομένων, εν ανάγκη, ορισμένων πτυχών τελωνειακής συνεργασίας σε συνδυασμό με τη διοργάνωση, σε επίπεδο Ένωσης, ενός συστήματος ανταλλαγής πληροφοριών στα πλαίσια Ευρωπαϊκής Αστυνομικής Υπηρεσίας (Europol).⁴⁵ Ουσιαστικά, η Συνθήκη έφερε τις υπάρχουσες μορφές διακυβερνητικής συνεργασίας υπό την αιγίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης.⁴⁶

⁴⁴ Περράκης Στ. (επιμ.), «Ο Χώρος Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης. Από το Τάμπερε στη Χάγη και επέκεινα», Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2007.

⁴⁵ Άρθρο K. 1 της Συνθήκης του Μάαστριχτ.

⁴⁶ Kaunert Chr. (2009), «The external Dimension of EU counter-terrorism relations: competences, interests and institutions», Terrorism and Political Violence, Journal, Vol. 22, Issue 1, p. 1-43.

Ένας από τους πιο σημαντικούς και θεμελιώδεις στόχους της Συνθήκης του Μάαστριχτ αποτυπωνόταν στο άρθρο 2 αυτής, σύμφωνα με το οποίο η Ένωση έθετε ως στόχο τη διατήρηση και την ανάπτυξη της ίδιας σε ένα χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης. Αυτή η εσωτερική ασφάλεια της ίδιας της Ένωσης, που τέθηκε ως πρωταρχικός στόχος, έγινε πιο ξεκάθαρη και στοχευμένη με το άρθρο 29 της Συνθήκης, όπως τροποποιήθηκε με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ στις 2 Οκτωβρίου 1997. Βάσει του άρθρου αυτού ένας από τους βασικούς στόχους της Ένωσης ήταν *«να παρέχει στους πολίτες της υψηλό επίπεδο προστασίας εντός ενός χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης, με την ανάπτυξη από κοινού δράσης μεταξύ των κρατών-μελών στον τομέα της αστυνομικής και δικαστικής συνεργασίας σε ποινικές υποθέσεις»*. Επιπλέον, στο ίδιο άρθρο αναφερόταν ρητά ότι ο στόχος αυτός επιτυγχάνεται με την πρόληψη και την καταπολέμηση της εγκληματικότητας οργανωμένης ή μη, ιδίως της τρομοκρατίας ως μιας μορφής σοβαρού εγκλήματος μέσω της ανάπτυξης κοινών δράσεων με 3 διαφορετικούς τρόπους: πρώτον, στενότερη συνεργασία μεταξύ των αστυνομικών δυνάμεων, των τελωνειακών και άλλων αρμόδιων αρχών στα κράτη-μέλη, συμπεριλαμβανομένης της Europol, δεύτερον, στενότερη συνεργασία μεταξύ δικαστικών και άλλων αρμοδίων αρχών των κρατών-μελών και τρίτον, προσέγγιση, όπου ήταν αναγκαίο, των κανόνων σε ποινικές υποθέσεις στα κράτη-μέλη που περιελάμβαναν την προοδευτική θέσπιση μέτρων για τον καθορισμό ελάχιστων κανόνων ως προς τα στοιχεία της αντικειμενικής υποστάσεως των αξιοποιώνων πράξεων και τις ποινές στους τομείς της οργανωμένης εγκληματικότητας, της τρομοκρατίας και της παράνομης διακίνησης ναρκωτικών.⁴⁷ Για τη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση η τρομοκρατία αποτελεί, λοιπόν, έγκλημα και πρέπει να καταπολεμηθεί. Στο σημείο αυτό, βέβαια, να επισημανθεί ότι η τρομοκρατία διαχωρίζεται ξεκάθαρα από το οργανωμένο έγκλημα και η βασική τους διαφορά έγκειται στους στόχους που αυτά τα αδικήματα έχουν θέσει. Το οργανωμένο έγκλημα γενικά σχετίζεται με οικονομικούς σκοπούς ενώ η τρομοκρατία θεωρείται ότι έχει πολιτικά κίνητρα.⁴⁸ Το άρθρο αυτό συνεπάγεται, λοιπόν, την ανάπτυξη μιας αποτελεσματικής δράσης για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας σε ευρωπαϊκό επίπεδο.

⁴⁷ Άρθρο 31 περ. ε' της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, όπως τροποποιήθηκε με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ.

⁴⁸ Lugna L. (2006), «*Institutional framework of the European Union Counter-Terrorism Policy Setting*», *Baltic Security & Defence Review*, Vol. 8, p. 101-127.

Με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ επήλθαν ριζικές αλλαγές στη διακυβερνητική συνεργασία στη Δικαιοσύνη και τις Εσωτερικές Υποθέσεις.⁴⁹ Ειδικότερα, η Συνθήκη του Άμστερνταμ απέβλεπε στην προοδευτική καθιέρωση ενός Χώρου Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης, ανάγοντάς τον, μάλιστα, σε στόχο της Ευρωπαϊκής Ένωσης,⁵⁰ θεσμοθετώντας την ανάπτυξη ενός ιδιότυπου νομικού συστήματος. Επιπλέον, ενσωματώθηκε το κεκτημένο Σένγκεν στην έννομη τάξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης με Πρωτόκολλο προσαρτημένο στη Συνθήκη και ορισμένοι σημαντικοί τομείς που μέχρι τότε ενέπιπταν στον τρίτο πυλώνα, όπως το άσυλο, η μετανάστευση, η δικαστική συνεργασία σε αστικές υποθέσεις και η διέλευση εξωτερικών συνόρων, εντάχθηκαν στον πρώτο πυλώνα, όπου εφαρμοζόταν η κοινοτική μέθοδος. Στον τρίτο πυλώνα, όπου εφαρμοζόταν η διακυβερνητική μέθοδος, παρέμεινε η δικαστική συνεργασία σε ποινικές υποθέσεις.

Παρόλο που οι ανωτέρω αρμοδιότητες δράσης παρέμειναν στη σφαίρα της διακυβερνητικής μεθόδου του Τίτλου IV της Συνθήκης, προσέφεραν σημαντικές δυνατότητες για αυξημένη συνεργασία μεταξύ εθνικής αστυνομίας και δικαστικών αρχών, ενδυνάμωση του ρόλου της Ευροπόλ και εναρμόνιση μεταξύ των εθνικών ποινικών νόμων στον σπουδαίο τομέα καταπολέμησης της τρομοκρατίας.

Τουλάχιστον δύο από τις κοινοτικοποιημένες περιοχές είχαν ιδιαίτερη σημασία και για τα μέτρα τα οποία λαμβάνονταν για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας: τα πρότυπα και οι διαδικασίες που έπρεπε να ακολουθηθούν από τα κράτη-μέλη κατά τη διενέργεια ελέγχων στα εξωτερικά σύνορα και οι κανόνες για θεωρήσεις (visa) για διαμονή όχι μεγαλύτερη από 3 μήνες, συμπεριλαμβανομένης και μιας λίστας τρίτων χωρών των οποίων οι υπήκοοι έπρεπε να κατέχουν την απαραίτητη θεώρηση (visa), όταν διέσχιζαν τα εξωτερικά σύνορα.

Αξίζει να αναφερθεί ότι οι διαφορές στη διαδικασία λήψης των αποφάσεων και στα νομικά μέσα που χρησιμοποιούνταν στον πρώτο και στον τρίτο πυλώνα καθιστούσαν δυσχερή μια πιο ολοκληρωμένη διατομεακή δράση της Ένωσης για την

⁴⁹ Ο τομέας των πολιτικών ΔΕΥ αναδείχθηκε σε κεντρικό ζήτημα της Διακυβερνητικής Διάσκεψης του 1996-1997 και αποτέλεσε τον τομέα πολιτικής που ενισχύθηκε περισσότερο από τη Συνθήκη του Άμστερνταμ.

⁵⁰ Τροποποιημένο άρθρο Β : Η Ένωση θέτει ως στόχο «να διατηρήσει και να αναπτύξει την Ένωση ως χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης μέσα στον οποί εξασφαλίζεται η ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων σε συνδυασμό με κατάλληλα μέτρα όσον αφορά τους ελέγχους στα εξωτερικά σύνορα, το άσυλο, τη μετανάστευση και την πρόληψη και καταστολή της εγκληματικότητας».

καταπολέμηση της τρομοκρατίας.⁵¹ Χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι η επιλογή του είδους του νομοθετικού μέσου στους δύο πυλώνες. Στον πρώτο πυλώνα όπου κοινοτικοποιούνταν οι πολιτικές, βασικά νομοθετικά μέσα ήταν οι κανονισμοί και οι οδηγίες, ενώ στον διακυβερνητικό τρίτο πυλώνα, στον οποίο εντασσόταν και η τρομοκρατία, ήταν η απόφαση-πλαίσιο, η οποία και εισήχθη ως νομικό εργαλείο με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ.⁵² Με την απόφαση-πλαίσιο τα κράτη-μέλη δεσμεύονταν ως προς τα έννομα αποτελέσματα όσον αφορά τον επιδιωκόμενο σκοπό εφόσον την ενσωμάτωναν στην εθνική έννομη τάξη τους, αλλά η επιλογή του μέσου εφαρμογής επαφίετο στα ίδια τα κράτη-μέλη. Επιπλέον, η ομοφωνία που επικρατούσε στον τρίτο πυλώνα, ως διαδικασία λήψης των αποφάσεων, σε αντιδιαστολή με την ειδική πλειοψηφία του κοινοτικού πυλώνα, καθιστούσε την όλη διαδικασία πιο δυσκίνητη, χρονοβόρα και ανεπαρκώς προσαρμοσμένη στην ταχεία δράση για απάντηση στις τρομοκρατικές απειλές. Αναμφίβολα και ο περιορισμένος ρόλος του τότε ΔΕΚ αποτέλεσε εμπόδιο για την αποτελεσματική καταπολέμηση του διασυνοριακού εγκλήματος, συμπεριλαμβανομένης της τρομοκρατίας, και συνεπώς και για την εμπέδωση της ασφάλειας δικαίου.

Με γνώμονα τη διασυνοριακή διάσταση απειλών που τέθηκαν από τη διεθνή τρομοκρατία, θα πρέπει να αναφερθεί ότι οι διατάξεις που αφορούσαν την Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφάλειας (ΚΕΠΠΑ) αποτελούσαν νομική βάση για τη δράση της Ευρωπαϊκής Ένωσης στον τομέα καταπολέμησης της τρομοκρατίας. Ο στόχος της ΚΕΠΠΑ να ενδυναμώσει την ασφάλεια της Ένωσης με όλους τους τρόπους αποτελούσε επαρκή βάση όχι μόνο για τη χρήση των συγκεκριμένων μέσων της ΚΕΠΠΑ που απαριθμούνταν στο άρθρο 12 της Συνθήκης, όπως κοινές στρατηγικές, κοινές δράσεις για την καταπολέμηση της διεθνούς τρομοκρατίας αλλά και -μέσω των άρθρων 301 και 60 της Συνθήκης- για τη χρήση εξωτερικών οικονομικών μέσων για κυρώσεις, ζήτημα το οποίο θα μας απασχολήσει στη συνέχεια της παρούσας εργασίας.⁵³ Ωστόσο, θα πρέπει να τονιστεί ότι τα μέσα αυτά, πλην λίγων

⁵¹ Lugna L. (2006), «*Institutional framework of the European Union Counter-Terrorism Policy Setting*», *Baltic Security & Defence Review*, Vol. 8, p. 101-127.

⁵² Σύμφωνα με το άρθρο 32 (2) (β) της ΣΕΕ «*οι αποφάσεις-πλαίσιο δύνανται να υιοθετηθούν για το σκοπό προσέγγισης των νομοθεσιών των κρατών-μελών*».

⁵³ Monar J. (2008), «*The European Union's response to 11 September 2001: Bases for action, performance and limits*», *Sussex European Institute, University of Sussex (UK)*, p. 1-19.

εξαιρέσεων, υπόκειντο σε ένα σημαντικό περιορισμό: την ανάγκη ομόφωνης απόφασης του Συμβουλίου.

Παρατηρείται, λοιπόν, ότι η πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας δεν ήταν από μόνη της μια σαφώς και ξεκάθαρα καθορισμένη περιοχή, αφού περιελάμβανε πτυχές όλων σχεδόν των παραδοσιακών τομέων πολιτικής οι οποίοι με τις διαφορές και τις ιδιαιτερότητές τους καλούνταν να αντιμετωπίσουν συντονισμένα το φαινόμενο της διεθνούς τρομοκρατίας.

Με τη Συνθήκη της Νίκαιας, παρά το γεγονός ότι δεν προβλεπόταν επέκταση των αρμοδιοτήτων της Ένωσης όσον αφορά το χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης, προσδιορίστηκαν νέες μορφές συνεργασίας στον τομέα του οργανωμένου εγκλήματος και ενισχύθηκαν τα μέσα για τη λειτουργία της συνεργασίας μέσω της Ευρωπαϊκής Μονάδας Δικαστικής Συνεργασίας (Eurojust), για την οποία θα γίνει αναφορά και στη συνέχεια της παρούσας εργασίας.

2.2. Η καθοριστική συμβολή της Συνθήκης της Λισαβόνας

Μετά την απόρριψη της Ευρωπαϊκής Συνταγματικής Συνθήκης, στην οποία δόθηκε ιδιαίτερη προσοχή στην ενίσχυση του χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης, λόγω της ιδιαίτερης πολιτικής ευαισθησίας στα θέματα του οργανωμένου εγκλήματος και της τρομοκρατίας, το επόμενο σημαντικό βήμα στον τομέα της δικαιοσύνης και των εσωτερικών έγινε με την υπογραφή της Συνθήκης της Λισαβόνας το 2007 που τέθηκε σε ισχύ το 2009. Με τη Συνθήκη αυτή επήλθαν ρηξικέλευθες μεταβολές και οι πτυχές που σχετίζονται με το χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης είναι ανάμεσα σε αυτές που ενισχύονται περισσότερο.

Με τη Συνθήκη της Λισαβόνας καταργούνται οι τρεις πυλώνες και ο χώρος ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης αντιμετωπίζεται ενιαία. Πλέον, τα θέματα και οι τομείς που αποτελούσαν μέχρι πρότινος τον τρίτο πυλώνα, συμπεριλαμβανομένης της τρομοκρατίας, παύουν να λειτουργούν διακυβερνητικά και ακολουθούν την κοινοτική διαδικασία. Συνεπώς, για τη διαδικασία λήψης των αποφάσεων απαιτείται η ειδική πλειοψηφία και όχι η ομοφωνία, όπως αυτή απαιτείτο μέχρι και τη Συνθήκη του Άμστερνταμ, ακολουθείται η συνήθης νομοθετική διαδικασία και νομικό εργαλείο αποτελούν πλέον οι κανονισμοί και οι οδηγίες σε αντικατάσταση με τις προϊσχύουσες αποφάσεις-πλαίσιο. Αναμφίβολα, στις ουσιαστικές θεσμικές μεταβολές των κανόνων λειτουργίας της ενωσιακής δικαστικής συνεργασίας σε ποινικές υποθέσεις ιδιαίτερη

θέση κατέχει η διεύρυνση των αρμοδιοτήτων του ΔΕΕ. Η δικαιοδοσία του πλέον είναι υποχρεωτική και ως εκ τούτου, τα μέτρα που λαμβάνει η Ευρωπαϊκή Ένωση στο πεδίο αυτό υπάγονται πλέον σε όλα εκείνα τα ένδικα βοηθήματα και μέσα που συνθέτουν το σύστημα δικαιοδοτικού ελέγχου της Ένωσης.⁵⁴ Επίσης, η Ευρωπαϊκή Ένωση έχει συντρέχουσα αρμοδιότητα, βάσει άρθρου 4 παρ. 2 ι της ΣΛΕΕ, με τα κράτη-μέλη στο χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης.

Σύμφωνα με τη γενική διάταξη του άρθρου 67 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η Ένωση *«καταβάλλει προσπάθεια για να εξασφαλίσει ένα υψηλό επίπεδο ασφάλειας με τη θέσπιση μέτρων πρόληψης και καταστολής της εγκληματικότητας, του ρατσισμού και της ξενοφοβίας, μέτρων συντονισμού και συνεργασίας μεταξύ αστυνομικών και δικαστικών αρχών και λοιπών αρμοδίων αρχών καθώς και με την αμοιβαία αναγνώριση των δικαστικών αποφάσεων σε ποινικές υποθέσεις και, εάν χρειάζεται, την προσέγγιση των ποινικών νομοθεσιών»*, ενώ περαιτέρω νομική βάση για δράση της Ευρωπαϊκής Ένωσης στον τομέα καταπολέμησης της τρομοκρατίας αποτελεί και το άρθρο 83 παρ. 1 της Συνθήκης, σύμφωνα με το οποίο το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο -ως συν-νομοθέτης πλέον- και το Συμβούλιο μπορούν να θεσπίζουν ελάχιστους κανόνες για τον ορισμό των ποινικών αδικημάτων και των κυρώσεων, στους τομείς της ιδιαίτερας σοβαρής εγκληματικότητας με διασυνοριακή διάσταση, η οποία απορρέει ιδίως από τη φύση ή τις επιπτώσεις των αδικημάτων αυτών ή λόγω ειδικής ανάγκης να καταπολεμούνται σε κοινή βάση. Ρητώς αναφέρεται μεταξύ άλλων εγκλημάτων και η τρομοκρατία, η οποία πέραν πάσης αμφιβολίας έχει διασυνοριακή διάσταση και απαιτεί τη συντονισμένη δράση όλων των κρατών-μελών για την καταπολέμησή της.

Πέραν των ανωτέρω, ποινική εξουσία έχει κατ' ουσίαν η Ευρωπαϊκή Ένωση για την τρομοκρατία και βάσει του άρθρου 75 της ΣΛΕΕ, σύμφωνα με το οποίο, ως προς την πρόληψη της τρομοκρατίας και των συναφών δραστηριοτήτων, καθώς και την καταπολέμησή τους, οι δυο συν-νομοθέτες της ΕΕ, εφόσον αυτό απαιτείται προς εξασφάλιση της ελευθερίας, της ασφάλειας και της δικαιοσύνης στον ευρωπαϊκό χώρο, αποφασίζουν μέσω κανονισμών σύμφωνα με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία, ορίζουν πλαίσιο διοικητικών μέτρων για τις κινήσεις κεφαλαίων και πληρωμών, όπως τη δέσμευση κεφαλαίων, χρηματοοικονομικών περιουσιακών στοιχείων ή

⁵⁴ Άρθρα 258-260, 263 και 267 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

οικονομικών πόρων που ανήκουν ή βρίσκονται στην κατοχή φυσικού ή νομικού προσώπου, ομάδας ή μη κρατικής οντότητας. Επίσης, μετά από πρόταση της Επιτροπής, το Συμβούλιο θεσπίζει μέτρα για την υλοποίηση του πλαισίου που προβλέπεται παραπάνω. Ορίζεται δε ρητά, ότι οι νομοθετικές πράξεις που θεσπίζονται βάσει του άρθρου 75 της ΣΛΕΕ προβλέπουν συγχρόνως και τις «*νομικές εγγυήσεις*», οι οποίες διέπουν τη δράση των οργάνων της διοίκησης. Εντούτοις, κριτικής τυγχάνουν δύο βασικά σημεία του εν λόγω άρθρου: αφενός οι δριμυείς επεμβάσεις στα έννομα αγαθά των πολιτών που μπορούν να λάβουν χώρα με Κανονισμούς και, αφετέρου ότι τα διοικητικά μέτρα που αυτό καθιερώνει έχουν φαινομενικά διοικητικό χαρακτήρα, ενώ στην πραγματικότητα αποτελούν δυσμενέστατα μέτρα ποινικού δικονομικού καταναγκασμού. Αυτό συνάγεται από το γεγονός ότι τα μέτρα αυτά αποσκοπούν στην καταπολέμηση της τρομοκρατίας και συναφών δραστηριοτήτων, δηλαδή ιδιαιτέρως σοβαρών εγκλημάτων και με διασυνοριακή διάσταση, αποβλέπουν είτε στην πρόληψη τέτοιων εγκλημάτων είτε στη διακρίβωση αυτών, στη συλλογή αποδεικτικών στοιχείων και στην ανακάλυψη των δραστών τους, και δεν συνοδεύονται από τις εγγυήσεις των άρθρων 5 και 6 της ΕΣΔΑ, αφού χαρακτηρίζονται ως διοικητικά μέτρα. Ανακύπτει, επομένως, σοβαρό θέμα προστασίας των ατομικών δικαιωμάτων, ενώ δεν προσδιορίζονται με σαφήνεια οι «*νομικές εγγυήσεις*» για τις οποίες γίνεται λόγος στο συγκεκριμένο άρθρο. Πέραν αυτών, τίθεται και θέμα αοριστίας της διάταξης, αφού ως «*συναφής*» δραστηριότητα μπορεί να θεωρηθεί οποιαδήποτε κατά την αυθαίρετη κρίση του ενωσιακού νομοθέτη συμπεριφορά, με αποτέλεσμα την ανέλεγκτη και υπερβολική διεύρυνση του αξιολοπίου.⁵⁵

Περαιτέρω, η Συνθήκη της Λισαβόνας προβλέπει στο άρθρο 85 την ενίσχυση της Ευρωπαϊκής Μονάδας Δικαστικής Συνεργασίας- Eurojust και τη συντονισμένη συνεργασία της με τις αρμόδιες εθνικές αρχές για την έρευνα και τη δίωξη σοβαρών εγκλημάτων με διασυνοριακή διάσταση, μεταξύ των οποίων συγκαταλέγεται και η τρομοκρατία. Επίσης, επιτρέπει κατ' άρθρον 86 τη δημιουργία Ευρωπαϊκής Εισαγγελικής Αρχής, η αρμοδιότητα της οποίας μπορεί να επεκταθεί και στον αγώνα για την αντιμετώπιση σοβαρών διασυνοριακών εγκλημάτων.⁵⁶ Μάλιστα, σύμφωνα με

⁵⁵ Μυλωνόπουλος Χ. (2014), «*Το ευρωπαϊκό ποινικό δίκαιο μετά τη Συνθήκη της Λισαβόνας*», Ινστιτούτο Ευρωπαϊκού και Διεθνούς Δικαίου, σελ. 1-16.

⁵⁶ Ο Κανονισμός (ΕΕ) 2017/1939 για τη σύσταση της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας εγκρίθηκε από το Συμβούλιο Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων στις 12 Οκτωβρίου 2017 και δημοσιεύθηκε στις 10 Νοεμβρίου 2017. Στην καθ' ύλην αρμοδιότητά της υπάγονται σήμερα μόνον τα εγκλήματα κατά των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης.

τις πλέον πρόσφατες εξελίξεις, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, σε συνέχεια της ιδέας που παρουσιάστηκε το 2017 για πρώτη φορά από τον πρόεδρο κ. Γιούνκερ, προτείνει την ενίσχυση της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας, παρέχοντάς της τη δυνατότητα καταπολέμησης της διασυνοριακής τρομοκρατίας.⁵⁷ Επιπλέον, τίθενται και θεμέλια για επιχειρησιακή αστυνομική συνεργασία, όπως αυτή αποτυπώνεται στο άρθρο 87 της Συνθήκης και ορίζεται η αποστολή της Europol, η οποία καθίσταται αρμόδια για τη στήριξη και ενίσχυση της δράσης των αστυνομικών αρχών των κρατών-μελών στον τομέα της πρόληψης και καταπολέμησης μεταξύ άλλων και της τρομοκρατίας (άρθρο 88 ΣΛΕΕ).

Επιπλέον, μετά από ομόφωνη απόφαση του Συμβουλίου δίνεται η δυνατότητα σε αστυνομικές και τελωνειακές αρχές ενός κράτους-μέλους να παρεμβαίνουν και να αναλαμβάνουν δράση στο έδαφος άλλου κράτους-μέλους σε συνεργασία και σε συμφωνία με τις αρχές του κράτους-μέλους αυτού.⁵⁸

Επίσης, η Μεταρρυθμιστική Συνθήκη προσδίδει θεσμική υπόσταση στη Μόνιμη Επιτροπή Εσωτερικής Ασφάλειας (COSI), που είναι αρμόδια για την ενίσχυση της επιχειρησιακής συνεργασίας και συντονισμού, όπως προβλέπεται στο άρθρο 71 της ΣΛΕΕ. Παράλληλα, βάσει των άρθρων 73 και 74 ΣΛΕΕ, ενθαρρύνεται η συνεργασία μεταξύ των κρατών-μελών, καθώς τα κράτη-μέλη έχουν τη δυνατότητα να οργανώνουν μεταξύ τους και υπ' ευθύνη τους μορφές συνεργασίας και συντονισμού, τις οποίες κρίνουν πρόσφορες μεταξύ των αρμοδίων υπηρεσιών των διοικήσεών τους που είναι επιφορτισμένες με τη διασφάλιση της εθνικής ασφάλειας.

Στα πλαίσια της εξωτερικής δράσης της Ένωσης⁵⁹, στο άρθρο 222 ΣΛΕΕ θεσπίζεται η ρήτρα αλληλεγγύης. Η ρήτρα αυτή καλείται να παίξει ένα σημαντικό ρόλο για την Ευρωπαϊκή Ένωση, η οποία από κοινού με τα κράτη-μέλη βοηθά ένα άλλο κράτος-μέλος, εάν αυτό δεχθεί τρομοκρατική επίθεση. Η Ένωση κινητοποιεί όλα τα μέσα που διαθέτει, συμπεριλαμβανομένων και των στρατιωτικών μέσων που θέτουν στη διάθεσή της τα κράτη-μέλη για την πρόληψη, την προστασία και την παροχή συνδρομής ενάντια σε μια τρομοκρατική απειλή στο έδαφος ενός κράτους-μέλους. Σε περίπτωση που κράτος-μέλος δεχθεί τρομοκρατική επίθεση, τα υπόλοιπα κράτη-μέλη

⁵⁷ Δελτίο Τύπου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής στις 12 Σεπτεμβρίου του 2018 στο Στρασβούργο για την κατάσταση της Ένωσης το 2018: ενισχυμένη Ευρωπαϊκή Εισαγγελία για την καταπολέμηση της διασυνοριακής τρομοκρατίας.

⁵⁸ Άρθρο 89 της ΣΛΕΕ.

⁵⁹ Η εξωτερική δράση της ΕΕ αναπτύσσεται στο Πέμπτο Μέρος της ΣΛΕΕ

του παρέχουν βοήθεια κατόπιν αιτήματος των πολιτικών του αρχών. Προς το σκοπό αυτό, τα κράτη-μέλη συντονίζονται στο πλαίσιο του Συμβουλίου.

Τέλος, η Μεταρρυθμιστική Συνθήκη απονέμει νέες αρμοδιότητες στα θεσμικά όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, τα οποία δύνανται να εγκρίνουν μέτρα με στόχο την καθιέρωση κοινής διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων της και προς το σκοπό αυτό επιφυλάσσει συνεργασία της Ευροpol με τον Ευρωπαϊκό Οργανισμό για τη Διαχείριση της Επιχειρησιακής Συνεργασίας στα Εξωτερικά Σύνορα (Frontex).⁶⁰

Όλες οι παραπάνω διατάξεις αποτελούν τη νομική βάση επί της οποίας η Ευρωπαϊκή Ένωση αποκτά αρμοδιότητα στον τομέα καταπολέμησης της τρομοκρατίας, ένα φαινόμενο το οποίο τα κράτη-μέλη μπορούν να αντιμετωπίσουν μόνο από κοινού. Οι διατάξεις αυτές αποτελούν τη βάση πάνω στην οποία οι ευρωπαϊκοί θεσμοί στηρίχτηκαν- και στηρίζονται- προκειμένου να αναπτυχθεί η στρατηγική της Ένωσης για την πρόληψη, αντιμετώπιση και καταστολή της τρομοκρατίας. Εδώ πρέπει να τονιστεί ότι αυτές προϋπήρχαν της Μεταρρυθμιστικής Συνθήκης αλλά τοποθετήθηκαν εντός του πρωτογενούς δικαίου της Ένωσης για να δηλωθεί το μέγεθος και η σπουδαιότητα του φαινομένου αυτού, το οποίο κυρίως μετά τις τρομοκρατικές επιθέσεις στη Μαδρίτη το 2004 και στο Λονδίνο το 2005 έλαβε σημαντικές διαστάσεις.

Κεφάλαιο 3^ο : Η πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας

3.1. Από το Πρόγραμμα του Τάμπερε (1999) έως τις τρομοκρατικές επιθέσεις στη Μαδρίτη (2004)

Όπως προαναφέρθηκε, η διεθνής τρομοκρατία έφτασε στην κορυφή της ευρωπαϊκής πολιτικής ατζέντας μετά τις επιθέσεις της 11^{ης} Σεπτεμβρίου στη Νέα Υόρκη και την Ουάσιγκτον. Παρόλο που η τρομοκρατική επίθεση της 11^{ης} Σεπτεμβρίου, μέρος της οποίας σχεδιάστηκε σε ευρωπαϊκό έδαφος, διαπράχθηκε στην Αμερική, αυτή θεωρήθηκε ως επίθεση γενικά κατά της Δύσης. Επανάληθε, επομένως, στο προσκήνιο το θέμα του Ισλάμ και των σχέσεων Ισλαμισμού και Δύσης. Όλοι οι ευρωπαίοι αρχηγοί καταδίκασαν αυτή την τρομοκρατική θηριωδία και εξέφρασαν την

⁶⁰ Pascale J. (2015), «*The European Union and the fight to counter-terrorism*», Fondation Robert Schuman, European Issue no 372, 23/11/2015.

υποστήριξή τους προς τις ΗΠΑ, δηλώνοντας παράλληλα ότι «ο αγώνας για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας δεν είναι μια μάχη που αφορά μόνο τις ΗΠΑ, αλλά είναι μια μάχη που αφορά όλο τον δυτικό κόσμο, ο οποίος είναι δομημένος πάνω στις θεμελιώδεις αρχές της ελευθερίας και της δημοκρατίας». Οι επιθέσεις αυτές, καθώς και οι μετέπειτα επιθέσεις στη Μαδρίτη το 2004 και στο Λονδίνο το 2005 κατέδειξαν μια νέα απειλή διαφορετική από αυτή που αντιμετώπιζε η Ευρώπη μέχρι εκείνη τη στιγμή. Ως εκ τούτου, η εμφάνιση αυτής της νέας διασυνοριακής φύσης των απειλών της διεθνούς ασφάλειας προκάλεσε την ανάγκη επεξεργασίας μιας νέας αντιτρομοκρατικής στρατηγικής για την καταπολέμησή της με την Ευρωπαϊκή Ένωση να οφείλει να αναλάβει πιο συντονισμένο και ενεργό ρόλο. Η νέα αυτή διεθνική τρομοκρατία διαφέρει από την εγχώρια, καθώς με τη δημιουργία τρομοκρατικών δικτύων σε παγκόσμια κλίμακα και με κίνητρο τον θρησκευτικό εξτρεμισμό επιδιώκεται η διεξαγωγή μαζικών επιθέσεων σε όλο τον κόσμο. Συνεπώς, ο τρόμος που προέκυψε από τρομοκρατικές επιθέσεις-ορόσημα, όπως αυτή της Αλ Κάιντα, μπορεί να αντιμετωπιστεί μόνο μέσω οργανωμένης μακροπρόθεσμης διεθνικής απάντησης.⁶¹

Η Ευρωπαϊκή Ένωση ανταποκρίθηκε πολύ άμεσα στις επιθέσεις της 11^{ης} Σεπτεμβρίου και υιοθέτησε μια σειρά αποφάσεων, πρωτοβουλιών και μηχανισμών που στόχευαν στην ενίσχυση των δυνατοτήτων της Ευρώπης για την καταπολέμηση όλων των πτυχών της τρομοκρατίας.⁶² Οι επιθέσεις αυτές οδήγησαν την Ευρωπαϊκή Ένωση να γίνει πιο δραστήρια⁶³ και άνοιξαν το δρόμο για την εκπόνηση ενός πολυδιάστατου σχεδίου δράσης για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας. Αυτός ο αντιτρομοκρατικός χάρτης προέβλεπε μια δέσμη μέτρων που είχαν εγκριθεί ήδη από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Τάμπερε στις 15 και 16 Οκτωβρίου 1999.⁶⁴ Στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Τάμπερε, κατέστη σαφές ότι το ζήτημα διαχείρισης της τρομοκρατικής απειλής έπαψε να αποτελεί πλέον αποκλειστικό θέμα εθνικής ασφάλειας των κρατών-μελών και εντάχθηκε στη γενικότερη προσήλωση των ευρωπαϊκών ηγετών στην ανάπτυξη ενός Χώρου Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης. Οι πολιτικές κατευθύνσεις και προτεραιότητες του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου ενσωματώθηκαν σε ένα στρατηγικό

⁶¹ Casale D. (2008), «*EU Institutional and Legal Counter-Terrorism Framework*», *Defence Against Terrorism Review*, Vol. 1, No. 1, Spring 2008, p. 49-78.

⁶² Coolsaet Rik (2010), «*EU counterterrorism strategy: value added or chimera?*», *International Affairs* 86: 4, p. 857-873.

⁶³ Argomaniz J., Bures Ol. & Kaunert Cr., (2014), «*A Decade of EU Counter-Terrorism and Intelligence: A Critical Assessment*», Vol. 30, Issue 2-3, p. 191-206.

⁶⁴ Συμπεράσματα της Προεδρίας -Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Τάμπερε, 15 και 16 Οκτωβρίου 1999.

πλαίσιο πολιτικής, το αποκαλούμενο «Πρόγραμμα του Τάμπερε» πενταετούς διάρκειας, του οποίου κύριο θέμα ήταν μια πανευρωπαϊκή δράση κατά του εγκλήματος. Περιείχε πάνω από 60 πρωτοβουλίες με προτεραιότητα την ενίσχυση της αστυνομικής και δικαστικής συνεργασίας, την εφαρμογή της αρχής της αμοιβαίας αναγνώρισης των αποφάσεων στον ποινικό τομέα, την ανάπτυξη διεθνών νομικών μέσων, την άμεση σύσταση κοινών ερευνητικών ομάδων με τη συμμετοχή αντιπροσώπων της Europol με την απόφαση-πλαίσιο 2002/465/ΔΕΥ, τη δημιουργία της Eurojust με την απόφαση-πλαίσιο 2002/187/ΔΕΥ, την καταπολέμηση της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας, την ανάπτυξη ενός διατλαντικού διαλόγου με ΗΠΑ και Καναδά με έμφαση στον τομέα της ασφάλειας και τη βελτίωση της ασφάλειας κατά τις αερομεταφορές.⁶⁵

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Santa Maria da Feira της 19^{ης} και 20^{ης} Ιουνίου 2000 αναφέρθηκε εκ νέου στην τρομοκρατία και επιβεβαίωσε τη γενικότερη δέσμευσή του να διαμορφώσει ένα χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης, όπως καθορίστηκε κατά τη Σύνοδο του Τάμπερε. Ειδικότερα, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στα συμπεράσματά του εξέφρασε την αποστροφή του για τις τραγικές συνέπειες των τρομοκρατικών ενεργειών στην Ευρώπη και τη βαθύτατη συμπόνια του για τις οικογένειες των θυμάτων, επαναλαμβάνοντας και πάλι τη δέσμευσή του να καταπολεμήσει την τρομοκρατία τόσο σε εθνικό όσο και σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Προς το σκοπό αυτό, εξέφρασε *«την αποφασιστικότητά του να εκμεταλλευτεί στο έπακρο τις δυνατότητες που του παρέχουν οι Συνθήκες, προκειμένου να ενισχύσει και να εντείνει, σε πνεύμα αλληλεγγύης, τη συνεργασία των κρατών-μελών σε αυτό τον τομέα»*.⁶⁶

Μέσα σε χρονικό διάστημα περίπου 2 εβδομάδων από την τρομοκρατική επίθεση της 11^{ης} Σεπτεμβρίου, ήτοι στις 21 Σεπτεμβρίου 2001, συνήλθε έκτακτο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στη Γάνδη, το οποίο ασχολήθηκε αποκλειστικά με τις συνέπειες των τρομοκρατικών επιθέσεων της 11^{ης}/9 και την πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης κατά της τρομοκρατίας. Εκφράστηκε η απόλυτη αλληλεγγύη στο λαό των ΗΠΑ και το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο κάλεσε σε μια όσο το δυνατόν ευρύτερη συμμαχία κατά της τρομοκρατίας, δηλώνοντας ότι *«η τρομοκρατία είναι μια πρόκληση για τον κόσμο και την Ευρώπη και η καταπολέμησή της θα αποτελέσει ύψιστη προτεραιότητα της Ένωσης»*. Έτσι, εγκρίθηκε ένα σχέδιο δράσης στο πλαίσιο της πολιτικής της Ένωσης για την

⁶⁵ Argomaniz J. & Rees W. (2012), «The EU and Counter-terrorism», The Routledge Handbook of European Security, Chapter 20, p. 225-234.

⁶⁶ Συμπεράσματα της Προεδρίας, Ευρωπαϊκό Συμβούλιο 19 και 20 Ιουνίου 2000 Santa Maria da Feira, Κεφάλαιο IV, E, 51, σελ. 18.

καταπολέμηση αυτού του φαινομένου, το οποίο οδήγησε στην περαιτέρω υιοθέτηση σημαντικών αποφάσεων και μέτρων. Θεσπίστηκε το ευρωπαϊκό ένταλμα σύλληψης με την απόφαση-πλαίσιο 2002/584/ΔΕΥ, το οποίο διευκόλυνε τις διαδικασίες παράδοσης μεταξύ των κρατών-μελών και κατήργησε το διττό αξιόποινο για το έγκλημα της τρομοκρατίας, υιοθετήθηκε η απόφαση-πλαίσιο 2002/475/ΔΕΥ για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας και τη θέσπιση μιας κοινής αντίληψης περί των τρομοκρατικών ενεργειών, καταρτίστηκε ένας κοινός κατάλογος τρομοκρατικών οργανώσεων, ενισχύθηκε η ασφάλεια των αεροπορικών μεταφορών, προωθήθηκε η συνεργασία με τρίτες χώρες και η ένταξη της τρομοκρατίας στην ΚΕΠΠΑ.

Στη συνέχεια, ακολούθησαν οι κοινές θέσεις του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης 2001/930/ΚΕΠΠΑ και 2001/931/ΚΕΠΠΑ της 27^{ης} Δεκεμβρίου 2001, στα πλαίσια συμμόρφωσης της Ένωσης με την απόφαση 1373 (2001) του Συμβουλίου Ασφαλείας των Ηνωμένων Εθνών, για την εφαρμογή ειδικών μέτρων για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας και ειδικότερα την κατάρτιση καταλόγου προσώπων, ομάδων και οντοτήτων που ενέχονταν σε τρομοκρατικές ενέργειες στα οποία θα έπρεπε να εφαρμοστεί το μέτρο της δέσμευσης κεφαλαίων και άλλων χρηματοοικονομικών περιουσιακών στοιχείων ή οικονομικών πόρων στα πλαίσια καταπολέμησης χρηματοδότηση της τρομοκρατίας. Τις κοινές θέσεις διαδέχτηκε ο Κανονισμός 2580/2001 του Συμβουλίου για τη λήψη ειδικών περιοριστικών μέτρων κατά ορισμένων προσώπων και οντοτήτων για την καταπολέμηση του φαινομένου και ο Κανονισμός 881/2002, που αφορούσε την επιβολή συγκεκριμένων περιοριστικών μέτρων κατά ορισμένων προσώπων, που συνδέονταν με τον Οσάμα Μπιν Λάντεν, το δίκτυο της Αλ Κάιντα και τους Ταλιμπάν.⁶⁷ Περαιτέρω, στις 15 Νοεμβρίου 2001 συστάθηκε η ομάδα δράσης για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας, αποτελούμενη από ειδικούς σε θέματα τρομοκρατίας και από αστυνομικούς των κρατών-μελών της Ένωσης. Βασικές λειτουργίες αυτής της ομάδας ήταν η συλλογή πληροφοριών και στοιχείων που αφορούν την τρομοκρατία, η στρατηγική και επιχειρησιακή ανάλυση αυτών των πληροφοριών και η αξιολόγησή των απειλών. Η εν λόγω ομάδα δράσης ενσωματώθηκε στην Ευροpol αλλά μετά τις επιθέσεις στη Μαδρίτη το 2004 έγινε πάλι ξεχωριστή οντότητα.

⁶⁷ Jimeno-Bulnes Mar (2004), «*After September 11th: The fight against terrorism in National and European Law. Substantive and procedural Rules: Some Examples*», *European Law Journal*, Vol. 10, Issue 2, p. 235-253.

Στη συνέχεια, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο ενέκρινε την Ευρωπαϊκή Στρατηγική Ασφάλειας το Δεκέμβριο του 2003.⁶⁸ Για πρώτη φορά καθορίστηκαν αρχές και τέθηκαν στόχοι για την προώθηση των συμφερόντων της Ευρωπαϊκής Ένωσης στον τομέα της ασφάλειας με βάση τις θεμελιώδεις αξίες της Ένωσης. Δόθηκε μεγάλη σημασία τόσο στις εξωτερικές όσο και στις εσωτερικές πτυχές της ασφάλειας, οι οποίες είναι άρρηκτα συνδεδεμένες. Η τρομοκρατία τέθηκε στην κορυφή των απειλών που αντιμετωπίζουν τα κράτη-μέλη και τονίστηκε η ανάγκη συντονισμένης ευρωπαϊκής δράσης απέναντι σε αυτό το φαινόμενο. Επιπλέον, στην Ευρωπαϊκή Στρατηγική Ασφάλειας φάνηκε να συσχετίζεται η τρομοκρατία με την αραβο-ισραηλινή διαμάχη.⁶⁹ Η Ευρωπαϊκή Στρατηγική Ασφάλειας ανανεώθηκε το 2008. Σημειωτέον πως η τρομοκρατία ήταν βασικό σημείο και της Στρατηγικής Εσωτερικής Ασφάλειας το 2010 ως ένα φαινόμενο που επιφέρει διασυννοριακές επιπτώσεις στην ακεραιότητα και ασφάλεια εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης.⁷⁰

Οι τρομοκρατικές επιθέσεις στη Μαδρίτη το Μάρτιο του 2004, που προκάλεσαν το θάνατο 191 ανθρώπων και τον τραυματισμό τουλάχιστον 2.000 ατόμων, είχαν ως αποτέλεσμα την ανάγκη μιας ευρύτερης και στενότερης συνεργασίας των κρατών-μελών σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης και έδωσαν ώθηση για νέες πολιτικές και νέες νομοθετικές ρυθμίσεις.

3.2. Από τις επιθέσεις στη Μαδρίτη (2004) και στο Λονδίνο (2005) έως το Πρόγραμμα της Στοκχόλμης (2010).

Η πολύνεκρη τρομοκρατική επίθεση σε 3 σιδηροδρομικούς σταθμούς της Μαδρίτης το Μάρτιο του 2004 κατέδειξε ότι η τρομοκρατία και συγκεκριμένα οι ριζοσπαστικές ισλαμικές τρομοκρατικές ομάδες και δίκτυα αποτελούν μια σοβαρή και συνεχώς αυξανόμενη απειλή για την Ευρώπη. Σύμφωνα, μάλιστα, με την έκθεση της Europol το 2004, η τρομοκρατική απειλή στην Ευρωπαϊκή Ένωση προέρχεται από μεγάλο αριθμό οργανώσεων και ομάδων που σχετίζονται τόσο με τα διεθνή τζιχαντιστικά δίκτυα όσο και με εθνικιστικές ομάδες μεγάλης κλίμακας έως βίαιους

⁶⁸ <https://www.consilium.europa.eu/el/documents-publications/publications/european-security-strategy-secure-europe-better-world/>.

⁶⁹ Όπως χαρακτηριστικά αναφέρεται στην Ευρωπαϊκή Στρατηγική Ασφάλειας «ο πιο πρακτικός τρόπος για την αντιμετώπιση των νέων απειλών είναι μερικές φορές να ασχοληθούμε με τα μεγάλα προβλήματα των περιφερειακών συγκρούσεων. Η επίλυση της αραβο-ισραηλινής σύγκρουσης αποτελεί προτεραιότητα για την Ευρώπη, άμα δεν επιλυθεί η σύγκρουση αυτή δεν έχουμε πολλές πιθανότητες να αντιμετωπίσουμε τα υπόλοιπα προβλήματα της Μέσης Ανατολής».

⁷⁰ <https://www.consilium.europa.eu/media/30737/qc3010313elc.pdf>.

πολιτικούς ακραίους ακτιβιστές, οι οποίοι εμπλέκονται σε πράξεις δολιοφθοράς και εγκληματικές ζημιές. Ενώ η Ευρωπαϊκή Ένωση ως οντότητα μπορεί να μην απειλούνταν άμεσα από την Αλ Κάιντα ή από άλλες ομάδες συνδεδεμένες με την Αλ Κάιντα, οι ομάδες αυτές στόχευαν σε ορισμένα κράτη-μέλη που θεωρούνταν εχθροί του Ισλάμ και χαρακτηρίζονταν ως «νόμιμοι στόχοι» λόγω της εμπλοκής τους στο Ιράκ ή στο Αφγανιστάν. Η Γαλλία ήταν η χώρα που μέχρι την επίθεση στη Μαδρίτη το 2004 είχε προηγούμενη εμπειρία της ισλαμικής τρομοκρατικής δράσης.⁷¹

Δυστυχώς, η άνοδος των ισλαμικών εξτρεμιστικών δικτύων επιβεβαιώθηκε και με την τρομοκρατική επίθεση της 7^{ης} Ιουλίου 2005 στο Λονδίνο από 4 Βρετανούς Μουσουλμάνους, η οποία είχε ως αποτέλεσμα το θάνατο 56 ανθρώπων και τον τραυματισμό 700 περίπου ατόμων.⁷² Μάλιστα, είναι χαρακτηριστικό ότι, ενώ η απειλή για τις ΗΠΑ είναι εξωτερική και γι' αυτό κάνουν λόγο για ένα «πόλεμο κατά της τρομοκρατίας», οι εχθροί της Ευρώπης ενδέχεται να βρίσκονται τόσο στο εσωτερικό της όσο και έξω από αυτή. Οι Ευρωπαίοι θεωρούν ότι ο πρωταρχικός κίνδυνος για τις χώρες της ΕΕ προέκυψε από τη ριζοσπαστικοποίηση των μελών των δικών τους κοινωνιών. Οι δεύτερες και τρίτες γενιές μεταναστών, που υποφέρουν από την αίσθηση της αλλοτρίωσης εντός των δικών τους κοινοτήτων, είναι πιο ευαίσθητες στη ριζοσπαστικοποίηση. Είναι πρόθυμοι να εκπαιδευτούν στο εξωτερικό σε μέρη όπως το Πακιστάν και στη συνέχεια να διαπράξουν επιθέσεις αυτοκτονίας είτε στις δικές τους κοινωνίες, όπως και συνέβη με τις βομβιστικές επιθέσεις του 2005 στο Λονδίνο, είτε να πολεμήσουν σε εμπόλεμες ζώνες, όπως στο Ιράκ, το Αφγανιστάν και τη Σομαλία.⁷³

Έτσι, λοιπόν, μετά την τρομοκρατική επίθεση στη Μαδρίτη, οι Υπουργοί Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων συνέταξαν μια φιλόδοξη δήλωση για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας, η οποία υιοθετήθηκε από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στις 25 Μαρτίου 2004. Με τη δήλωση αυτή ζητούσαν την ανάπτυξη μιας μακροπρόθεσμης στρατηγικής της Ένωσης για την αντιμετώπιση όλων των

⁷¹ Europol (October 2004-October 2005), «*Terrorist Activity in the European Union*», Situation and Trends Report (TE-SAT), διαθέσιμη στο <http://www.statewatch.org/news/2006/may/europol-terr-rep-2004-2005.pdf>.

⁷² Μάλιστα, στις 11 Ιουλίου 2005 η «New York Times» ανέφερε τα λόγια ενός Ευρωπαίου συμμετέχοντα στη συνάντηση που πραγματοποιήθηκε από αξιωματούχους υψηλού επιπέδου σχετικά με την καταπολέμηση της τρομοκρατίας των Ευρωπαϊκών κρατών και των ΗΠΑ στο Λονδίνο, ο οποίος είπε πως «Όλοι βρισκόμαστε υπό την απειλή μιας επίθεσης και όλοι μαζί πρέπει να εργαστούμε σκληρά για να προλάβουμε και να σταματήσουμε την επόμενη επίθεση. Η επόμενη επίθεση μπορεί να συμβεί έξω από το παράθυρό μου».

⁷³ Argomaniz J. & Rees W. (2012), «*The EU and Counter-terrorism*», The Routledge Handbook of European Security, Chapter 20, p. 225-234.

παραγόντων που συμβάλλουν στην τρομοκρατία.⁷⁴ Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο ενέκρινε την αναθεωρημένη έκδοση του σχεδίου δράσης για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας τον Ιούνιο του 2004. Αυτό το σχέδιο δράσης προσδιόριζε μια σειρά μέτρων που έπρεπε να λάβουν χώρα, όπως κοινές ομάδες έρευνας αποτελούμενες από αστυνομικές ή δικαστικές αρχές, τακτική ανταλλαγή πληροφοριών για την τρομοκρατία μεταξύ όλων των κρατών-μελών, ειδική αντιτρομοκρατική ομάδα εντός της Europol και σύναψη συμφωνίας συνεργασίας μεταξύ της Europol και των αρμοδίων αρχών των ΗΠΑ. Το σχέδιο δράσης έθετε υψηλού επιπέδου στρατηγικούς στόχους για τη δράση της Ένωσης για την καταπολέμηση και αντιμετώπιση της τρομοκρατίας. Πιο συγκεκριμένα, περιελάμβανε: την εμβάθυνση της διεθνούς συναίνεσης και την ενίσχυση των διεθνών προσπαθειών για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας, υποστηρίζοντας τον ενεργό ρόλο των Ηνωμένων Εθνών, τον περιορισμό της πρόσβασης των τρομοκρατών σε οικονομικούς πόρους και πηγές, την προστασία της ασφάλειας των διεθνών μεταφορών και την εξασφάλιση της αποτελεσματικότητας του συστήματος ελέγχου των συνόρων, την ενίσχυση της ικανότητας της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των κρατών-μελών να αντιμετωπίζουν τις συνέπειες μιας τρομοκρατικής επίθεσης, την αντιμετώπιση των παραγόντων που συμβάλλουν στην υποστήριξη της τρομοκρατίας και τη διερεύνηση των ακραίων θρησκευτικών και πολιτικών πεποιθήσεων που στηρίζουν την τρομοκρατία και την ανάπτυξη δράσεων στο πλαίσιο των εξωτερικών σχέσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης με τρίτες χώρες για την αντιμετώπιση της τρομοκρατίας. Περαιτέρω, στην παρούσα δήλωση ανακοινώθηκε και η από κοινού απόφαση των κρατών-μελών για τη δημιουργία ενός νέου οργάνου, ήτοι τον Συντονιστή Αντιτρομοκρατικής Δράσης της ΕΕ. Αυτός είναι υπεύθυνος για το συντονισμό των εργασιών του Συμβουλίου της ΕΕ στον τομέα καταπολέμησης της τρομοκρατίας, την παρακολούθηση της αντιτρομοκρατικής στρατηγικής της ΕΕ, τη βελτίωση της επικοινωνίας μεταξύ της ΕΕ και τρίτων χωρών σε αυτό τον τομέα και τη διασφάλιση της ενεργούς δραστηριοποίησης της Ένωσης για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας.⁷⁵

⁷⁴ Council of the European Union, «*Declaration on Combating Terrorism*», Brussels, 25 March 2004, διαθέσιμο στο https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/79637.pdf.

⁷⁵ Πρώτος Συντονιστής Αντιτρομοκρατικής Δράσης ορίστηκε το 2004 ο Gijss de Vries, ενώ από το 2007 έως και σήμερα τη θέση αυτή κατέχει ο Gilles de Kerchove./ <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/fight-against-terrorism/counter-terrorism-coordinator>.

Επιπλέον, παρά το γεγονός ότι το πενταετές Πρόγραμμα του Τάμπερε χάραξε ένα πολύ φιλόδοξο πρόγραμμα και πραγματοποιήθηκε σημαντική πρόοδος στους περισσότερους τομείς που υπάγονταν στη δικαιοσύνη και στις εσωτερικές υποθέσεις, μεταξύ των οποίων ήταν και η τρομοκρατία, το τρομοκρατικό χτύπημα στη Μαδρίτη και το διαρκώς μεταβαλλόμενο διεθνές περιβάλλον καταδείκνυαν την αναγκαιότητα ενίσχυσης του χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης. Επιδιωκόμενος στόχος ήταν κυρίως η ενίσχυση των ενεργειών σχετικά με την αντιμετώπιση του υπό εξέταση φαινομένου με τη δημιουργία ενός νέου Προγράμματος, αφού, σύμφωνα με την Ανακοίνωση της Επιτροπής του Ιουνίου 2004 σχετικά με τον απολογισμό του Προγράμματος του Τάμπερε, «η πρόληψη και η καταπολέμηση της τρομοκρατίας πρέπει να παραμείνουν δυστυχώς μεταξύ των προτεραιοτήτων και να τεθούν σε λειτουργία οι άξονες δράσεις που επισημάνθηκαν από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Μαρτίου 2004 και προεκτέθηκαν ανωτέρω». ⁷⁶ Έτσι, με την ασφάλεια της Ευρώπης και των κρατών-μελών της να έχει γίνει ένα αρκετά επείγον ζήτημα, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο το Νοέμβριο του 2004 ενέκρινε ένα νέο πολυετές πρόγραμμα, το Πρόγραμμα της Χάγης για την περίοδο 2004-2009. ⁷⁷

Στόχος του Προγράμματος της Χάγης ήταν μεταξύ άλλων η βελτίωση της κοινής ικανότητας της Ένωσης και των κρατών-μελών να διασφαλίσουν θεμελιώδη δικαιώματα, στοιχειώδη δικονομικά εχέγγυα και πρόσβαση στη δικαιοσύνη, ο έλεγχος των εξωτερικών συνόρων της Ένωσης, η καταπολέμηση του οργανωμένου διασυνοριακού εγκλήματος και η καταστολή της τρομοκρατικής απειλής, η αξιοποίηση του δυναμικού της Europol και της Eurojust και η περαιτέρω προώθηση της αμοιβαίας αναγνώρισης δικαστικών αποφάσεων σε ποινικά ζητήματα. Η τρομοκρατία, χωρίς να προκαλεί έκπληξη, βρισκόταν στην κορυφή των προτεραιοτήτων του προγράμματος. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο τόνισε ότι για την αποτελεσματική πρόληψη και καταπολέμηση της τρομοκρατίας, πάντα με πλήρη σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων, απαιτείται από τα κράτη-μέλη να μην περιορίζουν τις δραστηριότητές τους στη διατήρηση μόνο της δικής τους ασφάλειας αλλά να επικεντρώνονται στην ασφάλεια της Ένωσης στο σύνολό της. Προκειμένου να επιτευχθεί αυτός ο στόχος, τα μέτρα τα οποία αποφασίστηκαν ήταν η διάθεση των πληροφοριών που κατέχει η

⁷⁶ COM (2004) 401 τελικό, «Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο σχετικά με το χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης: απολογισμός του προγράμματος Τάμπερε και μελλοντικές κατευθύνσεις», Βρυξέλλες, 2 Ιουνίου 2004.

⁷⁷ Συμπεράσματα της Προεδρίας του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου των Βρυξελλών, 4-5 Νοεμβρίου 2004.

αστυνομία ενός κράτους-μέλους και στις υπόλοιπες χώρες της Ένωσης και η διεύρυνση των καθηκόντων της Europol και της Eurojust.

Επιπλέον, στο πρόγραμμα της Χάγης το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο υπενθύμισε την πρόσκληση που είχε απευθύνει στην Επιτροπή να φέρει προς συζήτηση πρόταση για κοινή προσέγγιση της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τη χρησιμοποίηση δεδομένων όσον αφορά τους επιβάτες για την ασφάλεια των συνόρων και των αεροπορικών μεταφορών και τονίσε την ανάγκη κατάρτισης μακροπρόθεσμης στρατηγικής αντιμετώπισης των παραγόντων που συμβάλλουν στη ριζοσπαστικοποίηση και τη στρατολόγηση με σκοπό την τέλεση τρομοκρατικών ενεργειών.⁷⁸

Στον απόηχο των τρομοκρατικών επιθέσεων στο Λονδίνο το 2005, σε μια έκτακτη συνάντηση των Υπουργών Εσωτερικών των κρατών-μελών αποφασίστηκε η εφαρμογή μιας σειράς στόχων του Προγράμματος σε συγκεκριμένα μέτρα μέσω της υιοθέτησης ενός Σχεδίου Δράσης για την περαιτέρω ανάπτυξη της συνολικής προσέγγισης για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας.⁷⁹ Τα μέτρα αυτά ήταν η ενίσχυση του ευρωπαϊκού εντάλματος σύλληψης, η ενίσχυση του χώρου Σένγκεν και του συστήματος πληροφοριών, η καταπολέμηση της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας, η πρόληψη της στρατολόγησης και της ριζοσπαστικοποίησης και μεγαλύτεροι έλεγχοι στο εμπόριο, την αποθήκευση και τη μεταφορά εκρηκτικών.⁸⁰

Επιπλέον, ακολουθώντας τις κατευθυντήριες γραμμές που έθεσαν οι αλληπάλληλες συνεδριάσεις του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου μέσα στο 2004, καθώς και τους βασικούς άξονες του Προγράμματος της Χάγης, το Συμβούλιο κατήρτισε το Δεκέμβριο του 2005 μια μακροπρόθεσμη αντιτρομοκρατική στρατηγική της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας σε παγκόσμιο επίπεδο και για την ενίσχυση της ασφάλειας της Ευρώπης, η οποία εξελίσσεται συνεχώς ανάλογα με τις ανάγκες και τις απειλές που προκύπτουν.⁸¹ Η στρατηγική αυτή εστιάζει σε τέσσερις πυλώνες: την πρόληψη, την προστασία, την καταδίωξη και την

⁷⁸ Συμπεράσματα της Προεδρίας του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου των Βρυξελλών, 4-5 Νοεμβρίου 2004.

⁷⁹ Σχέδιο Δράσης του Συμβουλίου και της Επιτροπής για την εφαρμογή του Προγράμματος της Χάγης για την ενίσχυση της ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης στην Ευρωπαϊκή Ένωση, EE C 158, 12-8-2005.

⁸⁰ Casale D. (2008), «*EU Institutional and Legal Counter-Terrorism Framework*», *Defence Against Terrorism Review*, Vol. 1, No. 1, Spring 2008, p. 49-78.

⁸¹ Council of European Union, *The European Union Counter-Terrorism Strategy*, 14469/4/05 REV 4, <https://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2014469%202005%20REV%204>.

αντίδραση.⁸² Σε όλους τους πυλώνες, αναγνωρίστηκε η σημασία που έχει η συνεργασία με τρίτες χώρες και διεθνείς φορείς. Κύριος στόχος ήταν -και είναι- να καταπολεμηθεί συνολικά η τρομοκρατία, με παράλληλο σεβασμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, ώστε να καταστεί η Ευρώπη ασφαλέστερη, επιτρέποντας με αυτό τον τρόπο στους πολίτες της να ζήσουν σε έναν χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης και να μην υπονομεύεται ένα από τα βασικά οφέλη που απολαμβάνουν οι ευρωπαίοι πολίτες, δηλαδή την ελεύθερη κυκλοφορία εντός της Ένωσης. Η πρωταρχική ευθύνη θα ανήκε στα κράτη, αλλά η Ένωση ήταν αποφασισμένη να αναλάβει τον πολιτικό έλεγχο της αντιτρομοκρατικής δράσης, να ενισχύσει τις εθνικές ικανότητες και να προάγει τη συνεργασία.⁸³ Η στρατηγική αυτή υλοποιήθηκε την επόμενη φάση της ημερήσιας διάταξης των εργασιών που εκπονήθηκε στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Μαρτίου 2004, λίγο μετά τις βομβιστικές επιθέσεις στην πρωτεύουσα της Ισπανίας. Επιπλέον, δόθηκε ιδιαίτερη έμφαση στην καταπολέμηση της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας με την υιοθέτηση μιας σειράς νομοθετικών μέτρων προς το σκοπό αυτό⁸⁴ και προτάθηκε η τροποποίηση της απόφασης-πλαίσιο 2002/475/ΔΕΥ για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας, η οποία και έλαβε χώρα τελικά το 2008 με την υιοθέτηση της απόφασης-πλαίσιο 2008/919/ΔΕΥ.

Οι εξελίξεις αυτές στον τομέα της τρομοκρατίας συνοδεύτηκαν και από άλλες συναφείς πρωτοβουλίες. Όπως αναφέρθηκε και ανωτέρω, οι πληροφορίες τις οποίες χρειάζονταν οι αρχές ενός κράτους-μέλους για την επιβολή του νόμου έπρεπε να διατίθενται από τις αρχές ενός άλλου κράτους-μέλους, με την επιφύλαξη ορισμένων όρων. Αυτή είναι η λεγόμενη «*αρχή της διαθεσιμότητας*» για την οποία η Επιτροπή υπέβαλε πρόταση για θέσπιση απόφασης-πλαίσιο του Συμβουλίου τον Οκτώβριο του 2005. Οι ανταλλαγές πληροφοριών μεταξύ των κρατών-μελών θα έπρεπε, μάλιστα, να επεκτείνονταν και στα ποινικά μητρώα. Άλλες πρωτοβουλίες αναλήφθηκαν σχετικά με την πρόοδο στην ασφάλεια των εκρηκτικών, τη διαχείριση κρίσεων που περιελάμβανε

⁸² Έγγραφο 14390/05 (Presse 296), Council of the European Union, EU Counter-terrorism Strategy, Brussels, 1-2 December 2005.

⁸³ Κρεμμύδας Χ. (2011), «*Η καταπολέμηση της τρομοκρατίας στο επίκεντρο της ευρωπαϊκής δράσης*», Κέντρο Ευρωπαϊκής Διακυβέρνησης, Επίκαιρη Ανάλυση, 04/ Μάιος 2011.

⁸⁴ Η Οδηγία 2005/60/ΕΚ σχετικά με την πρόληψη της χρησιμοποίησης του χρηματοπιστωτικού συστήματος για τη νομιμοποίηση εσόδων από παράνομες δραστηριότητες και τη χρηματοδότηση της τρομοκρατίας, ο Κανονισμός 1781/2006 περί των πληροφοριών για τον πληρωτή που συνοδεύουν τις μεταφορές χρηματικών ποσών, ο Κανονισμός 1889/2005 σχετικά με τους ελέγχους ρευστών διαθεσίμων που εισέρχονται ή εξέρχονται από την Κοινότητα και η υιοθέτηση πέντε αρχών από το Συμβούλιο το Δεκέμβριο του 2005 ως προς την πρόληψη της δόλιας χρήσης των φιλανθρωπικών οργανισμών για τη χρηματοδότηση της τρομοκρατίας.

την πολιτική προστασία και την προστασία των υποδομών ζωτικής σημασίας, την πρόσβαση στον PNR, δηλαδή τη χρήση δεδομένων των καταστάσεων με τα ονόματα επιβατών⁸⁵ και την εξωτερική διάσταση της τρομοκρατίας.⁸⁶

Σύμφωνα με την έκθεση της Επιτροπής το 2008 για την εφαρμογή του πενταετούς προγράμματος της Χάγης, η προσπάθεια που καταβλήθηκε στον τομέα της τρομοκρατίας ήταν σημαντική.⁸⁷ Η πολιτική που μέχρι τότε ήταν συγκυριακή, διαμορφωθείσα ως αντίδραση σε συγκεκριμένες ενέργειες (Νέα Υόρκη, Μαδρίτη, Λονδίνο), πλέον αποκτά συγκεκριμένο περιεχόμενο. Η δημιουργία μιας ολοκληρωμένης και συνεκτικής ευρωπαϊκής αντιτρομοκρατικής στρατηγικής πραγματοποιήθηκε κατ' εφαρμογή του προγράμματος αυτού. Παρόλα αυτά, διαπιστώθηκαν αρκετά εμπόδια κατά τη διάρκεια υλοποίησης του προγράμματος, καθώς το γεγονός ότι η Ένωση δεν είχε δική της αντιτρομοκρατική πολιτική και δρούσε μόνο συμπληρωματικά προς την εθνική πολιτική των κρατών-μελών, το ότι δεν μπορούσε να διεξάγει επιχειρήσεις και το ότι υπήρχε πληθώρα θεσμών και επιτροπών, όπως η Europol, η Eurojust, η ομάδα εργασίας για την τρομοκρατία και ο Συντονιστής Αντιτρομοκρατικής Δράσης, που εμπλέκονταν στην αντιτρομοκρατική πολιτική, περιέπλεκαν ακόμα περισσότερο την αντιμετώπιση ενός προβλήματος που από μόνο του είναι σύνθετο και πολύπλοκο.⁸⁸ Ιδιαίτερα ανησυχητική δε ήταν η έλλειψη εγγυήσεων για τα δικαιώματα του ανθρώπου και τις ατομικές ελευθερίες, ως απόρροια της κατάστασης ανάγκης πάνω στην οποία αρθρώθηκε η αντιτρομοκρατική πολιτική της Ένωσης.

3.3. Η Ευρωπαϊκή Στρατηγική για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας: Πρόληψη, Προστασία, Καταδίωξη και Αντίδραση.

3.3.1. Πρόληψη

Ο πρώτος πυλώνας της πρόληψης έχει σκοπό την καταπολέμηση της ριζοσπαστικοποίησης και της στρατολόγησης τρομοκρατών, εντοπίζοντας τις

⁸⁵ COM (2007) 654, τελικό, «Πρόταση απόφασης-πλαίσιο του Συμβουλίου για τη χρήση των καταστάσεων με τα ονόματα επιβατών (PNR) με σκοπό την επιβολή νόμου», Βρυξέλλες, 6 Νοεμβρίου 2007.

⁸⁶ COM (2006) 331 τελικό, «Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο για την εφαρμογή του προγράμματος της Χάγης: η μελλοντική πορεία», Βρυξέλλες, 28 Ιουνίου 2006.

⁸⁷ COM (2008) 373 τελικό, «Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο- Έκθεση για την εφαρμογή του προγράμματος της Χάγης για το 2007», Βρυξέλλες, 2 Ιουλίου 2008.

⁸⁸ Ανάγνου Μ. (2013), «Ο Ευρωπαϊκός Χώρος Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης (1999-2013), Αποτιμώντας τα προγράμματα δράσης του: Τάμπερε-Χάγη-Στοκχόλμη», Εκδόσεις Παπαζήση, σελ. 124.

μεθόδους, την προπαγάνδα και τα εργαλεία που χρησιμοποιούν οι τρομοκράτες. Η αντιμετώπιση των αιτιών της ριζοσπαστικοποίησης και της στρατολόγησης από τρομοκρατικές οργανώσεις αποτελεί την κύρια προτεραιότητα της Ένωσης. Η αναχαίτιση των διαδικασιών στρατολόγησης ατόμων, ώστε να εκτελούν τρομοκρατικές ενέργειες αποτελεί πρωταρχικό προληπτικό στόχο της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Αν και η αντιμετώπιση αυτών των προκλήσεων υπάγεται στην αρμοδιότητα των κρατών-μελών, η Ένωση συμβάλλει στο συντονισμό των εθνικών πολιτικών, στον εντοπισμό των ορθών πρακτικών και στην ανταλλαγή των πληροφοριών. Πέντε είναι οι προτεραιότητες όσον αφορά την πρόληψη: ο καθορισμός κοινών δράσεων για να ανιχνεύονται και να αντιμετωπίζονται ανησυχητικές συμπεριφορές, η καθιέρωση διαπολιτιστικού διαλόγου, η καλύτερη εξήγηση των ευρωπαϊκών πολιτικών, η ενθάρρυνση μέσω προγραμμάτων παροχής βοήθειας της χρηστής διαχείρισης των δημοσίων υποθέσεων, της δημοκρατίας, της εκπαίδευσης και της οικονομικής ευημερίας και η χαλιναγώγηση της προτροπής και στρατολόγησης σε διάφορους χώρους όπως είναι οι τόποι λατρείας. Το 2008 το Συμβούλιο της ΕΕ εξέδωσε τη «*Στρατηγική της Ένωσης*» προκειμένου να καταπολεμηθεί η ριζοσπαστικοποίηση και η στρατολόγηση των τρομοκρατών· αυτή αναθεωρήθηκε τον Ιούνιο του 2014⁸⁹ υπό το πρίσμα των αλλαγών που επέφεραν τα μέσα κοινωνικής δικτύωσης με χαρακτηριστική εστίαση στην καταπολέμηση αλίευσης αλλοδαπών μαχητών και την αντιμετώπιση των τρομοκρατικών επιθέσεων, κυρίως με θρησκευτικό υπόβαθρο. Το Δεκέμβριο του 2014,⁹⁰ το Συμβούλιο προχώρησε στην έγκριση κατευθυντήριων γραμμών για την εφαρμογή της αναθεωρημένης στρατηγικής από τα κράτη-μέλη και το Νοέμβριο του 2015 το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ενέκρινε ψήφισμα για την πρόληψη της ριζοσπαστικοποίησης και στρατολόγησης ευρωπαίων πολιτών από τρομοκρατικές οργανώσεις.

⁸⁹ Έγγραφο 9956/14 του Συμβουλίου της ΕΕ, Βρυξέλλες, 19 Μαΐου 2014 με θέμα «*Αναθεωρημένη Στρατηγική της ΕΕ για την καταπολέμηση της ριζοσπαστικοποίησης και της στρατολόγησης στην τρομοκρατία*». Για να καταπολεμηθεί η ριζοσπαστικοποίηση και η στρατολόγηση στην τρομοκρατία, το Συμβούλιο αποφάσισε μεταξύ άλλων : να εξασφαλίσει ότι η φωνή της πλειοψηφίας υπερισχύει της φωνής των εξτρεμιστών, να βελτιώσει την κυβερνητική επικοινωνιακή πολιτική, να στηρίζει τα μηνύματα κατά της τρομοκρατίας, να εκπαιδεύσει-αναπτύξει τις ικανότητες και να αξιοποιήσει επαγγελματίες της πρώτης γραμμής σε κατάλληλους τομείς, να βοηθήσει τα άτομα και την κοινωνία των πολιτών να αναπτύξουν αντιστάσεις και να στηρίξει πρωτοβουλίες απεμπλοκής.

⁹⁰ Έγγραφο 16526/14 του Συμβουλίου της ΕΕ, Βρυξέλλες, 4 και 5 Δεκεμβρίου 2014.

3.3.2. Προστασία

Μετά την πρόληψη ακολουθεί η προστασία ως δεύτερος πυλώνας της αντιτρομοκρατικής στρατηγικής της Ένωσης, η οποία έχει ως σκοπό την προστασία των πολιτών και των υποδομών και τη μείωση της τρωτότητας σε ενδεχόμενες επιθέσεις. Η τρωτότητα συνιστά αρκετά σημαντική έννοια στην στρατηγική καταπολέμησης της τρομοκρατίας και διενεργούνται συνεχώς μελέτες τρωτότητας με σκοπό να εντοπίζεται η ευπάθεια των εκάστοτε σχεδίων ασφαλείας σε ενδεχόμενο κίνδυνο.

Το συγκεκριμένο πεδίο δράσης περιλαμβάνει μεταξύ άλλων τη θωράκιση των εξωτερικών συνόρων, τη βελτίωση της ασφάλειας των μεταφορών, την προστασία στρατηγικών στόχων και τη μείωση της τρωτότητας των υποδομών ζωτικής σημασίας.

Προκειμένου να υπάρχει καλύτερος έλεγχος των συνόρων, τα κράτη-μέλη διαθέτουν το σύστημα πληροφοριών Σένγκεν II (SIS II), το οποίο εγκρίθηκε το 2006 με τον Κανονισμό 1987/2006 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τη δημιουργία, τη λειτουργία και τη χρήση του Συστήματος Πληροφοριών Σένγκεν δεύτερης γενιάς και άρχισε να λειτουργεί το 2013. Είναι ένα κεντρικό σύστημα πληροφοριών μεγάλης κλίμακας που υποστηρίζει τους ελέγχους προσώπων και αντικειμένων στα εξωτερικά σύνορα της ζώνης Σένγκεν και ενισχύει την επιβολή του νόμου. Μάλιστα, δεδομένου ότι τα εξωτερικά σύνορα της Ένωσης βρίσκονται υπό πίεση, μερικές χώρες, με αφορμή τις τρομοκρατικές επιθέσεις και την εισροή προσφύγων κυρίως από το 2015 και μετά, έχουν ενεργοποιήσει τους ελέγχους στα εσωτερικά τους σύνορα. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή σε μια προσπάθειά της να διαφυλάξει την επιβίωση της ζώνης Σένγκεν αλλά και να ενισχύσει τα κοινά εξωτερικά σύνορα κατέθεσε το Δεκέμβριο του 2016 νομοθετικό πακέτο με στόχο την ανανέωση των ισχύοντων κανόνων και την ενίσχυση του συστήματος πληροφοριών Σένγκεν για την αποτελεσματικότερη καταπολέμηση της τρομοκρατίας και του διασυνοριακού εγκλήματος. Τον Οκτώβριο του 2018 η Ολομέλεια συζήτησε και ψήφισε τους νέους κανόνες για τη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων της Ένωσης και τη διατήρηση της εσωτερικής ασφάλειας σε 30 ευρωπαϊκές χώρες. Τέλος, τον Απρίλιο του 2016 το Συμβούλιο εξέδωσε την οδηγία 2016/681 για τις καταστάσεις ονομάτων επιβατών, σύμφωνα με την οποία οι αεροπορικές εταιρείες υποχρεούνται να παρέχουν δεδομένα PNR για πτήσεις από και προς την ΕΕ. Τα συλλεγόμενα δεδομένα PNR μπορούν να υποβάλλονται σε επεξεργασία με σκοπό την πρόληψη, την ανίχνευση και τη

διερεύνηση τρομοκρατικών εγκλημάτων. Προκειμένου, βέβαια, να διαφυλαχθούν τα θεμελιώδη δικαιώματα της προστασίας των προσωπικών δεδομένων και της ιδιωτικής ζωής, η οδηγία προβλέπει ορισμένους περιορισμούς όσον αφορά τη διαβίβαση, την επεξεργασία και την διατήρηση των δεδομένων PNR.

3.3.3. Καταδίωξη

Η Ευρωπαϊκή Ένωση στον τρίτο πυλώνα της αντιτρομοκρατικής στρατηγικής της υποστηρίζει τη συνεργασία και τις προσπάθειες των κρατών-μελών να αντιμετωπίσουν τους τρομοκράτες. Οι κατευθυντήριες γραμμές των πολιτικών της καταδίωξης σχετίζονται κυρίως με την αντιμετώπιση της πρόσβασης των τρομοκρατών σε όπλα αλλά και με θέματα χρηματοδότησης των τρομοκρατών. Η Ένωση επιδιώκει να πλήξει την ικανότητα σχεδιασμού και οργάνωσης των τρομοκρατών, να διαταράξει τα δίκτυά τους και να εξασφαλίσει την προσαγωγή τους στη δικαιοσύνη, συνεχίζοντας παράλληλα να σέβεται τα ανθρώπινα δικαιώματα και το διεθνές δίκαιο. Η εξασφάλιση της πλήρους εφαρμογής των διεθνών συνθηκών και συμβάσεων αλλά και η αξιολόγηση της ισχύουσας νομοθεσίας για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας αποτελεί επίσης βασική προτεραιότητα. Μετά τις αξιολογήσεις αυτές, η Ένωση μπορεί να ζητάει από τα κράτη-μέλη την αναπροσαρμογή των πολιτικών τους και των νομοθετικών τους διατάξεων, εφόσον αυτό κρίνεται απαραίτητο για την επίτευξη των στόχων αυτού του τρίτου πυλώνα.

Για την επίτευξη των στόχων της, η Ευρωπαϊκή Ένωση έχει επικεντρωθεί στην ενίσχυση των εθνικών δυνατοτήτων υπό το πρίσμα των συστάσεων της Επιτροπής αξιολόγησης, τη βελτίωση της συνεργασίας και ανταλλαγής πληροφοριών μεταξύ αστυνομικών και δικαστικών αρχών, ιδίως μεταξύ της Europol και της Eurojust, την αμοιβαία αναγνώριση των δικαστικών αποφάσεων, την καταπολέμηση της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας, τη στέρηση των μέσων στήριξης και επικοινωνίας από τους τρομοκράτες και την παροχή τεχνικής βοήθειας για την ενίσχυση των ικανοτήτων των τρίτων χωρών που είναι υψίστης προτεραιότητας.

Το Μάιο του 2015, οι δύο συν-νομοθέτες της Ευρωπαϊκής Ένωσης ενέκριναν νέους κανόνες για την πρόληψη της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες και της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας, προκειμένου να αποστρατηθούν οι τρομοκρατικές οργανώσεις χρηματοδοτικών πηγών που τις

στηρίζουν.⁹¹ Πιο συγκεκριμένα, υιοθέτησαν την οδηγία 2015/849,⁹² η οποία, μετά από μια σειρά τρομοκρατικών επιθέσεων το 2016, τροποποιήθηκε με νέα οδηγία που εκδόθηκε το Μάιο του 2018. Η οδηγία αυτή προβλέπει την παύση της χρηματοδότησης εγκληματικών πράξεων χωρίς, όμως, να παρεμποδίζεται η κανονική λειτουργία των συστημάτων πληρωμών.⁹³ Όπως δήλωσε και ο Vladislav Goranov, Υπουργός Οικονομικών της Βουλγαρίας, «οι νέοι κανόνες που εγκρίθηκαν με αυτή την οδηγία ανταποκρίνονται στην ανάγκη για αυξημένη ασφάλεια στην Ευρώπη με την περαιτέρω εξάλειψη των μέσων που διαθέτουν οι τρομοκράτες. Θα μας επιτραπεί, λοιπόν, να διακόψουμε τα εγκληματικά δίκτυα, χωρίς να διακυβεύσουμε τα θεμελιώδη δικαιώματα και τις οικονομικές ελευθερίες». Το Σεπτέμβριο του 2018 το Συμβούλιο εξέδωσε νέα οδηγία- συμπληρωματική της προαναφερθείσας- για την καταπολέμηση της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες.⁹⁴ Με την οδηγία αυτή θεσπίζονται νέες διατάξεις ποινικού δικαίου ώστε να καταστεί δυνατή η αποτελεσματικότερη και ταχύτερη διασυνοριακή συνεργασία μεταξύ των αρμοδίων αρχών. Η αναχαίτιση και η φραγή της πρόσβασης εγκληματιών σε χρηματοδοτικούς πόρους, συμπεριλαμβανομένων εκείνων που χρησιμοποιούνται για τρομοκρατικές δραστηριότητες είναι ο βασικός σκοπός της παρούσας οδηγίας. Οι νέοι κανόνες περιλαμβάνουν πρώτον τη θέσπιση ελάχιστων κανόνων σχετικά με τον ορισμό των ποινικών αδικημάτων και των κυρώσεων στον τομέα της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες, δεύτερον τη δυνατότητα οι νομικές οντότητες να υπέχουν ευθύνη για ορισμένες δραστηριότητες νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες και να μπορούν να αντιμετωπίζουν φάσμα κυρώσεων και τρίτον την άρση εμποδίων για τη διασυνοριακή δικαστική και αστυνομική συνεργασία μέσω της πρόβλεψης κοινών διατάξεων για τη βελτίωση των ερευνών.

⁹¹ <https://www.consilium.europa.eu/el/policies/fight-against-terrorism/eu-strategy/>.

⁹² Οδηγία (ΕΕ) 2015/849 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 20^{ης} Μαΐου 2015, σχετικά με την πρόληψη της χρησιμοποίησης του χρηματοπιστωτικού συστήματος για τη νομιμοποίηση εσόδων από παράνομες δραστηριότητες ή για τη χρηματοδότηση της τρομοκρατίας, την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΕ) αριθμ. 648/2012 του ΕΚ και του Συμβουλίου, και την κατάργηση της οδηγίας 2005/60/ΕΚ του ΕΚ και του Συμβουλίου και της οδηγίας 2006/70/ΕΚ της Επιτροπής (ΕΕ L 141 της 5/6/2015).

⁹³ Brussels, 26 April 2018, 2016/0208 (COD)/ Οι κύριες αλλαγές στην οδηγία 2015/849 περιλαμβάνουν: διεύρυνση της πρόσβασης σε πληροφορίες σχετικά με την πραγματική ιδιοκτησία, βελτίωση της διαφάνειας, αντιμετώπιση των κινδύνων που συνδέονται με προπληρωμένες κάρτες και εικονικά νομίσματα, συνεργασία μεταξύ των μονάδων χρηματοοικονομικών πληροφοριών και βελτιωμένου ελέγχους στις συναλλαγές που αφορούν τρίτες χώρες υψηλού κινδύνου/ <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/PE-72-2017-INIT/en/pdf>.

⁹⁴ PE 30 2018 INIT, «Directive of the European Parliament and of the Council on combating money laundering by criminal law».

3.3.4. Αντίδραση

Ο τέταρτος στόχος της Ευρωπαϊκής Ένωσης όσον αφορά την τρομοκρατία είναι η κατάλληλη προετοιμασία, διαχείριση και ελαχιστοποίηση των συνεπειών των τρομοκρατικών επιθέσεων. Όπως σημειώνεται και στο ίδιο το έγγραφο του Συμβουλίου του Νοεμβρίου του 2005 για την αντιτρομοκρατική στρατηγική, «δεν μπορούμε να μειώσουμε τον κίνδυνο των τρομοκρατικών επιθέσεων στο μηδέν. Πρέπει να είμαστε σε θέση να αντιμετωπίζουμε τις επιθέσεις όταν αυτές συμβαίνουν, αναγνωρίζοντας ότι οι επιθέσεις αυτές μπορεί να έχουν επιπτώσεις σε ολόκληρη την Ευρωπαϊκή Ένωση. Η απάντηση μπορεί να είναι συχνά η ίδια είτε το γεγονός αυτό είναι φυσικό και τεχνολογικό είτε ανθρωπογενές και ως εκ τούτου τα συστήματα αντίδρασης που εφαρμόζονται για τη διαχείριση των συνεπειών από φυσικές καταστροφές μπορούν να χρησιμοποιηθούν και για την άμβλυνση των επιπτώσεων στους πολίτες μετά από μια τρομοκρατική επίθεση. Η ανταπόκρισή μας σε τέτοια γεγονότα πρέπει να αξιοποιεί πλήρως τις υφιστάμενες δομές, συμπεριλαμβανομένου του Μηχανισμού Πολιτικής Προστασίας, τις οποίες η Ένωση έχει αναπτύξει για να ανταποκριθεί σε άλλες σημαντικές ευρωπαϊκές και διεθνείς κρίσεις».⁹⁵

Ο στόχος ελαχιστοποίησης των συνεπειών των τρομοκρατικών επιθέσεων επιτυγχάνεται με την καλλιέργεια πνεύματος αλληλεγγύης, την ανάπτυξη ενωσιακών ρυθμίσεων για το συντονισμό σε καταστάσεις κρίσης, την αναθεώρηση του μηχανισμού πολιτικής προστασίας, την ανάπτυξη εργαλείων εκτίμησης κινδύνων και τη βελτίωση ικανοτήτων αντιμετώπισης των επιπτώσεων, του συντονισμού με διεθνείς οργανισμούς για τη διαχείριση της αντίδρασης σε τρομοκρατικές επιθέσεις και της κάλυψης των αναγκών των θυμάτων. Στο πλαίσιο αυτό, τα θεσμικά όργανα της Ένωσης έχουν καθορίσει τις ρυθμίσεις για την εφαρμογή της ρήτρας αλληλεγγύης, η οποία ενεργοποιήθηκε με απόφαση που εξέδωσε το Συμβούλιο τον Ιούνιο του 2014, την επανεξέταση των ρυθμίσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης για το συντονισμό σε καταστάσεις έκτακτης ανάγκης και κρίσεις, όπως αντικαταστάθηκαν τον Ιούνιο του 2013 από τις ρυθμίσεις της Ένωσης για την ολοκληρωμένη αντιμετώπιση πολιτικών κρίσεων και την αναθεώρηση της ενωσιακής νομοθεσίας για την πολιτική προστασία.

⁹⁵ <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2014469%202005%20REV%204>, Έγγραφο 14469/4/05 του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Βρυξέλλες, 30 Νοεμβρίου 2005.

3.4. Από το έτος 2010 έως το έτος 2014

Το 2007 εννέα κράτη-μέλη ανέφεραν συνολικά 583 τρομοκρατικές επιθέσεις, πετυχημένες και αποτυχημένες. Πρόκειται για αύξηση κατά 24% από τα στοιχεία που αναφέρθηκαν το 2006. Μετά το 2007 και έως το 2010, είναι αλήθεια ότι παρουσιάστηκε μια φθίνουσα πορεία των τρομοκρατικών επιθέσεων, χωρίς, όμως, το πρόβλημα να έχει εξαλειφθεί. Οι χώρες, οι οποίες πλήττονται κυρίως από τρομοκρατικές επιθέσεις, είναι η Γαλλία, η Ισπανία, το Ηνωμένο Βασίλειο και η Γερμανία. Το 2008 πραγματοποιήθηκαν 515 τρομοκρατικές επιθέσεις στα κράτη-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης ενώ 1009 άτομα συνελήφθησαν για αδικήματα σχετιζόμενα με την τρομοκρατία. Οι σύγχρονες τεχνικές επικοινωνίας και κυρίως το Διαδίκτυο διευκόλυναν όλους τους τύπους τρομοκρατικών και εξτρεμιστικών οργανώσεων. Το 2009 πραγματοποιήθηκαν 294 τρομοκρατικές επιθέσεις σε 6 κράτη-μέλη και 587 άτομα συνελήφθησαν για αδικήματα σχετιζόμενα με την τρομοκρατία σε 13 χώρες της Ένωσης. Ο αριθμός των επιθέσεων μειώθηκε κατά 33% σε σύγκριση με το 2008 και ήταν σχεδόν ο μισός αριθμός των επιθέσεων που πραγματοποιήθηκαν το 2007. Μάλιστα, το 2009 υπήρξε μόνο μια ισλαμική τρομοκρατική επίθεση στην Ιταλία. Το 2010 σημειώθηκαν 249 τρομοκρατικές επιθέσεις σε 9 κράτη-μέλη. Οι περισσότερες από αυτές τις επιθέσεις σημειώθηκαν στη Γαλλία και την Ισπανία.

Εντούτοις, η τρομοκρατία εξακολουθούσε να επηρεάζει τη ζωή των πολιτών της Ένωσης. Το 2010 επτά άνθρωποι πέθαναν εντός ευρωπαϊκού χώρου από τρομοκρατικές επιθέσεις. Οι ισλαμικές τρομοκρατικές οργανώσεις πραγματοποίησαν 3 επιθέσεις στο έδαφος της Ευρωπαϊκής Ένωσης. 611 άτομα συνελήφθησαν για διάπραξη τρομοκρατικών εγκλημάτων. Ένα μεγάλο ποσοστό ατόμων που συνδέονται με την ισλαμική τρομοκρατία- το 47%- συνελήφθη για την προετοιμασία επιθέσεων στα κράτη-μέλη της Ένωσης- μια ένδειξη ότι οι ισλαμιστές τρομοκράτες συνέχιζαν να προβαίνουν σε σχέδια επίθεσης εναντίον των ευρωπαϊκών κρατών και ως εκ τούτου εξακολουθούσε να απειλείται η ασφάλεια της Ένωσης και των ευρωπαίων πολιτών.⁹⁶ Συνεπώς, έπρεπε και πάλι να καταβληθεί κάθε δυνατή προσπάθεια καταπολέμησης του φαινομένου της τρομοκρατίας για να μπορέσουν οι πολίτες της Ένωσης να ζήσουν σε ένα ασφαλές περιβάλλον.

⁹⁶ Τα ανωτέρω στατιστικά στοιχεία προέρχονται από τις εκθέσεις των ετών 2007-2011 της Europol με τίτλο «Τρομοκρατική δραστηριότητα στην Ευρωπαϊκή Ένωση: κατάσταση και τάσεις» (TE-SAT), <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/eu-terrorism-situation-and-trend-report#fndtn-tabs-0-bottom-2>.

Έτσι, η Ευρωπαϊκή Ένωση, συνεχίζοντας την πρακτική της να θέτει νέες προτεραιότητες στις πολιτικές Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων και κατ' επέκταση και στον τομέα της τρομοκρατίας κάθε πέντε χρόνια και υπό το φως των διατάξεων της Συνθήκης της Λισαβόνας, που, όπως αναφέρθηκε και παραπάνω, δημιούργησε νέα δεδομένα για την Ένωση και τον τομέα του ποινικού δικαίου, προέβη στην υιοθέτηση ενός νέου πενταετούς προγράμματος, δηλαδή του προγράμματος της Στοκχόλμης (2010-2014). Το πρόγραμμα αυτό εγκρίθηκε από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο τον Δεκέμβριο του 2009 και σκοπός του ήταν να ξεπεράσει τις αδυναμίες του προγράμματος της Χάγης.⁹⁷

Πρωταρχικός στόχος αυτού του προγράμματος ήταν η οικοδόμηση της Ευρώπης των πολιτών και η δημιουργία μιας ανοικτής Ευρώπης, για την ασφάλεια και προστασία των δικαιωμάτων των πολιτών μέσω της περαιτέρω ανάπτυξης του χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης, στοχεύοντας μεταξύ άλλων σε αποτελεσματικότερη αντιμετώπιση του οργανωμένου εγκλήματος και της τρομοκρατικής απειλής. Το πρόγραμμα της Στοκχόλμης διακήρυξε την εφαρμογή μιας στρατηγικής εσωτερικής ασφάλειας που θα βασιζόταν στον πλήρη σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων και στην αλληλεγγύη μεταξύ των κρατών-μελών. Σε αυτό το πλαίσιο και δεδομένης της σοβαρότητας της διασυνοριακής απειλής, υιοθετήθηκε υπό την αιγίδα της ισπανικής Προεδρίας το «*Σχέδιο στρατηγικής εσωτερικής ασφάλειας για την Ευρωπαϊκή Ένωση με σκοπό την καθιέρωση ενός κοινού ευρωπαϊκού μοντέλου ασφάλειας*».⁹⁸ Η Ανακοίνωση της Επιτροπής, που ακολούθησε, παρουσίασε τη στρατηγική εσωτερικής ασφάλειας, όπου προσδιορίζονταν πέντε βήματα και στόχοι για μια ασφαλέστερη Ευρώπη για την περίοδο 2011-2014.⁹⁹ Ο δεύτερος στρατηγικός στόχος αναφερόταν ρητά στην «*πρόληψη της τρομοκρατίας και την αντιμετώπιση της ριζοσπαστικοποίησης και της στρατολόγησης των τρομοκρατών*», αφού η απειλή της τρομοκρατίας εξελίσσεται διαρκώς και οι τρομοκρατικές οργανώσεις προσαρμόζονται και υιοθετούν νέες μεθόδους, όπως έδειξαν και οι επιθέσεις που διαπράχθηκαν στη Βομβάη το 2008, η απόπειρα επίθεσης σε πτήση Άμστερνταμ-Ντιτρόιτ τα

⁹⁷ Έγγραφο 17024/09 του Συμβουλίου, το οποίο εγκρίθηκε από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στις 10 και 11 Δεκεμβρίου 2009.

⁹⁸ Έγγραφο Συμβουλίου 5842/2/2010, «*Σχέδιο στρατηγικής εσωτερικής ασφάλειας για την ΕΕ: Προς ένα ευρωπαϊκό πρότυπο ασφάλειας*».

⁹⁹ COM (2010) 673 τελικό, «*Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο: Η στρατηγική εσωτερικής ασφάλειας της ΕΕ στην πράξη : πέντε βήματα για μια ασφαλέστερη Ευρώπη*», Βρυξέλλες, 22 Νοεμβρίου 2010.

Χριστούγεννα του 2009 και τα σχέδια επιθέσεων εναντίον αρκετών κρατών-μελών που αποκαλύφθηκαν μετέπειτα. Τρεις ήταν οι δράσεις για την επίτευξη του προαναφερόμενου στόχου: η παροχή σε κοινότητες των μέσων για την πρόληψη της ριζοσπαστικοποίησης και της στρατολόγησης τρομοκρατών, ο αποκλεισμός των τρομοκρατών από πηγές χρηματοδότησης και υλικά και παρακολούθηση των οικονομικών τους συναλλαγών και η προστασία των μεταφορών. Κύρια συνιστώσα για την καταπολέμηση της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας αποτέλεσε η Συμφωνία ΕΕ-ΗΠΑ, σχετικά με την επεξεργασία και τη διαβίβαση δεδομένων χρηματοπιστωτικών συναλλαγών από την Ένωση στις ΗΠΑ στο πλαίσιο εφαρμογής του «*Προγράμματος Παρακολούθησης της Χρηματοδότησης της τρομοκρατίας*». Παράλληλα, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή παρουσίασε τον Ιούλιο του 2011 και διαθέσιμες επιλογές για ένα ευρωπαϊκό σύστημα παρακολούθησης της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας.¹⁰⁰

Σε άλλο επίπεδο, με σκοπό την ενίσχυση της προστασίας των πολιτών από την τρομοκρατική απειλή, το Πρόγραμμα της Στοκχόλμης προέβλεπε την ενίσχυση του νομοθετικού πλαισίου για την αντιμετώπιση των απειλών που συνδέονταν με τις πρόδρομες χημικές ουσίες. Σε αυτή τη βάση, κατόπιν προτάσεως της Επιτροπής που παρουσιάστηκε το Σεπτέμβριο του 2010, υιοθετήθηκε ο Κανονισμός 98/2013 «*σχετικά με την κυκλοφορία στην αγορά και τη χρήση πρόδρομων ουσιών εκρηκτικών υλών*».¹⁰¹

Αναφορικά με την εξωτερική διάσταση της αντιτρομοκρατικής πολιτικής, σημαντικός στρατηγικός εταίρος παρέμεινε οι ΗΠΑ. Εκτός από την προηγούμενη συμφωνία περί του συστήματος παρακολούθησης της χρηματοδότησης, άξια αναφοράς είναι η συμφωνία PNR και η Διακήρυξη κατά της τρομοκρατίας του Ιουνίου του 2010.

Η αύξηση των τρομοκρατικών επιθέσεων μετά το 2012 σε σύγκριση με τα προηγούμενα χρόνια καθώς και η εδραίωση των ισλαμικών καθεστώτων και του νόμου της *Sharia* στα ευρωπαϊκά δημοκρατικά κράτη επιδείνωσαν την κατάσταση τα επόμενα χρόνια, γεγονός το οποίο οδήγησε την Ευρωπαϊκή Ένωση να ενισχύσει ακόμα περισσότερο τη δράση της εναντίον της διασυννοριακής τρομοκρατικής απειλής.

¹⁰⁰ COM (2011) 429 τελικό, «*Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, στο Συμβούλιο, στην Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και στην Επιτροπή Περιφερειών: ένα ευρωπαϊκό σύστημα παρακολούθησης της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας: διαθέσιμες επιλογές*», Βρυξέλλες, 13 Ιουλίου 2011.

¹⁰¹ Ανάγνου Μ. (2013), «*Ο Ευρωπαϊκός Χώρος Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης (1999-2013), Αποτιμώντας τα προγράμματα δράσης του: Τάμπερε-Χάγη-Στοκχόλμη*», Εκδόσεις Παπαζήση, σελ. 253.

3.5. Από τις τρομοκρατικές επιθέσεις στο *Charlie Hebdo* και το *Bataclan* (2015) έως σήμερα

Βάσει των εκθέσεων της Europol, το 2013 σημειώθηκαν 152 τρομοκρατικές επιθέσεις σε 5 κράτη-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, οι περισσότερες από τις οποίες έλαβαν χώρα στη Γαλλία (63), την Ισπανία (33) και στο Ηνωμένο Βασίλειο (35). Η θρησκευτική ριζοσπαστικοποίηση διαδραμάτισε σαφή ρόλο σε τουλάχιστον 2 επιθέσεις σε Ηνωμένο Βασίλειο και Γαλλία. Από το 2011 σημειώνεται διαρκής αύξηση των συλλήψεων για τρομοκρατικές επιθέσεις με θρησκευτικά κίνητρα. Το 2014 ο αριθμός των επιθέσεων αυξήθηκε ακόμα περισσότερο. Συνολικά 201 ολοκληρωμένες και αποτυχημένες τρομοκρατικές επιθέσεις αναφέρθηκαν από 7 κράτη-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, εκ των οποίων περισσότερες από τις μισές έλαβαν χώρα στο Ηνωμένο Βασίλειο. 774 άτομα συνελήφθησαν εντός του χώρου της Ευρωπαϊκής Ένωσης για αδικήματα σχετιζόμενα με την τρομοκρατία και κινήθηκαν δικαστικές διαδικασίες για τρομοκρατικά αδικήματα για 444 άτομα.

Η απειλή που συνδέεται με τη θρησκευτική ριζοσπαστικοποίηση έγινε πραγματικότητα το 2015 μετά τις τρομοκρατικές επιθέσεις στο Παρίσι -στα γραφεία του περιοδικού *Charlie Hebdo* στις 7-9 Ιανουαρίου και στο θέατρο *Bataclan* στις 13 Νοεμβρίου- και στην Κοπεγχάγη στις 14 και 15 Φεβρουαρίου, καθώς και μετά τις επιθέσεις στο Βέλγιο. 151 άνθρωποι έχασαν τη ζωή τους και πάνω από 360 τραυματίστηκαν εξαιτίας τρομοκρατικών επιθέσεων στο έδαφος της Ένωσης. Οι επιθέσεις αυτές πραγματοποιήθηκαν από δράστες που κατευθύνθηκαν από το Ισλαμικό Κράτος και εμπνεύστηκαν από την ιδεολογία και τη ρητορική του. Το Ηνωμένο Βασίλειο ανέφερε τον μεγαλύτερο αριθμό τρομοκρατικών επιθέσεων (103) το 2015, ακολουθούμενο από τη Γαλλία (72) και την Ισπανία (25). Οι επιθέσεις στο Παρίσι το Νοέμβριο του 2015 οδήγησαν στο θάνατο 129 ανθρώπων και 352 τραυματιών. Ο τρόπος με τον οποίο έγιναν υποδεικνύει μια στροφή προς μια ευρύτερη στρατηγική του Ισλαμικού Κράτους να εκφοβίσει το δυτικό κόσμο, κρούοντας τον κώδωνα του κινδύνου για επακόλουθες τρομοκρατικές επιθέσεις στο εγγύς μέλλον, όπως και έγινε.

Το 2016 συνολικά υπήρξαν 142 επιθέσεις που απέτυχαν, ματαιώθηκαν και ολοκληρώθηκαν, οι οποίες αναφέρθηκαν από 8 κράτη-μέλη της Ένωσης και έγιναν 1002 συλλήψεις ατόμων για τρομοκρατικά εγκλήματα. Περισσότερες από τις μισές αναφέρθηκαν από το Ηνωμένο Βασίλειο. Η Γαλλία ανέφερε 23 επιθέσεις, η Ιταλία 17, η Ισπανία 10, η Ελλάδα 6, η Γερμανία 5, το Βέλγιο 4 και η Ολλανδία 1 επίθεση. 142

θύματα σκοτώθηκαν σε τρομοκρατικές επιθέσεις και 379 τραυματίστηκαν εντός ενωσιακού εδάφους. Αναφορικά με το 2017, 10 από τις 33 επιθέσεις αξιολογήθηκαν ως ολοκληρωμένες, 12 δεν κατάφεραν να επιτύχουν τους στόχους τους πλήρως ενώ 11 ματαιώθηκαν, κυρίως στη Γαλλία και τη Βρετανία. 62 άτομα έχασαν τη ζωή τους εντός του χώρου της Ευρωπαϊκής Ένωσης και περίπου 819 άνθρωποι τραυματίστηκαν. Συνολικά, 705 άτομα συνελήφθησαν σε 18 κράτη-μέλη λόγω υποψιών εμπλοκής τους σε τζιχαντιστικές τρομοκρατικές δραστηριότητες.¹⁰²

Η άνοδος των τρομοκρατικών επιθέσεων με θρησκευτικό υπόβαθρο και κυρίως οι αιματηρές τρομοκρατικές επιθέσεις στο Charlie Hebdo και στο Bataclan κατέδειξαν για άλλη μια φορά την επείγουσα ανάγκη για μεγαλύτερη επιχειρησιακή ανταπόκριση της Ένωσης σε θέματα τρομοκρατίας και ώθησαν σε συντριπτικές απαντήσεις αλληλεγγύης και εκτεταμένες αντιδράσεις καταδίκης αυτών των τραγικών γεγονότων.¹⁰³ Η τρομοκρατική απειλή είναι σημαντική στην Ευρωπαϊκή Ένωση, ιδίως σε όσα κράτη-μέλη έχουν συμμετάσχει ή εξακολουθούν να συμμετάσχουν στρατιωτικά σε εξωτερικές επιχειρήσεις στη Μέση Ανατολή και την Αφρική.¹⁰⁴

Επιπλέον, η Ευρωπαϊκή Ένωση βρίσκεται αντιμέτωπη με το φαινόμενο των μαχητών που αφήνουν την Ευρώπη για να αναλάβουν ιερό πόλεμο (τζιχάντ) σε διάφορα μέρη, κυρίως στη Συρία. Σε 3.000-5.000 ανέρχεται ο αριθμός πολιτών της Ένωσης που έχουν αφήσει τη χώρα τους για να γίνουν ξένοι μαχητές από τότε που άρχισε ο πόλεμος και η βία στη Συρία, το Ιράκ και τη Λιβύη. Κατά την επιστροφή τους στην Ευρώπη μπορεί να αποτελέσουν σοβαρή απειλή για την ασφάλεια της Ευρώπης.¹⁰⁵

Οι ανωτέρω εξελίξεις, ήδη από το 2012, σε συνδυασμό με τη λήξη του προγράμματος της Στοκχόλμης το 2014, έφεραν στο προσκήνιο για την περίοδο που διανύουμε (2014-2020) τη διαμόρφωση ενός ευέλικτου και αποτελεσματικού

¹⁰² Τα ανωτέρω στατιστικά στοιχεία προέρχονται από τις εκθέσεις των ετών 2013-2018 της Europol με τίτλο «Τρομοκρατική δραστηριότητα στην Ευρωπαϊκή Ένωση: κατάσταση και τάσεις» (TE-SAT), <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/eu-terrorism-situation-and-trend-report#fndtn-tabs-0-bottom-2>

¹⁰³ Bigo D., Brouwer E., Carrera S., Guild El., Guittet Em., Jeandesboz J., Ragazzi Fr., Scherrer Am., «The EU Counter-Terrorism Policy Responses to the Attacks in Paris. Towards an EU Security and Liberty Agenda», CEPS Paper in Liberty and Security in Europe, No 81/ February 2015.

¹⁰⁴ Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 25^{ης} Νοεμβρίου 2015 σχετικά με την πρόληψη της ριζοσπαστικοποίησης και τη στρατολόγηση ευρωπαίων πολιτών από τρομοκρατικές οργανώσεις (2015/2063/INI).

¹⁰⁵ Pascale J., (2015) «The EU and the fight to counter-terrorism», Fondation Robert Schuman, European Issue No 372.

προγράμματος, το επονομαζόμενο «Πρόγραμμα Δικαιοσύνης» που διευκολύνει τον προγραμματισμό και την υλοποίηση των φιλόδοξων στόχων που είχε θέσει το προηγούμενο πρόγραμμα της Στοκχόλμης. Υιοθετήθηκε, λοιπόν, στις 17 Δεκεμβρίου 2013, ο Κανονισμός (ΕΕ) 1382/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και Συμβουλίου για τη θέσπιση του προγράμματος «Δικαιοσύνη». Στόχος του προγράμματος αυτού είναι να διασφαλίζει την πλήρη και συνεκτική εφαρμογή της νομοθεσίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Αποστολή του είναι η διευκόλυνση της πρόσβασης στη δικαιοσύνη για άτομα και επιχειρήσεις σε όλη την Ένωση, ειδικότερα όταν διαβιούν, εργάζονται και δραστηριοποιούνται σε άλλη χώρα της Ένωσης. Μεταξύ άλλων, το πρόγραμμα για την περίοδο 2014-2020 προωθεί τη δικαστική συνεργασία σε ποινικές υποθέσεις στις οποίες εντάσσεται και η τρομοκρατία. Προκειμένου να αντιμετωπιστεί κατάλληλα η τρομοκρατία, το Πρόγραμμα «Δικαιοσύνη» προβλέπει τη διασυνοριακή συνεργασία και την ανάπτυξη αμοιβαίας εμπιστοσύνης μεταξύ των κρατών-μελών και τη χρηματοδότηση δράσεων, όπως δραστηριότητες κατάρτισης ατόμων, δραστηριότητες ευαισθητοποίησης, εκστρατείες ενημέρωσης, στήριξη βασικών παραγόντων όπως σημαντικούς οργανισμούς και δίκτυα της Ένωσης και εργασίες ανάλυσης (μελέτες, συλλογή δεδομένων, κατάρτιση οδηγών).

Δεδομένης της μόνιμης και διάχυτης τρομοκρατικής απειλής κυρίως μετά τις επιθέσεις στο Παρίσι στις 7-9 Ιανουαρίου 2015 που οδήγησαν εκατοντάδες ανθρώπους να ξεχυθούν στους δρόμους όλης της Γαλλίας και της Ευρώπης ως φόρο τιμής στα θύματα των τρομοκρατικών επιθέσεων, οι κοινές δηλώσεις και οι πολικές ατζέντες των ευρωπαϊών ηγετών έχουν πολλαπλασιαστεί. Η πρώτη κοινή δήλωση υπεγράφη στο Παρίσι στις 11 Ιανουαρίου 2015, με την οποία οι Υπουργοί Εσωτερικών και Δικαιοσύνης των κρατών-μελών επιβεβαίωσαν τη δέσμευσή τους για καταπολέμηση της διεθνούς τρομοκρατίας. Επιπλέον, ζήτησαν την ενίσχυση της συνεργασίας μεταξύ των υπηρεσιών των συμμετεχόντων κρατών-μελών και των υπηρεσιών των διεθνών εταίρων της Ένωσης (ΗΠΑ και Καναδά) καθώς επίσης και τη βελτίωση της συνεργασίας των αρχών επιβολής του νόμου προκειμένου να αντιμετωπίσουν και να καταστείλουν την ριζοσπαστικοποίηση από τα πρώιμα στάδιά της. Τη Δήλωση αυτή ακολούθησε η Κοινή Δήλωση της Ρήγας στις 29 Ιανουαρίου 2015, την οποία εξέδωσαν οι Υπουργοί Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων στα πλαίσια άτυπης συνάντησής τους πριν από τη σύνοδο των αρχηγών των κρατών και κυβερνήσεων στις 12 Φεβρουαρίου 2015. Ένα από τα βασικά συμπεράσματα της κοινής αυτής δήλωσης

ήταν ότι οι περαιτέρω εργασίες θα πρέπει να βασίζονται στα ήδη υπάρχοντα εργαλεία της Ευρωπαϊκής Ένωσης και θα πρέπει να προταθούν νέες πρωτοβουλίες για την αύξηση της αποτελεσματικότητάς τους. Τέλος, τόνισαν την ανάγκη να αντιμετωπιστεί δραστικότερα η απειλή που ανακύπτει από τους αλλοδαπούς τρομοκράτες μαχητές.¹⁰⁶

Εν συνεχεία, στις 12 Φεβρουαρίου 2015 οι ηγέτες της Ένωσης προέβησαν σε δήλωση για να καθοδηγήσουν τις εργασίες της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των κρατών-μελών για τους επόμενους μήνες. Η δήλωση αυτή καθόρισε τρεις στρατηγικούς στόχους-προτεραιότητες: τη διασφάλιση της ασφάλειας των πολιτών μέσω της βελτιωμένης χρήσης των υφισταμένων εργαλείων, ήτοι της ποινικοποίησης, της διενέργειας αποτελεσματικών ποινικών διαδικασιών, της ανταλλαγής πληροφοριών και της συνεργασίας των δικαστικών αρχών και των μέτρων απεμπλοκής, αποκατάστασης, αποριζοσπαστικοποίησης και καταπολέμησης της ριζοσπαστικοποίησης στο δικαστικό πλαίσιο, την προστασία των αξιών της Ευρωπαϊκής Ένωσης και τη συνεργασία της Ένωσης με τον ΟΗΕ και άλλους παγκόσμιους και περιφερειακούς οργανισμούς.¹⁰⁷ Στη σύνοδο του Συμβουλίου Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων της 12-13 Μαρτίου 2015, οι Υπουργοί των κρατών-μελών συζήτησαν την εφαρμογή των μέτρων που περιλαμβάνονταν στις ανωτέρω δηλώσεις κατά της τρομοκρατίας. Παρείχαν πολιτικές κατευθύνσεις όσον αφορά τους τομείς στους οποίους μπορούσαν να επιτευχθούν αποτελέσματα εντός των επόμενων μηνών του έτους 2015, όπως την ενισχυμένη εφαρμογή του πλαισίου Σένγκεν με τη θέση σε εφαρμογή συστηματικών ελέγχων βάσει ανάλυσης κινδύνου το ταχύτερο δυνατό, την καταπολέμηση της ριζοσπαστικοποίησης στο Διαδίκτυο με τη δημιουργία δυνατοτήτων αναφοράς στο Διαδίκτυο, την καταπολέμηση της παράνομης διακίνησης πυροβόλων όπλων και την ενίσχυση της ανταλλαγής πληροφοριών και της

¹⁰⁶ <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5855-2015-INIT/en/pdf>.

¹⁰⁷ Pascale J. (2015), «*The European Union and the fight to counter-terrorism*», Fondation Robert Schuman, European Issue no 372, 23/11/2015. / Ειδικότερα οι ηγέτες ζήτησαν να ληφθούν συγκεκριμένα μέτρα: «να εκδοθεί ευρωπαϊκή οδηγία σχετικά με τις καταστάσεις ονομάτων επιβατών, να αξιοποιηθεί πλήρως το υφιστάμενο πλαίσιο Σένγκεν, μεταξύ άλλων με συστηματικούς ελέγχους των πολιτών της ΕΕ στα εξωτερικά σύνορα, να ενισχυθεί η συνεργασία με σκοπό να καταπολεμηθούν η διακίνηση πυροβόλων όπλων και η χρηματοδότηση της τρομοκρατίας, να καταβληθούν προσπάθειες για τον εντοπισμό και την αφαίρεση διαδικτυακού περιεχομένου που προάγει την τρομοκρατία και τον εξτρεμισμό, να αναληφθεί δράση για την αντιμετώπιση των κρίσεων και των συγκρούσεων και να ενισχυθεί η συνεργασία με τρίτες χώρες για θέματα ασφάλειας, να προωθηθεί η συνεργασία με τον ΟΗΕ και άλλες παγκόσμιες και περιφερειακές πρωτοβουλίες».

<https://www.consilium.europa.eu/el/policies/fight-against-terrorism/foreign-fighters/history-foreign-fighters/>.

επιχειρησιακής συνεργασίας.¹⁰⁸ Εν τω μεταξύ στις 28 Απριλίου 2015, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ενέκρινε το ευρωπαϊκό θεματολόγιο για την ασφάλεια, που έχει ως στόχο να δημιουργήσει προοδευτικά μια πραγματική Ένωση Ασφάλειας στην Ευρωπαϊκή Ένωση μέχρι το 2020, παρουσιάζοντας τις κύριες δράσεις για να εξασφαλιστεί αποτελεσματική αντίδραση της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην τρομοκρατία, τη ριζοσπαστικοποίηση και τις απειλές κατά της ασφάλειας στην Ένωση κατά την περίοδο 2015-2020. Στο θεματολόγιο αυτό υπενθυμίζεται ότι μολονότι την ευθύνη για την ασφάλεια τη φέρουν κυρίως τα κράτη-μέλη, οι διακρατικές απειλές, όπως η τρομοκρατία, δεν μπορούν να αντιμετωπιστούν αποτελεσματικά χωρίς κοινή ευρωπαϊκή προσέγγιση. Όπως δήλωσε και ο πρώτος αντιπρόεδρος Frans Timmermans *«η τρομοκρατία δεν γνωρίζει σύνορα. Οι εθνικές αρχές είναι υπεύθυνες για την εσωτερική ασφάλεια. Ωστόσο, πρέπει να μπορούν να συνεργάζονται αρμονικά για την πρόληψη της τρομοκρατίας και τον εντοπισμό των δραστών. Η Ένωση μπορεί και πρέπει να παρέχει το κατάλληλο πλαίσιο και τα εργαλεία για αυτό τον σκοπό, αλλά αυτό που θα κάνει τη διαφορά θα είναι ο τρόπος που θα το χρησιμοποιήσουν τα κράτη-μέλη. Οι αρχές επιβολής του νόμου σε όλα τα κράτη-μέλη θα πρέπει να σκέφτονται ευρωπαϊκά και να δρουν ευρωπαϊκά, διότι η εσωτερική ασφάλεια αποτελεί κοινή ευθύνη»*. Τα μέτρα που προτείνονται στο ευρωπαϊκό θεματολόγιο δεν απέχουν πολύ από τις κοινές δηλώσεις που είχαν προηγηθεί καθώς περιλαμβάνουν την αντιμετώπιση της απειλής αλλοδαπών τρομοκρατών μαχητών που επιστρέφουν, την πρόληψη και καταπολέμηση της ριζοσπαστικοποίησης, την επιβολή κυρώσεων στους τρομοκράτες και τους υποστηρικτές τους, τη βελτίωση ανταλλαγής πληροφοριών, την ενίσχυση του Ευρωπαϊκού Αντιτρομοκρατικού Κέντρου, τη διακοπή πρόσβασης των τρομοκρατών σε όπλα και εκρηκτικά, την προστασία των πολιτών και των υποδομών ζωτικής σημασίας και την ενίσχυση της εξωτερικής διάστασης της Ένωσης.

Στη συνέχεια, μετά τις επιθέσεις στο Παρίσι τον Νοέμβριο του 2015 και την Άγκυρα, οι ηγέτες της G20 εξέδωσαν επίσης δήλωση για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας κατά τη σύνοδό τους στις 16 Νοεμβρίου 2015. Και σε αυτή τη σύνοδο, η στρατηγική της Ένωσης ήταν ξεκάθαρη: καταπολέμηση της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας, των συνθηκών που ευνοούν την τρομοκρατία, συμπεριλαμβανομένης της ριζοσπαστικοποίησης, και της απειλής που συνιστά το αυξανόμενο ρεύμα αλλοδαπών τρομοκρατών μαχητών. Στο Συμβούλιο Εξωτερικών Υποθέσεων στις 16-

¹⁰⁸ <https://www.consilium.europa.eu/el/meetings/jha/2015/03/12-13/>.

17 Νοεμβρίου 2015, ο Γάλλος Πρόεδρος, Hollande, επικαλέστηκε τη ρήτρα αμοιβαίας άμυνας του άρθρου 42 παρ. 7 της ΣΕΕ και όλοι οι Υπουργοί των κρατών-μελών δήλωσαν έτοιμοι να παράσχουν κάθε αναγκαία βοήθεια και συνδρομή, προκειμένου να αντιμετωπιστεί συλλογικά η έξαρση της ισλαμικής τρομοκρατίας. Υπό το φως των επιθέσεων στο Παρίσι, το Συμβούλιο ζήτησε ταχύτερη εφαρμογή των αντιτρομοκρατικών μέτρων που είχαν προταθεί σε όλες τις προαναφερόμενες συνόδους και κοινές δηλώσεις (καταπολέμηση διακίνησης πυροβόλων όπλων, ενίσχυση ελέγχου στα εξωτερικά σύνορα της ΕΕ, καταπολέμηση της χρηματοδότησης, βελτίωση της ανταλλαγής των πληροφοριών και της δικαστικής συνεργασίας).

Μετά τις τρομοκρατικές επιθέσεις στις Βρυξέλλες στις 22 Μαρτίου 2016, πραγματοποιήθηκε σύνοδος των Υπουργών Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων της Ένωσης και αντιπροσώπων των θεσμικών οργάνων. Η κοινή δήλωση που υιοθετήθηκε επαναβεβαίωσε ορισμένες προτεραιότητες για την ενίσχυση της συλλογικής ικανότητας της Ένωσης να καταπολεμήσει την τρομοκρατία και οι Υπουργοί ανακοίνωσαν ότι πρέπει να ληφθούν 10 βήματα για την αντιμετώπιση του φαινομένου. Μεταξύ άλλων ζητείται η ύπαρξη συνδυασμένων εθνικών προσπαθειών προς επείγουσα διερεύνηση των δικτύων που ενέχονται στις επιθέσεις στο Παρίσι και τις Βρυξέλλες, η στήριξη του έργου της αντιτρομοκρατικής ομάδας, ιδίως με την περαιτέρω επιτάχυνση της δημιουργίας μιας πλατφόρμας για πολυμερή ανταλλαγή πληροφοριών σε πραγματικό χρόνο και η ύπαρξη διαλειτουργικότητας ευρωπαϊκών και διεθνών βάσεων δεδομένων στους τομείς της ασφάλειας και της μετανάστευσης.¹⁰⁹

Στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της 22-23 Ιουνίου 2017, οι ηγέτες της Ευρωπαϊκής Ένωσης επανέλαβαν τις ανωτέρω δεσμεύσεις τους να συνεργαστούν σε ενωσιακό επίπεδο καταδικάζοντας τις πρόσφατες τρομοκρατικές επιθέσεις. Η Ευρωπαϊκή Ένωση ακολουθεί την ίδια στρατηγική για την πρόληψη και την καταπολέμηση της τρομοκρατίας, προσαρμοζόμενη κάθε φορά στα νέα δεδομένα και καταστάσεις με τις οποίες έρχεται αντιμέτωπη. Το σημαντικό σε αυτή τη σύνοδο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου ήταν η συμφωνία των ηγετών της Ένωσης να ξεκινήσει μια συνολική και μόνιμη διαρθρωμένη συνεργασία (PESCO) για την ενίσχυση της ευρωπαϊκής ασφάλειας και άμυνας. Τα κράτη-μέλη υποχρεούνταν να συμφωνήσουν σε ένα κοινό κατάλογο κριτηρίων και υποχρεώσεων, μαζί με συγκεκριμένα σχέδια ανάπτυξης

¹⁰⁹ Pascale J. (2015), «*The European Union and the fight to counter-terrorism*», Fondation Robert Schuman, European Issue no 372, 23/11/2015.

δυνατοτήτων, προκειμένου να αρχίσει αυτή η συνεργασία. Όπως, μάλιστα, δήλωσε σχετικά ο Πρόεδρος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου Donald Tusk κατά τη συνέντευξη τύπου του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, «*πρόκειται για ένα ιστορικό βήμα, διότι η συνεργασία αυτή θα επιτρέψει στην ΕΕ να προχωρήσει προς μία βαθύτερη ολοκλήρωση στον τομέα της άμυνας. Στόχος μας είναι μια φιλόδοξη και χωρίς αποκλεισμούς συνεργασία· γι' αυτό καλούνται να συμμετάσχουν όλες οι χώρες της ΕΕ.*».¹¹⁰

3.6. Βασικά ορόσημα της στρατηγικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την ενίσχυση της ασφάλειάς της

Σήμερα, μπορούμε να σημειώσουμε 6 βασικά ορόσημα για την ενίσχυση της ασφάλειας της Ένωσης, η οποία καθίσταται ολοένα και πιο επισφαλής από ένα πυρήνα τζιχαντιστών τρομοκρατών που διατηρεί πράκτορες σε διάφορα κράτη-μέλη και ανά πάσα στιγμή μπορεί να προβεί σε νέα τρομοκρατική επίθεση:

Πρώτο βασικό ορόσημο αποτελεί η έκδοση οδηγίας για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας από το Συμβούλιο στις 7 Μαρτίου 2017, η οποία ενισχύει το νομικό πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την αποτροπή των τρομοκρατικών επιθέσεων και την αντιμετώπιση του φαινομένου των αλλοδαπών μαχητών, καθώς ποινικοποιούνται πράξεις όπως η παρακολούθηση εκπαίδευσης ή η πραγματοποίηση ταξιδιών για τρομοκρατικούς σκοπούς, η οργάνωση ή η διευκόλυνση τέτοιων ταξιδιών και η συγκέντρωση κεφαλαίων που συνδέονται με τρομοκρατικές δραστηριότητες. Μάλιστα, ήδη από τον Αύγουστο του 2014, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο μερίμνησε για τους επιστρέφοντες αλλοδαπούς μαχητές, τονίζοντας ότι απαιτείται αποφασιστική δράση για να αναχαιτισθεί η ροή αυτών, εκφράζοντας τη «*βαθύτατη αγωνία του για την επιδείνωση των συνθηκών ασφαλείας και της ανθρωπιστικής κατάστασης στο Ιράκ και τη Συρία λόγω της κατάληψης τμημάτων των εδαφών τους από το Ισλαμικό Κράτος του Ιράκ και της Ανατολής και φρονώντας ότι η δημιουργία ισλαμικού χαλιφάτου σε αυτές τις δύο χώρες και η εξαγωγή τρομοκρατίας από ισλαμιστές εξτρεμιστές αποτελούν άμεση απειλή κατά της ασφάλειας των ευρωπαϊκών χωρών*».¹¹¹ Το Δεκέμβριο του 2016, το Συμβούλιο συζήτησε πιο εντατικά για το φαινόμενο αυτό, ζητώντας από τους εμπειρογνώμονες να συνεχίσουν τις εργασίες τους με σκοπό να αναπτυχθούν ενωσιακά μέτρα πολιτικής για την αντιμετώπισή του.

¹¹⁰ <https://www.consilium.europa.eu/el/meetings/european-council/2017/06/22-23/>.

¹¹¹ Συμπεράσματα Έκτακτης Συνόδου του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, EUCO 163/14, Βρυξέλλες, 30 Αυγούστου 2014.

Δεύτερο ορόσημο αποτελεί η καταπολέμηση της ριζοσπαστικοποίησης μέσω του διαδικτύου. Ήδη από το Μάρτιο του 2015, το Συμβούλιο ανέθεσε στη Ευροpol να δημιουργήσει ειδική μονάδα για την λήψη μέτρων κατά της τρομοκρατικής προπαγάνδας στο Διαδίκτυο, η οποία συστάθηκε τον Ιούλιο του 2015. Αποστολή της εν λόγω Μονάδας, μεταξύ άλλων, είναι ο εντοπισμός των μηνυμάτων τρομοκρατικού και βίαιου εξτρεμιστικού περιεχομένου στο διαδίκτυο. Το ενδεχόμενο πρόκλησης ζημιών στους πολίτες της Ένωσης επιτείνεται λόγω της ταχύτητας με την οποία διαδίδονται τα μηνύματα αυτά στις διαδικτυακές πλατφόρμες. Ορισμένες, μάλιστα, τρομοκρατικές επιθέσεις εντός ευρωπαϊκού εδάφους κατέδειξαν τον τρόπο, με τον οποίο οι τρομοκράτες χρησιμοποιούν το διαδίκτυο για τη διάδοση των μηνυμάτων τους.

Μάλιστα, στην πλέον πολύ πρόσφατη συζήτηση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την κατάσταση της Ένωσης που πραγματοποιήθηκε στις 12 Σεπτεμβρίου 2018 με θέμα την καταπολέμηση ανάρτησης κειμένων τρομοκρατικού περιεχομένου στο διαδίκτυο, η Επιτροπή προτείνει μια νέα προσέγγιση με σαφείς και διαφανείς κανόνες που θα εξασφαλίζουν ότι όταν εντοπίζεται μια ανάρτηση με τρομοκρατικό περιεχόμενο θα αφαιρείται το νωρίτερο και ταχύτερο δυνατό,¹¹² οι διαδικτυακές πλατφόρμες θα λαμβάνουν μέτρα για να εξασφαλίζουν ότι δεν θα μπορεί να γίνεται αθέμιτη χρήση των υπηρεσιών που προσφέρουν και ότι αυτό που αφαιρείται δεν θα αναρτάται αλλού. Συγχρόνως θα προστατεύονται πλήρως τα θεμελιώδη δικαιώματα των πολιτών στην ελευθερία έκφρασης και στην ενημέρωση. Οι εργασίες αυτές είναι αναγκαίο να εντατικοποιηθούν περισσότερο από άλλοτε καθώς αυξάνεται συνεχώς η κυκλοφορία κειμένων τρομοκρατικού περιεχομένου στο διαδίκτυο. Για παράδειγμα τον Ιανουάριο του 2018 διανεμήθηκαν περίπου 700 νέα κείμενα της επίσημης προπαγάνδας του Da'esh.¹¹³

Το τρίτο βασικό ορόσημο είναι οι ενισχυμένοι έλεγχοι στα εξωτερικά σύνορα. Στις 7 Μαρτίου 2017, το Συμβούλιο εξέδωσε κανονισμό για την τροποποίηση του κώδικα συνόρων Σένγκεν για την ενίσχυση των ελέγχων στα εξωτερικά σύνορα με

¹¹² Η νέα διαδικασία αφαίρεσης τρομοκρατικού περιεχομένου θα λειτουργεί ως εξής : η αρμόδια εθνική αρχή θα ανιχνεύει και θα αξιολογεί. Εάν το περιεχόμενό της χαρακτηριστεί ως τρομοκρατικό, θα αποστέλλεται απόφαση αφαίρεσης στον πάροχο φιλοξενίας. Ο πάροχος υπηρεσιών φιλοξενίας οφείλει να αφαιρέσει το περιεχόμενο εντός μιας ώρας.

¹¹³ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 12 Σεπτεμβρίου 2018, #SOTEU, Η κατάσταση της Ένωσης 2018, «Μια Ευρώπη που προστατεύει: καταπολέμηση του τρομοκρατικού περιεχομένου στο διαδίκτυο».

χρήση οικείων βάσεων δεδομένων, διότι μέσω των συστηματικών ελέγχων παρέχονται τα μέσα για την αντιμετώπιση των εν δυνάμει κινδύνων για την εσωτερική ασφάλεια. Η τροποποίηση υποχρεώνει τα κράτη-μέλη να διεξάγουν τέτοιους ελέγχους ακόμα και σε πρόσωπα που απολαύουν του δικαιώματος της ελεύθερης κυκλοφορίας σύμφωνα με το δίκαιο της Ένωσης, όταν διέρχονται τα εξωτερικά σύνορα.¹¹⁴

Η βελτιωμένη ανταλλαγή πληροφοριών αποτελεί το τέταρτο ορόσημο για την ασφάλεια της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η οποία εντατικοποιήθηκε μετά τη σύνοδο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Δεκεμβρίου του 2015. Τον Ιούνιο του 2016, οι Υπουργοί ενέκριναν χάρτη πορείας για την ενίσχυση της ανταλλαγής και της διαχείρισης πληροφοριών, συμπεριλαμβανομένων λύσεων διαλειτουργικότητας. Ένα χρόνο αργότερα, η Επιτροπή υπέβαλε δύο νομοθετικές προτάσεις για τη βελτίωση της διαλειτουργικότητας των βάσεων δεδομένων της Ένωσης και μόλις τον Ιούνιο του 2018 η Επιτροπή Μονίμων Αντιπροσώπων, εξ ονόματος του Συμβουλίου, ενέκρινε διαπραγματευτική εντολή σχετικά με δύο κανονισμούς που θεσπίζουν πλαίσιο για τη διαλειτουργικότητα μεταξύ συστημάτων πληροφοριών ώστε αυτά να αλληλοσυμπληρώνονται και να διευκολύνεται η ορθή ταυτοποίηση των ατόμων.

Πέμπτο ορόσημο αποτελεί η ενισχυμένη συνεργασία της Ένωσης με τρίτες χώρες. Ήδη από το Φεβρουάριο του 2015, το Συμβούλιο αποφάσισε να εντείνει την εξωτερική δράση για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας, ιδίως στη Μεσόγειο, τη Μέση Ανατολή, τη Βόρεια Αφρική, τον Περσικό Κόλπο και το Σαχέλ, ώστε να δρομολογηθούν νέα σχέδια για την υποστήριξη ανάπτυξης ικανοτήτων και για τη βελτίωση της συνεργασίας με τρίτες χώρες όσον αφορά τον εντοπισμό δικτύων στρατολόγησης και αλλοδαπών μαχητών.

Έκτο -και το πλέον πρόσφατο- ορόσημο, το οποίο επισημάνθηκε και σε προηγούμενο κεφάλαιο, είναι η προτεινόμενη διεύρυνση της καθ' ύλην αρμοδιότητας της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας που θα περιλαμβάνει και τη διασυνοριακή τρομοκρατία. Η Ευρωπαϊκή Εισαγγελία συστάθηκε με τον Κανονισμό 2017/1939 στις 12 Οκτωβρίου 2017 και είναι μια ανεξάρτητη εισαγγελική υπηρεσία της Ένωσης, με αρμοδιότητες έρευνας, άσκησης διώξεων και παραπομπής στη δικαιοσύνη εγκλημάτων που προσβάλλουν τα οικονομικά συμφέροντα της Ένωσης, όπως η απάτη, η διαφθορά ή η

¹¹⁴<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/03/07/regulation-reinforce-checks-external-borders/>.

σοβαρή διασυνοριακή απάτη στον τομέα του ΦΠΑ. Ο Πρόεδρος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής Ζαν-Κλοντ Γιουνκερ ήδη από το Σεπτέμβριο του 2017 είχε δηλώσει ότι *«παρά το γεγονός ότι τα τελευταία 3 χρόνια η Ένωση έχει σημειώσει πραγματική πρόοδο στην καταπολέμηση της τρομοκρατίας, εντούτοις ακόμα δεν διαθέτει τα μέσα που θα της επιτρέψουν να ενεργεί με ταχύτητα σε περίπτωση διασυνοριακών τρομοκρατικών απειλών. Εξ αυτού του λόγου θεωρεί πως είναι βάσιμη η ανάθεση στον Ευρωπαϊκό Εισαγγελέα της δίωξης του διασυνοριακού εγκλήματος που σχετίζεται με την τρομοκρατία»*.¹¹⁵ Σε συνέχεια αυτής της ιδέας του Προέδρου της Επιτροπής, το όργανο αυτό πρότεινε στις 12 Σεπτεμβρίου 2018 την ενίσχυση της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας, παρέχοντάς της τη δυνατότητα καταπολέμησης της διασυνοριακής τρομοκρατίας. Οι Επίτροποι πιστεύουν ότι η ενισχυμένη Ευρωπαϊκή Εισαγγελία θα βελτιώσει την καταπολέμηση της τρομοκρατίας καλύπτοντας τα υφιστάμενα κενά με 3 τρόπους: α) με συντονισμένες έρευνες, καθώς η Ευρωπαϊκή Εισαγγελία θα είναι υπεύθυνη για τις έρευνες και θα κατευθύνει τις αρχές των κρατών-μελών και τους οργανισμούς της Ένωσης που ασχολούνται με υποθέσεις τρομοκρατίας, β) με την έγκαιρη ανταλλαγή πληροφοριών, καθώς η Ευρωπαϊκή Εισαγγελία θα μπορεί να συλλέγει και ανταλλάσσει πληροφορίες σε ολόκληρη την Ένωση, με τους οργανισμούς της Europol και της Eurojust και με τρίτες χώρες, καθιστώντας την έρευνα και τη δίωξη των εγκλημάτων τρομοκρατίας πιο γρήγορη και γ) με τη συνοχή των ερευνών στα διάφορα κράτη-μέλη, διευθύνοντας κεντρικά τις έρευνες ανεξαρτήτως του τόπου όπου έλαβαν χώρα τα εγκλήματα, ώστε να αντιμετωπιστεί ο ασυντόνιστος τρόπος με τον οποίο δρούν τα κράτη-μέλη έως και σήμερα. Ενόψει, μάλιστα της συνόδου κορυφής του Μαΐου του 2019 στο Σιμπίου, η Επιτροπή καλεί το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο να χαιρετήσει και να προωθήσει την πρωτοβουλία αυτή από κοινού με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και να αποφασιστεί η επέκταση των αρμοδιοτήτων της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας και σε εγκλήματα τρομοκρατίας που αφορούν περισσότερα από ένα κράτη-μέλη.¹¹⁶

¹¹⁵ Ομιλία του Ζαν-Κλοντ Γιούνκερ για την κατάσταση της Ένωσης, 13 Σεπτεμβρίου 2017.

¹¹⁶ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 12 Σεπτεμβρίου 2018, #SOTEU, Η κατάσταση της Ένωσης 2018, *«Μια ενισχυμένη Ευρωπαϊκή Εισαγγελία για την καταπολέμηση των εγκλημάτων τρομοκρατίας»*.

Κεφάλαιο 4^ο: Νομικές πράξεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας

4.1. Η απόφαση-πλαίσιο 2002/475/ΔΕΥ του Συμβουλίου της 13^{ης} Ιουνίου 2002 για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας

Στον απόηχο των τρομοκρατικών επιθέσεων της 11^{ης} Σεπτεμβρίου 2001, η Ευρωπαϊκή Ένωση, υπό το φόβο επικείμενων τρομοκρατικών πράξεων επί του ευρωπαϊκού εδάφους και υπό την πίεση των ΗΠΑ, αποφάσισε να ενισχύσει την αντιτρομοκρατική δράση των κρατών-μελών με την επιτάχυνση της διαδικασίας υιοθέτησης ενός ευρωπαϊκού ρυθμιστικού πλαισίου για την πρόληψη και την καταστολή της διεθνούς τρομοκρατίας.

Ωστόσο, όπως προκύπτει και από το κείμενο της απόφασης-πλαίσιο του Συμβουλίου των Υπουργών Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων, ήδη από τις 5 Σεπτεμβρίου 2001 το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο είχε εγκρίνει σύσταση για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας ενώ, όπως αναφέρθηκε και ανωτέρω, το πρόβλημα της τρομοκρατίας είχε τεθεί ως ευρωπαϊκό ζήτημα ήδη από τη συνεδρίαση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Τάμπερε της 15^{ης} και 16^{ης} Οκτωβρίου 1999.¹¹⁷

Στις 19 Σεπτεμβρίου 2001, λοιπόν, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή υπέβαλε πρόταση απόφασης-πλαίσιο για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας.¹¹⁸ Στις 21 Σεπτεμβρίου 2001 το Έκτακτο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο συμφώνησε ότι η Ένωση, προκειμένου να μπορέσει να αντιμετωπίσει αποτελεσματικά το φαινόμενο αυτό, έπρεπε να υιοθετήσει ένα κοινό ορισμό της τρομοκρατίας. Περίπου ένα μήνα μετά, ήτοι στις 19 Οκτωβρίου 2001, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Γάνδης ζήτησε να υπάρξει μια συμφωνία για τον ορισμό της τρομοκρατίας μέχρι τις 6-7 Δεκεμβρίου 2001. Το Συμβούλιο των Υπουργών Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων το Δεκέμβριο του 2001 κατέληξε σε μια πρόταση για απόφαση-πλαίσιο, η οποία τέθηκε ενώπιον του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου για διαβούλευση και σε κοινοβουλευτικό έλεγχο στην Ιρλανδία, τη Σουηδία και τη Δανία. Μετά από διαβουλεύσεις με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο τελικά υιοθέτησε την απόφαση-πλαίσιο για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας στις 13 Ιουνίου 2002.¹¹⁹

¹¹⁷ Αιτιολογική σκέψη 4 της απόφασης-πλαίσιο 2002/475/ΔΕΥ του Συμβουλίου για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας

¹¹⁸ COM (2001) 521 τελικό – 2001/0217 (CNS) [C 332/E], 300-304.

¹¹⁹ Wouters J. & Naert F. (January 2003), «*The European Union and 'September 11'*», Institute for International Law, K.U. Leuven, Faculty of Law, Working Paper No 40, p. 1-46.

Η απόφαση-πλαίσιο για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας είχε ως νομική βάση εκτός από το άρθρο 29 της ΣΕΕ, όπως αναλυτικά προαναφέρθηκε, τα άρθρα 31 (ε) και 34 παρ. 2 περ. β της Συνθήκης, σύμφωνα με τα οποία η Ευρωπαϊκή Ένωση θεσπίζει αποφάσεις-πλαίσιο για την προσέγγιση των νομοθεσιών και του ποινικού δικαίου των κρατών-μελών της.¹²⁰ Η νομική φύση των αποφάσεων-πλαίσιο, που αποτελούσε και το κύριο νομοθετικό εργαλείο του πρώην τρίτου πυλώνα, είναι παρόμοιο με εκείνο των οδηγιών, με τη διαφορά, όμως, ότι οι σχετικές νομικές πράξεις είναι μεν δεσμευτικές ως προς το αποτέλεσμα που επιδιώκουν, αλλά επαφίεται στις εθνικές αρχές η επιλογή του τρόπου και της μεθόδου που θα ακολουθήσουν προκειμένου να επιτύχουν αυτό το αποτέλεσμα.

Η απόφαση-πλαίσιο του Συμβουλίου για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας υιοθετήθηκε επί τη βάσει της αρχής της επικουρικότητας, η οποία, σύμφωνα με το άρθρο 2 παρ. 2 της ΣΕΕ, διέπει τη δράση της Ευρωπαϊκής Ένωσης σε όλους τους τομείς που αυτή δεν απολαμβάνει το προνόμιο της αποκλειστικής αρμοδιότητας. Η απόφαση-πλαίσιο είχε ως στόχο τη διαμόρφωση ενός ενιαίου νομικού πλαισίου για την αντιμετώπιση αυτού του φαινομένου και ήταν η απάντηση στην έλλειψη συγκεκριμένης νομοθεσίας κατά της τρομοκρατίας των κρατών-μελών και στην ανάγκη προσέγγισης των νομοθεσιών και οριοθέτησης ελάχιστων κοινών κανόνων, οι οποίοι θα ποινικοποιούσαν το αδίκημα της τρομοκρατίας. Μόνο 6 από τα τότε 15 κράτη-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ήτοι η Γαλλία, η Γερμανία, η Ισπανία, η Ιταλία, η Πορτογαλία και το Ηνωμένο Βασίλειο, είχαν νομοθεσία με ρητή αναφορά στην τρομοκρατία, η οποία περιελάμβανε ειδικούς ποινικούς κανόνες για τρομοκρατικές πράξεις. Ορισμένα κράτη αντιμετώπιζαν την τρομοκρατία ως ένα κοινό αδίκημα, ενώ σε άλλα κράτη κοινά αδικήματα ήταν δυνατό να θεωρηθούν τρομοκρατικά αδικήματα, λαμβάνοντας υπόψη τα κίνητρα του δράστη. Εάν δηλαδή τα κίνητρα αυτά αποσκοπούσαν στην ανατροπή των θεμελιωδών αρχών και δομών του κράτους ή στον εκφοβισμό των πολιτών, τότε το αδίκημα θεωρείτο τρομοκρατικό. Επιπλέον, οι

¹²⁰ Άρθρο 31 περ. ε': «Η κοινή δράση στο πεδίο της δικαστικής συνεργασίας σε ποινικές υποθέσεις περιλαμβάνει τη σταδιακή υιοθέτηση μέτρων που εδραιώνουν ελάχιστους κανόνες σχετικά με τα ουσιαστικά στοιχεία των ποινικών αδικημάτων και των ποινών στο πεδίο του οργανωμένου εγκλήματος, της τρομοκρατίας και της παράνομης διακίνησης ναρκωτικών», και άρθρο 34 παρ. 2 περ. β' : «Το Συμβούλιο λαμβάνει μέτρα και προωθεί τη συνεργασία, χρησιμοποιώντας τις κατάλληλες διαδικασίες, συμβάλλοντας στην επίτευξη των στόχων του [...]. Αποφασίζοντας ομόφωνα μετά από πρωτοβουλία οποιουδήποτε κράτους-μέλους ή της Επιτροπής, το Συμβούλιο μπορεί : (β) να υιοθετεί αποφάσεις-πλαίσιο προς το σκοπό προσέγγισης των νομοθεσιών και των κανονισμών των κρατών-μελών. Οι αποφάσεις-πλαίσιο δεσμεύουν τα κράτη-μέλη ως προς το αποτέλεσμα που πρέπει να επιτευχθεί αλλά αφήνουν στις εθνικές αρχές την επιλογή της μορφής και των μεθόδων. Δεν συνεπάγονται άμεσο αποτέλεσμα.»

ορισμοί των τρομοκρατικών πράξεων στα 6 προαναφερόμενα κράτη που είχαν ειδική αντιτρομοκρατική νομοθεσία δεν παρουσίαζαν καμία ομοιομορφία. Αυτά τα κενά σε συνδυασμό με το γεγονός ότι τα κράτη-μέλη δεν είχαν επικυρώσει όλες τις διεθνείς συμβάσεις για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας κατέδειξαν την παρέμβαση της Ευρωπαϊκής Ένωσης ως απόλυτα δικαιολογημένη βάσει του άρθρου 2 παρ. 2 της ΣΕΕ.¹²¹ Η υιοθέτηση δε αυτής της απόφασης-πλαίσιο είχε και το πλεονέκτημα ότι θα ικανοποιούσε τις διεθνείς υποχρεώσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης που απέρρεαν από το ψήφισμα 1373 (2001) του Συμβουλίου Ασφαλείας των Ηνωμένων Εθνών.

Έτσι, λοιπόν, με την απόφαση-πλαίσιο του Συμβουλίου της 13^{ης} Ιουνίου 2002, η οποία αποτελεί τον ακρογωνιαίο λίθο για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης, αρχίζει η ουσιαστική ευρωπαϊκή νομοθεσία κατά της τρομοκρατίας με τα μέσα του ποινικού δικαίου, καθώς προβλέπεται ένας κοινός ορισμός των τρομοκρατικών πράξεων με παράλληλο σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων και των αρχών του κράτους δικαίου, όπως κατοχυρώνονται με την ευρωπαϊκή σύμβαση για την προάσπιση των δικαιωμάτων του ανθρώπου και των θεμελιωδών ελευθεριών, όπως προκύπτουν από τις κοινές συνταγματικές παραδόσεις των κρατών-μελών, ως αρχές του κοινοτικού δικαίου, και όπως εκφράζονται στο χάρτη θεμελιωδών δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης.¹²² Η απόφαση-πλαίσιο 2002/475/ΔΕΥ ενισχύει το ρόλο της Ευρωπαϊκής Ένωσης ως διεθνούς δρώντος για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας και αποτελεί οδηγό για τις αρμόδιες πολιτικές και δικαστικές αρχές, προκειμένου να διαχειριστούν το θέμα της τρομοκρατίας με μια κοινή αντίληψη για τα συστατικά στοιχεία αυτού του ποινικού αδικήματος.

Επιπλέον, με την απόφαση-πλαίσιο υποχρεώνονται τα κράτη-μέλη να εξασφαλίσουν ότι τα νομικά πρόσωπα μπορούν να θεωρηθούν υπεύθυνα για τρομοκρατικά εγκλήματα και υπόκεινται σε αποτελεσματικές, αναλογικές και αποτρεπτικές κυρώσεις (άρθρα 7 και 8). Επίσης, καθορίζονται τα πρότυπα για τις επιβληθείσες ποινές (άρθρο 5), θεσπίζονται ποινικοδικονομικοί κανόνες για τη διασφάλιση της αποτελεσματικής δίωξης αυτών των τρομοκρατικών πράξεων (άρθρο 9), καθώς και κανόνες σχετικά με τη μείωση των ποινών για τους τρομοκράτες που παραιτούνται από τις τρομοκρατικές δραστηριότητες και συνεργάζονται με τις

¹²¹ Dumitriu Eugenia (2004), «*The E.U.'s Definition of Terrorism : The Council Framework Decision on Combating Terrorism*», Special Issue, German Law Journal, Vol. 05, No. 05, p. 585-602.

¹²² Αιτιολογική σκέψη 10 της απόφασης-πλαίσιο 2002/475/ΔΕΥ του Συμβουλίου.

διοικητικές και δικαστικές αρχές για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας (άρθρο 6) και τέλος, λαμβάνεται πρόνοια για την παροχή προστασίας και συνδρομής στα θύματα των τρομοκρατικών εγκλημάτων (άρθρο 10).

4.1.α. Η τυπολογία των τρομοκρατικών εγκλημάτων

Η απόφαση-πλαίσιο προβλέπει στο άρθρο 1 παρ. 1 ένα κοινό ορισμό των τρομοκρατικών πράξεων, κάτι που το διεθνές δίκαιο είχε αποτύχει να κάνει¹²³. Για πρώτη φορά ένα νομικό μέσο θεσπίζει κατά τρόπο ενιαίο την ποινικοποίηση των τρομοκρατικών πράξεων που είχαν τυποποιηθεί σε 12 διαφορετικές διεθνείς συμβάσεις καθώς, επίσης, και την ποινικοποίηση μιας νέας κατηγορίας τρομοκρατικών δραστηριοτήτων, αυτών που «*σχετίζονται με τις τρομοκρατικές ομάδες*». Η απόφαση-πλαίσιο περιλαμβάνει κατ' αντικείμενο τρομοκρατικές πράξεις που διαπράττονται κατά των θεσμών της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των κρατών-μελών της και τρομοκρατικές πράξεις που απευθύνονται σε τρίτες χώρες ή σε άλλους διεθνείς οργανισμούς, αρκεί αυτές οι τρομοκρατικές πράξεις να διαπράττονται στην επικράτεια της Ευρωπαϊκής Ένωσης από ευρωπαϊό πολίτη ή κάτοικο ή προς όφελος νομικού προσώπου εγκατεστημένο στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Επιπλέον, η απόφαση-πλαίσιο δεν διαφοροποιεί τις διεθνείς τρομοκρατικές πράξεις από τις καθαρά εθνικές.¹²⁴ Η διάκριση ανάμεσα σε αυτούς τους δύο τύπους τρομοκρατικών πράξεων δεν έχει σημασία για τον ορισμό των τρομοκρατικών αδικημάτων και πρέπει να λαμβάνεται υπόψη μόνο για τη δικαιοδοσία των κρατών-μελών, όπως αυτή καθορίζεται στο άρθρο 9 της απόφασης-πλαίσιο.¹²⁵

Περαιτέρω, η απόφαση-πλαίσιο διακρίνει τρία είδη τρομοκρατικών εγκλημάτων: τα τρομοκρατικά εγκλήματα αυτά καθ' εαυτά (άρθρο 1), τα εγκλήματα που σχετίζονται με μια τρομοκρατική ομάδα (άρθρο 2) και τα εγκλήματα που συνδέονται με τις τρομοκρατικές δραστηριότητες (άρθρο 3). Σύμφωνα δε με το άρθρο 4, η παρακίνηση, η συνδρομή ή η απόπειρα διάπραξης ενός από τα εγκλήματα των

¹²³ Dumitriu Eugenia (2004), «*The E.U.'s Definition of Terrorism: The Council Framework Decision on Combating Terrorism*», Special Issue, German Law Journal, Vol. 05, No. 05, p. 585-602.

¹²⁴ Η Επιτροπή υπογραμμίζει στην αιτιολογική της σκέψη για την πρόταση απόφασης-πλαίσιο του Συμβουλίου ότι «*η πρόταση αυτή δεν σχετίζεται μόνο με πράξεις τρομοκρατικές που απευθύνονται άμεσα στα κράτη-μέλη. Ισχύει, επίσης, και για μια συμπεριφορά στο έδαφος της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η οποία μπορεί να συμβάλει σε τρομοκρατικές ενέργειες σε τρίτες χώρες. Αυτό αντικατοπτρίζει τη δέσμευση της Επιτροπής να αντιμετωπίσει την τρομοκρατία τόσο σε διεθνές επίπεδο όσο και σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης*», COM (2001) 521 τελικό – 2001/0217 (CNS) [C 332/E], 300-304.

¹²⁵ Dumitriu Eugenia (2004), «*The E.U.'s Definition of Terrorism: The Council Framework Decision on Combating Terrorism*», Special Issue, German Law Journal, Vol. 05, No. 05, p. 585-602.

ανωτέρω άρθρων πρέπει επίσης να ποινικοποιούνται από τα εθνικά δίκαια των κρατών-μελών.

Πιο συγκεκριμένα, στο άρθρο 1 ορίζονται ως τρομοκρατικά εγκλήματα οι εκ προθέσεως πράξεις «της προσβολής κατά της ζωής προσώπου που μπορεί να οδηγήσει στο θάνατο, της σοβαρής προσβολής κατά της σωματικής ακεραιότητας προσώπου, της απαγωγής ή της αρπαγής ομήρων, της πρόκλησης μαζικών καταστροφών σε κυβερνητικές ή δημόσιες εγκαταστάσεις, συγκοινωνιακά συστήματα, υποδομή, περιλαμβανομένων και των συστημάτων πληροφορικής, σταθερές εξέδρες που ευρίσκονται επί της υφαλοκρηπίδας, δημόσιους χώρους ή ιδιωτικές ιδιοκτησίες, που θα μπορούσαν να εκθέσουν σε κίνδυνο ανθρώπινες ζωές ή να προξενήσουν σημαντικές οικονομικές απώλειες, της κατάληψης αεροσκαφών ή πλοίων ή άλλων μέσων μαζικής μεταφοράς ή μεταφοράς εμπορευμάτων, της κατασκευής, κατοχής, κτήσης, μεταφοράς, προμήθειας ή χρήσης πυροβόλων όπλων, εκρηκτικών υλών, πυρηνικών, βιολογικών και χημικών όπλων καθώς και όσον αφορά τα βιολογικά και χημικά όπλα έρευνας και ανάπτυξης, της απελευθέρωσης επικίνδυνων ουσιών ή πρόκληση πυρκαγιών, πλημμυρών ή εκρήξεων, με αποτέλεσμα την έκθεση ανθρώπινων ζώων σε κίνδυνο, της διαταραχής ή διακοπής του εφοδιασμού ύδατος, ηλεκτρικής ενέργειας ή κάθε άλλου βασικού φυσικού πόρου, με αποτέλεσμα και πάλι την έκθεση ανθρώπινων ζώων σε κίνδυνο και της απειλής τέλεσης μιας εκ των ανωτέρω πράξεων»¹²⁶, όπως αυτές ορίζονται ως εγκλήματα από το εθνικό δίκαιο και οι οποίες είναι δυνατόν εκ της φύσεως ή των συνθηκών τους να προσβάλλουν σοβαρά χώρα ή διεθνή οργανισμό, όταν ο δράστης τις διαπράττει με σκοπό: «α. να εκφοβίσει σοβαρά έναν πληθυσμό ή β. να εξαναγκάσει αδικαιολόγητα τις δημόσιες αρχές ή ένα διεθνή οργανισμό να εκτελέσουν οποιαδήποτε πράξη ή να απόσχουν από την εκτέλεσή τους ή γ. να αποσταθεροποιήσει σοβαρά ή να καταστρέψει τις θεμελιώδεις πολιτικές, συνταγματικές, οικονομικές ή κοινωνικές δομές μιας χώρας ή ενός διεθνούς οργανισμού». Ο ορισμός αυτός, ο οποίος είχε συμφωνηθεί ήδη στο Συμβούλιο του Δεκεμβρίου του 2001, είναι ευρύτερος από τον ορισμό που είχε προτείνει η Επιτροπή το Σεπτέμβριο του 2001 καθώς περιλαμβάνει τρεις διακριτούς και διαφορετικούς στόχους, ενώ η Επιτροπή περιελάμβανε δύο σωρευτικά κριτήρια προκειμένου να χαρακτηριστεί ένα έγκλημα τρομοκρατικό.¹²⁷ Παρατηρείται ότι η

¹²⁶ Άρθρο 1 παρ. 1 στοιχεία (α) έως (θ) της απόφασης-πλαίσιο 2002/475/ΔΕΥ του Συμβουλίου.

¹²⁷ «Κάθε κράτος μέλος λαμβάνει τα απαραίτητα μέτρα για να εξασφαλίσει ότι τα ακόλουθα αδικήματα, που ορίζονται σύμφωνα με το εθνικό τους δίκαιο, τα οποία διαπράττονται εκ προθέσεως από άτομο ή ομάδα κατά μίας ή περισσότερων χωρών, των θεσμών τους ή του πληθυσμού τους, με σκοπό τον εκφοβισμό

απόφαση-πλαίσιο ορίζει την τρομοκρατία διαχωρίζοντάς την από τα κοινά αδικήματα, εστιάζοντας στο σκοπό του δράστη. Η βασική διαφοροποίηση έγκειται στο γεγονός ότι ο απώτερος πολιτικός στόχος της τρομοκρατικής πράξης, όπως έχουμε αναφέρει και ανωτέρω, αποτελεί το βασικό κριτήριο διάκρισης της τρομοκρατίας από άλλα αδικήματα. Σχετικά, χρησιμοποιούνται πολιτικοκοινωνικά κριτήρια για την οριοθέτηση της τρομοκρατίας από την κοινή εγκληματικότητα.

Επιπλέον, υπό το φως του άρθρου 1 της απόφασης-πλαίσιο, μια σειρά από σοβαρά εγκλήματα του κοινού ποινικού δικαίου χαρακτηρίζονται ως τρομοκρατικά με βάση δύο αντικειμενικά στοιχεία, αφενός ότι οι επιμέρους πράξεις τυποποιούνται ως εγκλήματα σύμφωνα με το εθνικό δίκαιο και αφετέρου, ότι οι πράξεις αυτές από τη φύση τους είναι δυνατόν να προσβάλλουν σοβαρά μια χώρα ή διεθνή οργανισμό. Επιπλέον, πρέπει να συντρέχει κι ένα υποκειμενικό στοιχείο, που αφορά το σκοπό για τον οποίο ο δράστης διαπράττει μια τρομοκρατική πράξη.¹²⁸ Όσον αφορά το πρώτο αντικειμενικό στοιχείο, θέτοντας το εθνικό δίκαιο ως βάση για τον ποινικό καθορισμό των επιμέρους πράξεων, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή και το Συμβούλιο εξασφάλισαν ότι η απόφαση-πλαίσιο θα σέβεται την αρχή της επικουρικότητας και θα εγγυάται την προβλεψιμότητα των ποινικών νόμων, όπως απαιτείται από την ευρωπαϊκή σύμβαση για τα δικαιώματα του ανθρώπου.¹²⁹ Αναφορικά με το δεύτερο αντικειμενικό στοιχείο, η απόφαση-πλαίσιο διαχωρίζει τα τρομοκρατικά εγκλήματα από τα ήσσονος σοβαρότητας αδικήματα, λαμβάνοντας υπόψη τη σοβαρότητα των συνεπειών μιας πράξης σε μια χώρα ή σε έναν διεθνή οργανισμό. Όμως, η «σοβαρή βλάβη μιας χώρας» και πολύ περισσότερο «ενός διεθνούς οργανισμού» παραμένει εντελώς αόριστη ως προς το εννοιολογικό της περιεχόμενο, με αποτέλεσμα η Ευρωπαϊκή Ένωση να υποχρεώνει τα μέλη της για ποινικοποίηση των τρομοκρατικών πράξεων, χωρίς να τηρεί την αρχή του *ορισμένου* στην περιγραφή του εγκλήματος.¹³⁰

τους και τη σοβαρή μετατροπή ή καταστροφή των πολιτικών, οικονομικών και κοινωνικών δομών μιας χώρας, τιμωρούνται ως τρομοκρατικά αδικήματα [...].», Άρθρο 3 της Πρότασης απόφασης-πλαίσιο του Συμβουλίου για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας, υποβληθείσης από την Επιτροπή στις 19 Σεπτεμβρίου 2001 και Wouters J. & Naert F. (January 2003), «*The European Union and 'September 11'*», Institute for International Law, K.U. Leuven, Faculty of Law, Working Paper No 40, p. 1-46.

¹²⁸ Συμεωνίδου-Καστανίδου Ε. (2007), «*Οργανωμένο έγκλημα και τρομοκρατία, σύγχρονες εξελίξεις στην ευρωπαϊκή και ελληνική έννομη τάξη*», 2^η έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, σελ. 130.

¹²⁹ Dumitriu Eugenia (2004), «*The E.U.'s Definition of Terrorism : The Council Framework Decision on Combating Terrorism*», Special Issue, German Law Journal, Vol. 05, No. 05, p. 585-602.

¹³⁰ Καϊάφα-Γκιμπάντι Μ. (2016), «*Στοιχεία ενωσιακού ποινικού δικαίου και της ενσωμάτωσής του στην ελληνική έννομη τάξη*», Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, σελ. 156.

Η απόφαση-πλαίσιο τείνει να διευρύνει υπερβολικά το φάσμα των τρομοκρατικών δραστηριοτήτων, αφού εντάσσεται σε αυτές και η απειλή τέλεσης ενός εκ των ως άνω αναφερομένων εγκλημάτων που «*δύναται να προσβάλλει σοβαρά χώρα ή διεθνή οργανισμό*». Όπως επισημαίνεται στη θεωρία,¹³¹ όμως, δεν είναι δυνατόν να ποινικοποιείται η επαπειλούμενη μελλοντική τέλεση μιας τρομοκρατικής πράξης, καθώς το ποινικό δίκαιο ποινικοποιεί άμεσες και ενεστώσες πράξεις και όχι πράξεις δυνάμενες να πραγματοποιηθούν στο άδηλο μέλλον.

4.1.β. Εγκλήματα σχετικά με τρομοκρατική ομάδα

Το άρθρο 2 της απόφασης-πλαίσιο δίνει έναν ορισμό της τρομοκρατικής ομάδας και θεωρείται ως τέτοια η εγκαθιδρυμένη επί ένα χρονικό διάστημα και διαρθρωμένη ένωση περισσότερων των δύο προσώπων που δρουν από κοινού προκειμένου να τελέσουν τρομοκρατικά εγκλήματα. Εννοιολογικές σταθερές της ένωσης είναι η συμφωνία, η ομαδοποίηση, η οργάνωση και το σχέδιο. Η ένωση αυτή δεν θα πρέπει να έχει συγκροτηθεί τυχαία με σκοπό να διαπράξει άμεσα ένα ορισμένο έγκλημα. Χρειάζεται, επομένως, μια οργάνωση η οποία να έχει το στοιχείο της διάρκειας και να έχει σκοπό την τέλεση μεγαλύτερου αριθμού εγκλημάτων, χωρίς να είναι αναγκαία κάποια τυπική οριοθέτηση ή πολυσύνθετη δομή. Συνεπώς, η απόφαση-πλαίσιο επιλέγει έναν ευρύ ορισμό της δομημένης ένωσης, η οποία περιλαμβάνει και οποιεσδήποτε ανεπίσημες δομές που φέρονται να διαπράττουν ένα τρομοκρατικό αδίκημα. Αρκεί η υπάρχουσα δομή να είναι αντικειμενικά πρόσφορη για την τέλεση των συγκεκριμένων εγκλημάτων. Περαιτέρω, τα κράτη-μέλη υποχρεούνται να τιμωρούν κάθε συμμετοχή σε δραστηριότητες μιας τρομοκρατικής ομάδας. Όμως, το υποκείμενο του εν λόγω εγκλήματος πρέπει να έχει ενεργήσει «*έχοντας επίγνωση του γεγονότος ότι η συμμετοχή αυτή θα συμβάλει στις εγκληματικές δραστηριότητες της τρομοκρατικής ομάδας*» (άρθρο 2 παρ. 2). Πρόκειται για ένα υποκειμενικό στοιχείο-δυσapόδεικτο, το οποίο εναπόκειται στις εθνικές αρχές να διερευνήσουν και συνεπώς να αποδείξουν τη γνώση των μελών της ομάδας σχετικά με τη φύση των δραστηριοτήτων τους.¹³²

¹³¹ Συμεωνίδου-Καστανίδου Ε. (2007), «*Οργανωμένο έγκλημα και τρομοκρατία, σύγχρονες εξελίξεις στην ευρωπαϊκή και ελληνική έννομη τάξη*», 2^η έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, σελ. 133.

¹³² Dumitriu Eugenia (2004), «*The E.U.'s Definition of Terrorism : The Council Framework Decision on Combating Terrorism*», Special Issue, German Law Journal, Vol. 05, No. 05, p. 585-602.

4.1.γ. Εγκλήματα συνδεδεμένα με τις τρομοκρατικές δραστηριότητες

Τα εγκλήματα τα οποία συνδέονται με τρομοκρατικές δραστηριότητες αναφέρονται στο άρθρο 3 της απόφασης-πλαίσιο. Αυτή η κατηγορία δεν αναφερόταν στην πρόταση της Επιτροπής, αλλά προστέθηκε από το Συμβούλιο και αποτελεί καινοτομία όσον αφορά το διεθνές προηγούμενο. Η προσθήκη αυτού του άρθρου οφείλεται στη βούληση των κρατών-μελών να καταπολεμήσουν τις τρομοκρατικές πράξεις ήδη από τα πρώιμα στάδια. Συνεπώς, για τα εγκλήματα της διακεκριμένης κλοπής, της εκβίασης και της πλαστογραφίας των διοικητικών εγγράφων που διαπράττονται με σκοπό την τέλεση μίας εκ των πράξεων που απαριθμούνται στα άρθρα 1 και 2 και συνδέονται με τρομοκρατικές δραστηριότητες, τα κράτη-μέλη οφείλουν να λαμβάνουν όλα τα αναγκαία μέτρα.

Η εφαρμογή, ωστόσο, του άρθρου 3 αποδεικνύεται προβληματική από τη στιγμή που ο σκοπός του πεδίου εφαρμογής της είναι δύσκολο να αξιολογηθεί. Για παράδειγμα, η πλαστογραφία εγγράφων για την μετέπειτα τέλεση ενός τρομοκρατικού εγκλήματος αποτελεί αδίκημα, το οποίο, όμως, είναι δύσκολο να διακριθεί από τη συνέργεια σε τρομοκρατική πράξη, η οποία προβλέπεται στο άρθρο 4.¹³³ Επιπλέον, η προβληματική της διάταξης αυτής έγκειται και στο γεγονός ότι τα εγκλήματα αυτά δεν είναι από μόνα τους ικανά να αποκαλύψουν την προετοιμασία ενός άλλου αδικήματος και μάλιστα τρομοκρατικού.

4.1.δ. Ηθική αυτουργία, συνέργεια και απόπειρα τέλεσης τρομοκρατικής πράξης

Η ηθική αυτουργία εγκλήματος που προβλέπεται στα άρθρα 1 έως 3, η συνέργεια σε αυτό καθώς και η απόπειρα τέλεσης μιας τρομοκρατικής πράξης θα πρέπει να τιμωρούνται, σύμφωνα με το άρθρο 4 της απόφασης -πλαίσιο. Το άρθρο αυτό παρουσιάζει, όμως, ορισμένα κενά, καθώς ενώ τα τρομοκρατικά αδικήματα του άρθρου 1 και τα εγκλήματα συνδεδεμένα με τις τρομοκρατικές δραστηριότητες του άρθρου 3 ορίζονται με σαφήνεια, το ίδιο δεν ισχύει και για τις έννοιες της ηθικής αυτουργίας, συνέργειας και απόπειρας, των οποίων οι ορισμοί επαφίονται στα κράτη-μέλη. Συνεπώς, η διάκριση μεταξύ διαφορετικών τύπων αδικημάτων, όπως της συμμετοχής σε δραστηριότητες μιας τρομοκρατικής ομάδας και της συνέργειας σε αυτές, είναι αρκετά θολή. Βάσει του άρθρου 2 παρ. 2 περ. β', η παροχή πληροφοριών ή υλικών μέσων ή η κάθε μορφής χρηματοδότησης των δραστηριοτήτων μιας

¹³³ Dumitriu Eugenia (2004), «*The E.U. 's Definition of Terrorism : The Council Framework Decision on Combating Terrorism*», Special Issue, German Law Journal, Vol. 05, No. 05, p. 585-602.

τρομοκρατικής ομάδας σημαίνει συμμετοχή ενός ατόμου στις δραστηριότητες αυτής. Κατόπιν αυτού ανακύπτει το ερώτημα περί του ποια συμπεριφορά υπάγεται στην έννοια της συνέργειας του άρθρου 4.¹³⁴

4.1.ε. Ποιοι νοούνται ως «πρόσωπα» που τελούν τρομοκρατικά εγκλήματα σύμφωνα με την απόφαση-πλαίσιο

Σύμφωνα με την απόφαση-πλαίσιο, το υποκείμενο του τρομοκρατικού εγκλήματος δεν περιορίζεται μόνο στα φυσικά πρόσωπα, αλλά διευρύνεται και στα νομικά πρόσωπα. Πιο συγκεκριμένα, το άρθρο 1 αναφέρεται στα φυσικά πρόσωπα (άτομα), το άρθρο 2 στις τρομοκρατικές ομάδες, οι οποίες είναι de facto ενώσεις και όχι νομικές οντότητες και το άρθρο 7 εγκαθιδρύει την ευθύνη των νομικών προσώπων, χωρίς, όμως, να αναφέρει ρητά την ποινική τους ευθύνη. Έτσι, σύμφωνα με το άρθρο 7, *«κάθε κράτος-μέλος πρέπει να λαμβάνει όλα τα αναγκαία μέτρα ώστε τα νομικά πρόσωπα να μπορούν να υπέχουν ευθύνη για ένα εκ των εγκλημάτων των άρθρων 1-4, όταν αυτά τελούνται για λογαριασμό τους από οποιοδήποτε πρόσωπο, που ενεργεί είτε ατομικά είτε ως μέλος οργάνου του οικείου νομικού προσώπου, το οποίο ασκεί εντός του νομικού προσώπου διευθυντική εξουσία [...]»*. Το άρθρο 8 προβλέπει τις κυρώσεις κατά νομικών προσώπων, οι οποίες, όμως, θα πρέπει να είναι αποτελεσματικές, αναλογικές και αποτρεπτικές. Η εθνική νομοθεσία δε των κρατών-μελών έχει αποτελέσει πηγή έμπνευσης για τις απαριθμούμενες στο εν λόγω άρθρο κυρώσεις.

Τα άρθρα 7 και 8 της απόφασης-πλαίσιο ξεκαθαρίζουν τη στάση του Συμβουλίου, το οποίο δεν είχε σκοπό να συμπεριλάβει στο πεδίο εφαρμογής της την κρατική τρομοκρατία. Άλλωστε, τόσο η Ευρωπαϊκή Ένωση όσο και μεμονωμένα ένα κράτος δεν έχουν τέτοιο δικαίωμα.¹³⁵

4.1.στ. Δικαιοδοσία

Η απόφαση-πλαίσιο περιλαμβάνει κανόνες στο άρθρο 9 σχετικά αφενός, με τον καθορισμό της ποινικής δικαιοδοσίας των κρατών μελών, και αφετέρου, με την αντιμετώπιση των συγκρούσεων δικαιοδοσίας.

Τρεις ρήτρες δικαιοδοσίας ξεχωρίζουν: α) Κάθε κράτος-μέλος μπορεί να επεκτείνει τη δικαιοδοσία του εάν το αδίκημα διαπράττεται στην επικράτεια ενός κράτους-

¹³⁴ Dumitriu Eugenia (2004), «*The E.U.'s Definition of Terrorism : The Council Framework Decision on Combating Terrorism*», Special Issue, German Law Journal, Vol. 05, No. 05, p. 585-602.

¹³⁵ Dumitriu Eugenia (2004), «*The E.U.'s Definition of Terrorism : The Council Framework Decision on Combating Terrorism*», Special Issue, German Law Journal, Vol. 05, No. 05, p. 585-602.

μέλους. Πρόκειται για ένα είδος «περιφερειακής παγκόσμιας δικαιοδοσίας», αν και δεν έχουμε συναντήσει ακόμα κάποιο κράτος-μέλος να κάνει χρήση αυτής της διάταξης, β) Η υποχρέωση των κρατών-μελών να καθορίζουν τη δικαιοδοσία τους για τρομοκρατικά εγκλήματα τα οποία διαπράττονται στο εξωτερικό από τους υπηκόους τους ή και από τους κατοίκους τους, γ) Η υποχρέωση ενός κράτους-μέλους καθιέρωσης δικαιοδοσίας για τρομοκρατικές πράξεις που διαπράττονται κατά οργάνου ή οργανισμού που εδρεύει σε αυτό το κράτος-μέλος.

4.2. Η απόφαση-πλαίσιο 2008/919/ΔΕΥ του Συμβουλίου σχετικά με την τροποποίηση της απόφασης-πλαίσιο 2002/475/ΔΕΥ

Η ανωτέρω αναφερθείσα απόφαση-πλαίσιο, αδιαμφισβήτητα αποτελεί τη βάση της αντιτρομοκρατικής αντεγκληματικής πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Εντούτοις, από το 2002 που υιοθετήθηκε η εν λόγω απόφαση-πλαίσιο, η τρομοκρατική απειλή αναπτύχθηκε και εξελίχθηκε γρήγορα. Το «*modus operandi*» των ενεργών τρομοκρατών και των υποστηρικτών τους τροποποιήθηκε, περιλαμβανομένης της αντικατάστασης των ιεραρχικά δομημένων ομάδων από ημιαυτόνομες μονάδες με χαλαρούς μεταξύ τους δεσμούς ή μεμονωμένους δράστες. Οι μονάδες αυτές συνδέονται με διεθνή δίκτυα και ανατρέχουν ολοένα και περισσότερο στις νέες τεχνολογίες και κυρίως στο Διαδίκτυο.¹³⁶ Το γεγονός αυτό σε συνδυασμό με την προσπάθεια ευθυγράμμισης της Ευρωπαϊκής Ένωσης με τη Σύμβαση του Συμβουλίου της Ευρώπης για την πρόληψη της τρομοκρατίας που υπεγράφη στη Βαρσοβία το 2005 και τέθηκε σε ισχύ το 2007, αλλά και με το αντίστοιχο ψήφισμα 1624 (2005) του Συμβουλίου Ασφαλείας των Ηνωμένων Εθνών έθεσαν επί τάπητος την ανάγκη επικαιροποίησης της απόφασης-πλαίσιο του 2002 και ώθησαν την Ευρωπαϊκή Επιτροπή να υποβάλλει στις 6 Νοεμβρίου 2007 πρόταση για απόφαση-πλαίσιο στο Συμβούλιο σχετικά με την τροποποίησή της.¹³⁷ Έπειτα από διαβουλεύσεις και τη γνώμη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, η πρόταση εγκρίθηκε από το Συμβούλιο και το Νοέμβριο του 2008 υπεγράφη η απόφαση-πλαίσιο 2008/919/ΔΕΥ σχετικά με την τροποποίηση της προηγούμενης σχετικής νομοθετικής πράξης για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας. Η νέα απόφαση-πλαίσιο δεν καταργεί αλλά τροποποιεί την απόφαση-πλαίσιο του 2002, καλύπτοντας τα κενά και τις ανεπάρκειές της.

¹³⁶ Αιτιολογική σκέψη 3 της απόφασης-πλαίσιο 2008/919/ΔΕΥ του Συμβουλίου, η οποία τροποποίησε την απόφαση-πλαίσιο 2002/475/ΔΕΥ.

¹³⁷ COM (2007) 650 final της 6^{ης} Νοεμβρίου 2007.

Η απόφαση-πλαίσιο του 2008 επεκτείνει το πεδίο εφαρμογής της προηγούμενης νομοθετικής πράξης και επικεντρώνεται στην υποχρέωση των κρατών μελών να καταστήσουν αξιόποινες, ως πράξεις που συνδέονται με τρομοκρατικές δραστηριότητες, νέες εκ προθέσεως συμπεριφορές,¹³⁸ χωρίς παράλληλα να θίγεται το νομοθετικό πλαίσιο της Ένωσης και ιδιαίτερα η προηγούμενη απόφαση-πλαίσιο. Οι νέες συμπεριφορές, οι οποίες περιγράφονται στο άρθρο 3 της απόφασης-πλαίσιο, είναι η δημόσια πρόκληση για τέλεση τρομοκρατικού εγκλήματος, η στρατολόγηση και η εκπαίδευση τρομοκρατών. Τα κράτη-μέλη υποχρεούνται να ποινικοποιήσουν τη συνέργεια στην τέλεση των νέων εγκλημάτων, ενώ η ποινικοποίηση της απόπειρας στρατολόγησης και εκπαίδευσης τρομοκρατών είναι προαιρετική.

Κυρίαρχος πολιτικός στόχος της Ευρωπαϊκής Ένωσης και, συνεπώς, και επιδίωξη της τροποποιηθείσας απόφασης-πλαίσιο, όπως αυτό ρητά αναφέρεται και στην αιτιολογική σκέψη 7 της απόφασης-πλαίσιο του 2008, είναι η συμβολή της στην πρόληψη της τρομοκρατίας μέσω της μείωσης της διάδοσης μηνυμάτων και υλικού που ενδέχεται να υποκινήσουν άτομα σε τέλεση τρομοκρατικών επιθέσεων. Το αξιοσημείωτο είναι πως σε όλο το κείμενο της νέας απόφασης-πλαίσιο δίνεται ιδιαίτερη έμφαση στο Διαδίκτυο, αφού αυτό *«χρησιμοποιείται για να εμπνεύσει και να κινητοποιήσει τοπικά τρομοκρατικά δίκτυα και άτομα στην Ευρώπη και χρησιμοποιείται επίσης ως πηγή πληροφοριών σχετικά με τρομοκρατικές μεθόδους και μέσα, λειτουργώντας ως “εικονικό στρατόπεδο εκπαίδευσης”*». Αυτό εξηγεί άλλωστε και το λόγο για τον οποίο δραστηριότητες, όπως οι νέες ως άνω συμπεριφορές που εντάσσονται στην απόφαση-πλαίσιο του 2008, έχουν πολλαπλασιαστεί, με πολύ μικρό κόστος και ανάληψη ευθύνης.¹³⁹

Η απόφαση-πλαίσιο συνοδεύεται και από τη διακηρυκτική θέση ότι η Ευρωπαϊκή Ένωση σέβεται τις αρχές που αναγνωρίζονται στο άρθρο 6 παρ. 2 ΣΕΕ, όπως αντίστοιχα συνοδευόταν και η προηγούμενη απόφαση-πλαίσιο, ενώ προβλέπεται αφενός στην αιτιολογική σκέψη 13 ότι τίποτα δεν μπορεί να ερμηνευθεί ως προοριζόμενο να μειώσει ή να εμποδίσει θεμελιώδη δικαιώματα και ελευθερίες και αφετέρου στο άρθρο 2 ότι τα κράτη-μέλη δεν υποχρεούνται να λαμβάνουν μέτρα που αντιβαίνουν προς θεμελιώδεις αρχές τους σχετικά με την ελευθερία έκφρασης, ιδίως

¹³⁸ Καϊάφα-Γκιμπάντι Μ. (2016), *«Στοιχεία ενωσιακού ποινικού δικαίου και της ενσωμάτωσής του στην ελληνική έννομη τάξη»*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, σελ. 158.

¹³⁹ Αιτιολογική σκέψη 4 της απόφασης-πλαίσιο 2008/919/ΔΕΥ του Συμβουλίου, η οποία τροποποίησε την απόφαση-πλαίσιο 2002/475/ΔΕΥ.

δε την ελευθερία του τύπου και των άλλων μέσων ενημέρωσης. Το άρθρο 3 παρ. 1 υπενθυμίζει στα κράτη-μέλη την ανάγκη να μεριμνούν ώστε η ποινικοποίηση να είναι ανάλογη προς τους νόμιμους επιδιωκόμενους και αναγκαίους για μια δημοκρατική κοινωνία στόχους και να αποκλείει οποιαδήποτε μορφή αυθαιρεσίας και διάκρισης. Οι εν λόγω διατάξεις αντικατοπτρίζουν τις διασφαλίσεις που αναφέρονται στο άρθρο 12 της Σύμβασης του Συμβουλίου της Ευρώπης.

Περαιτέρω, η απόφαση-πλαίσιο του 2008 τροποποιεί δύο κομβικά άρθρα του προηγούμενου νομικού εργαλείου για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας, ήτοι το άρθρο 3 που αναφέρεται σε εγκλήματα συνδεδεμένα με τρομοκρατικές δραστηριότητες και το άρθρο 4 που αναφέρεται στις ρυθμίσεις για τη συμμετοχή και την απόπειρα. Επομένως, δεν τροποποιούνται τα δύο βασικά άρθρα περί ορισμού των τρομοκρατικών εγκλημάτων και των σχετιζόμενων με τρομοκρατική ομάδα, αλλά διατάξεις που αναφέρονται σε ένα ευρύτατο πεδίο «προπαρασκευής» για τέλεση τρομοκρατικών εγκλημάτων ή υποβοήθησης αυτής.¹⁴⁰

Αξίζει να σημειώσουμε ότι το νέο στοιχείο που εισάγει η απόφαση-πλαίσιο του 2008 είναι ότι, προκειμένου να είναι αξιόποινες οι πράξεις της δημόσιας πρόκλησης για τέλεση τρομοκρατικών εγκλημάτων, της στρατολόγησης και της εκπαίδευσης τρομοκρατών καθώς και τα υπόλοιπα αδικήματα που ήδη έχουν καθοριστεί από την προγενέστερη απόφαση-πλαίσιο, δεν είναι αναγκαίο να διαπραχθεί πράγματι τρομοκρατικό έγκλημα.¹⁴¹ Η ρήτρα αυτή, η οποία έχει αντιγραφεί κατά λέξη από τη Σύμβαση του 2005 του Συμβουλίου της Ευρώπης, δεν υπήρχε στην απόφαση-πλαίσιο του 2002. Συνεπώς, ο ενωσιακός νομοθέτης εδραιώνει την πρόληψη στον ποινικό τομέα. Συγκεκριμένα, δεν εστιάζει στο αξιόποινο των πράξεων αλλά αποσκοπεί στο να ποινικοποιήσει μια πράξη πριν προλάβει καν να μετουσιωθεί σε τρομοκρατική ενέργεια.¹⁴² Αυτή η στροφή του νομοθέτη, όμως, προς την πρόληψη στα νέα αδικήματα και η διεύρυνση του φάσματος του ποινικού δικαίου εγκυμονεί κινδύνους για τιμωρία ατόμων που μπορεί να μην έχουν καν σχέση (ή να έχουν υπερβολικά ασθενή σχέση) με τη διάπραξη μιας τρομοκρατικής πράξης.

¹⁴⁰ Καϊάφα-Γκμπάντι Μ. (2016), «Στοιχεία ενωσιακού ποινικού δικαίου και της ενσωμάτωσής του στην ελληνική έννομη τάξη», Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, σελ. 161.

¹⁴¹ Άρθρο 3 παρ. 3 της απόφασης-πλαίσιο 2008/919/ΔΕΥ.

¹⁴² Mitsilegas V. (2009), «*The third wave of third pillar law: which direction for criminal justice?*», *European Law Review*, August 2009, 34, 523-560.

Η δημόσια πρόκληση για τέλεση τρομοκρατικού εγκλήματος ορίζεται στο άρθρο 3 ως «η διάδοση ή η με οποιονδήποτε τρόπο διάθεση ενός μηνύματος προς το κοινό, με πρόθεση την υποκίνηση σε τέλεση ενός από τα εγκλήματα που απαριθμούνται στο άρθρο 1 της απόφασης-πλαίσιο και έχουν αναφερθεί ανωτέρω, όταν μια τέτοια συμπεριφορά, είτε υποστηρίζει άμεσα είτε όχι τα τρομοκρατικά εγκλήματα, προκαλεί κίνδυνο τέλεσης ενός ή περισσότερων τέτοιων εγκλημάτων». Ο ορισμός αυτός σε συνδυασμό με το ότι δεν είναι απαραίτητο να διαπραχθεί πράγματι τρομοκρατικό έγκλημα σημαίνει ότι το αδίκημα αυτό ανεξαρτητοποιείται από την τέλεσή του και γίνεται φορέας αυτοτελούς απαξίας. Περαιτέρω, αξιόποινη δεν είναι η διάδοση οποιουδήποτε μηνύματος αλλά μόνο εκείνου που είναι αντικειμενικά πρόσφορο να υποκινήσει κάποια άτομα σε τέλεση τρομοκρατικής πράξης. Το μήνυμα πρέπει να είναι προσβάσιμο σε αόριστο αριθμό ατόμων, όπως συμβαίνει όταν ένα μήνυμα είναι αναρτημένο στο διαδίκτυο και το περιεχόμενό του να είναι κατανοητό σε αόριστο αριθμό ατόμων. Το μήνυμα θα πρέπει επιπλέον να μπορεί να υποκινήσει σε τέλεση τρομοκρατικού εγκλήματος. Επίσης θα πρέπει να είναι πρόσφορο να δημιουργήσει την απόφαση για την τέλεση τρομοκρατικής πράξης, ώστε να υπάρχει κάποια μορφή πραγματικής διακινδύνευσης για τη δημόσια τάξη, χωρίς να ενδιαφέρει εάν υποστηρίζει άμεσα ή έμμεσα την τέλεσή τους. Συνεπώς, τα κράτη-μέλη καλούνται να ποινικοποιήσουν τη συγκεκριμένη συμπεριφορά του άρθρου 3 παρ. 2 περ. α', ακόμα και όταν αυτή δεν υποστηρίζει άμεσα τα τρομοκρατικά εγκλήματα, δηλαδή σε περιπτώσεις έμμεσης υποστήριξης της τρομοκρατίας. Το μήνυμα θα πρέπει πάντως να δημιουργεί ένα πραγματικό κίνδυνο τέλεσης τρομοκρατικού εγκλήματος και ο κίνδυνος πρέπει να πηγάζει οπωσδήποτε από το μήνυμα που εκπέμπεται.

Η δεύτερη πράξη που ζητά η Ευρωπαϊκή Ένωση να ποινικοποιήσουν τα κράτη-μέλη είναι η στρατολόγηση τρομοκρατών. Κατά το περιεχόμενό της, όπως αυτό ορίζεται στο άρθρο 3 παρ. 1 στοιχείο β', ως στρατολόγηση τρομοκρατών θεωρείται «η υποκίνηση άλλου προσώπου σε τέλεση ενός από τα εγκλήματα που απαριθμούνται στο άρθρο 1 και στο άρθρο 2 παρ. 2». Η συμπεριφορά αυτή τιμωρείται ως έγκλημα συνδεδεμένο με τρομοκρατικές δραστηριότητες, εφόσον τελείται με πρόθεση, χωρίς, όμως, να μας ενδιαφέρει εάν πράγματι διαπράχθηκε το τρομοκρατικό αδίκημα. Για την ολοκλήρωση πρέπει να έχει προκληθεί σε άλλον η απόφαση για την τέλεση τρομοκρατικού εγκλήματος ή για την ανάληψη της διεύθυνσης ή τη συμμετοχή στις δραστηριότητες τρομοκρατικής ομάδας. Βέβαια, ο ενωσιακός νομοθέτης προβλέπει

και τη δυνατότητα τιμώρησης συμπεριφορών που δεν πρόλαβαν να οδηγήσουν σε υποκίνηση άλλου, αφού στο άρθρο 4 παρ. 4 προβλέπεται η δυνατότητα τιμώρησης της απόπειρας στρατολόγησης, η οποία επαφίεται στην ευχέρεια των κρατών-μελών.

Η τρίτη νέα πράξη, η οποία κατά την Ευρωπαϊκή Ένωση πρέπει να ποινικοποιηθεί, είναι η εκπαίδευση τρομοκρατών. Σύμφωνα με τον ορισμό που δίνει η απόφαση-πλαίσιο, «εκπαίδευση τρομοκρατών» είναι η *«παροχή οδηγιών σχετικά με την κατασκευή ή τη χρήση εκρηκτικών, πυροβόλων όπλων, λοιπών όπλων ή επιβλαβών ή επικίνδυνων ουσιών ή άλλων ειδικών μεθόδων ή τεχνικών, ενόψει της διάπραξης ενός από τα εγκλήματα που απαριθμούνται στο άρθρο 1 παρ. 1, έχοντας επίγνωση ότι η διαβιβασθείσα τεχνογνωσία πρόκειται να χρησιμοποιηθεί για το σκοπό αυτό»*. Ως έγκλημα και αυτό συνδεδεμένο με την τρομοκρατία, η οικεία συμπεριφορά πρέπει να καλύπτεται από το υποκειμενικό στοιχείο του δόλου και για το αξιόποινο αυτής δεν είναι επίσης αναγκαίο να διαπραχθεί πράγματι το τρομοκρατικό έγκλημα. Ο δράστης θα πρέπει να ενεργεί έχοντας επίγνωση ότι η διαβιβασθείσα τεχνογνωσία πρόκειται να χρησιμοποιηθεί για την τέλεση τρομοκρατικού εγκλήματος. Επιπλέον, σύμφωνα με το άρθρο 4 παρ. 1 της απόφασης-πλαίσιο τα κράτη-μέλη υποχρεούνται να ποινικοποιήσουν και τη συνέργεια στην εκπαίδευση τρομοκρατών, όπως για παράδειγμα την πράξη εκείνου που βοηθά με σχεδιασμό διαγραμμάτων τον παρέχοντα τις οδηγίες να τις παρουσιάσει πιο κατανοητά,¹⁴³ εφόσον θα έχει και τον αντίστοιχο δόλο που απαιτείται και θα πράττει γνωρίζοντας ότι η βοήθειά του θα χρησιμοποιηθεί για την τέλεση τρομοκρατικού αδικήματος.

Σύμφωνα με την έκθεση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο για την εφαρμογή της απόφασης-πλαίσιο 2008/919/ΔΕΥ σχετικά με την τροποποίηση της απόφασης-πλαίσιο 2002/475/ΔΕΥ της 5^{ης} Σεπτεμβρίου 2014¹⁴⁴ που περιελάμβανε αξιολόγηση των αλλαγών που εισήχθησαν το 2008, οι αλλαγές που επήλθαν ήταν σημαντικές και αποτελεσματικές σε σχέση με την επίτευξη των στόχων. Η κοινή αντίληψη για τα εγκλήματα που σχετίζονται με την τρομοκρατία, όπως η δημόσια πρόκληση, η στρατολόγηση και η εκπαίδευση τρομοκρατών, έχει διασφαλίσει ότι ειδικά οι διασυνοριακές υποθέσεις διεκπεραιώνονται αποτελεσματικά. Ειδικότερα, τα περισσότερα κράτη-μέλη θεώρησαν ότι τα νέα αυτά αδικήματα συμβάλλουν στην

¹⁴³ Καϊάφα-Γκιμπάντι Μ. (2016), «Στοιχεία ενωσιακού ποινικού δικαίου και της ενσωμάτωσής του στην ελληνική έννομη τάξη», Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, σελ. 178-179.

¹⁴⁴ COM (2014) 554 final της 05.09.2014.

αποτελεσματική αντιμετώπιση των τρομοκρατικών δραστηριοτήτων σε προπαρασκευαστικά αυτών στάδια και ως εκ τούτου σε γενικές γραμμές οι τροποποιήσεις του 2008 θεωρήθηκαν χρήσιμες για την προσπάθεια καταπολέμησης της μεταβαλλόμενης φύσης των τρομοκρατικών απειλών που αντιμετωπίζουν τα κράτη-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Συνολικά, η προστιθέμενη αξία της απόφασης-πλαίσιο 2008/919/ΔΕΥ θεωρήθηκε υψηλή για εκείνα τα κράτη-μέλη της Ένωσης, τα οποία δεν διέθεταν ειδικό νομικό πλαίσιο για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας. Για τα κράτη τα οποία διέθεταν ήδη νομικό πλαίσιο, η προστιθέμενη αξία συνίστατο στην ενίσχυση του πλαισίου συνεργασίας με άλλα κράτη-μέλη όσον αφορά την αντιμετώπιση προπαρασκευαστικών σταδίων την τρομοκρατικής δράσης.

4.3. Η Νέα Οδηγία 2017/541/ΕΕ της 15ης Μαρτίου 2017 για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας¹⁴⁵

Η τρομοκρατική απειλή, όπως αναφέρθηκε και ανωτέρω, εντάθηκε και εξελίχθηκε ραγδαία τα τελευταία έτη. Οι επιθέσεις που πραγματοποιήθηκαν σε ευρωπαϊκό έδαφος κατά τη διάρκεια του 2014 και του 2015, με αποκορύφωμα τις επιθέσεις στο Παρίσι τη νύχτα της 13^{ης} Νοεμβρίου 2015, κατέδειξαν με τραγικό τρόπο την ανάγκη να ενισχυθεί η αντίδραση σε αυτό το νέο κύμα τρομοκρατίας που έχει ξεσπάσει, με την επικαιροποίηση της ισχύουσας ποινικής νομοθεσίας στον τομέα καταπολέμησης της τρομοκρατίας, ώστε να ανταποκριθεί σε αυτές τις νέες προκλήσεις.

Η Ένωση στην προσπάθεια της εκ νέου εναρμόνισής της με την απόφαση 2178 (2014) του Συμβουλίου Ασφαλείας των Ηνωμένων Εθνών, που εξέφρασε την ανησυχία του για την αυξανόμενη απειλή που συνιστούν οι ξένοι τρομοκράτες μαχητές, και με το συμπληρωματικό πρωτόκολλο της Σύμβασης του Συμβουλίου της Ευρώπης το 2015 για την πρόληψη της τρομοκρατίας, αλλά και λαμβάνοντας υπόψη το διεθνή χαρακτήρα της τρομοκρατίας, προχώρησε πρόσφατα στην ψήφιση, έγκριση και έκδοση της Οδηγίας 2017/541/ΕΕ της 15^{ης} Μαρτίου 2017 για την αναθεώρηση και αντικατάσταση της απόφασης-πλαίσιο του 2002 και της τροποποιητικής αυτής του 2008, θεσπίζοντας ελάχιστους κανόνες σχετικά με τον ορισμό των αδικημάτων και των σχετικών κυρώσεων σε αυτό τον τομέα. Η νομική βάση της εν λόγω οδηγίας είναι το

¹⁴⁵ Η οδηγία αυτή αντικατέστησε τις αποφάσεις-πλαίσιο 2002/475/ΔΕΥ και 2005/671/ΔΕΥ.

άρθρο 83 παρ. 1 της ΣΛΕΕ και εκδόθηκε σύμφωνα με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία. Η απόφαση-πλαίσιο του 2002 ποινικοποιούσε, όπως έχουμε αναφέρει, ήδη ορισμένες τρομοκρατικές πράξεις και θεσπίζει κανόνες για τη συνέργεια, την ηθική αυτουργία και την απόπειρα τρομοκρατικών εγκλημάτων. Όμως, αυτή έπρεπε να αναθεωρηθεί για να εφαρμοστούν νέα διεθνή πρότυπα και υποχρεώσεις της Ένωσης και, επίσης, να ποινικοποιηθεί η πραγματοποίηση ταξιδιών σε χώρες εκτός Ευρωπαϊκής Ένωσης με σκοπό την τέλεση τρομοκρατικών πράξεων ή την παροχή ή παρακολούθηση σχετικής εκπαίδευσης ή τη συμμετοχή σε δραστηριότητες τρομοκρατικής ομάδας καθώς και την οργάνωση ή διευκόλυνση τέτοιων ταξιδιών.¹⁴⁶ Επιπλέον, δεδομένου ότι τα ταξίδια στην επικράτεια της Ένωσης με σκοπό την τρομοκρατία αποτελούν αυξανόμενη απειλή για την ασφάλεια, τα κράτη-μέλη, προκειμένου να αντιμετωπίσουν τις τρομοκρατικές απειλές που προκύπτουν από την πραγματοποίηση ταξιδιών με σκοπό την τρομοκρατία, μπορούν να αποφασίσουν την ποινικοποίηση προπαρασκευαστικών πράξεων τέλεσης μιας τρομοκρατικής ενέργειας.¹⁴⁷ Οι προπαρασκευαστικές πράξεις μπορούν να περιλαμβάνουν το σχεδιασμό ή τη συνωμοσία με σκοπό την τέλεση ενός τρομοκρατικού εγκλήματος. Οποιαδήποτε ενέργεια διευκόλυνσης τέτοιων ταξιδιών θα πρέπει, επίσης, να ποινικοποιείται.

Η εν λόγω οδηγία αποτελείται από 30 άρθρα και απαριθμεί με τρόπο εξαντλητικό μια σειρά σοβαρών εγκλημάτων, τα οποία οι χώρες της Ένωσης στην εθνική τους νομοθεσία πρέπει να χαρακτηρίζουν ως τρομοκρατικά αδικήματα, όταν διαπράττονται ή υπάρχει απειλή διάπραξής τους για συγκεκριμένο τρομοκρατικό σκοπό. Επιπλέον, ο κατάλογος των τρομοκρατικών αδικημάτων, τα οποία οι χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης πρέπει να τιμωρούν ως ποινικά αδικήματα -ακόμα και όταν δεν έχει όντως διαπραχθεί τρομοκρατικό αδίκημα- επεκτείνεται ώστε να καλύπτει αδικήματα σχετικά με τρομοκρατική ομάδα.¹⁴⁸ Επίσης, επεκτείνεται και στα αδικήματα που

¹⁴⁶ Η απόφαση 2178 (2014) του Συμβουλίου Ασφαλείας των Ηνωμένων Εθνών, που εγκρίθηκε στις 24 Σεπτεμβρίου 2014, προβλέπει στο άρθρο 6 ότι : «τα κράτη-μέλη του ΟΗΕ υποχρεούνται να διασφαλίζουν ότι οι εθνικές νομοθετικές και κανονιστικές τους διατάξεις στοιχειοθετούν ως σοβαρά ποινικά αδικήματα, επαρκή για τη δίωξη και την επιβολή κυρώσεων κατά τρόπο που αντανακλά δεόντως τη σοβαρότητα του αδικήματος τα ακόλουθα: α) το ταξίδι ή την απόπειρα ταξιδιού σε τρίτη χώρα με σκοπό τη συμμετοχή στην τέλεση τρομοκρατικών πράξεων ή την παροχή ή λήψη εκπαίδευσης, β) τη χρηματοδότηση του εν λόγω ταξιδιού και γ) την οργάνωση ή διευκόλυνση του εν λόγω ταξιδιού.».

¹⁴⁷ Αιτιολογική σκέψη 12 της Οδηγίας (ΕΕ) 2017/541 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 15^{ης} Μαρτίου 2017.

¹⁴⁸ Σύμφωνα με το άρθρο 4 της οδηγίας, οι εκ προθέσεως τελούμενες πράξεις που θα πρέπει να τιμωρούνται ως τρομοκρατικά εγκλήματα είναι: «α) η καθοδήγηση μιας τρομοκρατικής ομάδας και β) η συμμετοχή στις δραστηριότητες της τρομοκρατικής ομάδας, μεταξύ άλλων με την παροχή πληροφοριών ή

περιλαμβάνουν τη διάδοση, είτε μέσω διαδικτύου είτε μέσω συμβατικών μέσων, μηνύματος με πρόθεση την υποκίνηση σε τέλεση τρομοκρατικού αδικήματος.¹⁴⁹ Στο άρθρο 6 τιμωρούνται η υποκίνηση και η στρατολόγηση άλλου προσώπου για την τέλεση τρομοκρατικού αδικήματος ενώ στα άρθρα 7 και 8 τιμωρούνται η παροχή και η παρακολούθηση εκπαίδευσης για τρομοκρατικούς σκοπούς, όπως η εκπαίδευση για την κατασκευή ή τη χρήση εκρηκτικών, πυροβόλων όπλων ή επικίνδυνων ουσιών. Τα ταξίδια εντός ή εκτός Ευρωπαϊκής Ένωσης ή προς την Ένωση, όπως και η οργάνωση και η διευκόλυνσή τους, συμπεριλαμβανομένης της υλικοτεχνικής ή υλικής στήριξης,¹⁵⁰ τιμωρούνται, επίσης, ως εγκλήματα, όταν τελούνται για τρομοκρατικούς σκοπούς.¹⁵¹ Τέλος, στην παρούσα οδηγία ποινικοποιούνται η παροχή και η συγκέντρωση κεφαλαίων, όταν γίνονται με σκοπό να χρησιμοποιηθούν ή με επίγνωση του γεγονότος ότι θα χρησιμοποιηθούν για την τέλεση τρομοκρατικών εγκλημάτων.¹⁵²

Επιπλέον με την παρούσα οδηγία βελτιώνονται οι υφιστάμενες διατάξεις για τη συνέργεια, την ηθική αυτουργία και την απόπειρα καθώς και οι κανόνες σχετικά με τη δικαιοδοσία και την ποινική δίωξη, προκειμένου να διασφαλιστούν η συνοχή και η αποτελεσματική εφαρμογή των σχετικών διατάξεων και να αποφευχθούν τα νομικά κενά. Περαιτέρω, η οδηγία αυτή υποχρεώνει τα κράτη-μέλη της Ένωσης να λάβουν μέτρα για την άμεση αφαίρεση και το κλείδωμα τρομοκρατικού διαδικτυακού περιεχομένου που φιλοξενείται στην επικράτειά τους, να επιτευχθεί η αφαίρεση του περιεχομένου αυτού από ιστοσελίδες εκτός της επικράτειάς τους (άρθρο 21). Επίσης, τροποποιεί την απόφαση 2005/671/ΔΕΥ σχετικά με την ανταλλαγή πληροφοριών και τη συνεργασία όσον αφορά τα τρομοκρατικά αδικήματα.

Τελευταίο και βασικό στοιχείο της εν λόγω οδηγίας είναι οι πρόσθετες διατάξεις που διέπουν τα μέτρα ειδικής στήριξης στα θύματα της τρομοκρατίας.¹⁵³ Τα θύματα της τρομοκρατίας χρειάζονται προστασία, στήριξη και βοήθεια που να ανταποκρίνονται στις ιδιαίτερες ανάγκες τους. Ειδικότερα, θα πρέπει να έχουν άμεση πρόσβαση σε επαγγελματικές, εξειδικευμένες υπηρεσίες υποστήριξης που παρέχουν

υλικών μέσων ή με κάθε μορφής χρηματοδότηση των δραστηριοτήτων της, με επίγνωση του γεγονότος ότι η συμμετοχή αυτή θα συμβάλει στις εγκληματικές δραστηριότητες της ομάδας».

¹⁴⁹ Άρθρο 5 της οδηγίας σχετικά με τη δημόσια υποκίνηση σε τέλεση τρομοκρατικού εγκλήματος.

¹⁵⁰ Όπως η αγορά εισιτηρίων ή ο σχεδιασμός των διαδρομών.

¹⁵¹ Άρθρα 9 και 10 της οδηγίας.

¹⁵² Άρθρο 11 της οδηγίας.

¹⁵³ Μάλιστα στην εν λόγω οδηγία υπάρχει ένα ολόκληρο κεφάλαιο για την προστασία, τη στήριξη και τα δικαιώματα των θυμάτων της τρομοκρατίας υπό τον τίτλο V (άρθρα 24-26).

σωματικές και ψυχοκοινωνικές θεραπείες. Η οδηγία αυτή εφαρμόζεται και με την επιφύλαξη των μέτρων που προβλέπονται στην οδηγία 2012/29/ΕΕ της 25^{ης} Οκτωβρίου 2012 για τη θέσπιση ελάχιστων προτύπων σχετικά με τα δικαιώματα, την υποστήριξη και την προστασία θυμάτων της εγκληματικότητας όπως αντικατέστησε την απόφαση-πλαίσιο 2001/220/ΔΕΥ. Επιπλέον, ενισχύει τους μηχανισμούς αντιμετώπισης έκτακτων καταστάσεων με σκοπό την παροχή συνδρομής στα θύματα της τρομοκρατίας αμέσως μόλις λάβει χώρα τρομοκρατική επίθεση. Τέλος, τα κράτη θα πρέπει να διασφαλίσουν ότι τα θύματα της τρομοκρατίας τα οποία κατοικούν σε χώρα της Ένωσης διαφορετική από εκείνη στην οποία τελέστηκε το τρομοκρατικό έγκλημα έχουν πρόσβαση αφενός, σε πληροφορίες σχετικές με τα δικαιώματά τους και αφετέρου, στις υπηρεσίες στήριξης και τα καθεστώτα αποζημίωσης που είναι διαθέσιμα στη χώρα όπου τελέστηκε το τρομοκρατικό έγκλημα. Η διασυνοριακή συνεργασία των αρμόδιων εθνικών αρχών είναι ζωτικής σημασίας για να διασφαλίζεται ότι όλα τα θύματα προστατεύονται κατάλληλα.

Ως προς την συμφωνία αυτών των νέων αδικημάτων που εισήχθησαν με την οδηγία του 2017 με τα θεμελιώδη δικαιώματα και ελευθερίες, όπως αυτά κατοχυρώνονται στην ΕΣΔΑ και στο Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ, στο προοίμιο της οδηγίας¹⁵⁴ αναφέρεται ότι η παρούσα οδηγία σέβεται τις αρχές που αναγνωρίζονται στο άρθρο 2 της ΣΕΕ και η ενίσχυση των μέτρων ασφαλείας πρέπει να συνάδει με τις αρχές της αναγκαιότητας, της αναλογικότητας και της νομιμότητας με τις κατάλληλες εγγυήσεις. Η ποινικοποίηση των τρομοκρατικών εγκλημάτων και των συναφών με αυτά πράξεων καθώς και η εφαρμογή των σχετικών διατάξεων στην πράξη πρέπει να πραγματοποιούνται με πλήρη σεβασμό των υποχρεώσεων των θεμελιωδών δικαιωμάτων και κάθε περιορισμός αυτών θα πρέπει να υπόκειται στους όρους του άρθρου 52 παρ. 1 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων. Στο άρθρο 23 της οδηγίας προβλέπεται, επίσης, ότι *«1. Η παρούσα οδηγία δεν μεταβάλλει τις υποχρεώσεις σεβασμού των θεμελιωδών δικαιωμάτων και νομικών αρχών, όπως κατοχυρώνονται με το άρθρο 6 ΣΕΕ. 2. Τα κράτη μέλη μπορούν να θεσπίσουν τις προϋποθέσεις που απαιτούνται και συνάδουν με τις θεμελιώδεις αρχές τους σχετικά με την ελευθερία του τύπου και άλλων μέσων ενημέρωσης και οι οποίες διέπουν τα δικαιώματα και τις ευθύνες, καθώς και τις διαδικαστικές εγγυήσεις για τον Τύπο ή άλλα μέσα ενημέρωσης,*

¹⁵⁴ Αιτιολογική σκέψη 35.

όταν αυτές οι προϋποθέσεις αναφέρονται στον καθορισμό ή τον περιορισμό της ευθύνης».

Αν και η νέα οδηγία εμφανίζεται από την ΕΕ ως συμβατή με τον σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων και απαραίτητη για την περαιτέρω ανάπτυξη της αντιτρομοκρατικής πολιτικής, οφείλει κανείς με βάση το περιεχόμενό της να διατηρεί ορισμένες επιφυλάξεις προς τούτο. Είναι εμφανές ότι τα νέα αδικήματα, που εισάγονται με την παρούσα οδηγία, τοποθετούν το αφετηριακό σημείο ποινικοποίησης της συμπεριφοράς σε πράξεις πολύ πριν ακόμα και των προπαρασκευαστικών, με αποτέλεσμα να παρατηρείται υπερβολική και ανεπίτρεπτη διεύρυνση του αξιοποίνου. Για παράδειγμα, στο εδάφιο β' της παρ. 2 του άρθρου 9 τιμωρούνται αυτοτελώς οι προπαρασκευαστικές πράξεις που πραγματοποιούνται από πρόσωπο που εισέρχεται στο κράτος-μέλος με την πρόθεση να τελέσει ή να συμβάλει στην τέλεση τρομοκρατικού εγκλήματος, όπως αναφέρεται στο άρθρο 3. Η διάταξη αυτή, όμως, χαρακτηρίζεται από υπερβολική ασάφεια, ευρύτητα και υπέρμετρη αοριστία ως προς το είδος και το χρόνο τέλεσης των προπαρασκευαστικών πράξεων¹⁵⁵ και κάθε επιφύλαξη είναι απόλυτα δικαιολογημένη, αφού αυτή η ασαφής διατύπωση έρχεται σε αντίθεση με τον εξαιρετικό χαρακτήρα τιμώρησης των προπαρασκευαστικών πράξεων. Το ερώτημα το οποίο γεννάται συνολικά σχετικά την παρούσα οδηγία είναι εάν ο ποινικός νομοθέτης, για τη διαφύλαξη της διεθνούς ασφάλειας και με το πρόσχημα της πρόληψης του κινδύνου, μπορεί να ανάγει οποιαδήποτε συμπεριφορά επιθυμεί σε έγκλημα. Η απάντηση, φυσικά, είναι πως η δυνατότητα αυτή του νομοθέτη βρίσκεται τα όριά της, αφενός, στην απαγόρευση ποινικοποίησης του φρονήματος και, αφετέρου, στην απαγόρευση επιβολής ποινής για την απλή έκφραση των ιδεών.

Κεφάλαιο 5^ο: Η δικαστική και αστυνομική συνεργασία της ΕΕ για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας

5.1. Η Ευρωπαϊκή Αστυνομική Συνεργασία - *Europol*

Η Europol είναι ο οργανισμός επιβολής του νόμου της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ιδρύθηκε στα πλαίσια του τρίτου πυλώνα με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ το 1992.¹⁵⁶ Ως κύριος σκοπός της ορίζεται η βελτίωση της αποτελεσματικότητας και της

¹⁵⁵ Δηλαδή, εάν οι πράξεις αυτές πρέπει να λάβουν χώρα πριν, μετά ή ταυτόχρονα με την είσοδο του προσώπου στο κράτος-μέλος.

¹⁵⁶ Η ιδέα για την ίδρυσή της ανάγεται στο 1991, όταν το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Λουξεμβούργου, ύστερα από γερμανική πρόταση, ανέθεσε την εκπόνηση μελέτης σχετικά με τις δυνατότητες και τις προοπτικές ίδρυσης μιας ευρωπαϊκής αστυνομικής υπηρεσίας.

συνεργασίας των αρμοδίων εθνικών αρχών για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας, της παράνομης διακίνησης ναρκωτικών καθώς και άλλων σοβαρών μορφών διεθνούς εγκληματικότητας. Το 1995 συνάπτεται η σύμβαση για τη Europol¹⁵⁷ με την οποία της δίνεται νομική προσωπικότητα,¹⁵⁸ ενώ τον Οκτώβριο του 1998 τίθεται σε ισχύ. Η ανάθεση των σχετικών καθηκόντων στην Europol γίνεται σταδιακά και με ομόφωνη απόφαση του Συμβουλίου μπορούν να της ανατεθούν αρμοδιότητες και για άλλες μορφές εγκληματικότητας που αναφέρονται στο παράρτημα της Σύμβασης.¹⁵⁹ Με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ η Europol αναδεικνύεται σε βασικό παράγοντα της αστυνομικής συνεργασίας και της παρέχεται η δυνατότητα να διευκολύνει την προετοιμασία και να ενθαρρύνει το συντονισμό για τη διεξαγωγή ερευνών από τις αρμόδιες αρχές των κρατών-μελών. Η ιδιαίτερη συμβολή της συνίσταται στο να παρέχει στις εθνικές υπηρεσίες αναλύσεις σχετικά με το έγκλημα.

Η Europol εξουσιοδοτείται για πρώτη φορά να αντιμετωπίζει διαπραχθείσες ή δυνάμενες να διαπραχθούν αξιόποινες πράξεις στα πλαίσια τρομοκρατικών δραστηριοτήτων που θίγουν τη ζωή, τη σωματική ακεραιότητα και την ελευθερία των προσώπων ή την περιουσία τους το 1999, κατόπιν απόφασης του Συμβουλίου το Δεκέμβριο του 1998. Η σημασία της Europol για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας εντείνεται μετά τις τρομοκρατικές επιθέσεις της 11^{ης} Σεπτεμβρίου 2001 και επιβεβαιώνεται ρητά στα συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της 21^{ης} Σεπτεμβρίου 2001. Ο συντονισμός στο τομέα αυτό, βέβαια, αποδεικνύεται ιδιαίτερα δύσκολο έργο, λόγω της έντονης πολιτικής και ιδεολογικής διάστασης του ζητήματος αυτού.¹⁶⁰ Μετά την 11^η Σεπτεμβρίου και το έκτακτο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της 21^{ης} Σεπτεμβρίου 2001, προωθείται η συνεργασία της Europol με τις ΗΠΑ μέσω της υπογραφής συμφωνίας με σκοπό την ενίσχυση της στρατηγικής και τεχνικής συνεργασίας μεταξύ αυτής και των αντίστοιχων αρμοδίων αμερικανικών αρχών, η οποία ακολουθείται από Συμφωνία σχετικά με την προστασία των δεδομένων

¹⁵⁷ Πράξη του Συμβουλίου της 26^{ης} Ιουλίου 1995 για την κατάρτιση της σύμβασης για την ίδρυση Ευρωπαϊκής Αστυνομικής Υπηρεσίας (σύμβαση Europol) δυνάμει του άρθρου Κ.3 της συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, 95/C 316/01.

¹⁵⁸ Σύμβαση Europol του 1995, Τίτλος V, άρθρο 26 παρ. 1.

¹⁵⁹ Παπαγιάννης Δ. (2001), «Ο Ευρωπαϊκός χώρος ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης», Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκουλα, σελ. 259.

¹⁶⁰ Στεργιούλης Ε. (2003), «Η Ευρωπαϊκή Αστυνομική Υπηρεσία – Europol», Νομική Βιβλιοθήκη, σελ. 146.

προσωπικού χαρακτήρα, και η ανταλλαγή πληροφοριών με τρίτα μέρη, μεταξύ των οποίων και με την Interpol.¹⁶¹

Περαιτέρω, με το Πρόγραμμα του Τάμπερε, το οποίο άνοιξε το δρόμο για περαιτέρω θεσμοποίηση και εντατικοποίηση της επιχειρησιακής δράσης της ασφάλειας,¹⁶² γίνονται προσπάθειες για την ενίσχυση της δράσης της Europol στον τομέα παροχής κατάλληλης βοήθειας στα κράτη-μέλη, μέσω της προσθήκης δύο Πρωτοκόλλων στη Σύμβαση της Europol. Επιπλέον, δημιουργούνται με την απόφαση-πλαίσιο 2002/465/ΔΕΥ κοινές ομάδες έρευνας, με στόχο τη διενέργεια ποινικών ερευνών σε ένα ή περισσότερα κράτη-μέλη, όταν οι παραβάσεις απαιτούν μια συντονισμένη και στοχευμένη δράση σε πολλά κράτη-μέλη της ΕΕ. Στο Πρόγραμμα της Χάγης διακρίνεται ξεκάθαρα η πρόθεση για καλύτερη οργάνωση και ενδυνάμωση της αστυνομικής συνεργασίας και, ως εκ τούτου, και της Europol. Μετά το Πρόγραμμα της Χάγης, τα κράτη-μέλη επιτρέπουν στη Europol να διαδραματίσει ένα βασικό ρόλο στον αγώνα ενάντια στην τρομοκρατία με την έγκαιρη παροχή κάθε απαιτούμενης πληροφορίας υψίστης ποιότητας σε αυτή και την ενθάρρυνση της καλής συνεργασίας μεταξύ των αρμοδίων εθνικών αρχών και της Europol. Το Πρόγραμμα της Χάγης προδιαγράφει μια σειρά από τρόπους μέσω των οποίων η Europol καθίσταται ικανή να εκπληρώσει το βασικό της ρόλο, ήτοι την ανταλλαγή των πληροφοριών και την επιβολή δικαίου σε ευρωπαϊκό επίπεδο.¹⁶³

Το σημαντικότερο μέτρο αποτελεί η απόφαση 2009/371/ΔΕΥ που υιοθέτησε το Συμβούλιο σε μια προσπάθεια να τεθεί σε αρτιότερη βάση η Europol και να βελτιώσει τις παρεχόμενες υπηρεσίες της. Η νέα νομική βάση αντικαθιστά τη Σύμβαση Europol, επανεγκαθιδρύοντας την Europol ως πλήρη οργανισμό της Ευρωπαϊκής Ένωσης, χρηματοδοτούμενο από το γενικό προϋπολογισμό της.¹⁶⁴ Βασικά καθήκοντά της για την αντιμετώπιση του διασυνοριακού εγκλήματος και κυρίως της τρομοκρατίας είναι: η συλλογή, αποθήκευση, επεξεργασία, ανάλυση και ανταλλαγή πληροφοριών και στοιχείων, η άμεση ενημέρωση των αρμόδιων εθνικών αρχών, μέσω μιας εθνικής

¹⁶¹ Bures Old. (2008), «*Europol's Fledging Counterterrorism Role*», *Terrorism and Political Violence*, 20, p. 498-517.

¹⁶² Ανάγνου Μ. (2013), «*Ο Ευρωπαϊκός χώρος ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης (1999-2013): Αποτιμώντας τα Προγράμματα Δράσης του Τάμπερε, της Χάγης και της Στοκχόλμης*», Εκδόσεις Παπαζήση, σελ. 64-65.

¹⁶³ «*Ανακοίνωση εκ μέρους της Επιτροπής προς το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο-Εφαρμογή του Προγράμματος της Χάγης: η μελλοντική πορεία*», Βρυξέλλες, 28 Ιουνίου 2006, COM (2006) 331 τελικό.

¹⁶⁴ <https://www.europol.europa.eu/el/about-europol>.

μονάδας, για πληροφορίες που τις αφορούν, η διευκόλυνση των ερευνών που διεξάγονται στα κράτη-μέλη, ιδίως με τη διαβίβαση όλων των συναφών πληροφοριών στις εθνικές μονάδες, η υποβολή αιτήματος στις αρμόδιες αρχές των οικείων κρατών για έναρξη, διεξαγωγή ή το συντονισμό ερευνών και η πρόταση σύστασης κοινών ομάδων έρευνας σε συγκεκριμένες υποθέσεις, η παροχή στοιχείων αναλυτικής υποστήριξης στα κράτη-μέλη σε σχέση με μείζονος σημασίας διεθνή συμβάντα και η εκπόνηση αξιολόγησης απειλών, στρατηγικών αναλύσεων και εκθέσεων για την πρόοδο των εργασιών σχετικά με την εκπλήρωση του στόχου της.¹⁶⁵ Ειδικότερα, για την τρομοκρατία, η Europol παρέχει ετήσια έκθεση για την κατάσταση και τις τάσεις του φαινομένου αυτού στην Ευρωπαϊκή Ένωση (TE-SAT). Η TE-SAT παρέχει μια επισκόπηση των αποτυχημένων και ολοκληρωμένων επιθέσεων στη ΕΕ καθώς και αριθμό συλλήψεων και πεποιθήσεις που συνδέονται με την τρομοκρατία. Επιπλέον, δεδομένου ότι το Διαδίκτυο παίζει σημαντικό ρόλο στη ριζοσπαστικοποίηση των τρομοκρατών, η Europol συλλέγει και αναλύει πληροφορίες από το Διαδίκτυο με σκοπό την παροχή βοήθειας για τον εντοπισμό τρομοκρατικών δραστηριοτήτων που διευκολύνονται ή διενεργούνται με τη χρήση του Διαδικτύου. Επιπρόσθετα, το Πρόγραμμα της Χάγης από κοινού με τη Europol προωθεί τη δημιουργία δικτύου εθνικών εμπειρογνομόνων για την πρόληψη και την καταπολέμηση της τρομοκρατίας και διευρύνεται η δυνατότητα πρόσβασής της στις βάσεις δεδομένων του συστήματος *Schengen* και του συστήματος πληροφοριών για τις θεωρήσεις (*VIS*). Το κύριο μήνυμα του Προγράμματος της Χάγης, ωστόσο, είναι η ενίσχυση της στενής συνεργασίας της Europol με τη Eurojust και του λοιπούς θεσμούς και όργανα της ΕΕ. Η Συνθήκη της Λισαβόνας περιλαμβάνει τις διατάξεις για τη Europol στον τίτλο V της ΣΛΕΕ που αναφέρεται στο Χώρο Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης.

«Με το Πρόγραμμα της Στοκχόλμης-Μια ανοικτή και ασφαλής Ευρώπη που εξυπηρετεί και προστατεύει του πολίτες» αναβαθμίζεται η συνεργασία της Europol και της Eurojust με τη θέση σε ισχύ της μεταξύ τους συμφωνίας τον Ιανουάριο του 2010.¹⁶⁶ Επιπλέον, εκδίδεται η πρώτη κοινή έκθεση, τον Ιούλιο του 2010, από τη Europol, τη Eurojust και τη Frontex, που αποτυπώνει την αποτίμηση των κύριων απειλών που

¹⁶⁵ Απόφαση-πλαίσιο 2009/371/ΔΕΥ του Συμβουλίου της 6^{ης} Απριλίου 2009 για την ίδρυση Ευρωπαϊκής Αστυνομικής Υπηρεσίας (Ευρωπόλ), άρθρο 5 παρ. 1.

¹⁶⁶ *Agreement between Eurojust and Europol on January 2010*, published in <http://www.eurojust.europa.eu/doclibrary/Eurojustframework/agreements/Agreement%20between%20Eurojust%20and%20Europol%20%282010%29/Eurojust-Europol-2010-01-01-EN.pdf>.

τίθενται από την τρομοκρατία, προκειμένου να διασφαλιστεί η εσωτερική ασφάλεια της ΕΕ.

Το Μάιο του 2016, οι δύο συν-νομοθέτες της ΕΕ εκδίδουν τον Κανονισμό 2016/794 για τον «*Οργανισμό της ΕΕ για τη συνεργασία στον τομέα της επιβολής του νόμου (Europol)*» με τον οποίο αντικαθίσταται η ανωτέρω απόφαση-πλαίσιο. Τα μεγάλης κλίμακας δίκτυα εγκληματιών και τρομοκρατών διακυβεύουν την εσωτερική ασφάλεια της ΕΕ και γι' αυτό καθίσταται επιτακτική η ανάγκη υιοθέτησης του ανωτέρω κανονισμού, ώστε η Europol να συνδράμει τα κράτη-μέλη ακόμα περισσότερο για να αντιμετωπίσουν τις κοινές προκλήσεις σε συνεργατικό επίπεδο. Η Europol παρέχει στρατηγικές αναλύσεις και αξιολογήσεις απειλών, βοηθώντας το Συμβούλιο και την Επιτροπή στον καθορισμό στρατηγικών και επιχειρησιακών προτεραιοτήτων για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας. Η Europol αποτελεί, πλέον, κόμβο ανταλλαγής πληροφοριών. Οι προσπάθειες της για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας συντονίζονται, επίσης, και από το Ευρωπαϊκό Κέντρο Καταπολέμησης της Τρομοκρατίας (ECTC), το οποίο ξεκίνησε επίσημα τις εργασίες του τον Ιανουάριο του 2016. Η ECTC επιδιώκει την ενίσχυση της διασυνοριακής συνεργασίας μεταξύ των αρμοδίων αντιτρομοκρατικών αρχών. Μετά τις τρομοκρατικές επιθέσεις στο Παρίσι και στις Βρυξέλλες ενεργοποιήθηκε η ομάδα αντιμετώπισης έκτακτης ανάγκης της Europol (EMRT) για να υποστηρίξει τις έρευνες σε Γαλλία και Βέλγιο επί 24ώρου βάσης. Πλέον ο αγώνας κατά της τρομοκρατίας αποτελεί μόνιμη προτεραιότητα της Europol.

5.2. Η Ευρωπαϊκή Δικαστική Συνεργασία – Eurojust

Στα πλαίσια της αμοιβαίας δικαστικής συνδρομής σε ποινικά ζητήματα σημαντικό ρόλο διαδραματίζει η Eurojust. Η δημιουργία της αποφασίστηκε στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Τάμπερε το 1999,¹⁶⁷ προκειμένου να ενισχυθεί η συνεργασία των εθνικών αρμοδίων αρχών για την καταπολέμηση των σοβαρών μορφών οργανωμένου εγκλήματος. Αποτελείται από δικαστικούς, εισαγγελείς και αξιωματικούς της αστυνομίας με ισοδύναμες προνομίες αποσπασμένους από κάθε κράτος-μέλος. Μετά τις τρομοκρατικές επιθέσεις της 11^{ης} Σεπτεμβρίου 2001, στο έκτακτο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στις 21 Σεπτεμβρίου 2001, γίνεται επιτακτική η

¹⁶⁷ Συμπεράσματα της Προεδρίας του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Τάμπερε, 15 και 16 Οκτωβρίου 1999, σημείο 46.

ανάγκη να ενισχυθεί η δικαστική συνεργασία, συμπεριλαμβανομένης και της Eurojust, για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας. Το 2002 το Συμβούλιο υιοθετεί την απόφαση 2002/187/ΔΕΥ σχετικά με τη σύσταση της Eurojust.¹⁶⁸ Με την απόφαση αυτή καθορίζονται η οργάνωση, η λειτουργία και οι στόχοι της. Στόχοι της Eurojust είναι να αντιμετωπιστεί αποτελεσματικότερα το σοβαρό διασυνοριακό έγκλημα, να εξυπηρετήσει ως ένα κέντρο εξειδικευμένο στην αμοιβαία δικαστική συνδρομή, να διευκολύνει την ανταλλαγή πληροφοριών και να είναι το κέντρο συντονισμού στις διασυνοριακές έρευνες και διώξεις.¹⁶⁹ Διατηρεί στενή συνεργασία με τη Europol, με το Ευρωπαϊκό Δικαστικό Δίκτυο και μπορεί να συνάπτει συνεργασία και με τρίτα κράτη. Για την πραγματοποίηση των στόχων της επεξεργάζεται δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα. Λόγω, βέβαια, του ευαίσθητου χαρακτήρα των προσωπικών δεδομένων λαμβάνονται τα αναγκαία μέτρα για να διασφαλιστεί ένα επαρκές επίπεδο προστασίας τους.

Με την απόφαση του Συμβουλίου της 19^{ης} Δεκεμβρίου 2002 σχετικά με την εφαρμογή ειδικών μέτρων αστυνομικής και δικαστικής συνεργασίας για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας,¹⁷⁰ επαναπροσδιορίζονται τα καθήκοντα της Eurojust στην ΕΕ για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας. Σύμφωνα με το άρθρο 3 αυτής, κάθε κράτος-μέλος ορίζει έναν εθνικό ανταποκριτή της Eurojust για θέματα τρομοκρατίας. Κάθε κράτος-μέλος διασφαλίζει ότι ο εν λόγω εθνικός ανταποκριτής έχει πρόσβαση σε όλες τις σχετικές πληροφορίες που αφορούν ποινικές διαδικασίες και διεξάγονται υπό την ευθύνη των δικαστικών αρχών του. Τα καθήκοντα της Eurojust για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας, σύμφωνα με την απόφαση του Συμβουλίου, διακρίνονται στα ακόλουθα στάδια: α) οργάνωση των εθνικών ανταποκριτών σε εθνικό επίπεδο και πρόσβαση αυτών στις πληροφορίες, β) διαβίβαση πληροφοριών στη Eurojust, γ) επεξεργασία των πληροφοριών από τη Eurojust και δ) παροχή βοήθειας από τη Eurojust στα κράτη-μέλη.

Το 2007 η Ευρωπαϊκή Επιτροπή αναγνωρίζει την αναγκαιότητα τροποποίησης της απόφασης για τη Eurojust, παρά τα θετικά αποτελέσματα που έχουν επιτευχθεί

¹⁶⁸ Απόφαση του Συμβουλίου της 28^{ης} Φεβρουαρίου 2002, 2002/187/ΔΕΥ, σχετικά με τη σύσταση της Eurojust προκειμένου να ενισχυθεί η καταπολέμηση των σοβαρών μορφών εγκλήματος.

¹⁶⁹ Εισαγγελία Πρωτοδικών Αθηνών (2003), «Ο ρόλος της Eurojust στην καταπολέμηση της εγκληματικότητας», Ευρωπαϊκό Συνέδριο «Euro-joint», Αθήνα, 6-7 Μαρτίου 2003, Νομική Βιβλιοθήκη, σελ. 138./ Απόφαση του Συμβουλίου 2002/187/ΔΕΥ, άρθρο 3.

¹⁷⁰ Απόφαση 2003/48/ΔΕΥ του Συμβουλίου, της 19^{ης} Δεκεμβρίου 2002, σχετικά με την εφαρμογή ειδικών μέτρων αστυνομικής και δικαστικής συνεργασίας για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας σύμφωνα με το άρθρο 4 της κοινής θέσης 2001/931/ΚΕΠΠΑ.

μέχρι αυτό το χρονικό σημείο. Έτσι, το Συμβούλιο υιοθετεί την απόφαση 2009/426/ΔΕΥ για την ενίσχυση της Eurojust και την τροποποίηση της απόφασης 2002/187/ΔΕΥ, προκειμένου να ενισχυθεί ακόμα περισσότερο η καταπολέμηση των σοβαρών εγκλημάτων, συμπεριλαμβανομένης και της τρομοκρατίας. Με τη Συνθήκη της Λισαβόνας, η Eurojust περιλαμβάνεται στον Τίτλο V της ΣΛΕΕ.¹⁷¹

Η πιο πρόσφατη νομοθετική ρύθμιση για τη Eurojust είναι η έκδοση του κανονισμού 2018/1727 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, μόλις το Νοέμβριο του 2018, σχετικά με τον οργανισμό της ΕΕ για τη συνεργασία στον τομέα της ποινικής δικαιοσύνης- Eurojust και την αντικατάσταση και κατάργηση της απόφασης 2002/187/ΔΕΥ, με στόχο την καλύτερη λειτουργία και το συντονισμό της.

Με το πέρασμα του χρόνου και κατόπιν όλων των αποτρόπαιων θανατηφόρων τρομοκρατικών επιθέσεων στην Ευρώπη τα τελευταία έτη παρατηρείται το αυξανόμενο επίπεδο εμπιστοσύνης των δικαστικών αρχών στη Eurojust και η μεγαλύτερη ανάγκη υποστήριξή της σε υποθέσεις τρομοκρατίας. Κατά το έτος 2015, μάλιστα, πενταπλασιάζεται σχεδόν ο αριθμός των τρομοκρατικών υποθέσεων που παραπέμφθηκαν στη Eurojust για βοήθεια από το 2014 και σημειώνεται σημαντική πρόοδος στην ανταλλαγή πληροφοριών με τη Eurojust σχετικά με τρομοκρατικά αδικήματα. Επιπλέον, εκδίδει τον *Μηχανισμό παρακολούθησης των καταδικαστικών αποφάσεων στον τομέα της τρομοκρατίας* ενώ προωθεί αφενός, την ανταλλαγή εθνικών πρακτικών και διδαγμάτων, ιδιαίτερα σχετικά με τα εργαλεία αξιολόγησης κινδύνου που χρησιμοποιούνται από δικαστές και εισαγγελείς για την αξιολόγηση του επιπέδου της απειλής που τίθεται από ξένους τρομοκράτες μαχητές και αφετέρου, προγράμματα αποριζοσπαστικοποίησης. Ένα χαρακτηριστικό παράδειγμα της σπουδαιότητας του ρόλου της Eurojust είναι η υποστήριξή της στις βέλγικες αρχές μετά τις τρομοκρατικές επιθέσεις στις Βρυξέλλες το 2016. Η έρευνα στο Βέλγιο, που διεξήχθη μετά τα τρομοκρατικά χτυπήματα στην πρωτεύουσά του, αποκάλυψε ένα εξελιγμένο τρομοκρατικό δίκτυο με συνδέσμους με άλλα κράτη-μέλη και με τις επιθέσεις στο Παρίσι. Το άτομο που έδειξαν οι κάμερες ασφαλείας ότι ήταν δίπλα στους βομβιστές αυτοκτονίας από την επίθεση στο μετρό των Βρυξελλών αναγνωρίστηκε ως γνωστός ξένος τρομοκράτης μαχητής στη Συρία. Αποκαλύφθηκε ότι είχε σχέση με τους δράστες στο Παρίσι. Η ομοσπονδιακή εισαγγελία του Βελγίου ζήτησε, λοιπόν, από τη Eurojust επείγουσα βοήθεια για τη διευκόλυνση ενός αιτήματος αμοιβαίας δικαστικής

¹⁷¹ Άρθρο 85 ΣΛΕΕ.

συνδρομής προς τη Γαλλία. Η Eurojust αντέδρασε έγκαιρα ώστε να υπάρξει κατάλληλη διασυνωριακή συνεργασία, άμεση εκτέλεση του αιτήματος αυτού και επιτάχυνση στην ανταλλαγή των πληροφοριών σε δικαστικό επίπεδο. Η υποστήριξη της Eurojust διασφάλισε ότι ένας από τους συνεργούς στις επιθέσεις στις Βρυξέλλες μπόρεσε να εντοπιστεί και να συλληφθεί, πράγμα το οποίο και έγινε στις 8 Απριλίου 2016.¹⁷²

Αδιαμφισβήτητα, η στενή συνεργασία της Europol και της Eurojust έχουν συμβάλλει σημαντικά στην προσπάθεια της Ένωσης για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας. Οι ετήσιες εκθέσεις τους δε, βοηθούν σε σημαντικό βαθμό την Ένωση να καθορίσει νέους στρατηγικούς στόχους και πολιτικές προσαρμοζόμενες στις νέες μορφές τρομοκρατίας που κατακλύζουν την Ευρώπη τα τελευταία χρόνια.

Κεφάλαιο 6^ο: Η νομολογία του ΔΕΕ για το φαινόμενο της τρομοκρατίας – Ο μηχανισμός επιβολής κυρώσεων

Η ταχεία πορεία της ενοποίησης και η συνεχής επέκταση των αρμοδιοτήτων της Ένωσης, κυρίως προς την κατεύθυνση της ΚΕΠΠΑ, καθιστούν αναπόφευκτη αφενός τη σταδιακή αποδυνάμωση της ανεξάρτητης δράσης των κρατών-μελών σε διεθνές επίπεδο, και αφετέρου την ισχυροποίηση αυτής ως εκφραστή του συνόλου αυτών. Η εξέλιξη αυτή αδιαμφισβήτητα αποτυπώνεται στην ολοένα και εντονότερη αποκλειστική συμμετοχή της Ένωσης στη λήψη των αποφάσεων και στη σύναψη διεθνών συμφωνιών.¹⁷³ Οι εξελίξεις αυτές της ενωσιακής δράσης στη διεθνή σκηνή εγείρουν σημαντικά ζητήματα στην αλληλεπίδραση της Ευρωπαϊκής Ένωσης με τους υπόλοιπους διεθνείς δρώντες. Ένα μεγάλο μέρος των ζητημάτων αυτών αφορούν τη θέση της Ένωσης σε ένα διεθνές σύστημα, στο οποίο κυριαρχεί ο Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών (*εφεξής ΟΗΕ*), και τις έννομες συνέπειες στην ενωσιακή έννομη τάξη των αποφάσεων του Συμβουλίου Ασφαλείας, ήτοι του ισχυρότερου πολιτικού οργάνου του ΟΗΕ. Οι σχέσεις μεταξύ ΕΕ και ΟΗΕ παρουσιάζουν ιδιαιτερότητες, οι οποίες πηγάζουν κυρίως από το γεγονός ότι η πρώτη δεν αποτελεί μέλος του δεύτερου και ως εκ τούτου δεν δεσμεύεται από τις αποφάσεις που λαμβάνουν τα όργανά του, συμπεριλαμβανομένου του Συμβουλίου Ασφαλείας. Ο μηχανισμός επιβολής κυρώσεων -άλλως περιοριστικών μέτρων- αποτελεί χαρακτηριστικό παράδειγμα

¹⁷²Ετήσια έκθεση της Eurojust για το 2016.

http://eurojust.europa.eu/doclibrary/corporate/eurojust%20Annual%20Reports/Annual%20Report%202016/AR2016_EL.pdf

¹⁷³ Περάκης Μ. (2011), «*Η ένταξη και εφαρμογή του διεθνούς κανόνα στην έννομη τάξη της ΕΕ*», Μελέτες Ευρωπαϊκού Δικαίου, Νομική Βιβλιοθήκη, σελ. 265.

σύμπλευσης και σύγκρουσης των σχέσεων μεταξύ ΕΕ και ΟΗΕ. Ο κυρωτικός μηχανισμός έχει απασχολήσει και τα δύο δικαιοδοτικά όργανα της Ένωσης (Γενικό Δικαστήριο και ΔΕΕ), τα οποία κλήθηκαν να πάρουν θέση τόσο για την ανωτέρω σύνθετη και πολυεπίπεδη εικόνα, αφού εμπλέκονται, σε διαφορετικό βαθμό και επίπεδα, περισσότερες έννομες τάξεις (διεθνής, ευρωπαϊκή και εθνικές έννομες τάξεις), όσο και για κρίσιμα νομικά ζητήματα αναφορικά με την ερμηνεία και τη νομιμότητα των κανονισμών με τους οποίους επιβάλλονται περιοριστικά μέτρα.

Στο παρόν κεφάλαιο θα εξετάσουμε, επομένως, υπό το φως της νομολογίας του ΔΕΕ, ορισμένα περιοριστικά μέτρα τα οποία έχει λάβει η Ευρωπαϊκή Ένωση, τόσο αυτόνομα όσο και στο πλαίσιο του διεθνούς κυρωτικού μηχανισμού που ενεργοποιεί το Συμβούλιο Ασφαλείας του ΟΗΕ μέσω των ψηφισμάτων που υιοθετεί, για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας και της χρηματοδότησής της καθώς και τη συμβατότητα ή μη αυτών με την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Ειδικότερα, αφού γίνει μια σύντομη παρουσίαση της διαμόρφωσης των κυρώσεων σε επίπεδο ΟΗΕ και Ευρωπαϊκής Ένωσης, θα αναλυθούν κατά σειρά οι υποθέσεις *Yassin Abdullah Kadi και Al Barakaat, People's Mojahedin Organisation of Iran και Hamas*. Οι αποφάσεις αυτές είναι από τις σημαντικότερες σε μια σειρά προσφυγών που ασκήθηκαν ενώπιον του Γενικού Δικαστηρίου (πρώην ΠΕΚ) και του ΔΕΕ (πρώην ΔΕΚ) κατά κυρώσεων με σκοπό τη δέσμευση περιουσιακών στοιχείων φυσικών και νομικών προσώπων συνδεδεμένων με την τρομοκρατία, που επιβλήθηκαν από το Συμβούλιο της ΕΕ, στο βωμό της διατήρησης της διεθνούς ειρήνης και ασφάλειας.

6.1. Οι διεθνείς κυρώσεις στο πλαίσιο του ΟΗΕ

Οι κυρώσεις διακρίνονται σε ένοπλες και σε αυτές που δεν ενέχουν τη χρήση ένοπλης βίας.¹⁷⁴ Η διάκριση αυτή, μετά τη δημιουργία του ΟΗΕ, έχασε τη σημασία της για τα μέλη του Οργανισμού, αφού, κατά τρόπο πανηγυρικό εξαγγέλλεται στο άρθρο 2 παρ. 4 του Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών, ότι «*όλα τα κράτη μέλη απέχουν στις μεταξύ τους σχέσεις από την απειλή ή τη χρήση βίας*». Η αρχή αυτή ενισχύεται από το άρθρο 2 παρ. 3 του Χάρτη, όπου ορίζεται ότι όλα τα μέλη οφείλουν να διακανονίζουν τις

¹⁷⁴ Η απαγόρευση χρήσης βίας στις διεθνείς σχέσεις τοποθετείται χρονικά για πρώτη φορά στο Σύμφωνο Briand- Kellong του 1928 (Σύμφωνο του Παρισιού για την απαγόρευση της χρήσεως βίας ως μέσου για την άσκηση εξωτερικής πολιτικής, που υπογράφηκε από τους υπουργούς εξωτερικών Γαλλίας-ΗΠΑ). Το Σύμφωνο αυτό εξήγγειλε την βασική αρχή ότι τα κράτη πρέπει να επιλύουν τις διαφορές τους με ειρηνικά μέσα, καταδικάζοντας τον πόλεμο ως μέσο για την επίλυση των διεθνών διαφορών και διακηρύσσοντας ότι τα συμβαλλόμενα κράτη παραιτούνται από τον πόλεμο ως όργανο της εθνικής τους πολιτικής. / βλ. Ρούκουνας Εμ. (2010), *«Δημόσιο Διεθνές Δίκαιο»*, Νομική Βιβλιοθήκη, σελ. 504.

διαφορές τους με ειρηνικά μέσα, και συμπληρώνεται από το σκοπό που θέτει ο Χάρτης στο άρθρο 1 παρ. 1, ο οποίος είναι η διατήρηση της διεθνούς ασφάλειας και ειρήνης.¹⁷⁵ Εισάγεται ένας γενικός κανόνας, συμβατικός αλλά και εθιμικός, που καθιστά παράνομη τη χρήση βίας στις διεθνείς σχέσεις¹⁷⁶ και κατά συνέπεια και τις ένοπλες κυρώσεις. Η λήψη από το Συμβούλιο Ασφαλείας, που φέρει και την κύρια ευθύνη για τη διατήρηση της διεθνούς ειρήνης και ασφάλειας,¹⁷⁷ δεσμευτικών μέτρων χωρίς χρήση ένοπλης βίας θεωρείται ο ακρογωνιαίος λίθος του συστήματος συλλογικής ασφάλειας των Ηνωμένων Εθνών. Το άρθρο 41 του Χάρτη παραθέτει μια μη εξαντλητική αλλά απλώς ενδεικτική σειρά μέτρων πίεσης που δεν ενέχουν την άσκηση ένοπλης βίας, η υιοθέτηση των οποίων τίθεται στην αποκλειστική διάθεση του Συμβουλίου Ασφαλείας. Στη σύγχρονη διεθνή πρακτική τα μέτρα αυτά χαρακτηρίζονται ως «*διεθνείς κυρώσεις*», ενώ, συνηθέστερα, αναφέρονται ως «*διεθνείς οικονομικές κυρώσεις*», λόγω της οικονομικής τους φύσης. Υπάρχουν δύο ειδών κυρώσεις: αφενός αυτές που εφαρμόζονται από ένα ή περισσότερα κράτη κατ' εντολή ή εξουσιοδότηση ενός αρμόδιου διεθνούς οργάνου και ονομάζονται θεσμοθετημένες κυρώσεις, και αφετέρου, εκείνες που εφαρμόζονται αυτοβούλως από τα κράτη στο πλαίσιο άσκησης της εξωτερικής τους πολιτικής, εναντίον άλλου κράτους, στο οποίο καταλογίζεται μια ενέργεια αντίθετη στο διεθνές δίκαιο, και ονομάζονται αυτόνομες κυρώσεις.¹⁷⁸ Βάσει του τρόπου υιοθέτησής τους, της δεσμευτικότητάς τους και των γενικών θετικών ή αρνητικών αποτελεσμάτων που επιδιώκουν, οι κυρώσεις του

¹⁷⁵ Άρθρο 1 παρ. 1 του Καταστατικού Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών με το οποίο ορίζεται ότι : «*Οι σκοποί των Ηνωμένων Εθνών είναι: 1. Να διατηρούν τη διεθνή ειρήνη και ασφάλεια, και για να επιτευχθεί αυτό: να παίρνουν αποτελεσματικά συλλογικά μέτρα για να προλαβαίνουν και να απομακρύνουν κάθε απειλή της ειρήνης και για να καταστέλλουν κάθε επιθετική ενέργεια ή άλλης μορφής παραβίαση της ειρήνης και να επιτυχαίνουν, με ειρηνικά μέσα και σύμφωνα με τις αρχές της δικαιοσύνης και του διεθνούς δικαίου, διευθέτηση ή διακατονισμό διεθνών διαφορών ή καταστάσεων που θα μπορούσαν να οδηγήσουν σε διατάραξη της ειρήνης. [...]*».

¹⁷⁶ Με την απαγόρευση των ενόπλων κυρώσεων από το Χάρτη, η άσκηση πίεσης με ένοπλα μέσα θα πρέπει να θεωρείται ως παράνομη δράση και όχι ως κύρωση. Ωστόσο, ο Χάρτης επιφυλάσσει δύο εξαιρέσεις, ήτοι την ανάληψη στρατιωτικής δράσης από το Συμβούλιο Ασφαλείας στην κατεύθυνση διατήρησης ή αποκατάστασης της διεθνούς ειρήνης και ασφάλειας (όπως προβλέπεται στο άρθρο 42 επ. του Χάρτη) και τη λήψη μονομερών ή συλλογικών ενόπλων μέτρων, στο πλαίσιο της άσκησης του δικαιώματος αυτοάμυνας (όπως προβλέπεται στο άρθρο 51 του Χάρτη). Βλ. Καλπύρης Ε.- Δ. (2001), «*Κυρώσεις χωρίς χρήση βίας υπό το καθεστώς του Κεφαλαίου VII του Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών*», Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, σελ. 29-30 και Ρούκουνας Εμ. (2010), «*Δημόσιο Διεθνές Δίκαιο*», Νομική Βιβλιοθήκη, σελ. 505.

¹⁷⁷ Άρθρο 24 παρ. 1 του Καταστατικού Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών.

¹⁷⁸ Σκοπός τους είναι η επαναφορά του κράτους αυτού σε συμπεριφορά σύμφωνη με τους κανόνες του Δημοσίου Διεθνούς Δικαίου και στον εξαναγκασμό του να προβεί σε αποκατάσταση της διαταραχθείσας διεθνούς νομιμότητας. / βλ. Παπαστάμκος Γ. (1990), «*Διεθνείς οικονομικές κυρώσεις- Θεωρία και πρακτικής*», Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, σελ. 23-24.

Συμβουλίου Ασφαλείας αποτελούν θεσμοθετημένα και έμμεσα μέτρα, δεσμευτικά ή δυνητικά καθώς και θετικά ή αρνητικά μέτρα.¹⁷⁹

Η εφαρμογή των κυρώσεων που υιοθετεί το Συμβούλιο Ασφαλείας επαφίεται στα ίδια τα κράτη μέλη του ΟΗΕ, τα οποία, σύμφωνα με τα άρθρα 25 και 48 του Χάρτη, «οφείλουν να αποδέχονται και να εκτελούν τις αποφάσεις του». Επιπλέον, τα μέλη του ΟΗΕ υποχρεούνται να εκτελούν τις αποφάσεις του Συμβουλίου Ασφαλείας τόσο απευθείας όσο και μέσω της δράσης τους στις διεθνείς οργανώσεις στις οποίες συμμετέχουν.¹⁸⁰ Ωστόσο, αν και τα κράτη βαρύνονται, κατ' αρχήν, με την εφαρμογή των μέτρων αυτών, στην πραγματικότητα η ευθύνη της ορθής εφαρμογής τους κατανέμεται ανάμεσα σε αυτά και τα αρμόδια όργανα του ΟΗΕ. Το Συμβούλιο Ασφαλείας, άλλωστε, δύναται να αναπροσαρμόζει τις κυρώσεις, να τις αναστέλλει ή και να τις αίρει στο πλαίσιο εξυπηρέτησης της διεθνούς ειρήνης και ασφάλειας. Η ανάγκη, λοιπόν, από τη μια πλευρά ενός συνεχούς ελέγχου από το Συμβούλιο Ασφαλείας της εφαρμογής των κυρώσεων από τα κράτη και η εμφάνιση από την άλλη πλευρά πολύπλοκων προβλημάτων που απορρέουν κατά την εφαρμογή των μέτρων πίεσης, κατέστησαν αναγκαία τη σύσταση της Επιτροπής Κυρώσεων, η οποία επικουρεί το Συμβούλιο Ασφαλείας στην παρακολούθηση της εφαρμογής των κυρώσεων.¹⁸¹

Για την καλύτερη κατανόηση του παρόντος κεφαλαίου και της νομολογιακής προσέγγισης του θεσμού των κυρώσεων από πλευράς ΕΕ, θα πρέπει να επισημάνουμε την έννοια δύο ειδών κυρώσεων, ήτοι των διεθνών οικονομικών κυρώσεων κατά κρατών άλλως των λεγόμενων «*παραδοσιακών κυρώσεων*» και των «*έξυπνων κυρώσεων*».

Όσον αφορά τις παραδοσιακές κυρώσεις, πρόκειται για οικονομικές κυρώσεις που αποβλέπουν στην άσκηση πίεσης δια της πρόκλησης φθοράς στον οικονομικό ιστό

¹⁷⁹ Καλπύρης Ε.- Δ. (2001), «Κυρώσεις χωρίς χρήση βίας υπό το καθεστώς του Κεφαλαίου VII του Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών», Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, σελ. 127.

¹⁸⁰ Άρθρο 48 παρ. 2 του Καταστατικού Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών.

¹⁸¹ Η πρώτη Επιτροπή Κυρώσεων συστάθηκε για πρώτη φορά στις 29 Μαΐου 1968 από το Συμβούλιο Ασφαλείας και ήταν επιφορτισμένη με την παρακολούθηση της εφαρμογής μιας σειράς δεσμευτικών κυρώσεων που είχαν επιβληθεί σε βάρος της Ν. Ροδεσίας. Πρέπει να διευκρινιστεί ότι δεν υπάρχει μόνο μια Επιτροπή Κυρώσεων, αλλά μία για κάθε πλέγμα κυρώσεων του Συμβουλίου Ασφαλείας. Η Επιτροπή παραμένει κατά τη δράση της, καθ' όλη τη διάρκεια του βίου της, περιορισμένη από τις συγκεκριμένες αρμοδιότητες που της αναθέτει το Συμβούλιο Ασφαλείας.

του κράτους κατά του οποίου στρέφονται.¹⁸² Το προσωπικό πεδίο εφαρμογής των κυρώσεων αυτών αφορά μόνο κράτη ενώ το θεσμικό πεδίο εφαρμογής τους συνίσταται κατά κανόνα σε διακοπή των διπλωματικών σχέσεων ή/και οικονομικών συναλλαγών με τα βαλλόμενα κράτη και απαγόρευση πτήσεων από και προς αυτά. Το Συμβούλιο Ασφαλείας ήδη από τότε που ξεκίνησε να προβαίνει στη λήψη τέτοιων μέτρων υιοθέτησε μέτρα που έβρισκαν έρεισμα στον ενδεικτικό κατάλογο του άρθρου 41 του Χάρτη, επιβάλλοντας κυρίως εμπάργκο, ήτοι οικονομικό αποκλεισμό του κράτους στο οποίο αποδιδόταν η απειλή ή η διατάραξη της ειρήνης.¹⁸³ Ωστόσο, είναι δυνατόν τα μέτρα αυτά, αν και προξενούν ζημίες στον οικονομικό ιστό του βαλλόμενου κράτους, να αφήνουν τις κεντρικές δομές εξουσίας αλώβητες¹⁸⁴, με αποτέλεσμα πολλές φορές το βάρος της πίεσης να μεταφέρεται στα πλατιά στρώματα του πληθυσμού, ο οποίος οδηγείται στην εξαθλίωση. Κάτι τέτοιο είναι προφανές ότι μειώνει την αποτελεσματικότητα των κυρώσεων και ίσως η λύση θα ήταν η μεταφορά της πίεσης σε βάρος συγκεκριμένων ατόμων και όχι κατά συγκεκριμένου κράτους.¹⁸⁵

Η έξαρση της διεθνούς τρομοκρατίας, ιδίως μετά την 11^η Σεπτεμβρίου 2001, της οποίας βασικό χαρακτηριστικό είναι η αυτονόμησή της από συγκεκριμένα κράτη και καθεστώτα, καθώς και η ανάγκη αντιμετώπισης αυτών των σύγχρονων απειλών της διεθνούς ειρήνης και ασφάλειας οδήγησαν στη διαμόρφωση μιας «νέας γενιάς» κυρώσεων, γνωστές ως «στοχευμένες» (*targeted sanctions*) ή «έξυπνες» κυρώσεις (*smart sanctions*). Οι κυρώσεις αυτές διαφοροποιούνται από το παραδοσιακό σύστημα επιβολής κυρώσεων κατά τρίτων κρατών, τόσο *ratio personae* όσο και *ratio materiae*, αφού στο νεότερο σύστημα κυρώσεων περιλαμβάνονται μέτρα που επιβάλλονται κατά εξατομικευμένων φυσικών ή νομικών προσώπων που αναλαμβάνουν τρομοκρατική δράση ή την υποστηρίζουν με οποιονδήποτε τρόπο και εμμέσως μόνο κατά κρατών. Τέτοια μέτρα είναι η δέσμευση κεφαλαίων και λοιπών περιουσιακών στοιχείων φυσικών ή νομικών προσώπων. Χαρακτηρίζονται, μάλιστα, ως «έξυπνες», καθώς στοχεύουν να πλήξουν αποκλειστικά το καθεστώς του βαλλόμενου κράτους και όσα

¹⁸² Καλπύρης Ε.- Δ. (2001), «Κυρώσεις χωρίς χρήση βίας υπό το καθεστώς του Κεφαλαίου VII του Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών», Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, σελ. 113.

¹⁸³ Οι δύο πρώτες περιπτώσεις που το ΣΑ προέβη στη λήψη τέτοιων μέτρων ήταν το εμπορικό εμπάργκο στη Νότια Ροδεσία μεταξύ 1966-1979 και το εμπάργκο όπλων και στρατιωτικού υλικού στη Νότια Αφρική το 1977. / Κτενίδης Ι. (2008), «Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης και διεθνείς κυρώσεις», Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, σελ. 10.

¹⁸⁴ Κάτι τέτοιο συνέβη με τις κυρώσεις που επιβλήθηκαν από τον ΟΗΕ στο Ιράκ, λόγω της εισβολής στο Κουβέιτ μετά το τέλος του Ψυχρού Πολέμου.

¹⁸⁵ Καλπύρης Ε.- Δ. (2001), «Κυρώσεις χωρίς χρήση βίας υπό το καθεστώς του Κεφαλαίου VII του Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών», Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, σελ. 113-114.

άτομα συνδέονται άμεσα ή έμμεσα προς αυτό, χωρίς να εξαθλιωθεί οικονομικά ο πληθυσμός του, περιορίζοντας ή/και εξαλείφοντας τις δυσμενείς συνέπειες σε βάρος αθών πολιτών από την αδιάκριτη εφαρμογή κυρώσεων.¹⁸⁶ Τα στοχοθετημένα αυτά μέτρα αναμφισβήτητα συνιστούν μια σημαντική εξέλιξη στο πεδίο του διεθνούς δικαίου.

6.2. Οι οικονομικές κυρώσεις στο δίκαιο της ΕΕ

Η Ευρωπαϊκή Ένωση δεν μένει αμέτοχη στη διεθνή πρακτική επιβολής κυρώσεων. Σε ένα περιφερειακό επίπεδο συλλογικής δράσης, η ΕΕ προχωρά στη λήψη περιοριστικών μέτρων κατά τρίτων κρατών είτε σε αυτόνομη βάση είτε πιο συχνά κατ' εφαρμογή δεσμευτικών αποφάσεων του Συμβουλίου Ασφαλείας του ΟΗΕ περί θέσπισης κυρώσεων, όπως προβλέπεται στο άρθρο 41 του Κεφαλαίου VII του Χάρτη του ΟΗΕ. Η υιοθέτηση κυρώσεων αποτελεί μία από τις σημαντικότερες εκφάνσεις της εξωτερικής πολιτικής της ΕΕ.

Η επιβολή κυρώσεων κατά τρίτων κρατών είναι μια πρακτική στην οποία κατά το παρελθόν- ήδη και πριν από τη δεκαετία του 1990- είχε καταφύγει συχνά η τότε Ευρωπαϊκή Κοινότητα σε περιπτώσεις κρίσεων στις σχέσεις της με τα κράτη αυτά.¹⁸⁷ Τα μέτρα αυτά αποφασίζονταν, στο πλαίσιο της κοινής εμπορικής πολιτικής, που εμπίπτει στην αποκλειστική αρμοδιότητα της ΕΕ,¹⁸⁸ ελλείπει άλλων δυνατοτήτων, και συνίσταντο σε οικονομικό αποκλεισμό (εμπάργκο).¹⁸⁹ Ενόψει, όμως, του χαρακτήρα των οικονομικών κυρώσεων ως μέσων άσκησης εξωτερικής πολιτικής, όπως προαναφέρθηκε, αμφισβητήθηκε έντονα η επάρκεια της νομικής βάσης των διατάξεων περί της κοινής εμπορικής πολιτικής της τότε Ευρωπαϊκής Κοινότητας.

¹⁸⁶ Παπαδοπούλου Ρ.-Ε. (2006), «Εξυπνες κυρώσεις και κοινοτικό δίκαιο : το μετέωρο βήμα του κοινοτικού δικαστή», Εφαρμογές Δημοσίου Δικαίου, Τεύχος Ι, σελ. 447-473.

¹⁸⁷ Παπαδοπούλου Ρ.-Ε. (2006), «Εξυπνες κυρώσεις και κοινοτικό δίκαιο : το μετέωρο βήμα του κοινοτικού δικαστή», Εφαρμογές Δημοσίου Δικαίου, Τεύχος Ι, σελ. 447-473.

¹⁸⁸ Άρθρο 113 ΣΕΟΚ (μετέπειτα άρθρο 133 ΣΕΚ) και πλέον Άρθρο 3 παρ. 1 περίπτωση (ε) της ΣΛΕΕ.

¹⁸⁹ Το εμπάργκο συνίστατο υπό 3 εκδοχές: α) στο σύνολο των οικονομικών συναλλαγών της Κοινότητας με το κράτος, β) στις εισαγωγές / εξαγωγές ορισμένων προϊόντων ζωτικής σημασίας και γ) στην αναστολή κοινοτικής βοήθειας ή προγραμμάτων συνεργασίας με το κράτος αυτό.

Τα κράτη-μέλη της τότε ΕΟΚ κλήθηκαν για πρώτη φορά το 1966 να επιβάλλουν οικονομικές κυρώσεις σε βάρος της Νότιας Ροδεσίας, στο πλαίσιο εκπλήρωσης των υποχρεώσεών τους προς ψήφισμα του ΟΗΕ. Καθώς τα κράτη-μέλη θεωρούσαν ότι τα μέτρα αυτά βρίσκονται στη σφαίρα της εξωτερικής πολιτικής, ένα πεδίο στο οποίο η Κοινότητα δεν είχε αρμοδιότητα, αποφάσισαν να θέσουν σε ισχύ τα εν λόγω μέτρα με εθνικές πράξεις, αφού προηγουμένως είχαν συνεννοηθεί ως προς τον συντονισμένο τρόπο δράσης τους. Η εθνική αρμοδιότητα για τη λήψη αυτών των μέτρων θεμελιώθηκε στο άρθρο 224 ΣΕΟΚ (μετέπειτα 297 ΣΕΚ και πλέον 347 ΣΛΕΕ).

Η πρακτική των κυρώσεων εμπλουτίστηκε κατά τη δεκαετία του 1990 υπό την πίεση των διεθνών εξελίξεων¹⁹⁰ και στο γενικότερο πλαίσιο της δημιουργίας ενός θεσμικού οικοδομήματος που δεν αρκείτο πλέον στη διαχείριση της οικονομίας αλλά στόχευε και στη δημιουργία μιας κοινής εξωτερικής πολιτικής. Την περίοδο αυτή, οι περιπτώσεις επιβολής κυρώσεων κατά τρίτων κρατών αυξήθηκαν ενώ, με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ, ο κυρωτικός μηχανισμός εγκατέλειψε το πεδίο της εμπορικής πολιτικής και εισήχθη η ειδική νομική βάση του άρθρου 301 ΣΕΚ¹⁹¹. Η διάταξη αυτή απένειμε ρητά πλέον στην Κοινότητα την αρμοδιότητα να αποφασίζει οικονομικές κυρώσεις έναντι τρίτων κρατών. Το θεσμικό πλαίσιο που καθιερώθηκε με την ανωτέρω επιλογή της Συνθήκης του Μάαστριχτ παρέμεινε αμετάβλητο και μετά τις αναθεωρήσεις του Άμστερνταμ και της Νίκαιας. Έτσι, η Κοινότητα μπορούσε να προβεί στην επιβολή οικονομικών κυρώσεων προς μια χώρα, υπό την προϋπόθεση τήρησης μιας διαδικασίας δύο σταδίων: καταρχήν τη λήψη απόφασης - κοινής θέσης ή κοινής δράσης- στο πλαίσιο της ΚΕΠΠΑ και κατόπιν τη λήψη κατάλληλων μέτρων από το Συμβούλιο, ήτοι την έκδοση κανονισμού μετά από πρόταση της Επιτροπής για την υλοποίηση των πράξεων της ΚΕΠΠΑ.¹⁹²

Όπως έχουμε επισημάνει και στα προηγούμενα κεφάλαια της παρούσας εργασίας, μετά την 11^η Σεπτεμβρίου 2001, η ΕΕ όφειλε να αναλάβει ένα πιο συντονισμένο και ενεργό ρόλο για την αντιμετώπιση της διεθνούς τρομοκρατίας. Έτσι, προκειμένου να δώσει και η ίδια την απάντηση της στις νέες απειλές, ανέλαβε σημαντικές πρωτοβουλίες και για την καταπολέμηση της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας.¹⁹³ Παρακολουθώντας, λοιπόν, τη νέα διεθνή πρακτική που είχε

¹⁹⁰ Διαμελισμός της Γιουγκοσλαβίας, εμφύλιοι πόλεμοι και φυλετικές εκκαθαρίσεις σε κράτη της αφρικανικής ηπείρου./ Παπαδοπούλου Ρ.-Ε. (2006), *«Εξυπνες κυρώσεις και κοινοτικό δίκαιο : το μετέωρο βήμα του κοινοτικού δικαστή»*, Εφαρμογές Δημοσίου Δικαίου, Τεύχος Ι, σελ. 447-473.

¹⁹¹ Άρθρο 301 ΣΕΚ : *«Όταν μια κοινή θέση ή κοινή δράση, που εγκρίθηκαν σύμφωνα με τις διατάξεις της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση σχετικά με την κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφάλειας, προβλέπει τη δράση της Κοινότητας για τη μερική ή ολοκληρωτική μείωση ή διακοπή των οικονομικών σχέσεων με μια ή περισσότερες τρίτες χώρες, το Συμβούλιο, αποφασίζοντας με ειδική πλειοψηφία μετά από πρόταση της Επιτροπής, λαμβάνει τα αναγκαία επείγοντα μέτρα».*

¹⁹² Σαχπεκίδου Ε. (2013), *«Ευρωπαϊκό Δίκαιο»*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, Β' Έκδοση, σελ. 269-270.

¹⁹³ Ο λόγος για τον οποίο η Ένωση, μετά την 11^η Σεπτεμβρίου, εστίασε στη λήψη μέτρων για την καταπολέμηση της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας είναι διότι οι πηγές προέλευσης των χρημάτων και τα χρηματικά κεφάλαια που διαθέτουν οι τρομοκράτες αποκαλύπτουν σκοτεινά σημεία της αρχιτεκτονικής των τρομοκρατικών οργανώσεων. Η χρηματοδότηση της τρομοκρατίας ορίζεται ως «η παροχή ή συλλογή κεφαλαίων καθ' οποιονδήποτε τρόπο, άμεσα ή έμμεσα, με την πρόθεση να χρησιμοποιηθούν ή εν γνώσει του γεγονότος ότι θα χρησιμοποιηθούν, εν όλω ή εν μέρει, για τη διάπραξη εγκλήματος κατά την έννοια των άρθρων 1 έως 4 της απόφασης-πλαίσιο 2002/475/ΔΕΥ του Συμβουλίου της 13^{ης} Ιουνίου 2002, για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας». / βλ. σχ. Άρθρο 1 παρ. 4 της Οδηγίας 2005/60/ΕΚ του ΕΚ και Συμβουλίου της 26^{ης} Οκτωβρίου 2005 για την πρόληψη της χρησιμοποίησης

διαμορφωθεί, με τη διαδικασία που περιγράφηκε ανωτέρω,¹⁹⁴ η ΕΕ προχώρησε στην επιβολή περιοριστικών μέτρων κατά εξειδικευμένων ομάδων και φυσικών προσώπων που ενέχονταν σε τρομοκρατικές δράσεις («έξυπνες κυρώσεις»), τόσο κατ' εφαρμογή αποφάσεων του Συμβουλίου Ασφαλείας του ΟΗΕ όσο και με δική της πρωτοβουλία. Τα μεν πρώτα, για τα οποία θα γίνει εκτενής αναφορά κατά την ανάλυση των συνεκδικασθεισών αποφάσεων *Yassin Abdullah Kadi και Al Barakaat*, αφορούν, κατά κύριο λόγο, την κατάσταση στο Αφγανιστάν και τα μέλη της Αλ Κάιντα και των Ταλιμπάν, βασίζονται στο ψήφισμα 1390 (2002) του Συμβουλίου Ασφαλείας και σε άλλα σχετικά ψηφίσματα και υλοποιούνται από την Ευρωπαϊκή Ένωση από την κοινή θέση 2002/402/ΚΕΠΠΑ και τον κανονισμό του Συμβουλίου 881/2002 της 27^{ης} Μαΐου 2002.

Στη δεύτερη περίπτωση, αν και προηγήθηκε το ψήφισμα 1373 (2001) του Συμβουλίου Ασφαλείας, το οποίο υιοθετούσε ένα γενικό πλαίσιο, η ΕΕ προχώρησε στην υιοθέτηση αμιγώς ευρωπαϊκών κυρώσεων με την έκδοση της κοινής θέσης 2001/931/ΚΕΠΠΑ της 27^{ης} Δεκεμβρίου 2001 και, δυνάμει αυτής, του Κανονισμού 2580/2001. Ο κανονισμός αυτός αφορούσε σε ειδικά περιοριστικά μέτρα κατά προσώπων και οντοτήτων με στόχο την καταπολέμηση της τρομοκρατίας και προέβλεπε την κατάρτιση από το Συμβούλιο ενός καταλόγου στον οποίο εντάσσονταν αυτά τα πρόσωπα ή οι οντότητες. Βάσει τέτοιων αυτόνομων κυρώσεων, επιβλήθηκαν περιοριστικά μέτρα στις ομάδες *Organisation des Modjahedines du Peuple d' Iran* και *Hamas*, οι υποθέσεις των οποίων θα εξεταστούν κατωτέρω. Τα μέτρα και των δύο ανωτέρω κατηγοριών κυρώσεων προκάλεσαν μείζονα νομικά ζητήματα, ιδίως σε ότι αφορά την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων και την άσκηση ενός αποτελεσματικού δικαιοδοτικού ελέγχου στο πλαίσιο της ΕΕ.

του χρηματοπιστωτικού συστήματος για τη νομιμοποίηση εσόδων από παράνομες δραστηριότητες και τη χρηματοδότηση της τρομοκρατίας και Gadzinowski D. & Allam M. (2009/2), «*Combating the Financing of Terrorism: EU Polices, Polity and Politics*», www.eipa.eu, p. 37-43.

¹⁹⁴ Δηλαδή, σε πρώτο στάδιο την έκδοση από το Συμβούλιο κοινών θέσεων ΚΕΠΠΑ και σε δεύτερο στάδιο, στο πλαίσιο του κοινοτικού δικαίου, την έκδοση Κανονισμού.

6.3. Οι υποθέσεις *Kadi I*¹⁹⁵ και *Kadi II*¹⁹⁶

6.3.1. Ιστορικό πλαίσιο – Πραγματικά περιστατικά

Αφορμή για την έκδοση των υπό εξέταση αποφάσεων υπήρξε η επιβολή κυρώσεων κατά του καθεστώτος των Ταλιμπάν στο Αφγανιστάν. Ο ολοκληρωτικός χαρακτήρας του καθεστώτος και οι επαναβεβαιωμένες σχέσεις τους με τρομοκρατικές οργανώσεις, μεταξύ των οποίων και την Αλ Κάιντα, οδήγησαν τη διεθνή κοινότητα ήδη από το 1999 στην επιβολή ενός πλέγματος κυρώσεων, που κλιμακώθηκαν μετά την 11^η Σεπτεμβρίου 2001. Το Συμβούλιο Ασφαλείας του ΟΗΕ εξέδωσε 5 διαδοχικά Ψηφίσματα, τα οποία έλαβαν τη μορφή συγκεκριμένων κυρώσεων στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης.¹⁹⁷

Πιο συγκεκριμένα, στις 15 Οκτωβρίου 1999, το Συμβούλιο Ασφαλείας εξέδωσε το ψήφισμα 1267 (1999), με το οποίο, μεταξύ άλλων, καταδίκασε την εντός της επικράτειας του Αφγανιστάν υποδοχή και εκπαίδευση τρομοκρατών και την προετοιμασία τους για τρομοκρατικές επιθέσεις και εξέφρασε τη λύπη του για το γεγονός ότι οι Ταλιμπάν εξακολουθούσαν να παρέχουν καταφύγιο στον Οσάμα Μπιν Λάντεν παρέχοντάς του τη δυνατότητα να χρησιμοποιεί το Αφγανιστάν ως βάση για την πραγματοποίηση διεθνών τρομοκρατικών επιθέσεων. Το Συμβούλιο Ασφαλείας ζήτησε από τους Ταλιμπάν να παραδώσουν τον Οσάμα Μπιν Λάντεν στις αρμόδιες αρχές. Προς διασφάλιση αυτής της υποχρέωσης, αποφασίστηκε η δέσμευση των κεφαλαίων και των λοιπών οικονομικών πόρων που ανήκαν στους Ταλιμπάν.¹⁹⁸ Με το ίδιο ψήφισμα το Συμβούλιο Ασφαλείας αποφάσισε και τη σύσταση ειδικής επιτροπής, της λεγόμενης επιτροπής κυρώσεων, η οποία θα μεριμνούσε για την εφαρμογή αυτών των κυρώσεων. Σε συμμόρφωση προς το ανωτέρω ψήφισμα εκδόθηκε στο πλαίσιο της ΕΕ η κοινή θέση 1999/227/ΚΕΠΠΑ και στη συνέχεια ο Κανονισμός 337/2000 του

¹⁹⁵ Αποφάσεις T-315/01 και T- 306/01 της 21^{ης} Σεπτεμβρίου 2005 επί προσφυγής του Yassin Abdullah Kadi και του ιδρύματος Al Barakaat International Foundation κατά Συμβουλίου ΕΕ και Επιτροπής Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και συνεκδικασθείσες αποφάσεις C-402/05 και C-415/05 της 3^{ης} Σεπτεμβρίου 2008 επί αναίρεσης που ασκήθηκε από τον Yassin Abdullah Kadi και το ίδρυμα Al Barakaat International Foundation κατά Συμβουλίου ΕΕ με αίτημα την αναίρεση των ανωτέρω αποφάσεων.

¹⁹⁶ Απόφαση T-85/09 της 30^{ης} Σεπτεμβρίου 2010 επί προσφυγής του Yassin Abdullah Kadi κατά Ευρωπαϊκής Επιτροπής και συνεκδικασθείσες αποφάσεις C-584/10, C-593/10 και C-595/10 της 18^{ης} Ιουλίου 2013 επί αναίρεσης που ασκήθηκε από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, το Συμβούλιο της ΕΕ και το Ηνωμένο Βασίλειο κατά του Yassin Abdullah Kadi με αίτημα την αναίρεση της ανωτέρω απόφασης.

¹⁹⁷ Παπαδοπούλου Ρ.-Ε. (2006), «Εξυπνες κυρώσεις και κοινοτικό δίκαιο: το μετέωρο βήμα του κοινοτικού δικαστή», Εφαρμογές Δημοσίου Δικαίου, Τεύχος I, σελ. 447-473.

¹⁹⁸ Το ψήφισμα αυτό καλούσε τα κράτη μέλη του ΟΗΕ αφενός, να απαγορεύσουν τις πτήσεις αεροσκαφών από και προς το Αφγανιστάν και αφετέρου, να «παγώσουν» κεφάλαια και άλλους οικονομικούς πόρους των Ταλιμπάν, καθώς και άλλων ατόμων και οντοτήτων που χρηματοδοτούν άμεσα ή έμμεσα το καθεστώς αυτό και τις επιχειρήσεις του. / ΠΕΚ, 21.9.2005, Yassin Abdullah Kadi κατά Συμβουλίου ΕΕ και Επιτροπής ΕΚ (εφεξής *Kadi*), T-315/01, σκ. 10.

Συμβουλίου περί απαγορεύσεως πτήσεων και πάγωμα κεφαλαίων και άλλων οικονομικών πόρων σχετικών με τους Ταλιμπάν. Για την έκδοση αυτού του Κανονισμού χρησιμοποιήθηκε ως νομική βάση το άρθρο 301 ΣΕΚ σε συνδυασμό με το άρθρο 60 ΣΕΚ.

Ακολούθησε το ψήφισμα 1333 (2000) του Συμβουλίου Ασφαλείας της 19^{ης} Δεκεμβρίου 2000, με το οποίο αποφασίστηκε η ενίσχυση των αρχικών κυρώσεων κατά των Ταλιμπάν. Επιπλέον, το Συμβούλιο Ασφαλείας ανέθεσε στην επιτροπή κυρώσεων την κατάρτιση ενός πίνακα στον οποίο θα αναγράφονταν άτομα και οργανώσεις που θεωρούνταν συνδεδεμένες με τον Οσάμα Μπιν Λάντεν. Κρίνοντας ότι ήταν αναγκαία η λήψη μέτρων εκ μέρους της ΕΕ προς εφαρμογή αυτού του ψηφίσματος, το Συμβούλιο, επί τη βάση των άρθρων 301 ΣΕΚ και 60 ΣΕΚ, εξέδωσε την κοινή θέση 2001/154/ΚΕΠΠΑ. Στη συνέχεια, εξέδωσε τον Κανονισμό 467/2001, ο οποίος επέβαλε δέσμευση κεφαλαίων και οικονομικών πόρων συγκεκριμένων φυσικών και νομικών προσώπων βάσει καταλόγου, η κατάρτιση και η ενημέρωση του οποίου εναπόκειται στην επιτροπή κυρώσεων του Συμβουλίου Ασφαλείας.¹⁹⁹ Στον κατάλογο των προσώπων τα κεφάλαια των οποίων δεσμεύονταν περιελήφθησαν, ως ύποπτοι τρομοκρατικής δράσης, ο Ali Yusuf και το ίδρυμα Al Barakaat International Foundation και ο Yassin Abdullah Kadi. Τα ίδια πρόσωπα περιελήφθησαν στη συνέχεια στο παράρτημα του Κανονισμού 467/2001.²⁰⁰ Η Κοινότητα πάγωσε τις τραπεζικές τους καταθέσεις εντός των κρατών-μελών της.

Στη συνέχεια, μετά την κατάρρευση του καθεστώτος των Ταλιμπάν, το Συμβούλιο Ασφαλείας έπαυσε τις κυρώσεις σε βάρος του Αφγανιστάν. Αποφάσισε, όμως, με την έκδοση του ψηφίσματος 1390 (2002) της 16^{ης} Ιανουαρίου 2002 τη διατήρηση σε ισχύ των μέτρων εις βάρος του Οσάμα Μπιν Λάντεν, των μελών της οργανώσεως της Αλ Κάιντα και των Ταλιμπάν καθώς και όλων των λοιπών ατόμων, ομάδων, επιχειρήσεων και οντοτήτων που συνδέονταν με αυτούς. Η ΕΕ ενσωμάτωσε την απόφαση του Συμβουλίου Ασφαλείας στην κοινοτική έννομη τάξη και συνεπώς, το Συμβούλιο εξέδωσε την κοινή θέση 2002/402/ΚΕΠΠΑ και τον Κανονισμό

¹⁹⁹ Με τον Κανονισμό 467/2001 καταργήθηκε ο προηγούμενος κανονισμός 337/2000.

Επιπλέον, με το άρθρο 10 του Κανονισμού εξουσιοδοτήθηκε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή να τροποποιεί την κατάσταση των συμπεριλαμβανομένων προσώπων βάσει των αποφάσεων του ΣΑ ή της επιτροπής κυρώσεων.

²⁰⁰ Βάσει των εκτελεστικών κανονισμών της Ευρωπαϊκής Επιτροπής 2199/2001 της 12/11/2001 και 2062/2001 της 19/10/2001.

881/2002, ο οποίος αντικατέστησε τον προηγούμενο Κανονισμό 467/2001, διατηρώντας τη δέσμευση κεφαλαίων των συγκεκριμένων προσώπων. Η νομική αυτή εικόνα συμπληρώθηκε με την υιοθέτηση δύο ακόμα ψηφισμάτων του Συμβουλίου Ασφαλείας, ήτοι των ψηφισμάτων 1452 (2002) της 20^{ης} Δεκεμβρίου 2002 και 1455 (2003) της 17^{ης} Ιανουαρίου 2003. Τα ψηφίσματα αυτά προέβλεπαν τη λήψη μέτρων προς διευκόλυνση της τηρήσεως των υποχρεώσεων στον τομέα καταστολής της τρομοκρατίας καθώς και ορισμένες παρεκκλίσεις και εξαιρέσεις από τη δέσμευση κεφαλαίων, κυρίως για ανθρωπιστικούς λόγους. Τα ψηφίσματα αυτά μεταφέρθηκαν στο πλαίσιο της Ένωσης με την κοινή θέση 2003/140/ΚΕΠΠΑ και τον Κανονισμό 561/2003. Αυτή τη φορά η νομική βάση επί την οποίας το Συμβούλιο προχώρησε στην έκδοση των Κανονισμών 881/2002 και 561/2003 ήταν διαφορετική: δεδομένου ότι η νομική βάση των άρθρων 60 και 301 ΣΕΚ κρίθηκε ανεπαρκής, αφού τα νέα μέτρα δεν συνδέονταν με τρίτο κράτος αλλά στρέφονταν κατά προσώπων, μη σχετιζόμενων με κράτη ή κυβερνήσεις, χρησιμοποιήθηκε, εκτός από τις διατάξεις των ανωτέρω άρθρων, και η «συμπληρωματική» διάταξη του άρθρου 308 ΣΕΚ²⁰¹ για τη θέσπιση της κοινοτικής αρμοδιότητας. Ουσιαστικά, πρόκειται για τις πρώτες οικονομικές κυρώσεις (έξυπνες κυρώσεις) επιβαλλόμενες από το Συμβούλιο Ασφαλείας και υλοποιούμενες από την ΕΕ, που ήταν πλήρως αποσυνδεδεμένες από κυβερνήσεις και κρατικές οντότητες και αποσκοπούσαν στην άσκηση πίεσης σε άτομα και ομάδες μη συνδεδεμένα με την επικράτεια κάποιου κράτους. Η μεταφορά των ανωτέρω ψηφισμάτων του Συμβουλίου Ασφαλείας από τα όργανα της ΕΕ δημιούργησε πολλά ερωτήματα και έθεσε κρίσιμα νομικά ζητήματα ως προς την πρακτική των έξυπνων κυρώσεων στο επίπεδο της Ένωσης. Τα ζητήματα αυτά αναδείχθηκαν στις πραγματικές τους διαστάσεις στις υποθέσεις Yusuf και Al Barakaat και Kadi.²⁰²

Πιο συγκεκριμένα, το 2001 ο Yassin Abdullah Kadi και οι Ali Yusuf και Al Barakaat International Foundation άσκησαν ενώπιον του Πρωτοδικείου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (*εφεξής ΠΕΚ και σήμερα Γενικό Δικαστήριο*) προσφυγές ζητώντας την ακύρωση των προαναφερθέντων κοινοτικών κανονισμών με τους οποίους συμπεριλήφθηκαν στον κατάλογο των ατόμων στα οποία επιβλήθηκε δέσμευση περιουσιακών στοιχείων, κατ' εφαρμογή των κοινών θέσεων ΚΕΠΠΑ, όπως

²⁰¹ Πλέον άρθρο 352 ΣΛΕΕ.

²⁰² Παπαδοπούλου Ρ.-Ε. (2009), «Έξυπνες κυρώσεις και κοινοτικό δίκαιο: Ξετυλίγοντας το μίτο της Αριάδνης. Μια συνολική θεώρηση με αφορμή την απόφαση του ΔΕΚ της 3^{ης} Σεπτεμβρίου 2008 στην υπόθεση Kadi και Al Barakaat», Εφαρμογές Δημοσίου Δικαίου, Τεύχος Ι, σελ. 21-59.

εκδόθηκαν σε συμμόρφωση με τα ανωτέρω ψηφίσματα του Συμβουλίου Ασφαλείας. Οι υποθέσεις τους συνεκδικάσθηκαν λόγω συνάφειας και το ΠΕΚ το 2005 εξέδωσε τις αποφάσεις T-315/01 και T-306/01 (*εφεξής απόφαση Kadi I*). Στις αποφάσεις του το ΠΕΚ απέρριψε όλα τα σκέλη των αιτήσεων ακύρωσης και, έτσι, ξεκίνησε η μακρά ιστορία των υποθέσεων *Kadi (I και II)*, που διήρκησε τουλάχιστον μια δεκαετία. Οι δύο προσφεύγοντες κατέθεσαν αναίρεση κατά της πρωτόδικης απόφασης ενώπιον του τότε ΔΕΚ (νυν ΔΕΕ)²⁰³ με αίτημα να εξαφανιστεί η απόφαση και να ακυρωθούν οι επίδικοι κανονισμοί του Συμβουλίου. Η πολυαναμενόμενη απόφαση εξεδόθη στις 3 Σεπτεμβρίου 2008. Το σκεπτικό του ΔΕΚ ήταν εκ διαμέτρου αντίθετο από αυτό του ΠΕΚ, ακόμα και στα σημεία εκείνα στα οποία τα δύο δικαστήρια κατέληξαν στο ίδιο συμπέρασμα. Η υπόθεση *Kadi* επανήλθε στο προσκήνιο εκ νέου το 2009 όταν ο Yassin Abdullah Kadi άσκησε προσφυγή ενώπιον του Γενικού Δικαστηρίου με αίτημα και πάλι την ακύρωση Κανονισμού στο μέτρο που τον αφορούσε, επί της οποίας εκδόθηκε το 2010 η απόφαση T-85/09. Επί αυτής της αποφάσεως ασκήθηκε αναίρεση ενώπιον του ΔΕΕ και, έτσι, το 2013 έλαβε τέλος ο ενδιαφέρον διάλογος των δύο δικαστηρίων της ΕΕ για αυτή την υπόθεση (*Kadi II*).

Τα σημαντικότερα ζητήματα τα οποία τέθηκαν με τις ανωτέρω αποφάσεις και θα εξεταστούν στην παρούσα εργασία είναι η θεμελίωση της κοινοτικής αρμοδιότητας για την επιβολή των «έξυπνων» κυρώσεων, οι σχέσεις διεθνούς και κοινοτικής έννομης τάξης και η παραβίαση των θεμελιωδών δικαιωμάτων και ειδικότερα του δικαιώματος άμυνας, του δικαιώματος αποτελεσματικού δικαστικού ελέγχου και του δικαιώματος ιδιοκτησίας.

6.3.2. Οι αποφάσεις επί της υπόθεσης *Kadi I*

6.3.2.α. Η νομική βάση των «έξυπνων» κυρώσεων στην κοινοτική έννομη τάξη

Τόσο οι διάδικοι όσο και τα δύο Δικαστήρια ασχολήθηκαν επί μακρόν με την αναζήτηση ορθής νομικής βάσης των κοινοτικών κανονισμών επιβολής κυρώσεων κατά ιδιωτών υπό τη μορφή της δέσμευσης περιουσιακών τους στοιχείων.²⁰⁴ Ως νομική

²⁰³ Απόφαση T-85/09 της 30^{ης} Σεπτεμβρίου 2010 επί προσφυγής του Yassin Abdullah Kadi κατά Ευρωπαϊκής Επιτροπής και συνεκδικασθείσες αποφάσεις C-584/10, C-593/10 και C-595/10 της 18^{ης} Ιουλίου 2013 επί αναίρεσης που ασκήθηκε από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, το Συμβούλιο της ΕΕ και το Ηνωμένο Βασίλειο κατά του Yassin Abdullah Kadi.

²⁰⁴ Παπαδοπούλου Ρ.-Ε. (2009), «Έξυπνες κυρώσεις και κοινοτικό δίκαιο : Ξετυλίγοντας το μίτο της Αριάδνης. Μια συνολική θεώρηση με αφορμή την απόφαση του ΔΕΚ της 3^{ης} Σεπτεμβρίου 2008 στην υπόθεση *Kadi* και *Al Barakaat*», Εφαρμογές Δημοσίου Δικαίου, Τεύχος Ι, σελ. 21-59.

βάση για την έκδοση του Κανονισμού 881/2002 (*εφεξής: προσβαλλόμενος κανονισμός*) χρησιμοποιήθηκαν τα άρθρα 301 και 60 ΣΕΚ, συμπληρούμενα από το άρθρο 308 ΕΚ, το οποίο προέβλεπε ότι «αν ενέργεια της Κοινότητας θεωρείται αναγκαία για την πραγματοποίηση ενός από τους στόχους της στο πλαίσιο της λειτουργίας της κοινής αγοράς και δεν προβλέπονται από την παρούσα Συνθήκη οι προς το σκοπό αυτόν απαιτούμενες εξουσίες, το Συμβούλιο, προτάσει της Επιτροπής και κατόπιν διαβουλεύσεων με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, θεσπίζει ομοφώνως τις κατάλληλες διατάξεις». Οι προσφεύγοντες αμφισβήτησαν τη νομική ορθότητα αυτής της τριπλής νομικής βάσης και προέβαλαν έλλειψη αρμοδιότητας του Συμβουλίου για την έκδοση του προσβαλλόμενου κανονισμού, με το επιχείρημα ότι η επιβολή κυρώσεων κατά ιδιωτών δεν είναι αναγκαία για την υλοποίηση ενός από τους σκοπούς της Κοινότητας και, ως εκ τούτου, δεν μπορούσε να ενεργοποιηθεί η διάταξη του άρθρου 308 ΕΚ.²⁰⁵

Αντιθέτως, το Συμβούλιο υποστήριξε ότι διέθετε εξουσία να υιοθετήσει τον προσβαλλόμενο κανονισμό, επειδή αυτός κατ' ουσίαν στόχευε στην «*άσκηση οικονομικού και χρηματοπιστωτικού καταναγκασμού για πολιτικούς λόγους*», που συνιστούσε σκοπό της Συνθήκης ΕΚ συναρτώμενο εμμέσως προς την ελεύθερη κυκλοφορία των κεφαλαίων και τη διατήρηση του ανόθευτου ανταγωνισμού. Εξάλλου, η αρμοδιότητά του συνδεόταν και προς την υλοποίηση των ευρύτερων στόχων της ΕΕ, ένας εκ των οποίων είναι «*η διατήρηση της ειρήνης και η ενίσχυση της διεθνούς ασφάλειας σύμφωνα με τις αρχές του Καταστατικού Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών*».²⁰⁶ Το γεγονός, μάλιστα, ότι οι κυρώσεις αυτές στρέφονταν κατά ατόμων και μη κρατικών οντοτήτων και όχι κατά συγκεκριμένου κράτους, αντανάκλούσε, κατά το Συμβούλιο, την εξέλιξη της διεθνούς πρακτικής, όπως αυτή περιγράφηκε ανωτέρω. Τέλος, το Συμβούλιο, προς υποστήριξη της θέσης του, τόνισε ότι η προσφυγή στην τριπλή αυτή νομική βάση κατέστη αναγκαία για την έκδοση του προσβαλλόμενου κανονισμού, επειδή αυτός αντανάκλούσε τη διαφορά στη στόχευση των κυρώσεων του Συμβουλίου Ασφαλείας, οι οποίες, ενώ αρχικά επιβλήθηκαν κατά του καθεστώτος των Ταλιμπάν, μετέπειτα στράφηκαν κατά τρομοκρατικών ομάδων μη συνδεόμενων με συγκεκριμένο

²⁰⁵ Απόφαση ΠΕΚ, Kadi, σκ. 83-86.

²⁰⁶ Απόφαση ΠΕΚ, Kadi, σκ. 65-70.

κράτος. Αυτό είχε ως αποτέλεσμα από μόνα τους τα άρθρα 60 και 301 ΣΕΚ να καταστούν ανεπαρκή, αφού αφορούσαν κυρώσεις «κατά τρίτου κράτους».²⁰⁷

Τόσο το ΠΕΚ όσο και το ΔΕΚ διαπίστωσαν ότι για τις υπό εξέταση κυρώσεις που επιβλήθηκαν στους προσφεύγοντες, ο συνδυασμός των διατάξεων των άρθρων 60, 301 και 308 ΣΕΚ αποτελούσε επαρκή βάση για την έκδοση του προσβαλλόμενου κανονισμού από το Συμβούλιο. Το αξιοσημείωτο είναι πως κατέληξαν στο ίδιο συμπέρασμα, ακολουθώντας, όμως, διαφορετική συλλογιστική πορεία. Αντίθετη άποψη εξέφρασε ο Γενικός Εισαγγελέας P. Maduro με τις προτάσεις του επί της δίκης ενώπιον του ΔΕΚ, καθώς εκτίμησε ότι τα άρθρα 301 και 60 ΣΕΚ αποτελούσαν από μόνα τους επαρκή νομική βάση για τα μέτρα που ελήφθησαν.

Το σκεπτικό του ΠΕΚ

Το ΠΕΚ, ως προς το ζήτημα της θεμελίωσης της κοινοτικής αρμοδιότητας για την επιβολή «έξυπνων» κυρώσεων, έκρινε ότι τα άρθρα 60 και 301 ΣΕΚ αναφέρονταν ρητά σε κυρώσεις κατά κρατών και σε καμία περίπτωση δεν εξουσιοδοτείτο η Κοινότητα να θεσπίσει, επί τη βάση αποκλειστικά αυτών των άρθρων, περιοριστικά μέτρα κατά ατόμων ή ομάδων, που δεν παρουσίαζαν κανένα σύνδεσμο προς την επικράτεια ορισμένου κράτους ή κυβέρνησης. Περαιτέρω, ο κοινοτικός δικαστής ανέλυσε διεξοδικά και το άρθρο 308 ΣΕΚ και εάν συνιστά αφ' εαυτού επαρκή νομική βάση.²⁰⁸ Κατέληξε ότι η διάταξη αυτή, η οποία έχει χρησιμοποιηθεί στο παρελθόν ως νομική βάση για την ανάληψη κοινοτικής δράσης σε τομείς όπου οι Συνθήκες δεν προέβλεπαν ρητώς αρμοδιότητα της Κοινότητας, δεν μπορούσε να αποτελέσει, εν προκειμένω, από μόνη της νομική βάση για την επιβολή της δεσμεύσεως κεφαλαίων ιδιωτών.²⁰⁹ Εξετάζοντας τις προϋποθέσεις εφαρμογής του άρθρου 308 ΣΕΚ, το ΠΕΚ διαπίστωσε ότι καμία διάταξη της Συνθήκης δεν προέβλεπε αρμοδιότητα της Κοινότητας για τη λήψη μέτρων, σκοπούντων στην καταστολή της διεθνούς τρομοκρατίας και ειδικότερα στην επιβολή οικονομικών κυρώσεων κατά ιδιωτών. Οι κυρώσεις αυτές δεν μπορούσαν να συνδεθούν με κάποια αρμοδιότητα της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, έστω και συναγόμενη. Το Δικαστήριο παραδέχτηκε ότι οι σκοποί που

²⁰⁷ Παπαδοπούλου Ρ.-Ε. (2006), «Έξυπνες κυρώσεις και κοινοτικό δίκαιο: Το μετέωρο βήμα του κοινοτικού δικαστή. Σκέψεις με αφορμή τις αποφάσεις του ΠΕΚ Kadi και Yusuf / Al Barakaat της 21^{ης} Σεπτεμβρίου 2005», Εφαρμογές Δημοσίου Δικαίου, Τεύχος II, σελ. 447-473.

²⁰⁸ Την άποψη αυτή είχε διατυπώσει η Επιτροπή στην πρόταση κανονισμού του Συμβουλίου, βάσει της οποίας εκδόθηκε ο προσβαλλόμενος κανονισμός.

²⁰⁹ Απόφαση ΠΕΚ, Kadi, σκ. 98-99.

απαριθμούνται στα άρθρα 2 και 3 ΕΚ δεν συνδέονταν με την καταστολή της διεθνούς τρομοκρατίας, ενώ τόνισε ότι η αρμοδιότητα επιβολής περιορισμών στις κινήσεις κεφαλαίων ιδιωτών, ιδίως για λόγους συνδεόμενους προς τη δημόσια τάξη και ασφάλεια, ανήκε, βάσει άρθρου 58 ΕΚ, στα κράτη-μέλη.²¹⁰ Επιπλέον, το ΠΕΚ δεν ταύτισε τους σκοπούς της Ευρωπαϊκής Κοινότητας με εκείνους της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όπως είχε προτείνει η Επιτροπή, με αποτέλεσμα να μην μπορούσαν να ενεργοποιηθούν τα μέσα που διέθετε κατ' αποκλειστικότητα η κοινοτική έννομη τάξη για την επίτευξη ενός σκοπού της Ένωσης (άρα και της ΚΕΠΠΑ), ήτοι τη διασφάλιση της διατήρησης της διεθνούς ειρήνης και ασφάλειας. Με αυτό τον τρόπο, ξεκαθάρισε ότι δεν μπορούσε να γίνει νοητή μια διάχυση των στόχων και των μέσων δράσης μεταξύ των πυλώνων, αφού αυτοί οργάνωναν διαφορετικά νομικά συστήματα και διέπονταν από διαφορετικές αρχές.²¹¹ Συνεπώς, εκ του λόγου ότι ένα νομικό άλμα μεταξύ των δύο αυτών διακριτών εννόμων τάξεων δεν δικαιολογείτο, το ΠΕΚ κατέληξε ότι από μόνη της η διάταξη του άρθρου 308 ΣΕΚ δεν μπορούσε να αποτελέσει νομική βάση για την επιβολή έξυπνων κυρώσεων.

Πάρα ταύτα, το ΠΕΚ έκρινε ότι το άρθρο 301 ΣΕΚ αποτελούσε μια διάταξη - «γέφυρα» μεταξύ του πρώτου-κοινοτικού και του δεύτερου-ενωσιακού πυλώνα, επιτελώντας ένα ρόλο διόδου μετατροπής μιας πολιτικής απόφασης της Ένωσης σε κοινοτική επιταγή κύρωσης οικονομικού και εμπορικού περιεχομένου. Το ζήτημα των οικονομικών κυρώσεων, συνεπώς, απαιτούσε μια διαπυλωνική προσέγγιση.²¹² Το άρθρο αυτό ήταν ο κρίκος της αλυσίδας μεταξύ των δύο πυλώνων, με τον οποίο διασφαλιζόταν η συνέχεια και η συνέπεια των δράσεων της Ένωσης που διακηρυσσόταν στο άρθρο 3 ΣΕΕ. Με βάση αυτά, το ΠΕΚ αναγνώρισε ότι «στο πλαίσιο των άρθρων 60 και 301 ΕΚ, η δράση της Κοινότητας αποτελούσε, στην πράξη, δράση

²¹⁰ Απόφαση ΠΕΚ, Kadi, σκ. 110 και 116.

²¹¹ Η Ευρωπαϊκή Ένωση νοείται εδώ εν ευρεία εννοία, δηλαδή ως συνολικός θεσμός που περιλαμβάνει την Ευρωπαϊκή Κοινότητα (πρώτος πυλώνας), όπου επιτυγχάνεται μια προωθημένη ενοποίηση, και την Ευρωπαϊκή Ένωση εν στενή εννοία (δεύτερος και τρίτος πυλώνας), όπου προωθείται η διακυβερνητική συνεργασία. / Για περισσότερα βλ. Παπαδοπούλου Ρ.-Ε. (2006), «Έξυπνες κυρώσεις και κοινοτικό δίκαιο: Το μετέωρο βήμα του κοινοτικού δικαστή. Σκέψεις με αφορμή τις αποφάσεις του ΠΕΚ Kadi και Yusuif / Al Barakaat της 21^{ης} Σεπτεμβρίου 2005», Εφαρμογές Δημοσίου Δικαίου, Τεύχος II, σελ. 447-473.

²¹² Περάκης Μ. (2009), «Ημέρα Ανεξαρτησίας : Η αυτονομία της κοινοτικής έννομης τάξης της επαύριον της απόφασης του ΔΕΚ επί των υποθέσεων Kadi (C-402/05) και Al Barakaat (C-415/05)», δημοσιευμένο στο www.academia.edu.

της Ένωσης στηριζόμενη στον κοινοτικό πυλώνα μετά την υιοθέτηση από το Συμβούλιο κοινής θέσεως ή κοινής δράσεως στον τομέα της ΚΕΠΠΑ».²¹³

Εξ όλων των ανωτέρω και δεδομένου ότι ο όρος «χώρες» των άρθρων 60 και 301 ΣΕΚ δεν μπορούσε να μεταβληθεί σε τέτοιο βαθμό δια της ερμηνευτικής διαδικασίας, ώστε να συμπεριλάβει και άτομα,²¹⁴ τα αρμόδια θεσμικά όργανα προσέφυγαν στο άρθρο «διαφυγής» για την έκδοση του προσβαλλόμενου κανονισμού, ήτοι στο άρθρο 308 ΣΕΚ. Το άρθρο αυτό χρησιμοποιήθηκε ως συμπληρωματική νομική βάση των άρθρων 60 και 301 ΣΕΚ για την έκδοση του επίμαχου κανονισμού. Η τριπλή αυτή νομική βάση θεωρήθηκε επαρκής και ορθή από το ΠΕΚ, το οποίο με αυτή του την εκτίμηση διέσωσε το κύρος του κανονισμού.

Το σκεπτικό του ΔΕΚ

Ένας εκ των λόγων αναίρεσης των αποφάσεων του ΠΕΚ που προβλήθηκε ενώπιον του ΔΕΚ από τους Yassin Abdullah Kadi και Al Barakaat, ήταν η έλλειψη νομικής βάσης επί της οποίας εκδόθηκε ο προσβαλλόμενος κανονισμός. Προτού προβούμε στην ανάλυση του σκεπτικού του ΔΕΚ επί της νομικής βάσης των έξυπνων κυρώσεων, αξίζει να αναφερθούμε στην πρόταση του Γενικού Εισαγγελέα P. Maduro, ο οποίος, όπως αναφέρθηκε και προηγουμένως, εξέφρασε ως προς το ζήτημα αυτό μια εκ διαμέτρου αντίθετη άποψη από αυτή του ΠΕΚ και του ΔΕΚ.

Πιο συγκεκριμένα, ο Γενικός Εισαγγελέας κατέληξε ότι το ΠΕΚ υπέπεσε σε πλάνη περί το δίκαιο κρίνοντας ορθή την τριπλή νομική βάση των κανονισμών.²¹⁵ Τόνισε ότι «το άρθρο 301 ΣΕΚ, ως εκ του περιεχομένου του, βρισκόταν σε στενή συνάφεια με τους σκοπούς της ΚΕΠΠΑ, οι οποίοι υλοποιούνταν επηρεαζόμενων των οικονομικών σχέσεων της Κοινότητας με τις τρίτες χώρες». Συνεπώς, το ίδιο το άρθρο 301 ΣΕΚ επιτελούσε το ρόλο της «γέφυρας» μεταξύ των δύο πυλώνων που εξασφάλιζε την ενεργοποίηση μέσω της Κοινότητας για την επίτευξη των σκοπών της Ένωσης, ενώ το άρθρο 60 ΣΕΚ προσδιόριζε, ειδικά για τον περιορισμό της ροής κεφαλαίων που προορίζονταν ή προέρχονταν από την Κοινότητα, τα μέσα επίτευξης των σκοπών αυτών. Πέραν αυτών, η ΣΕΚ δεν προσδιόριζε το είδος των μέτρων που έπρεπε να

²¹³ Απόφαση ΠΕΚ, Kadi, σκ. 125 και Yusuf, σκ. 161.

²¹⁴ Αποτελεί επιτακτική ανάγκη η τήρηση της αρχής των «απονεμημένων αρμοδιοτήτων» της Ένωσης.

²¹⁵ Σημειωτέον πως και η Επιτροπή, ενώ αρχικά είχε την άποψη ότι η τριπλή νομική βάση ήταν ορθή, ενώπιον του ΔΕΚ μετέβαλε τη θέση της αυτή και υποστήριξε ότι και μόνο τα άρθρα 60 και 301 ΕΚ αρκούν ως νομική βάση για την έκδοση του προσβαλλόμενου κανονισμού.

λαμβάνονται, σε ποιους μπορούσαν αυτά να απευθύνονται ή τα πρόσωπα επί των οποίων επιβάλλονταν. Η μοναδική απαίτηση, που προβλεπόταν, ήταν τα μέτρα αυτά να απέβλεπαν «στην διακοπή ή τον περιορισμό των οικονομικών σχέσεων της ΕΕ με τρίτες χώρες». Μέρος των οικονομικών σχέσεων της Ένωσης με μια τρίτη χώρα, άλλωστε, αποτελούσαν και οι οικονομικές σχέσεις με ιδιώτες και ομάδες αυτής της χώρας. Συνεπώς, κατά τον Γενικό Εισαγγελέα P. Maduro, δεν καθίστατο αναγκαία η προσφυγή στη διάταξη του άρθρου 308 ΣΕΚ.²¹⁶

Ο Γενικός Εισαγγελέας θεώρησε ότι η ερμηνεία που έδωσε το ΠΕΚ στο άρθρο 301 ΣΕΚ ήταν αρκετά συσταλτική και του αφαιρούσε μεγάλο μέρος της πρακτικής του αποτελεσματικότητας. Στο πλαίσιο της ΚΕΠΠΑ, η Ένωση είχε τη δυνατότητα να επιβάλλει, για λόγους διαφύλαξης της διεθνούς ειρήνης και ασφάλειας, οικονομικές και χρηματοπιστωτικές κυρώσεις και επί μη κρατικών οντοτήτων τρίτων χωρών.²¹⁷ Ως εκ τούτου, ο συνδυασμός των άρθρων 60 και 301 ΣΕΚ παρείχε επαρκή νομική βάση για την υιοθέτηση έξυπνων κυρώσεων, χωρίς να απαιτείτο η προσφυγή στη συμπληρωματική διάταξη του άρθρου 308 ΣΕΚ. Αυτή, όμως, η διασταλτική ερμηνεία του άρθρου 301 ΣΕΚ του Γενικού Εισαγγελέα με την οποία επεδίωξε να υπερβεί τη ρητή αναφορά της διάταξης αυτής σε κυρώσεις «κατά κρατών», ώστε να συμπεριληφθούν και ατομικά οικονομικά μέτρα, μοιάζει να μην είναι τόσο πειστική, ιδίως στο πλαίσιο του τομέα επιβολής κυρώσεων, όπου τίθενται ζητήματα παραβίασης θεμελιωδών δικαιωμάτων των ιδιωτών.

Το ΔΕΚ, κατά την αναιρετική διαδικασία, έκρινε ότι η συλλογιστική του Γενικού Εισαγγελέα δεν ήταν καθόλου πειστική και οι επίδικες κυρώσεις δεν μπορούσαν να ληφθούν μόνο βάσει των άρθρων 60 και 301 ΣΕΚ, δεδομένου ότι κάτι τέτοιο θα προσέδιδε εξαιρετικά ευρύ περιεχόμενο στις διατάξεις αυτές, χωρίς να λαμβάνεται ουδόλως υπόψη ότι κατά το γράμμα αυτών των διατάξεων τα περιοριστικά μέτρα έπρεπε να στρέφονταν κατά τρίτης χώρας. Παρά το γεγονός ότι διαπίστωσε πως το ΠΕΚ σε αρκετά σημεία του νομικού του συλλογισμού υπέπεσε σε πλάνη περί το δίκαιο, κατέληξε στο ίδιο συμπέρασμα με αυτό ως προς την ορθότητα της τριπλής νομικής βάσης των ανωτέρω άρθρων αλλά για άλλους νομικούς λόγους.²¹⁸

²¹⁶ Προτάσεις Γενικού Εισαγγελέα P. Maduro, σημ. 12 και 13.

²¹⁷ Προτάσεις Γενικού Εισαγγελέα P. Maduro, σημ. 14.

²¹⁸ Κατά πάγια νομολογία, η επιλογή ορθής νομικής βάσης μιας κοινοτικής πράξης είναι θεμελιώδους σημασίας, καθώς εκτός του ότι προσδίδει στην πράξη αυτή την απαιτούμενη αιτιολογία, καθορίζει και τη διαδικασία υιοθέτησής της. Ζητήματα ανακύπτουν όταν μια πράξη ρυθμίζει θέματα που άπτονται

Ειδικότερα, το ΔΕΚ διαπίστωσε ότι πράγματι καμία εκ των διατάξεων της Συνθήκης δεν προέβλεπε τη λήψη μέτρων επιβολής κυρώσεων κατά ιδιωτών με σκοπό την καταστολή της διεθνούς τρομοκρατίας. Περαιτέρω, το Δικαστήριο απέκρουσε τη θέση ότι το άρθρο 301 ΣΕΚ δημιουργούσε μια *διαδικαστική δίοδο επικοινωνίας* μεταξύ της Κοινότητας και της Ένωσης και προσέγγισε διαφορετικά το ζήτημα από το ΠΕΚ. Πιο συγκεκριμένα, ερμήνευσε διασταλτικά το άρθρο 301 ΣΕΚ, καταλήγοντας στο ότι, ναι μεν ενεργοποιείτο μετά από απόφαση του δεύτερου πυλώνα, ο σκοπός του, όμως, ήταν αυτοτελής, χωρίς να τον αντλούσε από την αντίστοιχη κοινή θέση ή κοινή δράση της ΚΕΠΠΑ. Ο σκοπός αυτός οριζόταν ως η «*δράση της Κοινότητας για τη μερική ή ολοκληρωτική μείωση ή διακοπή των οικονομικών σχέσεων*».²¹⁹ Η διάταξη αυτή εισήγαγε μια αυτοτελή αρμοδιότητα της Κοινότητας: επρόκειτο για την υλοποίηση, σε οικονομικό επίπεδο, των κυρώσεων που αποφασίζονταν σε πολιτικό επίπεδο κατά τρίτων χωρών, χωρίς να περιορίζονταν σε συγκεκριμένους τομείς κοινοτικών αρμοδιοτήτων.²²⁰ Συνεπώς, κατά το ΔΕΚ, η επιβολή οικονομικών κυρώσεων ενέπιπτε *rationae materiae* -σιωπηρώς- στο πεδίο εφαρμογής των άρθρων 301 και 60 ΣΕΚ και το άρθρο 308 ΣΕΚ χρησίμευε για την επέκταση των μέτρων αυτών ως προς το προσωπικό πεδίο εφαρμογής τους, δηλαδή την επιβολή οικονομικών κυρώσεων σε πρόσωπα.²²¹ Εάν, όπως έκρινε το ΠΕΚ, το άρθρο 301 ΣΕΚ συνιστούσε απλώς μια δίοδο επικοινωνίας μεταξύ των πυλώνων, τότε αυτό δεν θα επιτελούσε αυτόνομο κοινοτικό σκοπό, αλλά θα εξυπηρετούσε έναν ενωσιακό. Εάν συνέβαινε κάτι τέτοιο, δεν θα μπορούσε να εφαρμοστεί το άρθρο 308 ΣΕΚ, το οποίο αναφερόταν αποκλειστικά σε εκπλήρωση σκοπού μόνο της Κοινότητας. Τελικά, όπως ερμηνεύθηκε από το ΔΕΚ, τα άρθρα 60 και 301 ΣΕΚ αποτελούσαν έκφραση ενός «*σιωπηρού και υπολανθάνοντα σκοπού της Κοινότητας*»²²² (δηλαδή της υλοποίησης των κυρώσεων) και τα μέσα πραγματοποίησης του σκοπού αυτού συμπληρώνονταν από το άρθρο 308 ΣΕΚ.²²³

περισσότερων τομέων αρμοδιότητας της Κοινότητας (βλ. απόφαση της 23^{ης} Οκτωβρίου 2007, C-440/05, Επιτροπή κατά Συμβουλίου και απόφαση ΔΕΚ, Kadi, σκ. 182).

²¹⁹ Περάκης Μ. (2009), «*Ημέρα Ανεξαρτησίας : Η αυτονομία της κοινοτικής έννομης τάξης της επαύριον της απόφασης του ΔΕΚ επί των υποθέσεων Kadi (C-402/05) και Al Barakaat (C-415/05)*», δημοσιευμένο στο www.academia.edu.

²²⁰ Απόφαση ΔΕΚ, Kadi, σκ. 177-178.

²²¹ Απόφαση ΔΕΚ, Kadi, σκ. 216.

²²² Απόφαση ΔΕΚ, Kadi, σκ. 226.

²²³ «*Το άρθρο 301 ΣΕΚ δεν είναι ένα κέλυφος κοινοτικής υφής, εντός του οποίου μεταφέρεται και εφαρμόζεται σε κοινοτικό πλαίσιο μια απόφαση ΚΕΠΠΑ, αλλά μια διάταξη του κοινοτικού δικαίου που βαίνει παραλλήλως με αυτές του δεύτερου πυλώνα, χωρίς, όμως, να τις τέμνει*» [βλ. Περάκης Μ. (2009),

Επιπλέον, το ΔΕΚ αποσαφήνισε ότι το άρθρο 301 ΣΕΚ δεν θα μπορούσε να νοηθεί ως μια γενική διάταξη-γέφυρα μεταξύ ΚΕΠΠΑ και Κοινότητας, αφού, βάσει της δομικής υπόστασης της ΕΕ, η οποία διαρθρωνόταν σε πυλώνες διακριτούς μεταξύ τους, κάτι τέτοιο μπορούσε να συμβεί μόνο για τις περιπτώσεις που προέβλεπε ρητά η Συνθήκη ΕΚ.

Έχοντας, έτσι, προσπαθήσει να αποκαταστήσει τη νομική εικόνα, το ΔΕΚ απέρριψε τον οικείο λόγο αναίρεσης, παρά την εγνωσμένη πλάνη περί το δίκαιο στην οποία υπέπεσε το ΠΕΚ. Η επιμονή του ΔΕΚ στη διατήρηση του άρθρου 308 ΣΕΚ ως νομικής βάσης του προσβαλλόμενου κανονισμού φάνηκε να οφειλόταν και σε ένα συλλογισμό «*θεσμικής στρατηγικής*»: η διάταξη αυτή, εν αντιθέσει με τις διατάξεις των άρθρων 60 και 301 ΣΕΚ, εξασφάλιζε τη δημοκρατική νομιμοποίηση των κανονισμών επιβολής έξυπνων κυρώσεων, αφού προέβλεπε τη διαβούλευση του Συμβουλίου με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο προτού προβεί στη θέσπιση αυτών των μέτρων. Το όργανο αυτό εγγυόταν σίγουρα μεγαλύτερη διαφάνεια στην εν λόγω διαδικασία.

Το ΔΕΚ προέβη σε μια ιδιαίτερα ευρεία ερμηνεία της κοινοτικής αρμοδιότητας, επιθυμώντας διακαώς να καταλήξει στην ορθότητα της νομικής βάσης του επίδικου κανονισμού. Παρά την κριτική που ασκήθηκε από τη θεωρία, μπορεί κανείς να καταλάβει γιατί το ΔΕΚ επέμεινε τόσο πολύ : από πολιτική σκοπιά, είναι προτιμότερο η δράση για την καταστολή της τρομοκρατίας να αναληφθεί σε επίπεδο Ένωσης παρά κάθε κράτος-μέλος να χαράζει μεμονωμένα τη δική του εθνική πολιτική. Όπως έχουμε επισημάνει και στα προηγούμενα κεφάλαια, οι πιθανότητες επιτυχούς καταπολέμησης της διασυνοριακής τρομοκρατίας είναι μεγαλύτερες, εάν τα κράτη-μέλη ενεργήσουν από κοινού σε ένα υπερεθνικό επίπεδο.²²⁴

6.3.2.β. Σχέση διεθνούς και κοινοτικής έννομης τάξης

Η προσέγγιση του ΠΕΚ

Το δεύτερο σημαντικό ζήτημα, το οποίο τέθηκε με την Kadi I, ήταν η σχέση μεταξύ της διεθνούς και της κοινοτικής έννομης τάξης, υπό την παράμετρο ότι η Κοινότητα δεν είναι μέλος του ΟΗΕ. Αυτό το οποίο απασχόλησε τόσο το ΠΕΚ όσο και το ΔΕΚ ήταν το ζήτημα των ορίων του δικαστικού ελέγχου των κανονισμών επιβολής

«*Ημέρα Ανεξαρτησίας : Η αυτονομία της κοινοτικής έννομης τάξης της επαύριον της απόφασης του ΔΕΚ επί των υποθέσεων Kadi (C-402/05) και Al Barakaat (C-415/05)*», δημοσιευμένο στο www.academia.edu].

²²⁴ Tridimas T. (2009), «*Terrorism and the ECJ : Empowerment and democracy in the EC legal order*», *European Law Review*, vol. 34 (1), p. 103-126.

έξυπνων κυρώσεων εν όψει της απαιτούμενης προστασίας των εκ των μετρών αυτών θιγομένων θεμελιωδών δικαιωμάτων.

Οι προσφεύγοντες προέβαλαν ότι οι επίμαχοι κοινοτικοί κανονισμοί υπόκειντο σε δικαιοδοτικό έλεγχο ανεξαρτήτως της έμμεσης σύνδεσής τους με το διεθνές δίκαιο. Τα θεσμικά όργανα της Κοινότητας δεν μπορούσαν να απεκδυθούν της υποχρέωσής τους να σέβονται τα θεμελιώδη δικαιώματα,²²⁵ τα οποία αποτελούσαν αναπόσπαστο μέρος της κοινοτικής έννομης τάξης, αφού η δεσμευτικότητα των ψηφισμάτων του Συμβουλίου Ασφαλείας δεν ήταν απόλυτη αλλά τοποθετείτο στη σφαίρα του διεθνούς δικαίου.

Αντίθετα, το Συμβούλιο και η Επιτροπή υποστήριξαν ότι η έκδοση του προσβαλλόμενου κανονισμού συνιστούσε άσκηση δέσμιας αρμοδιότητας και δεν είχαν καμία αυτοτελή διακριτική εξουσία και περιθώριο εκτιμήσεως. Δεν είχαν καμία δυνατότητα παρέμβασης και τροποποίησης του περιεχομένου του προσβαλλόμενου κανονισμού, αφού η μη συμμόρφωση της Κοινότητας με τα ψηφίσματα του Συμβουλίου Ασφαλείας θα συνιστούσε αθέτηση των διεθνών της υποχρεώσεων, των διεθνών δεσμεύσεων των κρατών μελών της και του καθήκοντος έντιμης συνεργασίας κρατών μελών και Κοινότητας κατ' άρθρο 10 ΕΚ. Η Κοινότητα ενήργησε στο πλαίσιο εκπλήρωσης των υποχρεώσεων που υπέχουν τα κράτη μέλη της Κοινότητας δυνάμει του άρθρου 25 του Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών.²²⁶ Προσδιόταν, έτσι, στον προσβαλλόμενο κανονισμό ένα είδος «τεκμηρίου νομιμότητας» που εμπόδιζε τον πλήρη δικαιοδοτικό του έλεγχο. Κάθε αντίθετη ενέργεια της Κοινότητας προς τις επιταγές του Συμβουλίου Ασφαλείας θα προκαλούσε σοβαρή διατάραξη των διεθνών σχέσεων της ίδιας και των κρατών μελών της και θα υπονόμει το σύστημα του ΟΗΕ.

Το ΠΕΚ αφιέρωσε μεγάλο μέρος του δικανικού του συλλογισμού στο να προσδιορίσει τη σχέση μεταξύ της διεθνούς και της εθνικής ή κοινοτικής έννομης τάξης, το βαθμό εξάρτησης του προσβαλλόμενου κανονισμού με τα ψηφίσματα του Συμβουλίου Ασφαλείας και την έκταση του ελέγχου νομιμότητας αυτού, ιδίως αναφορικά με τα θεμελιώδη δικαιώματα. Κατ' αρχήν επεσήμανε ότι η Κοινότητα βασίζεται στο κράτος δικαίου και ότι, ως εκ τούτου, οι πράξεις της υπόκειντο σε

²²⁵ Απόφαση ΠΕΚ, Kadi, σκ. 150.

²²⁶ Απόφαση ΠΕΚ, Kadi, σκ. 153-156. / Το Συμβούλιο και η Επιτροπή υπογράμμισαν ότι, ως μέλη του ΟΗΕ, τα κράτη μέλη της Κοινότητας έχουν αποδεχθεί να εφαρμόζουν άνευ επιφυλάξεων τις αποφάσεις που λαμβάνονται εξ ονόματός τους από το Συμβούλιο Ασφαλείας προς εξυπηρέτηση του υπέρτερου συμφέροντος της διατηρήσεως της διεθνούς ασφάλειας και ειρήνης.

δικαστικό έλεγχο. Ωστόσο, στην περίπτωση της έκδοσης του συγκεκριμένου κανονισμού επιβολής έξυπνων κυρώσεων, ο έλεγχος περιοριζόταν τόσο από τα «*διαρθρωτικά όρια*» που επιβάλλονταν από το διεθνές δίκαιο όσο και από το ίδιο το πρωτογενές δίκαιο της Κοινότητας. Θεμελίωσε τη δεσμευτικότητα των πράξεων του ΟΗΕ στο εσωτερικό του κοινοτικού δικαίου ως εξής: παρά το γεγονός ότι η ίδια η Κοινότητα δεν αποτελεί μέλος του ΟΗΕ, στο βαθμό που τα κράτη μέλη έχουν μεταβιβάσει σε αυτή αρμοδιότητές τους στον τομέα εφαρμογής του Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών, όφειλε να μην αθετεί τις υποχρεώσεις αυτές και να μην παρακωλύει την εκπλήρωσή τους.²²⁷ Αυτή η υποχρέωση, μάλιστα, της Κοινότητας ερειδόταν στη διάταξη του άρθρου 307 της Συνθήκης ΕΚ, σύμφωνα με την οποία «*τα δικαιώματα και οι υποχρεώσεις που απορρέουν από συμβάσεις που συνήφθησαν προ της 1^{ης} Ιανουαρίου 1958 ή, για τα κράτη που προσχωρούν, προ της ημερομηνίας της προσχώρησής τους, μεταξύ ενός ή περισσότερων κρατών μελών αφενός ή περισσότερων τρίτων χωρών αφετέρου, δε τίγονται από την παρούσα Συνθήκη. Κατά το μέτρο που οι συμβάσεις αυτές δεν συμβιβάζονται με την παρούσα Συνθήκη, το ενδιαφερόμενο ή τα ενδιαφερόμενα κράτη μέλη προσφεύγουν σε όλα τα πρόσφορα μέσα, για να άρουν τα διαπιστωθέντα ασυμβίβαστα. Εν ανάγκη τα κράτη μέλη παρέχουν προς το σκοπό αυτό αμοιβαία συνδρομή και υιοθετούν, κατά περίπτωση, κοινή στάση...*». Οι κοινοτικοί κανονισμοί που θέτουν σε εφαρμογή τα μέτρα του Συμβουλίου Ασφαλείας του ΟΗΕ απολαμβάνουν, κατ' ουσίαν, δικαστικής ασυλίας και η έκδοσή τους είναι αποτέλεσμα άσκησης δέσμιας αρμοδιότητας.²²⁸ Συνεπώς, οποιοσδήποτε έλεγχος νομιμότητας μιας τέτοιας πράξης, όπως εν προκειμένω του κανονισμού 881/2002, θα ισοδυναμούσε με παρεμπόδιση ή αντανάκλαστικό έλεγχο της νομιμότητας των ψηφισμάτων του Συμβουλίου Ασφαλείας.²²⁹ Τέτοιος έλεγχος, και δη με κριτήριο τα πρότυπα προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων που θέτει η κοινοτική έννομη τάξη, δεν μπορούσε να στηριχθεί ούτε στο διεθνές ούτε στο κοινοτικό δίκαιο²³⁰ και θα ήταν ασυμβίβαστος με την ιεραρχική υπεροχή του Χάρτη του ΟΗΕ.

²²⁷ Προς υποστήριξη αυτής της θέσης, το ΠΕΚ αναφέρθηκε σε παλαιότερη νομολογία του ΔΕΚ, ήτοι στην απόφαση *International Fruit Company*, που αφορούσε στη δέσμευση της Κοινότητας από τις υποχρεώσεις των κρατών-μελών στο πλαίσιο της GATT.

²²⁸ Η κρίση περί της υποχρεωτικότητας των ψηφισμάτων του Συμβουλίου Ασφαλείας εντός της Κοινότητας καθορίζει, συνεπώς, και το δικαιοδοτικό έλεγχο. Από τη στάση του ΠΕΚ φαίνεται ότι ο δικαιοδοτικός έλεγχος αποδυναμώνεται και τίθεται υπό την «*κηδεμονία*» του διεθνούς δικαίου.

²²⁹ Eckes C. (2008), «*Judicial Review of European Anti-terrorism Measures – The Yusuf and Kadi Judgments of the Court of First Instance*», *European Law Journal*, Vol. 14, Issue 1, p. 74-92.

²³⁰ Απόφαση ΠΕΚ, *Kadi*, σκ. 221.

Ο περιορισμός, ωστόσο, της αρμοδιότητας του κοινοτικού δικαστή δεν είναι απόλυτος. Το ΠΕΚ αναγνώρισε για τον εαυτό του τη δικαιοδοσία να ελέγξει τη νομιμότητα του προσβαλλόμενου κανονισμού και, εμμέσως, τη νομιμότητα των αποφάσεων του Συμβουλίου Ασφαλείας, των οποίων συνιστούσε εφαρμογή, με κριτήριο «*το ius cogens υπό την έννοια της διεθνούς δημόσιας τάξεως στην οποία υπόκεινται όλα τα υποκείμενα του διεθνούς δικαίου, περιλαμβανομένων των οργάνων του ΟΗΕ, χωρίς δυνατότητα παρεκκλίσεως από τους κανόνες της*».²³¹ Στους κανόνες αυτούς περιλαμβάνονται ιδίως οι επιτακτικοί κανόνες περί οικουμενικής προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων του ανθρώπου. Το Πρωτοδικείο τεκμηρίωσε τη θέση του αυτή αναφερόμενο στη Σύμβαση της Βιέννης περί του δικαίου των Συνθηκών και συγκεκριμένα στα άρθρα 53 και 64 αυτής, η οποία παραπέμπει στην έννοια των επιτακτικών κανόνων του γενικού διεθνούς δικαίου αλλά και στις αρχές που διέπουν το Χάρτη του ΟΗΕ. Έτσι, λοιπόν, καθίσταται σαφές ότι ο κοινοτικός δικαστής αντλούσε την αρμοδιότητά του για έλεγχο των ψηφισμάτων του Συμβουλίου Ασφαλείας από το ίδιο το διεθνές δίκαιο. Με αυτή την τεχνική κατασκευή το ΠΕΚ επεδίωξε να επιτύχει μια «*χρυσή ισορροπία*». Από τη μία πλευρά, επιβεβαίωσε την υπεροχή του Χάρτη και των ψηφισμάτων του ΟΗΕ επί του κοινοτικού δικαίου, από την άλλη, όμως, διαπίστωσε ότι το Συμβούλιο Ασφαλείας ήταν υπόλογο ενώπιον βασικών αρχών και αξιών του ίδιου του νομικού συστήματος στο οποίο κατέχει πρωταρχική θέση.²³²

Το ΠΕΚ υιοθέτησε μια μονιστική προσέγγιση που εντάσσει τα δύο νομικά συστήματα-διεθνές και κοινοτικό-στην ίδια ιεραρχική πυραμίδα και τοποθετεί το διεθνές δίκαιο στην κορυφή της πυραμίδας αυτής. Επιπλέον, επέλεξε να κρίνει εαυτό αρμόδιο να ελέγξει την νομιμότητα των ψηφισμάτων του Συμβουλίου Ασφαλείας με κριτήριο το ίδιο το διεθνές-και όχι το κοινοτικό- δίκαιο και συγκεκριμένα το «*ius cogens*». Με τον τρόπο αυτό εξήλθε των ορίων της κοινοτικής έννομης τάξης προκειμένου να ασκήσει έλεγχο νομιμότητας, υπό την ιδιότητα ενός «*διεθνούς*» οργάνου και όχι ως δικαιοδοτικού οργάνου της Κοινότητας, ώστε να εξασφαλίσει

²³¹ Οι κανόνες αναγκαστικού δικαίου (*ius cogens*) είναι απαραβίαστοι και δημιουργούν υποχρεώσεις και δικαιώματα *erga omnes*, σε αντίθεση με τους κανόνες ενδοτικού δικαίου (*ius dispositivum*) που επιτρέπουν αποκλίσεις κατά τη βούληση των συμβαλλομένων. Κάθε κράτος δεσμεύεται να τους τηρεί στη διεθνή ζωή, και κάθε κράτος και διεθνής οργανισμός, και γενικά η διεθνής κοινότητα στο σύνολό της οφείλει και έχει δικαίωμα να απαιτεί την τήρησή τους. /βλ. Ρούκουνας Εμ. (2010), «Δημόσιο Διεθνές Δίκαιο», Νομική Βιβλιοθήκη, σελ. 157-158.

²³² Tridimas T. (2009), «*Terrorism and the ECJ: Empowerment and democracy in the EC legal order*», *European Law Review*, vol. 34 (1), p. 103-126.

στους ιδιώτες την προστασία που δικαιούνται έναντι ενός κοινοτικού κανονισμού. Μετατοπίζοντας, όμως, το κριτήριο του ελέγχου νομιμότητας από το κοινοτικό δίκαιο, που διαθέτει ένα ολοκληρωμένο σύστημα προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων επί τη βάσει των κοινών συνταγματικών παραδόσεων των κρατών-μελών, στο διεθνές δίκαιο, που στερείται ενός συγκεντρωτικού συστήματος προστασίας, το ΠΕΚ συρρίκνωσε αρκετά το πεδίο και την έκταση της προστασίας της οποίας απολαύουν οι ιδιώτες.²³³ Επιπλέον, η επιλογή του *ius cogens* ως μόνου δυνατού κριτηρίου ελέγχου οδηγεί και σε έναν εξαιρετικά περιορισμένο δικαστικό έλεγχο που αφορά μόνο σε πολύ εξαιρετικές- σχεδόν οριακές- περιπτώσεις παραβιάσεων.

Η προσέγγιση του ΔΕΚ μετά τις προτάσεις του Γενικού Εισαγγελέα

Το ΔΕΚ αλλά και ο Γενικός Εισαγγελέας εξέτασαν διεξοδικά τόσο τις σχέσεις μεταξύ διεθνούς και κοινοτικής έννομης τάξης όσο και το περίπλοκο ζήτημα του δικαστικού ελέγχου περιοριστικών μέτρων και οι απαντήσεις του ΔΕΚ προκάλεσαν σωρεία αντιδράσεων: ορισμένοι θεωρητικοί άσκησαν δριμεία κριτική ενώ άλλοι χαιρέτησαν το ρηξικέλευθο χαρακτήρα της συλλογιστικής του. Διαπίστωσε ότι το ΠΕΚ υπέπεσε σε πλάνη περί το δίκαιο αποφαινόμενο ότι δεν ήταν αρμόδιο να ελέγξει τον προσβαλλόμενο κανονισμό με κριτήριο τα θεμελιώδη δικαιώματα που αποτελούν μέρος των γενικών αρχών του κοινοτικού δικαίου και έκρινε βάσιμους τους προβληθέντες από τον Kadi και την εταιρεία Al Barakaat λόγους αναίρεσης.²³⁴ Οι απόψεις του ΔΕΕ ταυτίζονταν με αυτές του Γενικού Εισαγγελέα και ως εκ τούτου κρίνεται σκόπιμο να εξετασθούν από κοινού.

Εν αντιθέσει με το ΠΕΚ, το ΔΕΚ έκρινε το ζήτημα της σχέσης διεθνούς και ενωσιακού δικαίου από την σκοπιά του εσωτερικού, συνταγματικού δικαστή και ακολούθησε μια δυαδιστική προσέγγιση, περιγράφοντας την Κοινότητα ως μια «εσωτερική και αυτόνομη έννομη τάξη». Αναγνώρισε ότι η κοινοτική έννομη τάξη απορρέει από τη διεθνή, συνυπάρχει με αυτή και αλληλεπιδρούν, αλλά δεν συγχέονται.

²³³ Παπαδοπούλου Ρ.-Ε. (2006), «Εξυπνες κυρώσεις και κοινοτικό δίκαιο: Το μετέωρο βήμα του κοινοτικού δικαστή. Σκέψεις με αφορμή τις αποφάσεις του ΠΕΚ Kadi και Yusuf / Al Barakaat της 21^{ης} Σεπτεμβρίου 2005», Εφαρμογές Δημοσίου Δικαίου, Τεύχος II, σελ. 447-473.

²³⁴ Προτάσεις Γενικού Εισαγγελέα Poiares Maduro της 16^{ης} Ιανουαρίου 2008 επί της εκδίκασης της υποθέσεως C-402/05, σκ. 40 και Απόφαση του ΔΕΕ της 3^{ης} Σεπτεμβρίου 2008 επί των συνεκδικαζόμενων υποθέσεων C-402/05 και C-415/05 των Yassin Abdullah Kadi και Al Barakaat International Foundation κατά Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, σκ. 326-328.

Το ΔΕΚ, ήδη από τις αρχές της δεκαετίας του '60, διακήρυξε την αρχή της αυτοτέλειας της κοινοτικής έννομης τάξης έναντι της διεθνούς με τη θεμελιώδη απόφαση *Van Gend en Loos*²³⁵, κρίνοντας ότι η κοινοτική έννομη τάξη, αν και είναι προϊόν μιας διεθνούς συνθήκης, διαφοροποιείται από το διεθνές δίκαιο για λόγους που ανάγονται στην αποστολή της και στους στόχους που επιδιώκει, στα θεσμικά χαρακτηριστικά της και στη φύση των σχέσεων που εγκαθιδρύει μεταξύ ενωσιακών οργάνων, κρατών-μελών και ιδιωτών. Η διαφοροποίηση δε της κοινοτικής έννομης τάξης από τη διεθνή κατέστη εμφανής και με την εξίσου σημαντική απόφαση *Costa/ENEL*,²³⁶ που εκδόθηκε ένα χρόνο αργότερα. Σύμφωνα με αυτή την απόφαση, «αντίθετα προς τις διεθνείς συνθήκες, η τότε Συνθήκη της ΕΟΚ δημιούργησε μια ιδιαίτερη έννομη τάξη, η οποία ενσωματώθηκε στα νομικά συστήματα των κρατών-μελών της και δεσμεύει τα δικαστήριά τους».²³⁷

Με αφορμή αυτές τις αποφάσεις αλλά και όπως προκύπτει και από την απόφαση *Les Verts κατά Κοινοβουλίου*, η Κοινότητα βασίζεται στο κράτος δικαίου, τα κράτη-μέλη της αλλά και τα θεσμικά της όργανα δεν μπορούν διαφεύγουν τον έλεγχο της συμμόρφωσης των πράξεών τους προς τη Συνθήκη ΕΚ και καθιερώνεται ένα πλήρες σύστημα ενδίκων μέσων με το οποίο το Δικαστήριο ελέγχει τη νομιμότητα των πράξεων των θεσμικών οργάνων.²³⁸ **Μάλιστα σε πλέον πρόσφατη απόφασή του το Γενικό Δικαστήριο απεφάνθη ότι ακόμα και το Eurogroup αποτελεί οντότητα της Ένωσης που ιδρύεται τυπικώς με τις Συνθήκες και συνεπώς, οι πράξεις του υπόκεινται σε δικαστικό έλεγχο νομιμότητας.**²³⁹ Έτσι, οι υποχρεώσεις μιας διεθνούς συμφωνίας δεν μπορούν να έχουν ως αποτέλεσμα την προσβολή των συνταγματικών αρχών της Συνθήκης ΕΚ, μεταξύ των οποίων και της αρχής ότι όλες οι κοινοτικές πράξεις πρέπει να σέβονται τα θεμελιώδη δικαιώματα, δεδομένου ότι ο σεβασμός αυτός αποτελεί

²³⁵ ΔΕΚ 26/62, 5 Φεβρουαρίου 1963, *Van Gend en Loos*.

²³⁶ ΔΕΚ 6/64, 15 Ιουλίου 1964, *Costa v. ENEL*.

²³⁷ «*Ιδρύοντας μια Κοινότητα απεριόριστης διάρκειας, έχουσα δικά της όργανα, νομική προσωπικότητα, ικανότητα δικαίου, ικανότητα διεθνούς εκπροσώπησης και ιδίως πραγματικές εξουσίες απορρέουσες από τον περιορισμό των αρμοδιοτήτων τους και τη μεταβίβαση εξουσιών τους στην Κοινότητα, τα κράτη-μέλη περιόρισαν, αν και σε ορισμένους μόνο τομείς, τα κυριαρχικά τους δικαιώματα και δημιούργησαν έτσι ένα σύστημα δικαίου εφαρμοζόμενο τόσο στους υπηκόους τους όσο και σε αυτά τα ίδια*», απόφαση ΔΕΚ 6/64.

²³⁸ Απόφαση ΔΕΚ της 23^{ης} Απριλίου 1986, *Les Verts κατά Κοινοβουλίου*, 294/83, σκ. 23.

²³⁹ Απόφαση της 13^{ης} Ιουλίου 2018 επί της υποθέσεως T-786/14 [Υπόθεση *Eleni Bourdouvali κατά Συμβουλίου ΕΕ, Ευρωπαϊκής Επιτροπής, Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας και Eurogroup*].

προϋπόθεση της νομιμότητάς τους και ελέγχεται από το δικαιοδοτικό όργανο της ΕΕ.²⁴⁰ Δεν χωρεί καμία παρέκκλιση από τον κανόνα αυτό.

Επί τη βάση των ανωτέρω, το ΔΕΚ αρνήθηκε να δεχτεί οποιαδήποτε συρρίκνωση του δικαιοδοτικού ελέγχου επί των κανονισμών επιβολής περιοριστικών μέτρων, ακόμα και αν αυτοί συνδέονταν με ψηφίσματα του Συμβουλίου Ασφαλείας. Από την άλλη, βέβαια, αποσαφήνισε ότι ο έλεγχος νομιμότητας αφορούσε μόνο την κοινοτική πράξη με την οποία ετέθη σε εφαρμογή η διεθνής συμφωνία και όχι τη συμφωνία καθεαυτή.²⁴¹ Με την κρίση του αυτή, το ΔΕΚ οριοθέτησε τα όρια του δικαιοδοτικού ελέγχου εντός της Κοινότητας, ξεκαθαρίζοντας πως δεν διεκδικούσε καμία αρμοδιότητα ελέγχου του ψηφίσματος του Συμβουλίου Ασφαλείας. Οποιοσδήποτε έλεγχος νομιμότητας της κοινοτικής πράξης ενσωμάτωσης ψηφίσματος του Συμβουλίου Ασφαλείας με κριτήριο τα θεμελιώδη δικαιώματα, δεν έθετε υπό αμφισβήτηση τη νομιμότητα και την υπεροχή του ίδιου του ψηφίσματος σε επίπεδο διεθνούς δικαίου.²⁴²

Ο έλεγχος νομιμότητας των κοινοτικών κυρωτικών μέτρων δεν μπορούσε να αποκλεισθεί ούτε βάσει διεθνούς ούτε βάσει κοινοτικού δικαίου. Πιο συγκεκριμένα, το ΔΕΚ υπενθύμισε ότι οι αρμοδιότητες της Κοινότητας έπρεπε να ασκούνται τηρουμένου του διεθνές δικαίου²⁴³ και οι κοινοτικές πράξεις έπρεπε να ερμηνεύονται υπό το πρίσμα των οικείων κανόνων διεθνούς δικαίου. Αυτό, άλλωστε, ήταν κάτι το οποίο έχει αποδεχθεί η Κοινότητα ήδη από το 1998 με την *απόφαση Racke*,²⁴⁴ με την οποία φάνηκε ότι το ΔΕΚ ήταν μάλλον δεκτικό στην προσπάθεια διασφάλισης μια συνδεσιμότητας μεταξύ της κοινοτικής έννομης τάξης και των εξελίξεων στο διεθνές

²⁴⁰ Συγκεκριμένα, το ΔΕΚ στις σκ. 283-284 σημείωσε ότι «δεν μπορούν να επιτραπούν εντός της Κοινότητας μέτρα ασυμβίβαστα προς το σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων».

²⁴¹ Παπαδοπούλου Ρ.-Ε. (2009), «Έξυπνες κυρώσεις και κοινοτικό δίκαιο: Ξετυλίγοντας το μίτο της Αριάδνης. Μια συνολική θεώρηση με αφορμή την απόφαση του ΔΕΚ της 3^{ης} Σεπτεμβρίου 2008 στην υπόθεση Kadi και Al Barakaat», Εφαρμογές Δημοσίου Δικαίου, Τεύχος Ι, σελ. 21-59.

²⁴² Απόφαση ΔΕΚ, Kadi, σκ. 288-289.

²⁴³ Απόφαση ΔΕΚ, Kadi, σκ. 291.

²⁴⁴ Απόφαση ΔΕΚ της 16^{ης} Ιουνίου 1998 επί της υποθέσεως C-162/96, στην οποία απεφάνθη ότι είναι έγκυρος ο κανονισμός 3300/91 του Συμβουλίου περί αναστολής των εμπορικών παραχωρήσεων που προβλέπονται από τη συμφωνία συνεργασίας μεταξύ της ΕΟΚ και της Ομοσπονδιακής Σοσιαλιστικής Δημοκρατίας της Γιουγκοσλαβίας. Στη σκέψη 46 το ΔΕΚ διαπίστωσε ότι «οι κανόνες εθμικού διεθνούς δικαίου που αφορούν τη λήξη ή την αναστολή των συμβατικών σχέσεων συνεπεία θεμελιώδους μεταβολής των περιστάσεων δεσμεύουν τα όργανα της Κοινότητας και αποτελούν μέρος της κοινοτικής έννομης τάξης». Στο ίδιο πνεύμα και η προηγηθείσα απόφαση της 24^{ης} Νοεμβρίου 1992, C-286/90, Pulsen και Diva Navigation, σκ. 9.

δίκαιο.²⁴⁵ Το ΔΕΚ αναγνώρισε τον κυρίαρχο ρόλο του Συμβουλίου Ασφαλείας εντός της διεθνούς έννομης τάξης και ότι, στο πλαίσιο της αρμοδιότητάς του για την εμπέδωση της διεθνούς ασφάλειας και ειρήνης, είχε εξουσία προσδιορισμού των απειλών για τη διεθνή ασφάλεια καθώς και των μέτρων που έπρεπε να ληφθούν για την αντιμετώπιση αυτών των απειλών υπό τη μορφή ψηφισμάτων. Ωστόσο, το ψήφισμα του Συμβουλίου Ασφαλείας καθόριζε τον στόχο, ενώ επαφιόταν στα ίδια τα μέλη του ΟΗΕ να προσδιορίσουν τα κατάλληλα μέσα για την επίτευξή του.²⁴⁶ Ως εκ τούτου, τα κοινοτικά μέτρα, που ενσωμάτωναν ψηφίσματα του ΟΗΕ, δεν είχαν κάποια ιδιαίτερη θέση στην ιεραρχία των πηγών του κοινοτικού δικαίου αλλά ελέγχονταν δικαστικά για τη συμφωνία τους με τις διατάξεις του πρωτογενούς δικαίου.

Επιπλέον, σε καμία διάταξη της Συνθήκης ΕΚ δεν μπορούσε να στηριχθεί «δικαστική ασυλία» των κανονισμών επιβολής περιοριστικών μέτρων. Σε αντίθεση με το ΠΕΚ, το οποίο είχε στηριχθεί στις διατάξεις των άρθρων 307 και 297 ΕΚ, προκειμένου να καταλήξει ότι τα εν λόγω ψηφίσματα εξέφευγαν του δικαστικού ελέγχου με βάση το ίδιο το κοινοτικό δίκαιο, το ΔΕΚ δεν υπεισήλθε καν στο ζήτημα της έκτασης και του περιεχομένου των διατάξεων αυτών. Έκρινε, απλώς, ότι «οι διατάξεις αυτές δεν επέτρεπαν παρέκκλιση από τις αρχές της ελευθερίας, της δημοκρατίας και του σεβασμού των δικαιωμάτων του ανθρώπου και των θεμελιωδών ελευθεριών, που καθιερώνονται στο άρθρο 6 παρ. 1 της ΕΕ, ως θεμέλιο της Ένωσης».²⁴⁷ Το ΔΕΚ αναγνώρισε, λοιπόν, σε ορισμένες διατάξεις της Συνθήκης τη φύση «απαράκαμπτων κανόνων»-αντίστοιχων προς τις μη αναθεωρήσιμες διατάξεις των εθνικών συνταγμάτων.²⁴⁸ Έτσι, το ΔΕΚ απέρριψε το επιχείρημα του *ius cogens* του ΠΕΚ και αντιμετώπισε το ζήτημα ως ένα εσωτερικό συνταγματικό δικαστήριο, τονίζοντας ότι η προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων ως γενική αρχή του κοινοτικού δικαίου, έχουσα ίδια ιεραρχική θέση με τις διατάξεις των ιδρυτικών συνθηκών, συνιστούσε «θεμέλιο της κοινοτικής έννομης τάξης». Εισήγαγε, λοιπόν, ένα άλλο corpus κανόνων,

²⁴⁵ Govaere I. (2009), «*The importance of the International Developments in the case-law of the European Court of Justice: Kadi and the autonomy of the EC legal order*», Research Papers in Law, College of Europe, No. 1, p. 1-18.

²⁴⁶ Στο επίπεδο αυτό οι υποχρεώσεις των κρατών μελών ομοιάζουν με αυτές στην περίπτωση μιας κοινοτικής Οδηγίας. / Περάκης Μ. (2009), «*Ημέρα Ανεξαρτησίας : Η αυτονομία της κοινοτικής έννομης τάξης της επαύριον της απόφασης του ΔΕΚ επί των υποθέσεων Kadi (C-402/05) και Al Barakaat (C-415/05)*», δημοσιευμένο στο www.academia.edu.

²⁴⁷ Απόφαση ΔΕΚ, Kadi, σκ. 303.

²⁴⁸ Στο ελληνικό Σύνταγμα οι μη αναθεωρήσιμες διατάξεις διατυπώνονται ρητά στο άρθρο 110 αρ.1 Σ. Έλληνες Συνταγματολόγοι, μάλιστα, έχουν θεωρήσει ότι το συγκεκριμένο άρθρο εισάγει μια «ρήτρα αιωνιότητας».

που εντασσόταν στο *ius commune europeum* και ήταν κάτι σαν «*σύνταγμα μέσα στο σύνταγμα*», έχοντας ισχύ ανώτερη και από τις υπόλοιπες διατάξεις των ιδρυτικών συνθηκών. Συνεπώς, παρότι τα άρθρα 297 και 307 ΣΕΚ επέτρεπαν παρεκκλίσεις από το πρωτογενές δίκαιο σε εξαιρετικές περιπτώσεις, δεν επέτρεπαν και αποκλίσεις από τα «*θεμέλια της κοινοτικής εννόμου τάξεως*».²⁴⁹ Με βάση, λοιπόν, αυτό το *ius commune europeum* μπορούσε να ελεγχθεί το κύρος όλων των κοινοτικών πράξεων, ακόμα και αυτών που έχουν εκδοθεί βάσει δεσμευτικών ψηφισμάτων του Συμβουλίου Ασφαλείας ή αφορούσαν εφαρμογή διατάξεων, όπως αυτές των άρθρων 297 και 307 ΣΕΚ. Άλλωστε, τόνισε και ότι, δυνάμει του άρθρου 300 παρ. 7 ΣΕΚ, μια διεθνής συμφωνία, όπως ο Χάρτης του ΟΗΕ, εντάσσεται στην ιεραρχική κατάταξη των κανόνων που ισχύουν στην κοινοτική έννομη τάξη, υπερισχύει, όμως, μόνο έναντι του δευτερογενούς δικαίου και όχι των Συνθηκών και των λοιπών πηγών πρωτογενούς δικαίου, ιδίως των γενικών αρχών που περιλαμβάνουν τα θεμελιώδη δικαιώματα.²⁵⁰

Το δόγμα Solange

Οι ανωτέρω παρατηρήσεις, όπως προέκυψαν από τη συλλογιστική του ΔΕΚ, παρουσιάζουν ενδιαφέρον και για ακόμα ένα λόγο. Ο κοινοτικός δικαστής εξέφρασε τις αμφιβολίες του για την αποτελεσματικότητα του συστήματος προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων μιας εξωγενούς έννομης τάξης, υπερασπιζόμενος την αυτονομία της κοινοτικής έννομης τάξης. Το ΔΕΚ διαπίστωσε την ανεπαρκή προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων στο επίπεδο του ΟΗΕ και γι' αυτό υιοθέτησε, όπως προαναφέραμε, μια δυαδική αντίληψη για την αλληλεπίδραση του δικαίου της Ένωσης και της διεθνούς έννομης τάξης.²⁵¹

Το ΔΕΚ βρέθηκε στην ίδια θέση, από την αντίπερα, βέβαια, όχθη, στις αρχές της δεκαετίας του 1970, με την υπόθεση *Solange I* του γερμανικού συνταγματικού δικαστηρίου.²⁵² Το γερμανικό συνταγματικό δικαστήριο έκρινε ότι τα γερμανικά

²⁴⁹ Περάκης Μ. (2009), «*Ημέρα Ανεξαρτησίας : Η αυτονομία της κοινοτικής έννομης τάξης της επαύριον της απόφασης του ΔΕΚ επί των υποθέσεων Kadi (C-402/05) και Al Barakaat (C-415/05)*», δημοσιευμένο στο www.academia.edu.

²⁵⁰ Απόφαση ΔΕΚ, Kadi, σκ. 306-309. Την ερμηνεία άλλωστε αυτή επιρρωνύει και η παράγραφος 6 του ίδιου άρθρου, κατά την οποία δεν μπορεί να τεθεί σε ισχύ διεθνής συμφωνία αν το Δικαστήριο γνωμοδοτήσει αρνητικώς ως προς τη συμβατότητά της με τη ΣΕΚ, εκτός εάν προηγουμένως τροποποιηθεί η Συνθήκη.

²⁵¹ Kokott J. και Sobotta C. (2012), «*The Kadi Case-Constitutional Core Values and International Law-Finding the balance?*», The European Journal of International Law, Vol. 23 no. 4, p. 1015-1024.

²⁵² BVerfG, *Internationale Handelsgesellschaft*, απόφαση της 29^{ης} Μαΐου 1974 του Γερμανικού Συνταγματικού Δικαστηρίου (Bundesverfassungsgericht).

όργανα δεν ήταν υποχρεωμένα να εφαρμόζουν κοινοτικούς κανόνες, για όσο χρόνο (*so ... lange*) η Κοινότητα δεν διέθετε ένα κατάλογο θεμελιωδών δικαιωμάτων, που να έχει ψηφιστεί από ένα άμεσα εκλεγμένο από τους πολίτες Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, ο οποίος να προσφέρει προστασία ανάλογη αυτής του γερμανικού συντάγματος. Στην ίδια λογική κινήθηκαν και άλλα εθνικά δικαστήρια. Το ιταλικό συνταγματικό δικαστήριο στην απόφαση *Frontini v. Ministero delle Firenze*²⁵³ επικαλέστηκε την έλλειψη προστασίας ανθρωπίνων δικαιωμάτων σε επίπεδο Κοινότητας και έκρινε ότι διατηρεί το δικαίωμα να μην εφαρμόσει το κοινοτικό δίκαιο, ακόμα και αν απορρέει από την ίδια τη Συνθήκη, εφόσον παραβιάζονται τα ανθρώπινα δικαιώματα. Αντίστοιχες αποφάσεις εκδόθηκαν και από ανώτατα δικαστήρια άλλων κρατών-μελών, όπως της Ισπανίας, του Βελγίου, της Δανίας και της Τσεχίας.²⁵⁴ Δώδεκα χρόνια αργότερα, το γερμανικό συνταγματικό δικαστήριο, λαμβάνοντας υπόψη τις θετικές εξελίξεις στον τομέα προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων σε επίπεδο Κοινότητας, δήλωσε ότι πλέον δεν θα ασκούσε έλεγχο των κοινοτικών μέτρων, όσο το ΔΕΚ εποπτεύει αποτελεσματικά και επαρκώς την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων σε κοινοτικό επίπεδο. Πρόκειται για την απόφαση *Solange II*.²⁵⁵

Επιπλέον, και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων έκρινε στο παρελθόν ότι «η μεταβίβαση εξουσιών από τα κράτη-μέλη της ΕΣΔΑ σε ένα διεθνή οργανισμό τεκμαίρεται μαχητά ότι δεν συνιστά παραβίαση της Σύμβασης, μόνο εάν και εφόσον στο διεθνή αυτό οργανισμό υπάρχει ένα σύστημα αποτελεσματικής και ισοδύναμης με την ΕΣΔΑ προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Ειδάλλως η κάθε περίπτωση παραβίασης ελέγχεται χωριστά».²⁵⁶ Στο ίδιο συμπέρασμα κατέληξε και το

²⁵³ Απόφαση Ιταλικού Συνταγματικού Δικαστηρίου της 27^{ης} Δεκεμβρίου 1973, *Frontini v. Ministero delle Firenze*.

²⁵⁴ Οι αντιδράσεις των εθνικών συνταγματικών δικαστηρίων των κρατών-μελών έθεταν σε κίνδυνο την αρχή της υπεροχής, όπως αυτή θεμελιώθηκε με την ιστορικής σημασίας απόφαση του ΔΕΚ το 1964, *Costa/ENEL*. Έτσι, το ΔΕΚ προσπάθησε να καταστήσει αποτελεσματικότερη την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων εντός της ίδιας της κοινοτικής έννομης τάξης. Με την απόφαση του ΔΕΚ 11/70, *Internationale Handelsgesellschaft*, ο κοινοτικός δικαστής απεφάνθη ότι ο σεβασμός των θεμελιωδών δικαιωμάτων αποτελεί αναπόσπαστο μέρος των γενικών αρχών του δικαίου, εμπνεόμενος από τις κοινές συνταγματικές παραδόσεις των κρατών-μελών, αλλά εξασφαλίζεται μέσα στο πλαίσιο της δομής και των στόχων της Κοινότητας (σκ. 3 και 4). Με την απόφαση του ΔΕΚ 4/73, *Nold*, προσέθεσε στις πηγές έμπνευσής του τις διεθνείς συμβάσεις που αφορούν την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων στις οποίες συνέπραξαν και προσχώρησαν τα κράτη-μέλη (σκ. 13), ενώ με την απόφαση *Hauer* (ΔΕΚ, 44/79), το ΔΕΚ επεσήμανε την ιδιαίτερη σημασία που έχει ανάμεσα σε αυτές η ΕΣΔΑ. / Χριστιανός Β., Κουσκουνά Μ., Παπαδοπούλου Ρ.-Ε. και Περάκης Μ. (2011), «*Το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης μέσα από τη νομολογία*», Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, σελ. 15-17.

²⁵⁵ BVerfG, *Wunche Handelsgesellschaft*, απόφαση της 22 Οκτωβρίου 1986.

²⁵⁶ Περάκης Μ. (2011), «Η ένταξη και εφαρμογή του διεθνούς κανόνα στην έννομη τάξη της ΕΕ», Μελέτες Ευρωπαϊκού Δικαίου, Νομική Βιβλιοθήκη, σελ. 279. / Επιτροπή, προσφυγή υπ' αριθμ. 13258/87, απόφαση της 9^{ης} Φεβρουαρίου 1990, *Melchers & Co κατά Γερμανίας*. Στη συνέχεια η

ΕΔΔΑ με την απόφαση *Matthews κατά Ηνωμένου Βασιλείου*²⁵⁷, ενώ το 2005 με την απόφαση *Bosphorus κατά Ιρλανδίας* διαπίστωσε ότι το σύστημα προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων στην Ένωση είναι «ισοδύναμο» με αυτό της ΕΣΔΑ.²⁵⁸

Η συλλογιστική του δόγματος *Solange* υποστηρίχθηκε και από διάδικους. Οι προσφεύγοντες παρουσίασαν ένα επιχείρημα τύπου *Solange I*, υποστηρίζοντας ότι «εφόσον το δίκαιο των Ηνωμένων Εθνών δεν παρέχει αποτελεσματική προστασία σε όσους προβάλλουν προσβολή θεμελιωδών δικαιωμάτων τους, επιβάλλεται να υπόκεινται σε έλεγχο οι πράξεις που εκδίδει η Κοινότητα προς εφαρμογή ψηφισμάτων του Συμβουλίου Ασφαλείας».²⁵⁹ Από την άλλη πλευρά, η Επιτροπή και οι λοιποί διάδικοι διατύπωσαν ένα επιχείρημα τύπου *Solange II*, επισημαίνοντας ότι «λόγω του σεβασμού που οφείλουν να επιδεικνύουν τα κοινοτικά όργανα προς τα όργανα του ΟΗΕ, το Δικαστήριο θα έπρεπε να παραιτηθεί του ελέγχου της νομιμότητας του προσβαλλόμενου κανονισμού με κριτήριο τα θεμελιώδη δικαιώματα, έστω και αν επιτρέπεται ένας τέτοιος έλεγχος, εφόσον στο πλαίσιο του συστήματος κυρώσεων που θέσπισαν τα Ηνωμένα Έθνη, λαμβανομένης υπόψη της διαδικασίας επανεξετάσεως, μετά, μάλιστα, τις σημαντικές πρόσφατες βελτιώσεις της με σειρά ψηφισμάτων του Συμβουλίου Ασφαλείας, τα θεμελιώδη δικαιώματα προασπίζονται επαρκώς».²⁶⁰

Ο Γενικός Εισαγγελέας, Poiares Maduro, στις προτάσεις του, πρότεινε ξεκάθαρα τη δυνατότητα υιοθέτησης της λύσης τύπου *Solange I*,²⁶¹ ενώ το ΔΕΚ

Επιτροπή κατέληξε στο συμπέρασμα ότι το κοινοτικό δικαιοδοτικό σύστημα παρείχε κατάλληλες εγγυήσεις.

²⁵⁷ ΕΔΔΑ, προσφυγή υπ' αριθμ. 24833/94, απόφαση της 18^{ης} Φεβρουαρίου 1999, *Matthews κατά Ηνωμένου Βασιλείου*.

²⁵⁸ ΕΔΔΑ, προσφυγή υπ' αριθμ. 45036/98, απόφαση της 30^{ης} Ιουνίου 2005, *Bosphorus κατά Ιρλανδίας*.

²⁵⁹ Απόφαση ΔΕΚ, Kadi, σκ. 256 : «Κατά την άποψη του Y. A. Kadi, η διαδικασία επανεξετάσεως ενώπιον της Επιτροπής κυρώσεων, στηριζόμενη στη διπλωματική προστασία, δεν διασφαλίζει προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων ισοδύναμη προς εκείνη που διασφαλίζει η ΕΣΔΑ, κατά τα όσα υπογράμμισε το ΕΔΔΑ στην απόφασή του επί της υποθέσεως *Bosphorus κατά Ιρλανδίας*».

²⁶⁰ Απόφαση ΔΕΚ, Kadi, σκ. 318. Ενώ, σύμφωνα με τη σκ. 319, «Κατά την Επιτροπή, εφόσον, στο πλαίσιο αυτού του συστήματος κυρώσεων, οι ενδιαφερόμενοι ιδιώτες ή οντότητες έχουν επαρκή δυνατότητα να διατυπώσουν την άποψή τους στο πλαίσιο ενός μηχανισμού διοικητικού ελέγχου ενσωματωμένου στο νομικό σύστημα των Ηνωμένων Εθνών, το Δικαστήριο δεν θα έπρεπε να παρέμβει σε καμία περίπτωση».

²⁶¹ Σημείο 54 των προτάσεων του Γενικού Εισαγγελέα επί της υποθέσεως Kadi ενώπιον του ΔΕΚ, σύμφωνα με τον οποίο : «αν υπήρχε σε επίπεδο ΟΗΕ ένας μηχανισμός αποτελεσματικού δικαστικού ελέγχου εκ μέρους ανεξάρτητου δικαστηρίου, θα μπορούσε η Κοινότητα να απαλλαγεί από την υποχρέωση παροχής της δυνατότητας δικαστικού ελέγχου των μέτρων που ελήφθησαν για τη μεταφορά των ψηφισμάτων του ΟΗΕ στην κοινοτική έννομη τάξη. Ένας τέτοιος μηχανισμός δεν υφίσταται επί του παρόντος. Όπως υπογράμμισαν η Επιτροπή και το Συμβούλιο στις παρατηρήσεις τους, η απόφαση διαγραφής ή μη του ονόματος ενός προσώπου από τον κατάλογο των κυρώσεων που καταρτίζουν τα Ηνωμένα Έθνη απόκειται στην απόλυτη διακριτική ευχέρεια της επιτροπής κυρώσεων, η οποία είναι όργανο διπλωματικού χαρακτήρα. Διαπιστώνεται, επομένως, ότι σε επίπεδο ΟΗΕ δεν διασφαλίζεται το

απέριψε το επιχείρημα της *Solange II*. Δεν θεώρησε ότι η διαδικασία επανεξέτασης ενώπιον της επιτροπής κυρώσεων στο πλαίσιο του συστήματος του ΟΗΕ, η οποία κατ' ουσίαν είναι διπλωματικής και διακρατικής φύσεως, παρείχε επαρκή δικαστική προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων, ώστε να μπορούσε να αποδοθεί δικαστική ασυλία των κοινοτικών μέτρων επιβολής κυρώσεων κατ' εφαρμογή ενός ψηφίσματος του Συμβουλίου Ασφαλείας.²⁶² Έτσι, το ΔΕΚ κατέληξε στο συμπέρασμα ότι «τα κοινοτικά όργανα οφείλουν, σύμφωνα με τις αρμοδιότητες που τους έχουν ανατεθεί από τη Συνθήκη ΕΚ, να διασφαλίζουν τον, κατ' αρχήν πλήρη, έλεγχο της νομιμότητας όλων των κοινοτικών πράξεων με κριτήρια τα θεμελιώδη δικαιώματα τα οποία αποτελούν αναπόσπαστο μέρος των γενικών αρχών του κοινοτικού δικαίου, περιλαμβανομένων των κοινοτικών πράξεων οι οποίες, όπως ο προσβαλλόμενος κανονισμός, αποσκοπούν στην εφαρμογή ψηφισμάτων που εξέδωσε το Συμβούλιο Ασφαλείας δυνάμει του κεφαλαίου VII του Χάρτη του ΟΗΕ».²⁶³ Ο όρος «κατ' αρχήν» στη συγκεκριμένη σκέψη του ΔΕΚ φάνηκε να υποδηλώνει πως, εάν η διαδικασία λήψης και επιβολής αποφάσεων του Συμβουλίου Ασφαλείας αλλάξει, παρέχοντας ουσιαστικές εγγυήσεις για την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων, ο κοινοτικός δικαστής δεν θα είναι πια υποχρεωμένος να ελέγχει κάθε κοινοτική πράξη που θα ενσωματώνει κάθε απόφαση του Συμβουλίου Ασφαλείας ξεχωριστά.

Η απόφαση του ΔΕΚ να μη δώσει προτεραιότητα στα μέτρα του Συμβουλίου Ασφαλείας είναι κατανοητή. Το να έδινε προβάδισμα στην πρακτική του Συμβουλίου Ασφαλείας, η οποία στοχεύει σε κυρώσεις κατά προσώπων χωρίς να διαθέτει κατάλληλους μηχανισμούς προστασίας των δικαιωμάτων τους, δίνοντας την εντύπωση ότι θυσιάζει βασικές συνταγματικές εγγυήσεις, αποδεχόμενο την υπεροχή των μέτρων του Συμβουλίου Ασφαλείας, θα σήμαινε οπισθοδρόμηση της σκέψης του. Το ΔΕΚ μόχθησε με ένα συνεχή διάλογο με τα εθνικά συνταγματικά δικαστήρια των κρατών-μελών ώστε να δημιουργήσει ένα σύστημα επαρκούς και αποτελεσματικής προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων σε κοινοτικό επίπεδο. Η απόφαση αυτή του ΔΕΚ καθησύχασε τα εθνικά συνταγματικά δικαστήρια, τα οποία, σε αντίθετη περίπτωση,

δικαίωμα αποτελεσματικού δικαστικού ελέγχου από ανεξάρτητο δικαστικό όργανο. Κατά συνέπεια, δεν μπορούν να απαλλαγούν τα κοινοτικά όργανα από την υποχρέωση να παράσχουν τη δυνατότητα δικαστικού ελέγχου των πράξεων που ελήφθησαν εντός της κοινοτικής έννομης τάξης προς μεταφορά των σχετικών ψηφισμάτων του Συμβουλίου Ασφαλείας».

²⁶² Απόφαση ΔΕΚ, Kadi, σκ. 321-323.

²⁶³ Απόφαση ΔΕΚ, Kadi, σκ. 326.

ενδεχομένως να έπαιρναν και πάλι στα χέρια τους τον έλεγχο σεβασμού των θεμελιωδών δικαιωμάτων.

6.3.2.γ. Ο διάλογος ΔΕΕ και ΕΔΔΑ για την επιβολή περιοριστικών μέτρων

Αναμφισβήτητα, η ιστορία των θεμελιωδών δικαιωμάτων στην ΕΕ είναι κυρίως μια ιστορία αλληλεπίδρασης μεταξύ των δικαστηρίων του Λουξεμβούργου και του Στρασβούργου. Με την πάροδο του χρόνου, ο ενωσιακός δικαστής έχει αυξήσει τη συχνότητα με την οποία παραπέμπει στην ΕΣΔΑ, αλλά και ειδικότερα στη νομολογία του ΕΔΔΑ. Παρά το γεγονός ότι η νομολογία αυτή δεν είναι δεσμευτική ή περιοριστική για το ΔΕΕ, ο δικαστής της Ένωσης έχει επιδείξει ως επί το πλείστον μια συνεπή με τη νομολογία του ΕΔΔΑ ερμηνεία των διατάξεων της Σύμβασης. Αντιστοίχως και το ΕΔΔΑ έχει επιδείξει σεβασμό και διάθεση έμπνευσης από την ερμηνεία του ΔΕΕ.²⁶⁴ Ωστόσο, δεδομένου ότι οι καθοριστικές διαφορές ανάμεσα στα δύο δικαιικά περιβάλλοντα και τους σκοπούς των ιδρυτικών τους Συνθηκών παραμένουν, δεν λείπουν και οι περιπτώσεις που επιλέγουν διαφορετικές ερμηνευτικές οδούς για ορισμένα ευαίσθητα ζητήματα, όπως αυτό της επιβολής περιοριστικών μέτρων κατ' εφαρμογή ενός ψηφίσματος του Συμβουλίου Ασφαλείας.

Το ΔΕΚ με την απόφαση *Kadi I* εξέδωσε μια ρηξικέλευθη απόφαση υποστηρίζοντας ότι οι ενωσιακές πράξεις κυρώσεων υπόκεινται σε πλήρη δικαστικό έλεγχο νομιμότητας με κριτήριο την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων ακόμα και αν αυτές απορρέουν από δεσμευτική απόφαση του Συμβουλίου Ασφαλείας. Το ΕΔΔΑ, μέχρι την έκδοση της απόφασης αυτής από το ΔΕΚ, ήτοι μέχρι το 2008, απέρριπτε τέτοιου είδους προσφυγές, κρίνοντας εαυτό αναρμόδιο να ασκήσει έλεγχο σε πράξη άλλης έννομης τάξης, εν προκειμένω του ΟΗΕ. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η απόφαση *Behrami & Behrami v. France και Saramati v. France, Germany and Norway* του 2007,²⁶⁵ η οποία, μάλιστα, προβλήθηκε και ως επιχείρημα από τους αναιρεσειόντες κατά την επ' ακροατηρίω διαδικασία ενώπιον του ΔΕΚ. Το ΔΕΚ, όμως, διέκρινε την παρούσα κατάσταση από αυτή των *Behrami* και *Saramati* και «*αισθάνθηκε υποχρεωμένο*» να δικαιολογήσει τους λόγους για τους οποίους απέδωσε μικρότερο

²⁶⁴ Περάκης Μ. (2011), «*Η ένταξη και εφαρμογή του διεθνούς κανόνα στην έννομη τάξη της ΕΕ*», Μελέτες Ευρωπαϊκού Δικαίου, Νομική Βιβλιοθήκη, σελ. 232-233. /

²⁶⁵ ΕΔΔΑ, απόφαση της 2ας Μαΐου 2007 επί των υπ' αριθμ. 71412/01 και 78166/01 προσφυγών, *Behrami & Behrami v. France και Saramati v. France, Germany and Norway*.

σεβασμό σε ψήφισμα του Συμβουλίου Ασφαλείας από ότι το ΕΔΔΑ στις προαναφερθείσες υποθέσεις.²⁶⁶

Στις ανωτέρω υποθέσεις ενώπιον του ΕΔΔΑ, το Δικαστήριο κλήθηκε να κρίνει εάν ήταν αρμόδιο *ratio personae* για πράξεις και παραλείψεις των εναγόμενων κρατών που είχαν διαπραχθεί στο όνομα του ΟΗΕ κατά τη διάρκεια της σύγκρουσης στο Κόσοβο.²⁶⁷ Πιο συγκεκριμένα, με την απόφαση 1244 (1999), που υιοθέτησε το Συμβούλιο Ασφαλείας του ΟΗΕ, προβλέφθηκε η εγκατάσταση μιας παρουσίας ασφαλείας (της KFOR) και μιας προσωρινής διοίκησης (της UNMIK) από τα κράτη-μέλη και τις αρμόδιες διεθνείς οργανώσεις υπό την αιγίδα του ΟΗΕ με την ουσιώδη συμμετοχή του NATO στο Κόσοβο για την αποκατάσταση του σοβαρού ανθρωπιστικού προβλήματος που υπήρχε εκεί. Το ΕΔΔΑ στο σκεπτικό του υποστήριξε αφενός, ότι δεν ήταν αρμόδιο να ερμηνεύσει κατά τρόπο αυθεντικό την έννοια και την εμβέλεια των διατάξεων του Χάρτη του ΟΗΕ και αφετέρου, ότι οι επίδικες πράξεις και παραλείψεις ήταν κατ' αρχήν αποδοτέες στον ΟΗΕ, ο οποίος έχει νομική προσωπικότητα διακεκριμένη από αυτή των κρατών-μελών και δεν είναι συμβαλλόμενο μέρος στην ΕΣΔΑ.²⁶⁸ Οι επιχειρήσεις που υλοποιήθηκαν με τις αποφάσεις του Συμβουλίου Ασφαλείας δυνάμει του κεφαλαίου VII του Χάρτη του ΟΗΕ, είναι θεμελιώδεις για την αποστολή του ΟΗΕ, που συνίσταται στη διασφάλιση της διεθνούς ασφάλειας και ειρήνης και στηρίζονται, για να είναι αποτελεσματικές, στις συνεισφορές των κρατών μελών. Συνεπώς, η ΕΣΔΑ δεν θα μπορούσε να ερμηνευθεί κατά τρόπο ώστε να προκαλέσει την υπαγωγή στο έλεγχο του Δικαστηρίου των πράξεων και παραλείψεων των συμβαλλόμενων μερών, οι οποίες καλύπτονται από αποφάσεις του Συμβουλίου Ασφαλείας. Αυτό θα εκλαμβάνονταν ως μια παρέμβαση στην εκπλήρωση μιας κύριας αποστολής του ΟΗΕ στον τομέα αυτό, και, μάλιστα, στην αποτελεσματική διεξαγωγή τέτοιων επιχειρήσεων. Τα διάδικα κράτη δεν ασκούσαν ατομικώς κανέναν έλεγχο και δικαιοδοσία στο Κόσοβο.²⁶⁹ Συνεπώς, το ΕΔΔΑ,

²⁶⁶ Ziegler S. K. (2009), «*Strengthening the Rule of Law, but fragmenting international law: The Kadi decision of the ECJ from the perspective of Human Rights*», Human Rights Law Review, Vol. 9, Issue 2, p. 288-305.

²⁶⁷ Πρόκειται για τη σύγκρουση σερβικών και αλβανικών δυνάμεων του Κόσοβου κατά τη διάρκεια των ετών 1998 και 1999. Τον Ιανουάριο του 1999, το NATO ανακοίνωσε ότι θα προέβαινε σε αεροπορικές επιδρομές πάνω στο έδαφος αυτού που ήταν τότε η Ομόσπονδη Δημοκρατία της Γιουγκοσλαβίας, αν αυτή δεν συμμορφωνόταν στις επιταγές της διεθνούς κοινότητας.

²⁶⁸ ΕΔΔΑ, απόφαση *Behrami & Behrami v. France και Saramati v. France, Germany and Norway*, σκ. 144.

²⁶⁹ ΕΔΔΑ, απόφαση *Behrami & Behrami v. France και Saramati v. France, Germany and Norway*, σκ. 149.

κρίνοντας ότι οι πράξεις ήταν ευθέως καταλογιστέες στον ΟΗΕ, απέρριψε τις προσφυγές. Σε αυτή την κρίσιμη απόφαση, το ΕΔΔΑ απέδωσε ιδιαίτερη σημασία στις εξουσίες που έχουν δοθεί στο Συμβούλιο Ασφαλείας του ΟΗΕ για την επίτευξη του στόχου διατήρησης της διεθνούς ασφάλειας και ειρήνης. Φαίνεται ότι παραδέχτηκε πως ο στόχος αυτός και η μοναδικότητα των Ηνωμένων Εθνών αποτελούν προτεραιότητα ή, τουλάχιστον, υπόκεινται σε μεγάλο βαθμό στους στόχους της ίδιας της ΕΣΔΑ.²⁷⁰

Στην υπόθεση *Kadi I* το ΔΕΚ διαπίστωσε ότι το ζήτημα της αρμοδιότητάς του να αποφανθεί επί του κύρους του προσβαλλόμενου κανονισμού, κατ' εφαρμογήν ψηφίσματος του Συμβουλίου Ασφαλείας, τέθηκε εντός ενός ριζικώς διαφορετικού πλαισίου από την απόφαση του ΕΔΔΑ επί των υποθέσεων *Behrami και Samarati*: αφενός, έκρινε ότι ο νομικός και πραγματικός χαρακτήρας της υποθέσεως ήταν εντελώς διαφορετικός και, αφετέρου, επεσήμανε την «ιδεολογική» αυτονομία της κοινοτικής έννομης τάξης. Η ΕΣΔΑ σχεδιάστηκε για να λειτουργεί κυρίως σαν μια διακρατική συμφωνία, η οποία δημιουργεί υποχρεώσεις μεταξύ των συμβαλλόμενων μερών της σε διεθνές επίπεδο και παρέχει ελάχιστη προστασία.²⁷¹ Αντιθέτως, η Συνθήκη ΕΚ έχει δημιουργήσει μια αυτόνομη έννομη τάξη, μη δυνάμενη να τεθεί εν αμφιβόλω από διεθνή συμφωνία, και παρέχει τόσο στα κράτη όσο και στους ιδιώτες άμεσα δικαιώματα και υποχρεώσεις. Εντός αυτού του αυτοτελούς νομικού συστήματος, ο εκ μέρους του Δικαστηρίου έλεγχος του κύρους όλων των κοινοτικών πράξεων με κριτήριο τα θεμελιώδη δικαιώματα θεωρείται ως έκφραση συνταγματικής εγγυήσεως απορρέουσας από την ίδια την Συνθήκη ΕΚ.²⁷² Το ΔΕΚ στο σκεπτικό του φαίνεται πιο αυστηρό και κάθετο στη δυνατότητα και τα κριτήρια ελέγχου των περιοριστικών μέτρων σε αντίθεση με το ΕΔΔΑ.

Ενώ, λοιπόν, μέχρι τότε, όπως φάνηκε, το ΔΕΚ έδινε σαφές προβάδισμα στα θεμελιώδη δικαιώματα προσώπων που ενέχονται σε τρομοκρατικές ενέργειες και το ΕΔΔΑ φαινόταν άτολμο να ασκήσει έλεγχο σε απόφαση του Συμβουλίου Ασφαλείας,

²⁷⁰ Tridimas T. (2009), «*Terrorism and the ECJ: Empowerment and democracy in the EC legal order*», *European Law Review*, vol. 34 (1), p. 103-126.

²⁷¹ Ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ εκφράζει ρητά ότι η ΕΣΔΑ παρέχει ελάχιστη προστασία – άρθρο 52 παρ. 3 του ΧΘΔ.

²⁷² Απόφαση ΔΕΚ, *Kadi*, σκ. 316-317.

η πλήρης μεταστροφή του δεύτερου έρχεται μόλις το 2012 με την απόφαση *Nada v. Switzerland*.²⁷³

Στην ανωτέρω υπόθεση ενώπιον του ΕΔΔΑ, το Ελβετικό Ομοσπονδιακό Συμβούλιο υιοθέτησε ένα διάταγμα για τη «θέσπιση μέτρων κατά των Ταλιμπάν και των φυσικών και νομικών προσώπων που σχετίζονται με το καθεστώς αυτό» κατ' εφαρμογή των ψηφισμάτων 1267 (1999), 1333 (2000) και 1390 (2002) του Συμβουλίου Ασφαλείας. Το όνομα του κ. Nada είχε προστεθεί τόσο στη λίστα της Επιτροπής Κυρώσεων όσο και στη λίστα που σχετιζόταν με το ανωτέρω ομοσπονδιακό διάταγμα για τους Ταλιμπάν. Ως εκ τούτου του επιβλήθηκαν τα περιοριστικά μέτρα κατάσχεσης των χρημάτων του και απαγόρευσης εισόδου και διέλευσης στην Ελβετία. Ο κ. Nada προσέφυγε ενώπιον του ΕΔΔΑ καταγγέλοντας ότι η προσθήκη στη λίστα, χωρίς καμία αιτιολογία ή χωρίς καμία δυνατότητα να εισακουστεί προηγουμένως η γνώμη του, παραβίασε τις αρχές της απαγόρευσης των διακρίσεων, της ατομικής ελευθερίας, της απόλαυσης των περιουσιακών στοιχείων και της οικονομικής ελευθερίας, σε συνδυασμό με το δικαίωμα ακρόασης και το δικαίωμα σε δίκαιη δίκη. Επιπλέον, υποστήριξε ότι οι κυρώσεις του Συμβουλίου Ασφαλείας αντέβαιναν στον Χάρτη του ΟΗΕ και στους κανόνες διεθνούς αναγκαστικού δικαίου (*ius cogens*) και συνεπώς, η Ελβετία δεν ήταν υποχρεωμένη να τους εφαρμόσει.²⁷⁴ Αντιθέτως, η Ελβετία δήλωσε ότι οι υποχρεώσεις που προκύπτουν από απόφαση του Συμβουλίου Ασφαλείας είναι δεσμευτικές και υπερέχουν έναντι της εθνικής νομοθεσίας των κρατών-μελών αλλά ακόμα και έναντι των υποχρεώσεων που απορρέουν από άλλες διεθνείς συμφωνίες.

Το ΕΔΔΑ παρέπεμψε ευθέως στην απόφαση του ΔΕΚ, *Kadi I*, προκειμένου να διαπιστώσει εάν η εφαρμογή των ψηφισμάτων του Συμβουλίου Ασφαλείας παραβίαζε το θεμελιώδες δικαίωμα περί σεβασμού της ιδιωτικής και οικογενειακής ζωής του προσφεύγοντος λόγω της απαγόρευσης εισόδου ή διέλευσης της Ελβετίας. Ως εκ τούτου, το ΕΔΔΑ εξέτασε τα σχετικά ψηφίσματα, για να διαπιστώσει εάν τα κράτη είχαν κάποια ελευθερία ως προς την εφαρμογή τους και αν επιτρεπόταν στις εθνικές αρχές να λάβουν υπόψη την ιδιαιτερότητα της κατάστασης του προσφεύγοντος. Εφαρμόζοντας *mutatis mutandis* το σκεπτικό του ΔΕΚ,²⁷⁵ κατέληξε ότι η Ελβετία είχε κάποια ελευθερία επιλογής, που ήταν σαφώς περιορισμένη αλλά υπαρκτή, κατά την

²⁷³ ΕΔΔΑ, απόφαση της 12^{ης} Σεπτεμβρίου 2012 επί της υπ' αριθμ. 10593/08 προσφυγής, *Nada v. Switzerland*.

²⁷⁴ ΕΔΔΑ, *Nada v. Switzerland*, σκ. 38.

²⁷⁵ Απόφαση ΔΕΚ, *Kadi*, σκ. 281-300.

εφαρμογή των σχετικών νομικά δεσμευτικών ψηφισμάτων του Συμβουλίου Ασφαλείας του ΟΗΕ.²⁷⁶

Ακόμα και στην πρόσφατη απόφασή του *Al-Dulimi and Montana Management Inc v. Switzerland*,²⁷⁷ το ΕΔΔΑ επιβεβαίωσε και πάλι τη ρηξικέλευθη και τολμηρή απόφαση του ΔΕΚ περί της επιβολής περιοριστικών μέτρων και το αντίκτυπο αυτών στα θεμελιώδη δικαιώματα ατόμων και οντοτήτων. Μετά την πτώση της κυβέρνησης του Σαντάμ Χουσεϊν στο Ιράκ το 2003, το Συμβούλιο Ασφαλείας υιοθέτησε το ψήφισμα 1483 (2003) υποχρεώνοντας τα κράτη-μέλη να δεσμεύσουν περιουσιακά στοιχεία και άλλους οικονομικούς πόρους συγκεκριμένων φυσικών και νομικών προσώπων που συνδέονταν με το προηγούμενο καθεστώς του Ιράκ.²⁷⁸ Η επιτροπή κυρώσεων συνέταξε μια λίστα με άτομα και οντότητες στα οποία έπρεπε να επιβληθούν οι εν λόγω κυρώσεις. Τα ονόματα των προσφευγόντων προστέθηκαν στον κατάλογο της επιτροπής κυρώσεων του ΟΗΕ το 2004 ενώ, λίγο αργότερα, προστέθηκαν και στον κατάλογο προσώπων και οργανώσεων που προσαρτήθηκε στο διάταγμα της Ελβετίας κατά του Ιράκ, όπως τροποποιήθηκε. Το Ελβετικό Ομοσπονδιακό Δικαστήριο αρνήθηκε να εξετάσει τα αιτήματα των προσφευγόντων για διαγραφή τους από τον εθνικό κατάλογο, καθώς, όπως υποστήριξε, η άρνησή του αυτή απέρρεε από την προσπάθεια διασφάλισης της αποτελεσματικής εγχώριας εφαρμογής και τήρησης των υποχρεώσεων που πήγαζαν από το δεσμευτικό ψήφισμα 1483 του Συμβουλίου Ασφαλείας. Το ΕΔΔΑ υποστήριξε ότι από τη στιγμή που δεν προβλέπεται ένα σύστημα επαρκούς δικαστικού ελέγχου της καταχώρισης προσώπων στους καταλόγους επιβολής κυρώσεων σε επίπεδο ΟΗΕ, τα εθνικά Δικαστήρια ήταν υποχρεωμένα να ασκήσουν τον απαιτούμενο έλεγχο, ώστε να εξασφαλιστεί ότι η καταχώριση δεν ήταν αυθαίρετη. Η Ελβετία δεν αρκούσε να προβάλλει μόνο ότι δεσμευόταν απαρέγκλιτα

²⁷⁶ Στην παράγραφο 8 του Ψηφίσματος 1390 (2002) το Συμβούλιο Ασφαλείας «[κάλεσε] όλα τα κράτη μέλη να λάβουν μέτρα για να εφαρμόσουν και να ενισχύσουν μέσω νομοθετικών πράξεων ή διοικητικών μέτρων, όπου αυτό είναι δυνατόν, τα μέτρα που επιβάλλονται σύμφωνα με την εγχώρια νομοθεσία ή τους κανονισμούς κατά των υπηκόων και άλλων φυσικών ή νομικών προσώπων που δραστηριοποιούνται στην επικράτειά τους...». Η φράση «όπου αυτό είναι δυνατόν» έχει ως συνέπεια την παροχή κάποιας ευελιξίας στις εθνικές αρχές όσον αφορά τον τρόπο εφαρμογής του εν λόγω ψηφίσματος. / ΕΔΔΑ, *Nada v. Switzerland*, σκ. 178.

²⁷⁷ ΕΔΔΑ, απόφαση της 21^{ης} Ιουνίου 2016 επί της υπ' αριθμ. 5809/08 προσφυγής, *Al-Dulimi and Montana Management Inc v. Switzerland*.

²⁷⁸ Μετά την εισβολή του Ιράκ στο Κουβέιτ τον Αύγουστο του 1990, το Συμβούλιο Ασφαλείας του ΟΗΕ ενέκρινε σειρά ψηφισμάτων με τα οποία καλούσε τα κράτη μέλη καθώς και τρίτα κράτη να επιβάλουν εμπόριο στο Ιράκ, στους πόρους του Κουβέιτ που κατασχέθηκαν από το Ιράκ και στις αεροπορικές μεταφορές. Τον Αύγουστο του 1990 το ελβετικό ομοσπονδιακό συμβούλιο ενέκρινε ένα διάταγμα οικονομικών μέτρων κατά του Ιράκ. Τον Σεπτέμβριο του 2002 η Ελβετία έγινε μέλος του ΟΗΕ.

από το Ψήφισμα του Συμβουλίου Ασφαλείας, αλλά έπρεπε να παράσχει στους προσφεύγοντες τουλάχιστον μια πραγματική ευκαιρία να προσκομίσουν τα κατάλληλα αποδεικτικά στοιχεία ενώπιον του Ελβετικού ομοσπονδιακού δικαστηρίου, προκειμένου να αποδείξουν ότι η εγγραφή τους στους καταλόγους ήταν αυθαίρετη και να διεκδικήσουν τη διαγραφή τους από αυτούς. Ως εκ τούτου, το ΕΔΔΑ δέχτηκε ότι υπήρξε παραβίαση του άρθρου 6 παρ. 1 της ΕΣΔΑ περί δίκαιης δίκης.

Αδιαμφισβήτητα διακρίνουμε την επιρροή που άσκησε η ιστορικής σημασίας απόφαση του ΔΕΚ *Kadi I* στο σκεπτικό του ΕΔΔΑ, φανερώνοντας, έτσι, μια «δικαιοδοτική αλληλεγγύη» του δεύτερου προς το Δικαστήριο του Λουξεμβούργου. Αυτός ο αλληλοσεβασμός των δύο δικαστηρίων και η διάθεση εμπνευσης του ενός από το άλλο θα συνεχίζεται για όσο διάστημα η ΕΕ δεν προσχωρεί στην ΕΣΔΑ.

6.3.2.δ. Η προστασία των θεμελιωδών ανθρωπίνων δικαιωμάτων

Η προσέγγιση του ΠΕΚ

Το ΠΕΚ έλεγξε τους κοινοτικούς κανονισμούς με κριτήριο τα θεμελιώδη δικαιώματα, και κυρίως το δικαίωμα προστασίας της ιδιοκτησίας και της αρχής της αναλογικότητας, το δικαίωμα ακροάσεως και το δικαίωμα σε αποτελεσματικό δικαστικό έλεγχο.

Δεδομένου ότι το ΠΕΚ κατέληξε στην υπεροχή του Καταστατικού Χάρτη του ΟΗΕ, έκρινε ότι οι αιτιάσεις των προσφευγόντων έπρεπε να εξεταστούν υπό το πρίσμα των απορρεουσών από το *ius cogens* προτύπων καθολικής προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων του ανθρώπου. Χαρακτήρισε, λοιπόν, τα ανωτέρω δικαιώματα ως *ius cogens* του διεθνούς δικαίου και συνεπώς, ως κανόνες अपαρακάμπτους και μη επιδεχόμενους εξαιρέσεων. Έκρινε, όμως, ότι το *ius cogens* απαγορεύει την αυθαίρετη προσβολή τους, ιδίως όταν συντρέχουν σκοποί γενικού συμφέροντος θεμελιώδεις για την Κοινότητα, οι οποίοι επιτάσσουν τον περιορισμό τους.²⁷⁹ Το ΠΕΚ διαπίστωσε ότι κανένα από τα δικαιώματα που επικαλέστηκαν οι αιτούντες δεν είχε παραβιαστεί.

Πιο συγκεκριμένα, όσον αφορά το δικαίωμα ιδιοκτησίας, θεώρησε ότι, εν προκειμένω, δεν υφίστατο τέτοια προσβολή, δεδομένου ότι η δέσμευση κεφαλαίων

²⁷⁹ Παπαδοπούλου Ρ.-Ε. (2009), «Εξυπνες κυρώσεις και κοινοτικό δίκαιο : Ξετυλίγοντας το μίτο της Αριάδνης. Μια συνολική θεώρηση με αφορμή την απόφαση του ΔΕΚ της 3^{ης} Σεπτεμβρίου 2008 στην υπόθεση *Kadi και Al Barakaat*», Εφαρμογές Δημοσίου Δικαίου, Τεύχος Ι, σελ. 21-59.

είχε χαρακτήρα συντηρητικού μέτρου και τα μέτρα αυτά επεδίωκαν «ένα θεμελιώδη για την διεθνή κοινότητα σκοπό γενικού συμφέροντος», ήτοι την καταστολή της διεθνούς τρομοκρατίας και τη διαφύλαξη της ασφάλειας.²⁸⁰ Το ΠΕΚ έδωσε, επίσης, ιδιαίτερη έμφαση στο γεγονός ότι ο προσβαλλόμενος κανονισμός προέβλεπε παρεκκλίσεις και εξαιρέσεις από τη δέσμευση των κεφαλαίων εκείνων που ήταν αναγκαία για την κάλυψη βασικών αναγκών, ιδίως των δαπανών διαβίωσης, καταβολής μισθώματος, ιατρικών δαπανών, φόρων ή συλλογικών υπηρεσιών. Με αυτή, λοιπόν, τη δυνατότητα παρεκκλίσεων από τη δέσμευση κεφαλαίων αποφεύχθηκε οποιαδήποτε απάνθρωπη και εξυτελιστική μεταχείριση των προσώπων που ήταν εγγεγραμμένα στον επίδικο κατάλογο.²⁸¹

Όσον αφορά το δικαίωμα ακροάσεως, αρχικά το ΠΕΚ υπενθύμισε ότι το δικαίωμα αυτό, σύμφωνα με πάγια νομολογία του ΔΕΚ, αποτελεί θεμελιώδη αρχή του κοινοτικού δικαίου και θα πρέπει να διασφαλίζεται.²⁸² Στην συνέχεια, το ΠΕΚ προέβη σε μια διάκριση μεταξύ του δικαιώματος των προσφευγόντων να διατυπώσουν την άποψή τους ενώπιον του Συμβουλίου σχετικά με την έκδοση του επίδικου κανονισμού και του δικαιώματος αυτού ενώπιον της επιτροπής κυρώσεων. Για την πρώτη περίπτωση έκρινε ότι ένα τέτοιο δικαίωμα δεν υφίστατο, αφού το Συμβούλιο δεν διέθετε καμία διακριτική ευχέρεια κατά την εφαρμογή των ψηφισμάτων του Συμβουλίου Ασφαλείας στο εσωτερικό της κοινοτικής έννομης τάξης. Όσον αφορά τη διαδικασία ενώπιον της επιτροπής κυρώσεων, τα άτομα στα οποία είχαν επιβληθεί περιοριστικά μέτρα είχαν τη δυνατότητα να υποβάλλουν στην κυβέρνηση της χώρας όπου κατοικούν ή της χώρας της οποίας είναι υπήκοοι αίτημα επανεξετάσεως με σκοπό τη διαγραφή τους από τον πίνακα. Οι ενδιαφερόμενοι, λοιπόν, εξαρτώντο από τη διπλωματική προστασία που παρείχαν τα κράτη στους υπηκόους τους και δεν παρεχόταν στους ίδιους απευθείας δικαίωμα ακροάσεως ενώπιον της επιτροπής κυρώσεων. Κατά το ΠΕΚ, όμως, αυτός ο περιορισμός του δικαιώματος απευθείας προσωπικής ακροάσεως δεν θεωρείτο ανεπίτρεπτος σε σχέση με τους επιτακτικούς κανόνες διεθνούς δημόσιας τάξης.²⁸³ Συνεπώς, το ΠΕΚ, αφού διαπίστωσε ότι η επιτροπή κυρώσεων είχε λάβει υπόψη «στο μέτρο του δυνατού» τα δικαιώματα άμυνας

²⁸⁰ Απόφαση ΠΕΚ, *Kadi I*, σκ. 247.

²⁸¹ Απόφαση ΠΕΚ, *Kadi I*, σκ. 239-240.

²⁸² Το ΠΕΚ, βέβαια, ενστερνίστηκε την άποψη του Συμβουλίου και της Επιτροπής ότι η νομολογία αυτή διαμορφώθηκε σε τομείς, όπως το δίκαιο ανταγωνισμού, η αντιμετώπιση του ντάμπινγκ και οι κρατικές ενισχύσεις.

²⁸³ Απόφαση ΠΕΚ, *Kadi I*, σκ. 264-268.

των ατόμων που αναγράφονταν στον πίνακά της, κατέληξε ότι δεν παραβιάστηκε το δικαίωμα ακροάσεως των προσφευγόντων.

Τέλος, το ΠΕΚ απέρριψε και τις αιτιάσεις περί προσβολής του δικαιώματος σε αποτελεσματικό έλεγχο. Ειδικότερα, θεώρησε ότι η ελλιπής δικαστική προστασία στο πλαίσιο του διεθνούς δικαίου, υπό την έννοια ότι δεν υπήρχε ένα ανεξάρτητο διεθνές δικαστήριο αρμόδιο για να προσφύγουν οι ενδιαφερόμενοι κατά των περιοριστικών μέτρων που τους είχαν επιβληθεί, δεν αντέβαινε στο *ius cogens*. Κατά το ΠΕΚ, το κενό αυτό μπορούσε να καλυφθεί από τη δυνατότητα που είχαν οι ίδιες οι κυβερνήσεις να κινήσουν τις διαδικασίες επανεξετάσεως οποιοσδήποτε ατομικής περιπτώσεως ενώπιον της επιτροπής κυρώσεων. Ωστόσο, αυτή η «δικαστικοποίηση» της διπλωματικής προστασίας δεν φαίνεται να ανταποκρινόταν στις απαιτήσεις του δικαιώματος δικαστικής προστασίας, όπως επέτασσε το κοινοτικό δίκαιο. Η συλλογιστική του ΠΕΚ δεν είναι καθόλου πειστική ως προς το θέμα αυτό που, ως ένα βαθμό, είναι κατανοητό, δεδομένου ότι δεν ήθελε να θίξει την υπεροχή του διεθνούς δικαίου έναντι του κοινοτικού. Επιτρέπεται, όμως, άραγε κάτι τέτοιο, όταν πρόκειται για παραβίαση θεμελιωδών δικαιωμάτων, που, όπως αναφέραμε και ανωτέρω, είναι κάτι σαν «*σύνταγμα μέσα στο σύνταγμα*» εντός της κοινοτικής έννομης τάξης; Επιπλέον, κατά το ΠΕΚ, το δικαίωμα σε αποτελεσματικό δικαστικό έλεγχο ικανοποιήθηκε από το ίδιο το γεγονός της άσκησης προσφυγής ακυρώσεως κατ' άρθρο 230 ΕΚ στην οποία προέβησαν οι προσφεύγοντες, στο πλαίσιο της οποίας το ΠΕΚ ασκεί «*συνολικό έλεγχο νομιμότητας του προσβαλλόμενου κανονισμού με κριτήριο την τήρηση εκ μέρους των κοινοτικών οργάνων, των κανόνων αρμοδιότητας καθώς και των κανόνων εξωτερικής νομιμότητας και των ουσιωδών τύπων που διέπουν τη δράση τους*».²⁸⁴ Τέλος, το ΠΕΚ υπενθύμισε ότι το δικαίωμα πρόσβασης στη δικαιοσύνη επιδέχεται περιορισμούς σε περιπτώσεις έκτακτου δημοσίου κινδύνου.

Η προσέγγιση του ΔΕΚ

Σε αντίθεση με το ΠΕΚ, το ΔΕΚ υποστήριξε ότι, κατά την εξέταση πράξεων των κοινοτικών οργάνων, ακόμα και αν αντανάκλυσαν προτροπές του Συμβουλίου Ασφαλείας, δεν μπορούσε να αγνοήσει τις θεμελιώδεις αξίες επί των οποίων στηρίζεται η κοινοτική έννομη τάξη και τις οποίες είναι ταγμένο να προασπίζει.

²⁸⁴ Απόφαση ΠΕΚ, *Kadi I*, σκ. 279.

Όσον αφορά το δικαίωμα αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας, το ΔΕΚ υπενθύμισε ότι, κατά πάγια νομολογία του, το δικαίωμα αυτό αποτελεί γενική αρχή του κοινοτικού δικαίου, έχει καθιερωθεί με τα άρθρα 6 και 13 της ΕΣΔΑ και έχει επιβεβαιωθεί με το άρθρο 47 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ, του οποίου οι διατάξεις αποτελούσαν πηγή έμπνευσης, μέχρι και τη Συνθήκη της Λισαβόνας, όπου ο Χάρτης ενσωματώθηκε στο πρωτογενές δίκαιο. Η αρχή της δικαστικής προστασίας απαιτεί από τα κοινοτικά όργανα να ανακοινώνουν στους ενδιαφερόμενους τους λόγους για τους οποίους έχουν συμπεριληφθεί τα ονόματά τους στον επίδικο κατάλογο. Η απαίτηση κοινοποίησης αποτελεί ένα πολύτιμο εργαλείο τόσο για τον ενδιαφερόμενο που μπορεί να υπερασπιστεί τα δικαιώματά του όσο και για το ίδιο το Δικαστήριο, αφού το διευκολύνει στον έλεγχό του. Αναγνώρισε, βέβαια, ότι ούτε το δικαίωμα άμυνας ούτε και το δικαίωμα αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας απαιτούσαν από τις κοινοτικές αρχές να γνωστοποιήσουν στον ενδιαφερόμενο, πριν από την πρώτη εγγραφή του στον κατάλογο των προσώπων στα οποία επιβάλλονταν περιοριστικά μέτρα, τους λόγους εγγραφής του, διότι κάτι τέτοιο θα έθιγε την πρακτική αποτελεσματικότητα των κυρώσεων. Επιπλέον, επιτακτικοί λόγοι αναγόμενοι στην ασφάλεια της Κοινότητας μπορούσαν να εμποδίσουν την κοινοποίηση ορισμένων πληροφοριών στον ενδιαφερόμενο. Ωστόσο, αυτό δεν σήμαινε ότι οι κυρώσεις αυτές θα εξέφευγαν του δικαστικού ελέγχου. Όπως υποστήριξε και ο Γενικός Εισαγγελέας με τις προτάσεις του, ο κοινοτικός δικαστής δεν μπορούσε να «*γυρίσει την πλάτη του*» στις θεμελιώδεις αξίες που όφειλε να προστατεύσει. Έτσι, απέρριψε το επιχείρημα ότι η τρομοκρατία ήταν ένα «*πολιτικό ζήτημα*» ακατάλληλο για δικαστική εκτίμηση.²⁸⁵ Ο κοινοτικός δικαστής όφειλε, λοιπόν, να συγκεράσει αυτές τις αντικρουόμενες επιταγές.

Στο πλαίσιο αυτό, το ΔΕΚ απεφάνθη ότι οι επίμαχοι κανονισμοί εκδόθηκαν κατά κατάφωρη παραβίαση του δικαιώματος ακρόασης και του δικαιώματος σε αποτελεσματικό δικαστικό έλεγχο, επειδή δεν προέβλεπαν διαδικασία γνωστοποίησης στους ενδιαφερομένους των πληροφοριών βάσει των οποίων ενεγράφησαν στη λίστα με τα άτομα που ενέχονται σε τρομοκρατικές πράξεις, ούτε καν σε κάποιο μεταγενέστερο στάδιο της εγγραφής του. Τα αποδεικτικά στοιχεία δεν προσκομίσθηκαν, μάλιστα, ούτε ενώπιον του Δικαστηρίου.²⁸⁶

²⁸⁵ Προτάσεις Γενικού Εισαγγελέα P. Maduro, σημ. 45 και 46.

²⁸⁶ Απόφαση ΔΕΚ, Kadi I, σκ. 342-344 και 352.

Όσον αφορά τον έλεγχο παραβίασης του δικαιώματος της ιδιοκτησίας, το ΔΕΚ στη συλλογιστική του υπενθύμισε τη σχετική νομολογία του, αλλά παρέπεμψε και στην ΕΣΔΑ, και πιο συγκεκριμένα στο άρθρο 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου, καθώς, επίσης, και στη νομολογία του ΕΔΔΑ που το ερμηνεύει.

Το ΔΕΚ υπενθύμισε ότι το δικαίωμα αυτό δεν συνιστά απόλυτο προνόμιο αλλά θα πρέπει να λαμβάνεται υπόψη «σε σχέση με τη λειτουργία του εντός της κοινωνίας». Η άσκησή του μπορεί να περιοριστεί υπό δύο προϋποθέσεις. Οι περιορισμοί αυτοί θα πρέπει, αφενός να υπαγορεύονται από σκοπούς γενικού συμφέροντος και, αφετέρου, να μην συνιστούν υπέρμετρη και ανεπίτρεπτη παρέμβαση δυνάμενη να θίξει την ίδια την ουσία του δικαιώματος της ιδιοκτησίας.

Στο πλαίσιο αυτό, και παραπέμποντας και στην απόφασή του επί της υποθέσεως *Bosphorus*,²⁸⁷ ο κοινοτικός δικαστής έκρινε ότι το μέτρο δέσμευσης κεφαλαίων προσώπων που συνδέονταν με τον Οσάμα Μπιν Λάντεν «δεν μπορούσε να θεωρηθεί καθεαυτό ως δυσανάλογο προς έναν τόσο θεμελιώδη για τη διεθνή κοινότητα σκοπό γενικού συμφέροντος που συνίστατο στην με κάθε μέσο αντιμετώπιση των απειλών της διεθνούς ειρήνης και ασφάλειας που οφείλονταν σε τρομοκρατικές πράξεις».²⁸⁸

Στην προκειμένη περίπτωση, το ΔΕΚ έκρινε ότι η επιβολή δέσμευσης κεφαλαίων δεν συνιστούσε -καταρχήν- αδικαιολόγητο περιορισμό του δικαιώματος της ιδιοκτησίας, αφού ο επίδικος κανονισμός δεν εφαρμοζόταν σε κεφάλαια αναγκαία για την κάλυψη βιοποριστικών αναγκών. Ωστόσο, όσον αφορά τους προσφεύγοντες, το ΔΕΚ διαπίστωσε ότι ο προσβαλλόμενος κανονισμός παραβίασε το δικαίωμα ιδιοκτησίας, αφού ο περιορισμός του ήταν αδικαιολόγητος, αφενός λόγω της γενικής ισχύος και της διάρκειας της δεσμεύσεως των κεφαλαίων και, αφετέρου, επειδή εκδόθηκε κατά παράβαση των δικαιωμάτων άμυνας και δικαστικής προστασίας των προσφευγόντων.

Το ΔΕΚ προέβη σε μια ευρεία ερμηνεία του πεδίου προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων χωρίς να δώσει προτεραιότητα στους κανόνες ασφάλειας και καταπολέμησης της τρομοκρατίας που υιοθετούνται από το Συμβούλιο Ασφαλείας, επί

²⁸⁷ Απόφαση ΔΕΚ της 30^{ης} Ιουλίου 1996 επί της υποθέσεως C-84/95, *Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret AS και Minister for Transport, Energy and Communications etc*, σκ. 26.

²⁸⁸ Παπαδοπούλου Ρ.-Ε. (2009), «Έξυπνες κυρώσεις και κοινοτικό δίκαιο : Ξετυλίγοντας το μίτο της Αριάδνης. Μια συνολική θεώρηση με αφορμή την απόφαση του ΔΕΚ της 3^{ης} Σεπτεμβρίου 2008 στην υπόθεση *Kadi και Al Barakaat*», Εφαρμογές Δημοσίου Δικαίου, Τεύχος Ι, σελ. 21-59.

της οποίας βασίστηκε ατυχώς το ΠΕΚ. Το ΔΕΚ, κηρύσσοντας ασυμβίβαστο τον προσβαλλόμενο κανονισμό με τα θεμελιώδη δικαιώματα του ανθρώπου, επιβεβαιώνει πως η Ένωση δεν επικεντρώνεται αποκλειστικά στην κοινή αγορά και στις ελευθερίες της αλλά είναι ταυτόχρονα και μια Ένωση δικαίου, που μάχεται για τον πλήρη σεβασμό των δικαιωμάτων των πολιτών της.²⁸⁹

6.3.3. Η συνέχεια : *Kadi II*

Η διαδικασία ενώπιον του Γενικού Δικαστηρίου

Τον Οκτώβριο του 2008, η Επιτροπή κοινοποίησε στον Kadi την περίληψη των λόγων που της παρασχέθηκαν από την Επιτροπή κυρώσεων του ΟΗΕ, επί τη βάση της οποίας του γνωστοποίησε ότι είχε την πρόθεση να εκδώσει νομοθετική πράξη για τη διατήρηση της εγγραφής του στον κατάλογο. Του έδωσε την ευκαιρία, μάλιστα, να διατυπώσει τις παρατηρήσεις του επί των λόγων αυτών. Εκτός αυτής της περίληψης, κανένα άλλο αποδεικτικό στοιχείο δεν δόθηκε ούτε στην Επιτροπή ούτε στον Kadi. Έπειτα, η Επιτροπή εξέδωσε τον κανονισμό 1190/2008 (*εφεξής: προσβαλλόμενος κανονισμός*), με τον οποίο διατήρησε σε ισχύ τη δέσμευση κεφαλαίων του Kadi. Ο Kadi άσκησε προσφυγή ενώπιον του Γενικού Δικαστηρίου (πρώην ΠΕΚ), αιτούμενος την ακύρωση του προσβαλλόμενου κανονισμού στο μέτρο που τον αφορούσε, επικαλούμενος προσβολή των δικαιωμάτων άμυνας και του δικαιώματος επί αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας, παράβαση υποχρέωσης αιτιολογήσεως κατά το άρθρο 253 ΕΚ καθώς και παραβίαση της αρχής της αναλογικότητας.

Το Γενικό Δικαστήριο στην παρούσα υπόθεση ασχολήθηκε με την έκταση και την ένταση του δικαστικού ελέγχου νομιμότητας του προσβαλλόμενου κανονισμού.²⁹⁰ Το Δικαστήριο όφειλε να διασφαλίσει εν προκειμένω πλήρη έλεγχο της νομιμότητας του κανονισμού από πλευράς των θεμελιωδών δικαιωμάτων, χωρίς να αναγνωρίσει υπέρ του εν λόγω κανονισμού καμία δικαστική ασυλία με το αιτιολογικό ότι αποσκοπούσε στην εφαρμογή ψηφισμάτων εκδοθέντων από το Συμβούλιο

²⁸⁹ Payandeh M. & Sauer H. (2009), «*European Union: UN sanctions and EU fundamental rights*», *International Journal of Constitutional Law*, Vol. 7, Issue 2, p. 306-315.

²⁹⁰ Αναφορικά με το προσήκον επίπεδο ελέγχου νομιμότητας του προσβαλλόμενου κανονισμού, ο προσφεύγων υποστήριξε ότι το Γενικό Δικαστήριο θα πρέπει να προβεί σε έναν «ενδελεχή και αυστηρό δικαστικό έλεγχο». Αντιθέτως, η Επιτροπή υποστηρίζει ότι η Κοινότητα δεν μπορεί να υποκαταστήσει με τη δική της εκτίμηση την εκτίμηση της επιτροπής κυρώσεων. Άλλωστε, η Επιτροπή θεωρεί ότι ανακοινώνοντας στον Kadi τους λόγους της εγγραφής του στον κατάλογο, η Κοινότητα του έδωσε τη δυνατότητα να διατυπώσει την άποψή του προς αντίκρουση των ισχυρισμών ότι έχει σχέση με τη διεθνή τρομοκρατία.

Ασφαλείας.²⁹¹ Αυτό, μάλιστα, έπρεπε να ισχύει για όσο χρονικό διάστημα οι διαδικασίες επανεξετάσεως ενώπιον της επιτροπής κυρώσεων δεν παρείχαν τις εγγυήσεις μιας αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας. Για να είναι αποτελεσματικός ο έλεγχος, ο κοινοτικός δικαστής θα έπρεπε εμμέσως να ελέγξει τις επί της ουσίας εκτιμήσεις στις οποίες προέβη η ίδια η επιτροπή κυρώσεων αλλά και τα στοιχεία επί των οποίων στηρίζονταν οι εκτιμήσεις αυτές. Αυτό δικαιολογείται καθώς, όπως πολλές φορές έχουμε αναφέρει, τα επίμαχα μέτρα είναι ιδιαίτερος καταπιεστικά και θίγουν αισθητά και κατά μόνιμο τρόπο τα θεμελιώδη δικαιώματα του προσφεύγοντος, ο οποίος, επί περίπου μια δεκαετία, βρίσκεται υπό ένα καθεστώς επ' αόριστον δέσμευσης των περιουσιακών του στοιχείων.²⁹² Συνεπώς, ο πλήρης δικαστικός έλεγχος είχε ως αντικείμενο και όλα τα αποδεικτικά και πληροφοριακά στοιχεία επί των οποίων στηρίζονταν οι εκτιμήσεις που διατυπώθηκαν στην προσβαλλόμενη πράξη.

Το Γενικό Δικαστήριο δεν φάνηκε να πείστηκε από τα επιχειρήματα και τις εξηγήσεις που διατύπωσαν το Συμβούλιο και η Επιτροπή και, ως εκ τούτου, έκρινε ότι τα δικαιώματα άμυνας του προσφεύγοντος έγιναν «σεβαστά» μόνο καθαρά τυπικώς και φαινομενικώς, δεδομένου ότι η Επιτροπή θεώρησε ότι δεσμευόταν αυστηρά από τις εκτιμήσεις της επιτροπής κυρώσεων και ουδέποτε προχώρησε σε αμφισβήτησή τους.²⁹³ Το εν λόγω θεσμικό όργανο δεν έλαβε δεόντως την άποψη που εξέφρασε ο προσφεύγων και δεν του έδωσε τη δυνατότητα να υποστηρίξει λυσιτελώς την άποψή του. Ο Kadi δεν είχε καμία πρόσβαση στα αποδεικτικά στοιχεία που λήφθηκαν υπόψη σε βάρος του. Ειδικότερα, η Επιτροπή αρνήθηκε να παράσχει τέτοια δυνατότητα στον προσφεύγοντα παρά το ρητό αίτημά του και δεν στάθμισε καθόλου τα συμφέροντά του σε σχέση με την ανάγκη προστασίας της εμπιστευτικότητας των πληροφοριών. Η ανεπάρκεια των πληροφοριών στέρησε από τον προσφεύγοντα τη δυνατότητα να αντικρούσει αποτελεσματικά τις εις βάρος του κατηγορίες. Η πράξη αυτή της Επιτροπής ήρθε σε ευθεία αντίθεση όχι μόνο με τη νομολογία των δικαιοδοτικών οργάνων της ΕΕ, αλλά και με τη νομολογία του ΕΔΔΑ, αφού, όπως, αυτό έκρινε και στην απόφασή του *A and others κατά Ηνωμένου Βασιλείου*, σύμφωνα με το άρθρο 5

²⁹¹ Απόφαση Γενικού Δικαστηρίου, Kadi II, σκ. 126.

²⁹² Το UK Supreme Court, μάλιστα, στην απόφασή του Ahmed, έκρινε ότι τα πρόσωπα επί των οποίων επιβάλλονται οικονομικές κυρώσεις είναι στην πράξη «αιχμάλωτοι» των κρατικών αρχών. Οι συνέπειες δεσμεύσεως των κεφαλαίων είναι αφόρητες τόσο για τους ίδιους όσο και για τις οικογένειές τους.

²⁹³ Απόφαση Γενικού Δικαστηρίου, Kadi II, σκ. 171.

παρ. 4 της ΕΣΔΑ, «θα πρέπει να παρέχεται η ευκαιρία σε ένα πρόσωπο, που κατηγορείται ότι διέπραξε ένα αδίκημα, να αμφισβητήσει λυσιτελώς τους εναντίον του ισχυρισμούς, πράγμα το οποίο προϋποθέτει την γνωστοποίηση όλων των ενοχοποιητικών στοιχείων». Ακόμα και όταν επιβάλλονται περιορισμοί στο δικαίωμα γνωστοποίησης για λόγους δημοσίου συμφέροντος και ασφάλειας, αυτοί θα πρέπει να μην παραβιάζουν κατάφωρα το δικαίωμα του προσώπου, που ενέχεται σε κάποιο αδίκημα, στη διατύπωση των απόψεών του. Εφόσον, λοιπόν, δεν επετράπη στον Kadi η παραμικρή πρόσβαση στις πληροφορίες και στα αποδεικτικά στοιχεία, παραβιάστηκαν και πάλι τόσο το δικαίωμα άμυνάς του όσο και το δικαίωμα αποτελεσματικής δικαστικής του προστασίας. Όπως και στην Kadi I, έτσι και εδώ, ο προσβαλλόμενος κανονισμός περιόρισε αδικαιολόγητα και το δικαίωμα ιδιοκτησίας του προσφεύγοντος, αφού δεν τηρήθηκε η αρχή της αναλογικότητας. Κατόπιν των ανωτέρω, το Γενικό Δικαστήριο ακύρωσε τον κανονισμό 1190/2008 της Επιτροπής.

Το Γενικό Δικαστήριο, παρά το γεγονός ότι συμμορφώθηκε με το σκεπτικό του ΔΕΚ επί της απόφασης Kadi I, δεχόμενο ότι οι ενωσιακές πράξεις εφαρμογής των ψηφισμάτων του Συμβουλίου Ασφαλείας δεν περιβάλλονταν με «ασυλία» δικαστικού ελέγχου από τα δικαστήρια της ΕΕ, εξέφρασε διακριτικά τη διαφωνία του με αυτό. Ειδικότερα, κατά το Γενικό Δικαστήριο, «εκφράστηκαν ορισμένες αμφιβολίες, στους νομικούς κύκλους, ως προς το κατά πόσο συμβιβάζεται πλήρως η απόφαση Kadi του ΔΕΚ, αφενός με το διεθνές δίκαιο και, αφετέρου, με τις Συνθήκες ΕΚ και ΕΕ».²⁹⁴ Παρά το γεγονός ότι το ΔΕΚ έκρινε ότι «δεν εναπόκειται στον κοινοτικό δικαστή να ελέγξει τη νομιμότητα ψηφίσματος του Συμβουλίου Ασφαλείας εκδοθέντος δύναμει του κεφαλαίου VII του Χάρτη του ΟΗΕ», εντούτοις, «ο έλεγχος νομιμότητας μιας κοινοτικής πράξης που περιορίζεται στην εφαρμογή, σε κοινοτικό επίπεδο, ενός τέτοιου ψηφίσματος μη αφήνοντας κανένα περιθώριο προς τούτο ισοδυναμεί αναγκαστικά με έλεγχο, από πλευράς των κανόνων και αρχών της κοινοτικής έννομης τάξης, της νομιμότητας του εφαρμοζομένου κατά τον τρόπο αυτόν ψηφίσματος».²⁹⁵

Η διαδικασία ενώπιον του ΔΕΕ

Η Επιτροπή άσκησε αναίρεση επί της ανωτέρω απόφασης του Γενικού Δικαστηρίου προβάλλοντας 3 λόγους: πλάνη περί το δίκαιο σχετιζόμενη με το ότι η ανααιρεσιβαλλόμενη απόφαση δεν αναγνώρισε δικαστική ασυλία υπέρ του

²⁹⁴ Απόφαση Γενικού Δικαστηρίου, Kadi II, σκ. 115.

²⁹⁵ Απόφαση Γενικού Δικαστηρίου, Kadi II, σκ. 116.

προσβαλλόμενου κανονισμού, πλάνη περί το δίκαιο σχετικά με το βαθμό εντάσεως του δικαστικού ελέγχου και σφάλματα στα οποία υπέπεσε το Γενικό Δικαστήριο όσον αφορά την προσβολή των δικαιωμάτων του Kadi.

Το ΔΕΕ επέμεινε στην ορθότητα της απόφασης Kadi I, υποστηρίζοντας ότι ο δικαστικός έλεγχος νομιμότητας όλων των πράξεων της ΕΕ, ακόμα και αυτών που έχουν θέσει σε εφαρμογή πράξεις διεθνούς δικαίου, υπό το πρίσμα των θεμελιωδών δικαιωμάτων, αντιπροσωπεύει τη συνταγματική εγγύηση σε μια Ένωση δικαίου. Άλλωστε, η μη αναγνώριση δικαστικής ασυλίας υπέρ ενός ενωσιακού κανονισμού, που θέτει σε εφαρμογή περιοριστικά μέτρα που αποφασίστηκαν σε διεθνές επίπεδο, έχει παγιωθεί νομολογιακά και με πληθώρα μεταγενέστερων της Kadi I αποφάσεων, μεταξύ των οποίων και οι αποφάσεις *Hassan και Ayadi κατά Συμβουλίου και Επιτροπής*²⁹⁶ και *Bank Melli Iran κατά Συμβουλίου*²⁹⁷. Συνεπώς, κατά το ΔΕΕ είναι ξεκάθαρο πως, πλέον, δεν τίθεται θέμα αμφισβήτησης της δυνατότητας δικαστικού ελέγχου. Η συζήτηση, λοιπόν, μεταφέρθηκε στον τρόπο άσκησης αυτού του ελέγχου, ήτοι στην ένταση και την έκτασή του.

Ο σεβασμός που οφείλει η ΕΕ στους δεσμευτικούς κανόνες του διεθνούς δικαίου δεν πρέπει να συνεπάγεται δικαστική ασυλία της προσβαλλόμενης απόφασης, αλλά προσαρμογή του διενεργούμενου δικαστικού ελέγχου. Αντίθετη λύση θα αποτελούσε καθαρή οπισθοχώρηση σε σχέση με την πάγια νομολογία του ΔΕΕ που αποσκοπεί στη διασφάλιση γενικευμένης προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων, όταν μια πράξη υποβάλλεται στην εκτίμησή του.²⁹⁸

Το ΔΕΕ έκρινε ότι, εάν η αρμόδια αρχή της ΕΕ δεν μπορούσε να παράσχει ενώπιον των δικαιοδοτικών οργάνων της ΕΕ όλες τις πληροφορίες και τα αποδεικτικά στοιχεία που τεκμηριώναν τους λόγους που επικαλέστηκε κατά του ατόμου, τότε εναπόκειτο στο ίδιο το Δικαστήριο να στηριχθεί στα στοιχεία εκείνα μόνο που του είχαν γνωστοποιηθεί. Αν τα στοιχεία αυτά δεν του επέτρεπαν τη διαπίστωση του

²⁹⁶ Αποφάσεις ΔΕΕ της 3^{ης} Δεκεμβρίου 2009, C-399/06 και C-403/06, *Hassan και Ayadi κατά Συμβουλίου και Επιτροπής*.

²⁹⁷ Απόφαση ΔΕΕ της 16^{ης} Νοεμβρίου 2009, C-548/09, *Bank Melli Iran κατά Συμβουλίου*. /Ειδικότερα, η σκ. 105 της απόφασης ορίζει ότι «στηριζόμενη στην απόφαση Kadi, χωρίς να αμφισβητείται η υπεροχή ενός ψηφίσματος του Συμβουλίου Ασφαλείας σε επίπεδο διεθνούς δικαίου, ο σεβασμός που επιβάλλεται να επιδεικνύουν τα όργανα της ΕΕ έναντι των οργάνων του ΟΗΕ δεν μπορεί να συνεπάγεται την απουσία ελέγχου της νομιμότητας της πράξεως της ΕΕ με κριτήρια τα θεμελιώδη δικαιώματα τα οποία αποτελούν αναπόσπαστο μέρος των γενικών αρχών του δικαίου της ΕΕ».

²⁹⁸ Προτάσεις Γενικού Εισαγγελέα Yves Bot επί των υποθέσεων C-584/10, C-593/10 και C-595/10, της 19^{ης} Μαρτίου 2013, *Kadi II*, σκ. 50-51.

βασίμου ενός λόγου, τότε ο δικαστής της ΕΕ απέρριπτε τον λόγο αυτό ως έρεισμα της αποφάσεως περί εγγραφής ή περί διατηρήσεως της εν λόγω εγγραφής.²⁹⁹ Αν, αντιθέτως, η αρμόδια αρχή της ΕΕ προσκόμιζε κρίσιμες πληροφορίες ή αποδεικτικά στοιχεία, ο δικαστής της ΕΕ έπρεπε να εξακριβώσει την ακρίβεια των πραγματικών περιστατικών που προβάλλονται σε σχέση με τα στοιχεία αυτά και να εκτιμήσει την αποδεικτική τους δύναμη υπό το φως και των παρατηρήσεων που τυχόν υπέβαλε το οικείο πρόσωπο.

Επιβεβαιώθηκε η κρίση του Γενικού Δικαστηρίου ότι, πράγματι, επιτακτικοί λόγοι αναγόμενοι στην ασφάλεια της ΕΕ και των κρατών-μελών της μπορούσαν να αντιτίθενται στην κοινοποίηση ορισμένων πληροφοριών στο οικείο πρόσωπο. Ωστόσο, εναπόκειτο στον ίδιο τον δικαστή της Ένωσης, στον οποίο δεν μπορούσε να αντιταχθεί το απόρρητο και η εμπιστευτικότητα των πληροφοριών ή αποδεικτικών στοιχείων, να ελέγξει το βάσιμο των λόγων που προέβαλε η εν λόγω αρχή για να αντιταχθεί σε μια τέτοια κοινοποίηση. Εάν οι λόγοι αυτοί δεν απαγόρευαν τη γνωστοποίηση, το δικαστήριο θα προέβαινε στην εξέταση της νομιμότητας της προσβαλλόμενης πράξης αποκλειστικώς βάσει των στοιχείων που κοινοποιήθηκαν και μπορούσε να ακυρώσει την προσβαλλόμενη απόφαση. Αντιθέτως, εάν αποδεικνυόταν ότι οι λόγοι αντιτίθεντο πράγματι στην κοινοποίηση, απαιτείτο η κατάλληλη στάθμιση των απαιτήσεων που συνδέονταν με το δικαίωμα επί αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας και την τήρηση της αρχής της εκατέρωθεν ακροάσεως, με εκείνες που απέρρεαν από την ασφάλεια της ΕΕ.³⁰⁰ Για τους σκοπούς μιας τέτοιας σταθμίσεως μια λύση θα μπορούσε να ήταν η κοινοποίηση περίληψης του περιεχομένου των σχετικών πληροφοριών. Παρόλα αυτά, εναπόκειτο και πάλι στον δικαστή της Ένωσης να κρίνει κατά πόσο η έλλειψη γνωστοποίησης τέτοιων εμπιστευτικών πληροφοριών μπορούσε να επηρεάσει την αποδεικτική τους δύναμη.

Το ΔΕΕ διευκρίνισε ότι, αν, στο πλαίσιο του ελέγχου νομιμότητας της προσβαλλόμενης απόφασης, ο δικαστής της ΕΕ έκρινε ότι, έστω και ένας από τους λόγους που περιλαμβάνονταν στην αιτιολογική έκθεση της επιτροπής κυρώσεων ήταν επαρκώς ακριβής και τεκμηριωμένος και ότι συνιστούσε επαρκές έρεισμα για να

²⁹⁹ Απόφαση ΔΕΕ, *Kadi II*, σκ. 123.

³⁰⁰ Απόφαση ΔΕΕ, *Kadi II*, σκ. 126-127.

στηρίζει την απόφαση αυτή, το γεγονός ότι άλλοι λόγοι δεν συνιστούσαν επαρκές έρεισμα, δεν μπορούσε να δικαιολογήσει την ακύρωση της εν λόγω απόφασης.³⁰¹

Συνεπώς, το ΔΕΕ απέρριψε την άποψη που διατύπωσε ο Γενικός Εισαγγελέας, Yves Bot, με τις προτάσεις του, ότι το Δικαστήριο θα έπρεπε να διεξάγει έναν «περιορισμένο» έλεγχο στις περιπτώσεις που αφορούσαν κυρώσεις που επιβάλλονται από τον ΟΗΕ κατά των τρομοκρατών. Πιο συγκεκριμένα, ο Γενικός Εισαγγελέας εκφράστηκε υπέρ ενός κανονικού ελέγχου της εξωτερικής νομιμότητας³⁰² και ενός περιορισμένου ελέγχου της εσωτερικής νομιμότητας³⁰³ των πράξεων της ΕΕ που θέτουν σε εφαρμογή ψηφίσματα του Συμβουλίου Ασφαλείας, τονίζοντας ότι «δεν θα πρέπει να καταστεί άνευ ουσίας η κύρια ευθύνη του οργάνου του Συμβουλίου Ασφαλείας για τη διατήρηση, σε παγκόσμια κλίμακα, της ειρήνης και της ασφάλειας, ούτε να καταστεί η ΕΕ δευτεροβάθμιο όργανο ή όργανο επανεξέτασης των αποφάσεων που έχει λάβει η επιτροπή κυρώσεων».³⁰⁴ Επιπλέον, ο Γενικός Εισαγγελέας στήριξε την άποψή του αυτή και στο γεγονός ότι από το 2009 σημειώθηκαν βελτιώσεις στη διαδικασία ενώπιον της επιτροπής κυρώσεων με τη δημιουργία της θέσης του διαμεσολαβητή, ο οποίος συλλέγει πληροφορίες και συντάσσει εκθέσεις προς την επιτροπή κυρώσεων. Το ΔΕΕ, ωστόσο, θεώρησε ότι αυτές οι βελτιώσεις δεν ήταν επαρκείς για να περιορίσουν τον δικαστικό έλεγχο σε επίπεδο ΕΕ.

Το ΔΕΕ έκρινε, εν αντιθέσει με το Γενικό Δικαστήριο, ότι η πλειονότητα των λόγων που ελήφθησαν υπόψη κατά του Kadı ήταν επαρκώς ακριβείς και συγκεκριμένοι, ώστε κατέστη δυνατή η επωφελής άσκηση των δικαιωμάτων άμυνάς του και ο έλεγχος της νομιμότητας της προσβαλλόμενης πράξης. Συνεπώς, το Γενικό Δικαστήριο πράγματι υπέπεσε σε πλάνη περί το δίκαιο κατά την ερμηνεία των δικαιωμάτων του Kadı, αλλά απεφάνθη ότι ο προσβαλλόμενος κανονισμός έπρεπε να ακυρωθεί. Απέρριψε τις αιτήσεις αναιρέσεως τελικά, διότι έκρινε ότι το διατακτικό της

³⁰¹ Απόφαση ΔΕΕ, *Kadi II*, σκ. 130.

³⁰² Ο δικαστής οφείλει να ελέγξει αυστηρά αν η πράξη αυτή εκδόθηκε στο πλαίσιο διαδικασίας στην οποία έγιναν σεβαστά τα δικαιώματα άμυνας. Οφείλει να ελέγξει αν γνωστοποιήθηκε στον ενδιαφερόμενο η αιτιολογία της εγγραφής, αν η αιτιολογία αυτή είναι επαρκής για να του παρασχεθεί η δυνατότητα να αμυνθεί επωφελώς, αν αυτός μπόρεσε να υποβάλει τις παρατηρήσεις του στην Επιτροπή και αν αυτή τις έλαβε επαρκώς υπόψη.

³⁰³ Πρόκειται για τον έλεγχο της υπάρξεως πρόδηλης πλάνης. Αφορά, ειδικότερα, τον έλεγχο της ακρίβειας των πραγματικών περιστατικών και αν αυτά είναι ικανά να επιφέρουν την ακύρωση της πράξεως εφαρμογής.

³⁰⁴ Προτάσεις Γενικού Εισαγγελέα Yves Bot επί των υποθέσεων C-584/10, C-593/10 και C-595/10, της 19^{ης} Μαρτίου 2013, *Kadi II*, σκ. 71./ Επιπλέον, ο Γενικός Εισαγγελέας εκτίμησε ότι ο δικαστής της ΕΕ θα πρέπει να μεριμνά απλώς ώστε μια εγγραφή στο πλαίσιο της ΕΕ να μη στηρίζεται σε αιτιολογική έκθεση προδήλως ανεπαρκής ή εσφαλμένη.

πρωτόδικης απόφασης μπορούσε να θεωρηθεί βάσιμο για νομικούς λόγους, πέρα από εκείνους που είχε διατυπώσει το Γενικό Δικαστήριο, καθώς δεν υπήρχαν πληροφορίες ή αποδεικτικά στοιχεία που θα μπορούσαν να τεκμηριώσουν τους λόγους για το πάγωμα των περιουσιακών στοιχείων του Kadi.

Η απόφαση του Δικαστηρίου στην υπόθεση Kadi II ρίχνει νέο φως στο επίπεδο της έντασης του δικαστικού ελέγχου της πραγματικής πλάνης σε υποθέσεις θεμελιωδών δικαιωμάτων των ατόμων που ενέχονται σε τρομοκρατικές πράξεις. Η αποτίμηση και αυτής της αναιρετικής απόφασης είναι θετική, αφού, εν όψει της συνεχώς αυξανόμενης εμπλοκής της Ένωσης στον κυρωτικό μηχανισμό, το ΔΕΕ αποκτά έναν σταθερό προσανατολισμό στο ζήτημα του δικαστικού ελέγχου, ο οποίος συνδέεται άμεσα με απαράβατους κανόνες συνταγματικής φύσεως.³⁰⁵ Επιπλέον, το γεγονός ότι το Συμβούλιο Ασφαλείας προέβη σε αλλαγές το 2009 στο καθεστώς των κυρώσεων είναι ίσως η πιο πειστική απόδειξη υπέρ της ορθότητας του νομικού συλλογισμού του Δικαστηρίου της Ένωσης. Το επόμενο βήμα θα είναι ο ΟΗΕ να κινηθεί προς την κατεύθυνση της «δικαιοποίησης» του συστήματος λήψης των αποφάσεων του Συμβουλίου Ασφαλείας, ενδεχομένως με την αναγνώριση δυνατότητας ελέγχου αυτών από ένα ανεξάρτητο δικαιοδοτικό όργανο.³⁰⁶ Η κίνηση αυτή σίγουρα θα αποτελέσει ένα έναυσμα για μεγαλύτερη νομιμοποίηση των αποφάσεων βάσει των οποίων εφαρμόζονται επαχθή και δυσβάσταχτα μέτρα σε φυσικά πρόσωπα.

Με την απόφαση Kadi II η μακρά ιστορία του ατόμου αυτού έλαβε πιθανότητα τέλος, αφού, πλέον, έχει διαγραφεί από τον κατάλογο του Συμβουλίου Ασφαλείας.

³⁰⁵ Μπαξεβάνης Χ., Ειδικός επιστήμονας στο Δημοκρίτειο Πανεπιστήμιο Θράκης, (2013) «Ο δικαστικός έλεγχος των πράξεων του Συμβουλίου Ασφαλείας στο επίκεντρο (ζανά) του Δικαστή της Ένωσης: μια συνολική θεώρηση με αφορμή την απόφαση του ΔΕΕ της 18^{ης} Ιουλίου 2013 στις συνεκδικαζόμενες υποθέσεις C-584/10, C-593/10 και C-595/10 Επιτροπή, Συμβούλιο και Ηνωμένο Βασίλειο κατά Υ. Α. Kadi», δημοσιευμένο στο www.constitutionalism.gr, Όμιλος “Αριστόβουλος Μάνεσης”.

³⁰⁶ Περάκης Μ. (2011), «Η ένταξη και εφαρμογή του διεθνούς κανόνα στην έννομη τάξη της ΕΕ», Μελέτες Ευρωπαϊκού Δικαίου, Νομική Βιβλιοθήκη, σελ. 282.

6.4. Οι υποθέσεις *PMOI I*³⁰⁷ και *PMOI II*³⁰⁸

6.4.1. Ιστορικό πλαίσιο – Πραγματικά περιστατικά

Η οργάνωση των Mojahedin του λαού του Ιράν είναι μια ιρανική πολιτική οργάνωση, που ιδρύθηκε το 1965 με σκοπό αρχικώς την αντίσταση στο καθεστώς του Σάχη. Έλαβε ενεργό μέρος στο κίνημα διαμαρτυρίας στο Ιράν που οδήγησε τελικά στην πτώση του Σάχη το 1979. Το 1981 μετείχε στην ίδρυση του Εθνικού Αντιστασιακού Συμβουλίου του Ιράν, το οποίο αυτοοριζόταν ως εξόριστο κοινοβούλιο της ιρανικής αντίστασης. Η οργάνωση αυτή διοργάνωσε διάφορες τρομοκρατικές επιθέσεις, όπως την επίθεση κατά της έδρας του κόμματος της Ισλαμικής Δημοκρατίας, τον Ιούνιο του 1981, κατά τη διάρκεια της οποίας σκοτώθηκαν περισσότερα από 30 πολύ σημαντικά στελέχη του καθεστώτος. Τον Απρίλιο του 1992, η PMOI έκανε τρομοκρατικές επιθέσεις κατά των ιρανικών διπλωματικών αντιπροσωπειών και εγκαταστάσεων σε 13 χώρες. Κατά τη διάρκεια της προεδρικής εκστρατείας του 1993, η PMOI ανέλαβε δημοσίως την ευθύνη ορισμένων επιθέσεων κατά πετρελαϊκών εγκαταστάσεων. Το 2000 η οργάνωση ανέλαβε την ευθύνη συμμετοχής των μελών της σε νέες επιχειρήσεις επιθέσεων κατά του στρατού και των ιρανικών κυβερνητικών κτιρίων, πλησίον των συνόρων Ιράκ και Ιράν και λίγο αργότερα επιτέθηκε κατά των κυβερνητικών κτιρίων στην Τεχεράνη. Μέλη της οργάνωσης αυτής, που είναι εγκατεστημένα σε διάφορα κράτη-μέλη της ΕΕ, αποτελούν έως και σήμερα αντικείμενο διώξεων για παράνομες πράξεις με σκοπό τη χρηματοδότηση των δραστηριοτήτων τους. Από το 2001, η PMOI πραγματοποιεί διαρκή εκστρατεία για τη νομιμοποίησή της ως κοσμικού, δημοκρατικού κινήματος για την ειρηνική ανατροπή του υφιστάμενου καθεστώτος.

Εξαιτίας των προαναφερόμενων τρομοκρατικών δραστηριοτήτων, στις οποίες είχε εμπλακεί η PMOI, ο Υπουργός Εξωτερικών των ΗΠΑ, με απόφαση ισχύουσα από τον Οκτώβριο του 1997, χαρακτήρισε την PMOI ως «αλλοδαπή τρομοκρατική οργάνωση» στη χώρα αυτή. Τον Μάρτιο του 2001 ο Υπουργός Εσωτερικών του Ηνωμένου Βασιλείου εξέδωσε διάταξη βάσει του Terrorism Act 2000 (νόμου περί τρομοκρατίας του 2000) με την οποία χαρακτήρισε την PMOI ως τρομοκρατική

³⁰⁷ Απόφαση ΠΕΚ της 12^{ης} Δεκεμβρίου 2006 επί της υποθέσεως T-228/02 και απόφαση ΠΕΚ της 23^{ης} Οκτωβρίου 2008 επί της υποθέσεως T-256/07, *People's Mojahedin Organization of Iran κατά Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (εφεξής : PMOI I)*.

³⁰⁸ Απόφαση ΠΕΚ της 4^{ης} Δεκεμβρίου 2008 επί της υποθέσεως T-284/08 και απόφαση ΔΕΚ της 21^{ης} Δεκεμβρίου 2011 επί της υποθέσεως C-27/09 κατόπιν αίτησης αναιρέσεως της *PMOI II, People's Mojahedin Organization of Iran κατά Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης και Γαλλική Δημοκρατία κατά People's Mojahedin Organization of Iran (εφεξής : PMOI II)*.

οργάνωση. Συνεπεία όλων αυτών των δραστηριοτήτων της ΡΜΟΙ, ελήφθησαν και στη Γαλλία μέτρα κατά εικαζόμενων μελών της. Τον Απρίλιο του 2001 το αντιτρομοκρατικό τμήμα της εισαγγελικής αρχής του Πρωτοδικείου του Παρισιού κίνησε προκαταρκτική εξέταση για την ΡΜΟΙ ως προς την κατηγορία της «εγκληματικής οργάνωσης για την προπαρασκευή τρομοκρατικών πράξεων». Η εν λόγω προκαταρκτική είχε, επίσης, ως αντικείμενο τη «χρηματοδότηση τρομοκρατικής οργάνωσης».³⁰⁹ Τον Ιούνιο του 2003 η γαλλική αστυνομία πραγματοποίησε έρευνα στα γραφεία της ΡΜΟΙ στο Auvers-sur-Oise στη Γαλλία.

6.4.2. Νομική βάση της ΕΕ για επιβολή περιοριστικών μέτρων κατά της ΡΜΟΙ

Το Συμβούλιο Ασφαλείας του ΟΗΕ, εκτός των ανωτέρω δεσμευτικών ψηφισμάτων που υιοθέτησε για την επιβολή κυρώσεων σε συγκεκριμένα άτομα συνδεδεμένα με το καθεστώς των Ταλιμπάν και αναλύθηκαν στην απόφαση *Kadi*, εξέδωσε και το ψήφισμα 1373 (2001) περί καθορισμού των στρατηγικών για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας και της χρηματοδότησής της.³¹⁰ Το Ψήφισμα αυτό, όμως, άφηγε στα ίδια τα κράτη μέλη του ΟΗΕ να συντάξουν τον κατάλογο με τα άτομα, τις ομάδες και τις οντότητες που ενέχονταν σε τρομοκρατικές πράξεις.

Τον Δεκέμβριο του 2001, διαπιστώνοντας πως ήταν αναγκαία μια δράση της Κοινότητας προκειμένου να εφαρμοστεί το ψήφισμα 1373 (2001) του Συμβουλίου Ασφαλείας, το Συμβούλιο της ΕΚ εξέδωσε την κοινή θέση 2001/930/ΚΕΠΠΑ για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας και την κοινή θέση 2001/931/ΚΕΠΠΑ για την εφαρμογή ειδικών μέτρων προς την καταπολέμησή της. Με την κοινή θέση 2001/931/ΚΕΠΠΑ η Κοινότητα καθόριζε τι εννοούνταν ως «*πρόσωπα, ομάδες και οντότητες που ενέχονται σε τρομοκρατικές πράξεις*» και ως «*τρομοκρατική πράξη*». Παράλληλα, βάσει αυτής της κοινής θέσης, καταρτίστηκε και ένας κατάλογος προσώπων βάσει ακριβών πληροφοριών ή στοιχείων του σχετικού φακέλου από τα οποία προέκυπτε ότι είχε ληφθεί απόφαση από αρμόδια εθνική αρχή έναντι συγκεκριμένων προσώπων, ομάδων και οντοτήτων. Η εν λόγω απόφαση αφορούσε είτε την έναρξη ανακριτικών πράξεων ή ποινικής διώξεως για μια τρομοκρατική πράξη ή

³⁰⁹ Απόφαση ΠΕΚ, *ΡΜΟΙ II*, σκ. 10.

³¹⁰ Σύμφωνα με το άρθρο 1 στ. γ' του ψηφίσματος αυτού «*όλα τα κράτη δεσμεύουν πάραυτα τα κεφάλαια και τα λοιπά χρηματοοικονομικά στοιχεία ή οικονομικούς πόρους των προσώπων που τελούν ή αποπειράονται να τελέσουν τρομοκρατικές πράξεις, τις διευκολύνουν ή συμμετέχουν σε αυτές, των οντοτήτων που ανήκουν στα πρόσωπα αυτά ή ελέγχονται από αυτά και των προσώπων και οντοτήτων που ενεργούν εξ ονόματος ή κατ' εντολή των ως άνω προσώπων και οντοτήτων*».

για την απόπειρα τέλεσης ή τη συμμετοχή ή τη διευκόλυνση μιας τέτοιας πράξης βάσει σοβαρών και αξιόπιστων αποδείξεων ή ενδείξεων είτε αφορούσε καταδίκη για τέτοιες πράξεις. Ως αρμόδια εθνική αρχή δε, νοείται δικαστική αρχή ή, αν οι δικαστικές αρχές δεν είχαν αρμοδιότητα στο σχετικό τομέα, ισοδύναμη αρμόδια αρχή στον εν λόγω τομέα.

Επιπλέον, για την εφαρμογή σε κοινοτικό επίπεδο των μέτρων που περιγράφονται στην κοινή θέση 2001/931/ΚΕΠΠΑ, το Συμβούλιο, επί τη νομική βάση των άρθρων 60, 301 και 308 ΣΕΚ, εξέδωσε τον Κανονισμό 2580/2011 για τη λήψη ειδικών περιοριστικών μέτρων κατά ορισμένων προσώπων και οντοτήτων με σκοπό την καταπολέμηση της τρομοκρατίας. Με αυτό τον κανονισμό η Κοινότητα, ενεργούσα εντός των ορίων των εξουσιών και των αρμοδιοτήτων της, αποφάσισε τη δέσμευση κεφαλαίων και άλλων χρηματοοικονομικών περιουσιακών στοιχείων και οικονομικών πόρων που βρίσκονταν στην κατοχή φυσικού ή νομικού προσώπου, ομάδας ή οντότητας που περιλαμβάνονταν στον κατάλογο της κοινής θέσης 2001/931/ΚΕΠΠΑ. Το Συμβούλιο, αποφασίζοντας με ομοφωνία, μπορούσε να καθορίζει, αναθεωρεί και τροποποιεί τον κατάλογο αυτό των προσώπων στους οποίους εφαρμοζόταν ο προαναφερθέν Κανονισμός εξετάζοντάς τον ανά τακτά χρονικά διαστήματα, τουλάχιστον μία φορά το εξάμηνο, προκειμένου να διασφαλιστεί ότι δικαιολογείτο η διατήρησή τους σε αυτόν. Ο αρχικός κατάλογος των προσώπων στα οποία εφαρμοζόταν ο κανονισμός καταρτίστηκε με την απόφαση 2001/927/ΕΚ του Συμβουλίου.

Στα πλαίσια, λοιπόν, της εφαρμογής του Κανονισμού 2580/2001 (*εφεξής: επίδικος/προσβαλλόμενος κανονισμός*) και της εφαρμογής των ειδικών μέτρων για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας, η Ένωση συμπεριέλαβε για πρώτη φορά την οργάνωση *People's Mojahedin Organization of Iran* (*εφεξής: PMOI*) στην κοινή θέση 2002/340/ΚΕΠΠΑ και στην απόφαση 2002/334/ΕΚ. Έκτοτε περιλαμβάνονταν σε όλους τους αναθεωρημένους καταλόγους, αποφάσεις και κοινές θέσεις που εξέδιδε το Συμβούλιο. Από το 2002, λοιπόν, έχει ξεκινήσει ένας μακρύς αγώνας της PMOI με συνεχείς προσφυγές κατά του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης ενώπιον των κοινοτικών δικαιοδοτικών οργάνων, προκειμένου να υπερασπιστεί τα δικαιώματά της καθώς και να επιτύχει την ακύρωση του επίδικου κανονισμού στο μέτρο που την αφορούσε και την άμεση διαγραφή της από τους κοινοτικούς καταλόγους τρομοκρατικών ομάδων και προσώπων.

Στην παρούσα ενότητα θα παρατεθούν τα νομικά ζητήματα που ανέκυψαν από τη μακροχρόνια διαμάχη της *PMOI* με το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης και για μια ακόμα φορά θα καταδειχθεί η ανάγκη σεβασμού των θεμελιωδών δικαιωμάτων των προσώπων που συνδέονται με τρομοκρατικές ενέργειες και τους έχουν επιβληθεί περιοριστικά μέτρα. Τέλος, μέσα από την ανάλυση αυτών των αποφάσεων, θα καταδειχτούν και οι βασικές διαφορές μεταξύ αυτών και της προηγουμένως αναλυθείσας υπόθεσης *Kadi*.

6.4.3. Οι αποφάσεις επί της υποθέσεως *PMOI I*

Η ιρανική οργάνωση άσκησε δύο παράλληλες προσφυγές κατά της προαναφερθείσας διάταξης του Υπουργού Εσωτερικών του Ηνωμένου Βασιλείου, μία ενώπιον της επιτροπής προσφυγών σχετικά με τις απαγορευμένες οργανώσεις (Proscribed Organizations Appeal Commission, *εφεξής* : *POAC*) και μία ενώπιον του Ανωτάτου Δικαστηρίου του Ηνωμένου Βασιλείου. Τον Απρίλιο του 2002, το Ανώτατο Δικαστήριο του Ηνωμένου Βασιλείου απέρριψε την προσφυγή που είχε ασκηθεί ενώπιόν του με την αιτιολογία ότι η *POAC* ήταν το προσήκον όργανο να εξετάσει τα επιχειρήματα της προσφεύγουσας, συμπεριλαμβανομένων και εκείνων που αντλούνταν από την προσβολή του δικαιώματος ακρόασης. Το Νοέμβριο του 2002 η *POAC* εξέδωσε απόφαση με την οποία απέρριψε την προσφυγή της *PMOI*, θεωρώντας ότι κανένα στοιχείο δεν επέβαλε στον Υπουργό Εσωτερικών να προβεί σε προηγούμενη ακρόαση της προσφεύγουσας, αφού κάτι τέτοιο δεν προβλεπόταν στον βρετανικό νόμο περί τρομοκρατίας.³¹¹

Τον Ιούλιο του 2002 η *PMOI* άσκησε την πρώτη της προσφυγή ενώπιον του ΠΕΚ. Μέχρι την εκδίκαση της υποθέσεως, η προσφεύγουσα προσάρμοζε τα αιτήματά της για να στρέφονται και κατά των νεότερων κοινών θέσεων και αποφάσεων που εξέδιδε το Συμβούλιο στο πλαίσιο της ΚΕΠΠΑ, ώστε το Δεκέμβριο του 2006 να στραφεί κατά της κοινής θέσης 2005/936/ΚΕΠΠΑ και της απόφασης 2005/930/ΕΚ (*εφεξής*: *προσβαλλόμενη απόφαση*) του Συμβουλίου. Το ΠΕΚ εξέτασε μόνο τη συμβατότητα της απόφασης 2005/930/ΕΚ με τα θεμελιώδη δικαιώματα της *PMOI*, απορρίπτοντας την προσφυγή στο μέτρο που αφορούσε την κοινή θέση

³¹¹ Απόφαση ΠΕΚ, T-228/02, *PMOI I*, σκ. 12-16.

2005/936/ΚΕΠΠΑ, λόγω ελλείψεως αρμοδιότητάς του περί ελέγχου των πράξεων της ΚΕΠΠΑ.³¹²

Επιχειρήματα των διαδίκων

Η προσφεύγουσα, αιτούμενη την ακύρωση της προσβαλλόμενης απόφασης, προέβαλε πέντε λόγους: προσβολή των δικαιωμάτων άμυνας, παράβαση ουσιώδους τύπου, προσβολή του δικαιώματος επί αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας, προσβολή του δικαιώματος επί του τεκμηρίου αθωότητας και πρόδηλη πλάνη εκτιμήσεως. Η ΡΜΟΙ στηριζόμενη στο αρ. 6 παρ. 3 Συνθήκης ΕΕ και στο αρ. 6 της ΕΣΔΑ υποστήριξε ότι προσεβλήθησαν τα θεμελιώδη δικαιώματά της και κυρίως το δικαίωμα άμυνάς της καθώς κατά της πράξεως, με την οποία της επιβλήθηκαν κυρώσεις, δεν είχε τη δυνατότητα να εκφράσει την άποψή της πριν από την έκδοσή αυτής. Υποστήριξε ότι έπρεπε, εφόσον διέθετε γνωστά γραφεία και διευθυντικά στελέχη, να έχει κληθεί να εκφράσει την άποψή της προτού περιληφθεί στον επίδικο κατάλογο. Επιπλέον, δήλωσε ότι αγνοούσε τόσο την ταυτότητα της εθνικής αρχής που αποφάσισε την ένταξή της στον επίδικο κατάλογο όσο και τα αποδεικτικά και πληροφοριακά στοιχεία βάσει των οποίων περιελήφθη σε αυτόν. Τόνισε δε ότι περιελήφθη στον επίδικο κατάλογο «με βάση προφανώς μόνο τα έγγραφα που προσκόμισε το καθεστώς της Τεχεράνης», αμφισβητώντας κατ'ουσίαν την εξέταση της υποθέσεώς της από τις αρμόδιες αρχές και την ύπαρξη άλλων στοιχείων. Περαιτέρω, υποστήριξε ότι το γεγονός ότι περιελήφθη στον επίδικο κατάλογο, χωρίς προηγούμενη ακρόαση και χωρίς την παραμικρή αναφορά στους πραγματικούς και νομικούς λόγους που δικαιολογούσαν το γεγονός αυτό, οδήγησε στην κατάφωρη παραβίαση της

³¹² Πιο συγκεκριμένα, το ΠΕΚ έκρινε ότι η προσφυγή στο μέτρο που αφορούσε την ακύρωση της κοινής θέσης 2005/936/ΚΕΠΠΑ έπρεπε να απορριφθεί ως εν μέρει προδήλως απαράδεκτη και εν μέρει προδήλως αβάσιμη. Ειδικότερα, ούτε στο πλαίσιο του τίτλου V της Συνθήκης ΕΕ που αφορούσε την ΚΕΠΠΑ, ούτε στο πλαίσιο του τίτλου VI της Συνθήκης ΕΕ που αφορούσε τον τομέα «Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων» προβλεπόταν προσφυγή ακύρωσης κατά κοινής θέσης ενώπιον κοινοτικού δικαστηρίου. Από τα άρθρα 35 και 46 της Συνθήκης ΕΕ προκύπτει ότι, στο πλαίσιο του τίτλου VI της Συνθήκης ΕΕ, τα ένδικα βοηθήματα προς εκτίμηση του κύρους ή προς ακύρωση δεν μπορούσαν να ασκηθούν κατά κοινών θέσεων. Ενώ η Συνθήκη ΕΚ δημιούργησε ένα πλήρες σύστημα ενδίκων βοηθημάτων και διαδικασιών για τον έλεγχο της νομιμότητας των πράξεων των κοινοτικών οργάνων, η Συνθήκη ΕΕ, για τις πράξεις που εκδίδονταν βάσει των τίτλων της V και VI, δημιούργησε έναν περιορισμένο δικαστικό έλεγχο εξαιρουμένων ορισμένων τομέων στους οποίους δεν παρεχόταν η δυνατότητα άσκησης ορισμένων ενδίκων βοηθημάτων. Το ΠΕΚ καθόρισε για πρώτη φορά το πεδίο αρμοδιότητάς του βάσει άρθρου 46 Συνθήκης ΕΕ, αφού δεν περιλαμβανόταν ο τίτλος V περί ΚΕΠΠΑ, ενώ ο τίτλος VI περί ΔΕΥ περιλαμβανόταν υπό περιορισμούς. Το ΠΕΚ θα ήταν αρμόδιο για εκδίκαση προσφυγής ακυρώσεως στρεφόμενης κατά κοινής θέσεως εκδοθείσας βάσει των άρθρων 15 και 34 ΕΕ, στο βαθμό που η προσφεύγουσα θα προέβαλε παραβίαση των αρμοδιοτήτων της Κοινότητας.

υποχρέωσης αιτιολογήσεως του αρ. 253 ΕΚ και του δικαιώματος επί αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας.

Από την άλλη, το Συμβούλιο αντέκρουσε πλήρως τα επιχειρήματα της προσφεύγουσας υποστηρίζοντας πρωτίστως ότι δεν υπήρξε παραβίαση του δικαιώματος ακρόασής της. Συγκεκριμένα, η προσφεύγουσα είχε στείλει στον εν ενεργεία Πρόεδρο του Συμβουλίου μια επιστολή για να υποστηρίξει την άποψή της επί της προσβαλλόμενης απόφασης. Επομένως, το Συμβούλιο την «άκουσε» προτού προβεί στη δέσμευση των κεφαλαίων της. Επιπλέον, το Συμβούλιο ισχυρίστηκε ότι το γενικό δικαίωμα ακρόασης στο πλαίσιο διοικητικής διαδικασίας επιδέχεται παρεκκλίσεις για λόγους δημοσίου συμφέροντος και δημόσιας τάξης ή διατηρήσεως των διεθνών σχέσεων. Κατά το Συμβούλιο δε, η δέσμευση περιουσιακών στοιχείων δεν συνιστά ποινική κύρωση και επομένως δεν μπορούσε να εφαρμοστεί το αρ. 6 παρ. 1 ΕΣΔΑ. Τελευταίο και σημαντικό επιχείρημα του Συμβουλίου ήταν ότι πολλές φορές υπάρχουν επιτακτικοί λόγοι εθνικής ασφάλειας και μη διακύβευσης του δημοσίου συμφέροντος που δικαιολογούν τη μη ενημέρωση ή μη ακρόαση πριν τη δήμευση των περιουσιακών στοιχείων μιας οντότητας ή ενός προσώπου, ώστε να αποφευχθεί το ενδεχόμενο μια οργάνωση που χαρακτηρίζεται ως «τρομοκρατική» να έχει τον απαραίτητο χρόνο να μεταφέρει τα κεφάλαιά της εκτός της Ένωσης. Ως προς την αθέτηση της υποχρέωσης αιτιολογήσεως τόνισε ότι η αμφισβήτηση των πραγματικών περιστατικών βάσει των οποίων προτάθηκε η εγγραφή ενός προσώπου στον ενωσιακό κατάλογο μπορούσε να πραγματοποιηθεί μόνο σε εθνικό επίπεδο.³¹³

Εκτίμηση του ΠΕΚ ως προς το σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων της ΡΜΟΙ

Ως προς το δικαίωμα άμυνας

Ο σεβασμός του δικαιώματος άμυνας συνιστά θεμελιώδη αρχή του κοινοτικού δικαίου. Κάθε πρόσωπο, στο οποίο μπορεί να επιβληθεί κύρωση, πρέπει να δύναται να γνωστοποιεί επωφελώς την άποψή του (ακρόαση) σχετικά με τα εις βάρος του προβαλλόμενα στοιχεία στα οποία στηρίζεται η κύρωση, αφού προηγουμένως του έχουν γνωστοποιηθεί τα συγκεκριμένα επιβαρυντικά στοιχεία. Αναμφισβήτητα στην

³¹³ Απόφαση ΠΕΚ, Τ-228/02, ΡΜΟΙ Ι, σκ. 68-88.

υπό κρίση περίπτωση επιβλήθηκε στην προσφεύγουσα ένα ατομικό μέτρο περιουσιακής και χρηματοοικονομικής κύρωσης, το οποίο της προκάλεσε βλάβη.³¹⁴

Το ΠΕΚ στην υπό κρίση υπόθεση, έκρινε ότι τα κοινοτικά πρότυπα περί προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων εφαρμόστηκαν πλήρως σε σχέση με τα επίδικα μέτρα. Διέκρινε την υπόθεση *PMOI* από την ανωτέρω αναλυθείσα *πρωτόδικη απόφαση Kadi* με το σκεπτικό ότι στη δεύτερη υπόθεση, τα κοινοτικά όργανα εφάρμοζαν χωρίς περιθώριο διακριτικής ευχέρειας δεσμευτικά ψηφίσματα του Συμβουλίου Ασφαλείας του ΟΗΕ και αποφάσεις της επιτροπής κυρώσεων. Η Κοινότητα ουδέποτε εξουσιοδοτήθηκε να προβλέψει μηχανισμό επανεξέτασης των κυρώσεων κατά την εφαρμογή τους στις περιπτώσεις των *Kadi και Al Barakaat*.

Αντιθέτως, όπως αναφέρθηκε και ανωτέρω, στην υπό εξέταση υπόθεση, αν και το ψήφισμα 1373 του Συμβουλίου Ασφαλείας προέβλεπε ότι όλα τα κράτη μέλη έπρεπε να παγώσουν τα περιουσιακά στοιχεία προσώπων που σχετίζονταν με την τρομοκρατία, δεν διευκρίνισε ονομαστικά τα πρόσωπα και τις οντότητες, στα οποία θα επιβάλλονταν οι κυρώσεις. Συνεπώς, οι εν λόγω κοινοτικές πράξεις δεν καλύπτονταν από την αρχή της υπεροχής του ΟΗΕ κατά τα προβλεπόμενα στο άρθρο 103 του Χάρτη του ΟΗΕ και το Συμβούλιο όφειλε να σεβαστεί τα δικαιώματα άμυνας της προσφεύγουσας.

Η προσφεύγουσα δεν είχε ενημερωθεί για τα αποδεικτικά στοιχεία επί τη βάση των οποίων ενεγράφη στον επίδικο κατάλογο. Τόσο η αρχική απόφαση περί δεσμεύσεως του ενεργητικού της όσο και οι μεταγενέστερες αποφάσεις με τις οποίες συνέχιζε η διατήρηση των περιοριστικών μέτρων δεν στηρίζονταν σε ακριβείς πληροφορίες.³¹⁵ Το αξιοσημείωτο δε αυτής της υπόθεσης ήταν ότι, κατά την επ' ακροατηρίω συζήτηση, το Συμβούλιο και το Ηνωμένο Βασίλειο δεν μπόρεσαν καν να εξηγήσουν στο Δικαστήριο βάσει ποιάς εθνικής απόφασης είχε εκδοθεί η προσβαλλόμενη απόφαση.³¹⁶

³¹⁴ Κατά πάγια νομολογία, υπάρχουν δύο πτυχές για τη διασφάλιση του δικαιώματος σε δίκαιη δίκη: αφενός, ο ενδιαφερόμενος θα πρέπει να ενημερώνεται για τα αποδεικτικά και επιβαρυντικά στοιχεία που προσκομίζονται εναντίον του για να δικαιολογηθεί η προτεινόμενη κύρωση και, αφετέρου, θα πρέπει να του δοθεί η δυνατότητα να γνωστοποιήσει επωφελώς την άποψή του σε σχέση με αυτά τα στοιχεία.

³¹⁵ Όπως προβλέπεται στο άρθρο 1 παρ. 4 της κοινής θέσης 2001/931/ΚΕΠΠΑ.

³¹⁶ Tridimas T. (2009), «*Terrorism and the ECJ: Empowerment and democracy in the EC legal order*», *European Law Review*, vol. 34 (1), p. 103-126.

Επιπλέον, στην υπόθεση *PMOII* το ΠΕΚ είχε την ευκαιρία να εξετάσει και τις απαιτήσεις που απέρρεαν από το δικαίωμα ακρόασης σε μια διττή διαδικασία στην οποία διαδραμάτιζαν σημαντικό ρόλο τόσο οι εθνικές όσο και οι κοινοτικές αρχές. Υπενθυμίζεται ότι η διαδικασία που οδηγούσε σε μια απόφαση δέσμευσης περιουσιακών στοιχείων λαμβανόταν σε δύο επίπεδα, ένα εθνικό και ένα κοινοτικό. Στο πρώτο επίπεδο, μια αρμόδια εθνική αρχή έπρεπε να αποφασίσει ότι ένα πρόσωπο, μια ομάδα ή μια οντότητα συνδεόταν άμεσα με τρομοκρατικές ενέργειες. Η απόφαση αυτή έπρεπε να βασίζεται σε σοβαρά και αξιόπιστα στοιχεία, αποδείξεις ή ενδείξεις. Σε ένα δεύτερο επίπεδο, το Συμβούλιο, αποφασίζοντας ομόφωνα, έπρεπε να αποφασίσει για την εγγραφή ή τη διατήρηση του ενδιαφερομένου στον κατάλογο βάσει ακριβών πληροφοριών που έδειχναν ότι είχε ληφθεί μια τέτοια εθνική απόφαση. Ο σεβασμός των δικαιωμάτων άμυνας έπρεπε να διασφαλίζεται αποτελεσματικά τόσο σε εθνικό όσο και σε κοινοτικό επίπεδο. Στο πλαίσιο της εθνικής διαδικασίας έπρεπε να δοθεί η δυνατότητα στον ενδιαφερόμενο να εκθέσει αποτελεσματικά τις απόψεις του επί των επιβαρυντικών για αυτόν στοιχείων, υπό την επιφύλαξη πάντα ενδεχόμενων περιορισμών που δικαιολογούνταν από το εθνικό δίκαιο για λόγους δημόσιας τάξης και ασφάλειας. Στη δεύτερη φάση της διαδικασίας, ήτοι της κοινοτικής, το δικαίωμα ακρόασης είχε ένα σχετικά περιορισμένο πεδίο εφαρμογής. Ο ενδιαφερόμενος έπρεπε να έχει απλώς τη δυνατότητα να προβάλλει επωφελώς την άποψή του σχετικά με τις νόμιμες προϋποθέσεις εφαρμογής του επίμαχου κοινοτικού μέτρου.³¹⁷ Η τήρηση του δικαιώματος σε δίκαιη δίκη δεν απαιτούσε, κατ' αρχήν, να παρασχεθεί εκ νέου στον ενδιαφερόμενο η δυνατότητα να διατυπώσει την άποψή του επί του σκοπίμου και του βασίμου της εν λόγω αποφάσεως, αφού τα ζητήματα αυτά μπορούσαν να προβληθούν μόνο σε εθνικό επίπεδο. Ομοίως δεν εναπόκειτο, κατ' αρχήν, στο Συμβούλιο να αποφανθεί περί του κατά πόσο στη διαδικασία που κινήθηκε κατά του ενδιαφερομένου και οδήγησε στην έκδοση της εν λόγω απόφασης έγιναν σεβαστά τα θεμελιώδη δικαιώματά του. Η εξουσία αυτή ανήκε αποκλειστικά στα αρμόδια εθνικά δικαστήρια και, κατόπιν εξαντλήσεως των εσωτερικών ενδίκων μέσων, στο ΕΔΔΑ. Το ΠΕΚ βασίστηκε στην αρχή της αμοιβαίας εμπιστοσύνης και αγαστής συνεργασίας, μια αρχή που διέπει τις σχέσεις κρατών-μελών και κοινοτικών οργάνων και διαπνέει όλη την

³¹⁷ Εάν πρόκειται για αρχική απόφαση δεσμεύσεως κεφαλαίων, σχετικά με την ύπαρξη ακριβών πληροφοριών ή στοιχείων του σχετικού φακέλου από τα οποία να προκύπτει ότι έχει ληφθεί από την αρμόδια εθνική αρχή και αν πρόκειται για επακόλουθη απόφαση δεσμεύσεως κεφαλαίων, σχετικά με τη δικαιολογία της διατηρήσεως του ενδιαφερομένου στον επίδικο κατάλογο. /Απόφαση ΠΕΚ, *PMOII*, σκ. 120.

έννομη τάξη της ΕΕ. Έκρινε ότι το άρθρο 1 παρ. 4 της κοινής θέσης 2001/930/ΚΕΠΠΑ θέσπισε μια ειδική μορφή συνεργασίας μεταξύ Συμβουλίου και κρατών-μελών στο πλαίσιο καταπολέμησης της τρομοκρατίας. Συνεπώς, το Συμβούλιο είχε την υποχρέωση να στηριχθεί κατά το μέτρο του δυνατού στην εκτίμηση της αρμόδιας εθνικής αρχής, τουλάχιστον αν επρόκειτο για δικαστική αρχή, για την ύπαρξη επαρκών αποδεικτικών στοιχείων και την αναγνώριση δυνητικών περιορισμών στην πρόσβαση σε αυτά για λόγους δημόσιας τάξης και ασφάλειας. Ωστόσο, εάν το Συμβούλιο στήριζε την απόφασή του σε πληροφοριακά ή αποδεικτικά στοιχεία που του κοινοποιήθηκαν από τους εκπροσώπους των κρατών-μελών, χωρίς να είχαν υποβληθεί στην εκτίμηση αρμόδιας εθνικής αρχής, τότε αυτά τα στοιχεία θεωρούνταν νέα επιβαρυντικά στοιχεία, τα οποία έπρεπε να αποτελέσουν αντικείμενο κοινοποίησης και ακρόασης σε κοινοτικό επίπεδο.

Το δικαίωμα άμυνας επιδέχεται περιορισμούς στο όνομα της διατήρησης της διεθνούς ασφάλειας. Οι περιορισμοί αυτοί αφορούν το χρονοδιάγραμμα της κοινοποίησης των αποδεικτικών στοιχείων καθώς και το είδος των αποδεικτικών στοιχείων που μπορούν να κοινοποιηθούν στον ενδιαφερόμενο. Πράγματι, η κοινοποίηση επιβαρυντικών στοιχείων και η ακρόαση των ενδιαφερομένων πριν από την έκδοση της αρχικής απόφασης δεσμεύσεως κεφαλαίων δύνανται να υπονομεύσουν την αποτελεσματικότητα των κυρώσεων. Ως εκ τούτου, μια τέτοια ενέργεια θεωρείται ασύμβατη με το σκοπό της Κοινότητας, ήτοι την αποτελεσματική καταπολέμηση της τρομοκρατίας. Ένα αρχικό μέτρο δέσμευσης κεφαλαίων πρέπει να λαμβάνεται αιφνιδιαστικά και να εφαρμόζεται αμέσως. Βέβαια, προκειμένου να μη θιγεί η αποτελεσματική υπεράσπιση των δικαιωμάτων του ενδιαφερομένου, τα επιβαρυντικά στοιχεία πρέπει να του κοινοποιούνται, στο βαθμό που αυτό είναι ευλόγως δυνατό, είτε ταυτόχρονα είτε το συντομότερο δυνατό μετά την έκδοση της αρχικής απόφασης. Τούτο, όμως, δεν ισχύει και για τις επακόλουθες αποφάσεις περί διατήρησης των περιοριστικών μέτρων, καθώς δεν είναι αναγκαίος κανένας αιφνιδιασμός. Έτσι, πρέπει να προηγείται νέα δυνατότητα ακρόασης και νέα κοινοποίηση επιβαρυντικών στοιχείων για κάθε απόφαση που εκδίδεται από το Συμβούλιο περί διατήρησης του ενδιαφερομένου στον επίμαχο κατάλογο.

Μπορούσαν, άραγε, στην προκειμένη περίπτωση, να υπάρξουν υπέρτεροι λόγοι απτόμενοι της ασφάλειας της Κοινότητας και των κρατών-μελών που να απέκλειαν την κοινοποίηση ορισμένων επιβαρυντικών στοιχείων; Το Πρωτοδικείο έκρινε πως

μπορούσαν να υπάρξουν. Τέτοιου είδους περιορισμοί, υπό αυστηρές προϋποθέσεις, ήταν επιτρεπτοί και ήταν και σύμφωνοι τόσο με τις συνταγματικές παραδόσεις των κρατών-μελών όσο και με τη νομολογία του ΕΔΔΑ. Το ΕΔΔΑ, ήδη από το 1996, στην απόφασή του *Chahal v. United Kingdom*³¹⁸, είχε δεχτεί ότι σε περιπτώσεις εθνικής ασφάλειας και ειδικότερα σε περιπτώσεις που αφορούν την τρομοκρατία είναι δυνατόν να επιβληθούν ορισμένοι περιορισμοί των δικαιωμάτων άμυνας, ιδίως όσον αφορά τη γνωστοποίηση των επιβαρυντικών στοιχείων.

Οι περιορισμοί, όμως, που επιβάλλονται στο δικαίωμα ακρόασης δεν έχουν απόλυτο χαρακτήρα και λειτουργούν υπό τρεις προϋποθέσεις: προβλέπονται από το νόμο, υπαγορεύονται από μια ανάγκη, όπως η προστασία της δημόσιας ασφάλειας και τάξης, και αποτελούν μέτρα αναγκαία και αναλογικά προς το σκοπό για τον οποίο επιβάλλονται.³¹⁹ Εάν δεν πληρούνται αυτές οι προϋποθέσεις διακυβεύεται η ορθή απονομή της δικαιοσύνης και παραβιάζεται ο σκληρός πυρήνας του δικαιώματος σε δίκαιη δίκη.

Όπως απεφάνθη το ΠΕΚ, ουδέποτε κοινοποιήθηκαν στην προσφεύγουσα τα επιβαρυντικά στοιχεία και, άρα, η ΡΜΟΙ ουδέποτε είχε τη δυνατότητα να γνωστοποιήσει επωφελώς την άποψή της Συμβούλιο. Συνεπώς, το δικαίωμα άμυνας της παραβιάστηκε.

Ως προς την υποχρέωση αιτιολογήσεως

Λαμβάνοντας υπόψη τους σοβαρούς περιορισμούς στο δικαίωμα ακρόασης, η απαίτηση τήρησης της υποχρέωσης αιτιολογίας, όπως κατοχυρώνεται σήμερα στο άρθρο 296 ΣΛΕΕ (πρώην άρθρο 253 ΕΚ), θεωρείται βασική πτυχή τήρησης μιας δίκαιης διαδικασίας. Αποτελεί ουσιώδη αρχή του κοινοτικού δικαίου και, όπως δέχτηκε και το ΠΕΚ στην περίπτωση της προσφεύγουσας, μπορεί να υπάρξει παρέκκλιση από αυτή μόνο για επιτακτικούς λόγους. Η σημασία της τήρησης της υποχρέωσης αιτιολογήσεως είναι διττή: αφενός, αποτελεί σημαντικό εργαλείο στα χέρια του ενδιαφερόμενου προκειμένου να μπορέσει να αμφισβητήσει το κύρος μιας πράξης ενώπιον του κοινοτικού δικαστή, να εκτιμήσει καλύτερα τα δικαιώματά του και να αμυνθεί και, αφετέρου, επιτρέπει στον κοινοτικό δικαστή να ελέγξει τη

³¹⁸ ΕΔΔΑ, απόφαση της 15^{ης} Νοεμβρίου 1996 επί της υπ' αριθμ. 22414/93 προσφυγής, *Chahal v. United Kingdom*.

³¹⁹ Νάσκου-Περράκη Ν. (2009), «Μηχανισμοί προστασίας δικαιωμάτων του ανθρώπου – Διεθνείς πράξεις, θεωρία και πρακτική», Εκδόσεις Θέμις, σελ. 349.

νομιμότητα αυτής της πράξης. Το ΔΕΚ έχει αναγνωρίσει τη σημασία της αιτιολογίας ήδη από την απόφαση *Nold κατά Ανώτατης Αρχής ΕΚΑΧ* του 1959.³²⁰ Συνεπώς, η υποχρέωση αιτιολογίας είναι κάτι πολύ παραπάνω από μια απλή επιταγή τύπου και η δικονομική της αξία είναι αδιαμφισβήτητη. Το δικαστήριο, εάν δεν γνωρίζει τα πραγματικά στοιχεία που οδήγησαν στην έκδοση μιας πράξης από τα θεσμικά όργανα της Κοινότητας, δεν μπορεί να ασκήσει αποτελεσματικά τον έλεγχό του.

Στην παρούσα απόφαση ο δικαστής υποστήριξε ότι η αιτιολογία έπρεπε να κοινοποιηθεί στην προσφεύγουσα μαζί με την βλαπτική γι' αυτήν πράξη. Ειδικά στην περίπτωση έκδοσης αρχικής αποφάσεως επιβολής περιοριστικών μέτρων όπου η προσφεύγουσα δεν διέθετε δικαίωμα ακρόασης πριν από την έκδοση της απόφασης, η τήρηση της υποχρέωσης αιτιολογίας αποτελούσε τη μοναδική εγγύηση ότι αυτή θα μπορούσε να ασκήσει επωφελώς τα ένδικα βοηθήματα κατά της αποφάσεως αυτής. Η αιτιολογία δεν μπορούσε να συνίσταται απλώς σε μια γενική και στερεότυπη διατύπωση του άρθρου 2 παρ. 3 του Κανονισμού 2580/2001. Το Συμβούλιο όφειλε να αναφέρει τα πραγματικά και νομικά στοιχεία από τα οποία εξαρτιόταν η νόμιμη δικαιολόγηση της αποφάσεώς του καθώς και τις σκέψεις που το οδήγησαν να λάβει αυτή την απόφαση.

Το ΠΕΚ διέκρινε, επιπλέον, την αιτιολογία σε δύο μέρη, κάτι το οποίο επιβαλλόταν τόσο από επιτακτικούς λόγους όσο και από την εν δυνάμει βλάβη των εννόμων συμφερόντων των εμπλεκόμενων προσώπων: πρόκειται για την αιτιολογία που γνωστοποιείται στους ενδιαφερόμενους και θα πρέπει να είναι ειδική και εμπειριστατωμένη και για την αιτιολογία που δημοσιεύεται στην Επίσημη Εφημερίδα, η οποία αρκεί να είναι γενική, συνοδευόμενη από το διατακτικό της αποφάσεως, προκειμένου να προστατευτούν τα εμπλακέντα πρόσωπα και η φήμη τους.

Το ΠΕΚ απεφάνθη ότι η προσβαλλόμενη απόφαση δεν ήταν επαρκώς αιτιολογημένη, με αποτέλεσμα να μην μπορούσε να ασκήσει τον απαιτούμενο έλεγχο νομιμότητας της εν λόγω αποφάσεως.

Ως προς το αποτέλεσμα δικαστικής προστασίας

³²⁰ Απόφαση ΔΕΚ της 20^{ης} Μαρτίου 1959, C-18/57, *Nold κατά Ανώτατης Αρχής ΕΚΑΧ*./ Συγκεκριμένα, ο κοινοτικός δικαστής, με αυτή την απόφαση, είχε κρίνει ότι η αιτιολογία δεν προβλέπεται μόνο προς το συμφέρον των διοικουμένων προκειμένου να προσφύγουν στη δικαιοσύνη αλλά και προς το συμφέρον του ίδιου του δικαστή, ο οποίος ασκεί αποτελεσματικότερα τον έλεγχό του.

Κατά πάγια νομολογία, οι ιδιώτες πρέπει να έχουν τη δυνατότητα να τύχουν αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας των δικαιωμάτων που αντλούν από την κοινοτική έννομη τάξη. Το δικαίωμα αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας αποτελεί μέρος των γενικών αρχών του δικαίου που απορρέουν από τις κοινές συνταγματικές παραδόσεις των κρατών-μελών και καθιερώνεται, επίσης, από τα αρ. 6 παρ. 1 και 13 της ΕΣΔΑ. Αν και δεν αναφέρεται ρητά στη διάταξη της παραγράφου του άρθρου 6 της ΕΣΔΑ, σε μια από τις πρώτες αποφάσεις του το ΕΔΔΑ έκρινε ότι η διάταξη αυτή εξασφαλίζει στον καθένα το δικαίωμα να φέρει κάθε απαίτησή του ενώπιον Δικαστηρίου.³²¹ Το δικαίωμα πρόσβασης σε δικαστήριο δεν είναι απόλυτο, αλλά μπορεί να υποβληθεί σε περιορισμούς τηρουμένων των αρχών της αναλογικότητας, της αναγκαιότητας και της σκοπιμότητας. Σε κοινοτικό επίπεδο, η αποτελεσματική δικαστική προστασία διασφαλίζεται από το δικαίωμα που έχουν οι ενδιαφερόμενοι να ασκούν προσφυγή ενώπιον του Πρωτοδικείου κατά απόφασεως δεσμεύσεως κεφαλαίων και άλλων περιουσιακών τους στοιχείων, ληφθείσας βάσει του κανονισμού 2580/2001.³²²

Ο δικαστικός έλεγχος νομιμότητας της επίμαχης αποφάσεως εκτεινόταν στην εκτίμηση των γεγονότων και των περιστάσεων βάσει των οποίων δικαιολογείτο η απόφαση, καθώς και στην εξέταση των αποδεικτικών και πληροφοριακών στοιχείων επί των οποίων στηρίχθηκε η εκτίμηση αυτή. Ο έλεγχος αυτός ήταν απαραίτητος, καθώς συνιστούσε τη μοναδική διαδικαστική εγγύηση που επέτρεπε την εξασφάλιση μιας δίκαιης ισορροπίας μεταξύ των απαιτήσεων της καταπολέμησης της διεθνούς τρομοκρατίας και της προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων.

Στην παρούσα υπόθεση η προσφεύγουσα δεν γνώριζε τα ειδικά στοιχεία που ελήφθησαν υπόψη εις βάρος της για να στηριχθεί η κύρωση περί δεσμεύσεως των κεφαλαίων της. Περαιτέρω, ουδέποτε της κοινοποιήθηκαν τα επιβαρυντικά στοιχεία. Τόσο η αρχική απόφαση περί δεσμεύσεως των κεφαλαίων όσο και οι επακόλουθες αποφάσεις δεν ανέφεραν τις ακριβείς πληροφορίες ή τα στοιχεία του φακέλου από τα οποία να προέκυπτε ότι ελήφθη έναντι αυτής από αρμόδια εθνική αρχή απόφαση

³²¹ Νάσκου-Περράκη Ν. (2009), «Μηχανισμοί προστασίας δικαιωμάτων του ανθρώπου – Διεθνείς πράξεις, θεωρία και πρακτική», Εκδόσεις Θέμις, σελ. 386-387. / ΕΔΔΑ, απόφαση της 21^{ης} Φεβρουαρίου 1975 επί της υπ' αριθμ. 4451/70 προσφυγής, *Golder v. United Kingdom*.

³²² Ο έλεγχος αυτός, σύμφωνα με το άρθρο 230 ΕΚ, θα πρέπει να περιορίζεται στην εξακρίβωση της τήρησης των διαδικαστικών κανόνων και των κανόνων περί αιτιολογίας, του υποστατού των πραγματικών περιστατικών και της απουσίας πρόδηλης πλάνης εκτιμήσεως των πραγματικών περιστατικών και κατάχρησης εξουσίας.

δικαιολογούσα την εγγραφή της στον επίδικο κατάλογο. Ως εκ τούτου, η *PMOI* δεν ήταν σε θέση να αμυνθεί και να προβάλει επωφελώς την άποψή της επί του θέματος αυτού και το δικαστήριο δεν μπορούσε να ασκήσει τον απαιτούμενο έλεγχο νομιμότητας της προσβαλλόμενης αποφάσεως.

Μέσα από αυτή την απόφαση φάνηκε η ανάγκη ύπαρξης μιας στάθμισης μεταξύ των δικαιωμάτων της θιγομένης οργανώσεως και της μάχης κατά της τρομοκρατίας, η οποία προϋποθέτει ως ένα βαθμό το απόρρητο προκειμένου να προστατευτεί η δημόσια ασφάλεια.

Η συνέχεια της PMOI I με την απόφαση T-256/07

Μετά από την ανωτέρω αναλυθείσα απόφαση, το Συμβούλιο πληροφόρησε την *PMOI* ότι είχε την πρόθεση να τη διατηρήσει στον κατάλογο, καθώς, κατά τη γνώμη του, οι λόγοι, που είχε επικαλεστεί για να την εγγράψει στον επίδικο κατάλογο, εξακολουθούσαν να υπάρχουν.³²³ Στην αιτιολογική του σκέψη το Συμβούλιο επεσήμανε ότι η απόφαση που είχε ληφθεί εναντίον της *PMOI* από τον Υπουργό Εσωτερικών του Ηνωμένου Βασιλείου εξακολουθούσε να ισχύει. Τον Ιούνιο του 2007 το Συμβούλιο εξέδωσε απόφαση 2007/445/EK και έπειτα, τον Δεκέμβριο του ίδιου έτους εξέδωσε την απόφαση 2007/868/EK. Στο διάστημα που μεσολάβησε μεταξύ των δύο προαναφερόμενων αποφάσεων σημειώθηκε μια σημαντική εξέλιξη: η *POAC* επέτρεψε την άσκηση προσφυγής κατά της αποφάσεως του Υπουργού Εσωτερικών, ο οποίος αρνήθηκε να άρει την προγραφή της *PMOI* ως οργάνωσης που ενέχεται στην τρομοκρατία. Του έδωσε εντολή να αφαιρέσει την *PMOI* από τον επίμαχο κατάλογο. Μάλιστα, με την απόφασή της αυτή, η *POAC* χαρακτήρισε ως «*διεστραμμένο και παράλογο*» το συμπέρασμα του Υπουργού Εσωτερικών ότι η *PMOI* εξακολουθούσε να είναι μια οργάνωση που ενεχόταν στην τρομοκρατία. Η *PMOI* άσκησε προσφυγή με αίτημα την ακύρωση τόσο της απόφασης 2007/445/EK όσο και της απόφασης 2007/868/EK. Η προσφεύγουσα επικαλέστηκε ως λόγους ακύρωσης την παραβίαση του άρθρου 233 EK (νυν άρθρου 266 ΣΛΕΕ), την παραβίαση των αρχών που διατύπωσε το ΠΕΚ στην προηγούμενη απόφασή του, την προσβολή του δικαιώματος άμυνας και της υποχρέωσης αιτιολογήσεως, την παράβαση του άρθρου 2 παρ. 3 του

³²³ Πριν τη δημοσίευση της αποφάσεως T-228/02, το Μάιο του 2006, το Συμβούλιο εξέδωσε την απόφαση 2006/379/EK με την οποία διατήρησε την *PMOI* στον επίδικο κατάλογο και το Δεκέμβριο του ίδιου έτους εξέδωσε την απόφαση 2006/1008/EK. Στις 30 Ιανουαρίου 2007 της απέστειλε την επιστολή με την οποία της γνωστοποίησε την πρόθεσή του να τη διατηρήσει στον επίδικο κατάλογο.

κανονισμού 2580/2001, την παράβαση του βάρους αποδείξεως και την υπέρβαση ή κατάχρηση εξουσίας.

Το ΠΕΚ διαπίστωσε ότι, ενώ το Συμβούλιο με την έκδοση της απόφασεως 2007/445/EK φάνηκε να συμμορφώθηκε προς τους τυπικούς και δικονομικούς κανόνες που φαίνεται να παραβιάστηκαν στην ανωτέρω αναλυθείσα απόφαση T-228/02, δεν έπραξε το ίδιο και για την έκδοση της απόφασης 2007/868/EK. Η ακύρωση της απόφασης 2005/930/EK οφειλόταν σε τυπικά και διαδικαστικά ελαττώματα και το κοινοτικό όργανο που την εξέδωσε είχε πρωτίστως την υποχρέωση να θεραπεύσει αυτά τα ελαττώματα, ώστε ενδεχόμενες μεταγενέστερες αποφάσεις επιβολής περιοριστικών μέτρων να μην ακυρωθούν για τους ίδιους λόγους.

Όσον αφορά την απόφαση 2007/445/EK, το ΠΕΚ έκρινε ότι το Συμβούλιο δεν περιορίστηκε μόνο στην επίκληση της απόφασης του Υπουργού Εσωτερικών του Ηνωμένου Βασιλείου, αλλά κοινοποίησε στην προσφεύγουσα έγγραφο με το οποίο παρέθετε κατά τρόπο σαφή, απερίφραστο και ορισμένο τους λόγους που υπαγόρευαν τη διατήρησή της στον επίμαχο κατάλογο. Το Συμβούλιο κοινοποίησε αιτιολογική έκθεση με συγκεκριμένα παραδείγματα τρομοκρατικών πράξεων που αποδίδονταν στην ίδια την προσφεύγουσα. Η απόφαση δε 2007/445/EK ελήφθη βάσει προηγούμενης απόφασεως της αρμόδιας αρχής του Ηνωμένου Βασιλείου. Επιπλέον, κοινοποιήθηκαν στην προσφεύγουσα ορισμένα στοιχεία του φακέλου και της δόθηκε η δυνατότητα να διατυπώσει επωφελώς την άποψή της σχετικά με τα στοιχεία που έγιναν δεκτά σε βάρος της. Συνεπώς, δεν υπήρξε παραβίαση ούτε του δικαιώματος άμυνας ούτε της υποχρέωσης αιτιολογήσεως.

Αντιθέτως, το ΠΕΚ διαπίστωσε ότι η απόφαση 2007/868/EK ήταν παράνομη. Η διαπίστωσή αυτή προέκυψε από το γεγονός ότι, όταν το Συμβούλιο αποφασίζει να εξακολουθήσει να συμπεριλαμβάνει ένα πρόσωπο στον κατάλογο επιβολής κυρώσεων, είναι υποχρεωμένο να επαληθεύσει ότι υπάρχει μια αρμόδια εθνική αρχή, η οποία έχει λάβει απόφαση που να ανταποκρίνεται στα οριζόμενα στο άρθρο 1 παρ. 4 της κοινής θέσης 2001/931/ΚΕΠΠΑ.

Πριν από την έκδοση της απόφασης 2007/868/EK, η ΡΟΑC είχε κρίνει ότι δεν υπήρχε από το 2002 και μετά καμία απόδειξη για τη διάπραξη οποιασδήποτε τρομοκρατικής πράξης ή έστω την ανάμειξη της προσφεύγουσα σε τρομοκρατικές

ενέργειες.³²⁴ Ως εκ τούτου, η ΡΜΟΙ δεν πληρούσε κανένα από τα κριτήρια που ήταν αναγκαία για τη διατήρηση της προγραφής της. Το ΠΕΚ απέδωσε ιδιαίτερη σημασία στην απόφαση της ΡΟΑΚ και εκτίμησε ότι η αιτιολογία της αποφάσεως 2007/868/ΕΚ ήταν ανεπαρκής. Το σκεπτικό του Συμβουλίου ήταν πανομοιότυπο με την αιτιολογία της προηγούμενης απόφασης, ήτοι της απόφασης 2007/445/ΕΚ. Δεν εξήγησε τους ειδικούς και συγκεκριμένους λόγους για τους οποίους έκρινε ότι, παρά την απόφαση της ΡΟΑΚ, η ΡΜΟΙ θα έπρεπε να εξακολουθήσει να περιλαμβάνεται στον κατάλογο των κυρώσεων.

Ως εκ τούτου, το ΠΕΚ απέρριψε την προσφυγή της ΡΜΟΙ ως αβάσιμη, όσον αφορά το αίτημα ακυρώσεως της απόφασης 2007/445/ΕΚ ενώ ακύρωσε τις διατάξεις της απόφασης 2007/868/ΕΚ λόγω ανεπαρκούς αιτιολογίας.

6.4.4. Οι αποφάσεις ΡΜΟΙ ΙΙ

Η υπόθεση της οργάνωσης ΡΜΟΙ δεν έκλεισε με τις ανωτέρω αποφάσεις. Παρά το γεγονός ότι η απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών του Ηνωμένου Βασιλείου έπαυε να ισχύει από τον Ιούνιο του 2008 και διεγράφη το όνομα της ΡΜΟΙ από τον εθνικό κατάλογο των προγεγραμμένων οργανώσεων, το Συμβούλιο με την απόφαση 2008/583/ΕΚ³²⁵ (εφεξής: *προσβαλλόμενη απόφαση*) αποφάσισε να περιλάβει εκ νέου την ΡΜΟΙ στον επίδικο κατάλογο. Στήριξε δε την απόφασή του αυτή στο γεγονός ότι πληροφορήθηκε την ύπαρξη νέων στοιχείων³²⁶ για την εν λόγω ομάδα, τα οποία δικαιολογούσαν την προσθήκη της ΡΜΟΙ στον επίδικο κατάλογο. Τα στοιχεία αυτά προέρχονταν από την προκαταρκτική εξέταση που είχε διενεργήσει το αρμόδιο για τη δίωξη τμήμα της εισαγγελικής αρχής του *tribunal de grande instance de Paris* τον Απρίλιο του 2001 και από δύο συμπληρωματικά κατηγορητήρια του Μαρτίου και

³²⁴ Η ΡΟΑΚ εξέτασε τα αποδεικτικά στοιχεία, απόρρητα και μη, που προσκόμισε ο Υπουργός Εσωτερικών, και εξέτασε κεκλεισμένων των θυρών το μάρτυρα που κλήθηκε για λογαριασμό του. Οι διαπιστώσεις των πραγματικών περιστατικών αποδεικνύουν ότι όλα τα πραγματικά στοιχεία που προέβαλε η προσφεύγουσα κατά τη διαδικασία, η οποία οδήγησε στην έκδοση της απόφασης 2007/445, ήταν ορθά και δεν υπήρχε καμία πραγματική βάση στηρίζουσα τον ισχυρισμό ότι η προσφεύγουσα εξακολουθούσε να είναι τρομοκρατική οργάνωση. Το ίδιο ισχύει και για την έκδοση της απόφασης 2007/868. Πιο συγκεκριμένα, προέβη στα ακόλουθα συμπεράσματα: 1. με πιθανή εξαίρεση το μοναδικό επεισόδιο του Μαΐου 2002, η ΡΜΟΙ δεν διέπραξε τρομοκρατικές πράξεις στο Ιράν ή αλλού μετά τον Αύγουστο του 2001, 2. ακόμα και αν είχε κάποια εποχή δομή στρατιωτικής οργάνωσης, το υλικό αποδεικνύει ότι η δομή αυτή έπαυσε να ισχύει το αργότερο το τέλος του 2002, 3. ακόμα και αν υποτεθεί ότι οι 3 εκθέσεις του 2002 μπορούν να θεωρηθούν ως απολογία της τρομοκρατίας κατά την έννοια του αρ. 3 παρ. 5 στ. c του νόμου περί τρομοκρατίας του 2002, η δραστηριότητα αυτή έπαυσε πριν από τον Αύγουστο του 2002, 4. το Μάιο του 2003, η ΡΜΟΙ είχε αφοπλιστεί. Κανένα στοιχείο δεν δείχνει ότι έλαβε ή επιδίωξε να λάβει όπλα ή να ανακτήσει κατ' άλλο τρόπο κάποια στρατιωτική ικανότητα παρά τη δυνατότητα να το πράξει μετά το Μάιο του 2003.

³²⁵ Η απόφαση αυτή εξεδόθη στις 15 Ιουλίου του 2008.

Νοεμβρίου 2007 του ίδιου τμήματος, επί τη βάση των οποίων εξέδωσε απόφαση η αρμόδια εθνική αρχή. Η ΡΜΟΙ προσέφυγε ξανά ενώπιον του ΠΕΚ αμφισβητώντας την εκ νέου εγγραφή της στον κατάλογο. Η προσφεύγουσα προέβαλε κατά βάση τους ίδιους λόγους ακύρωσης με τις ανωτέρω αποφάσεις, ήτοι προσβολή του δικαιώματος σε πραγματική δικαστική προστασία, του δικαιώματος άμυνας και μη τήρηση της υποχρέωσης αιτιολογίας, πρόδηλη πλάνη εκτιμήσεως, παράβαση του άρθρου 1 παρ. 4 της κοινής θέσης 2001/931/ΚΕΠΠΑ και του άρθρου 2 παρ. 3 του κανονισμού 2580/2001 και των κανόνων για το βάρος αποδείξεων και κατάχρηση εξουσίας.

Το ΠΕΚ ακολούθησε το σκεπτικό των προηγούμενων αποφάσεων που είχε εκδώσει για την ίδια ομάδα όσον αφορά την προσβολή των δικαιωμάτων της. Κατέληξε ότι το Συμβούλιο εξέδωσε την επίδικη απόφαση χωρίς να γνωστοποιήσει προηγουμένως στην ΡΜΟΙ τις νέες πληροφορίες ή τα νέα στοιχεία του φακέλου που δικαιολογούσαν τη διατήρηση του ονόματος της εν λόγω ομάδας στον κατάλογο του άρθρου 2 παρ. 4 του κανονισμού 2580/2001, δηλαδή τα στοιχεία που αφορούσαν την προκαταρκτική εξέταση που κίνησε το αρμόδιο για την τρομοκρατία τμήμα της εισαγγελικής αρχής του Παρισιού. Συνεπώς, η προσφεύγουσα δεν μπόρεσε να προβάλει επωφελώς την άποψή της επί των στοιχείων αυτών πριν την έκδοση της επίδικης απόφασης. Η προσβαλλόμενη απόφαση, λοιπόν, εκδόθηκε κατά παράβαση των αρχών που έθεσε το ίδιο το ΠΕΚ στις ανωτέρω αναλυθείσες αποφάσεις του όσον αφορά το δικαίωμα άμυνας της προσφεύγουσας.

Επιπλέον, το ΠΕΚ εξέτασε και το επιχείρημα του Συμβουλίου ότι ορθώς ενήργησε, παραλείποντας να γνωστοποιήσει τα νέα στοιχεία στην προσφεύγουσα, λόγω της ιδιαίτερης θέσης στην οποία βρισκόταν στην προκειμένη περίπτωση και ειδικότερα λόγω του ότι η επίδικη απόφαση έπρεπε να εκδοθεί επείγοντως. Κατέληξε στο συμπέρασμα ότι ουδόλως αποδεικνυόταν η προβαλλόμενη κατάσταση επείγοντος καθώς μεταξύ της 7^{ης} Μαΐου 2008, όπου εκδόθηκε η απόφαση του δικαστηρίου με την οποία το Συμβούλιο απώλεσε οριστικά τη δυνατότητα να εξακολουθεί να βασίζεται στην απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών του Ηνωμένου Βασιλείου της, και της 15^{ης} Ιουλίου 2008, όπου εκδόθηκε η επίδικη απόφαση, είχε παρέλθει διάστημα δύο μηνών. Συνεπώς, δεν επρόκειτο για καμία κατεπείγουσα κατάσταση και δεν δικαιολογείτο η μη γνωστοποίηση των νέων πληροφοριών στην προσφεύγουσα.

Περαιτέρω, το ΠΕΚ δέχτηκε ότι οι περιστάσεις υπό τις οποίες ελήφθη η απόφαση 2008/583/ΕΚ έθιγαν και το θεμελιώδες δικαίωμα της προσφεύγουσας για αποτελεσματικό δικαστικό έλεγχο. Ειδικότερα, συμπέρανε πως οι σοβαρές και αξιόπιστες ενδείξεις που συνέδεσαν την ΡΜΟΙ με τρομοκρατικές δραστηριότητες δεν προήλθαν από αρμόδια δικαστική αρχή, αλλά επρόκειτο για συμπεράσματα τα οποία άντλησε ο Γάλλος Υπουργός Εξωτερικών και Ευρωπαϊκών Υποθέσεων (ΜΑΕΕ) από αντικειμενικά στοιχεία της γαλλικής διαδικασίας, κοινοποιηθέντα από την εισαγγελική αρχή του *tribunal de grande instance de Paris*. Τέλος, το ΠΕΚ διαπίστωσε ότι δεν μπορούσε να προβεί το ίδιο σε έλεγχο νομιμότητας της προσβαλλόμενης απόφασης λόγω της άρνησης του Συμβουλίου και των γαλλικών αρχών να κοινοποιήσουν στο ίδιο τις νέες πληροφορίες που είχαν στη διάθεσή τους και τις χαρακτήρισαν ως εμπιστευτικές.³²⁷

Ως εκ τούτου, το ΠΕΚ απεφάνθη την ακύρωση της απόφασης 2008/583/ΕΚ του Συμβουλίου λόγω παραβίασης και πάλι των θεμελιωδών δικαιωμάτων της προσφεύγουσας.

Η Γαλλική Δημοκρατία άσκησε αναίρεση κατά της ανωτέρω αποφάσεως του ΠΕΚ ενώπιον του ΔΕΕ προβάλλοντας τρεις λόγους: ότι το τότε ΠΕΚ νυν Γενικό Δικαστήριο υπέπεσε σε πλάνη περί το δίκαιο μη λαμβάνοντας υπόψη τις συγκεκριμένες περιστάσεις υπό τις οποίες εκδόθηκε η επίμαχη απόφαση, ότι υπέπεσε σε πλάνη περί το δίκαιο κρίνοντας ότι η κινηθείσα στη Γαλλία προκαταρκτική εξέταση δεν αποτελούσε απόφαση ανταποκρινόμενη στον ορισμό του άρθρου 1 παρ. 4 της κοινής θέσεως 2001/931 και τέλος, ότι και πάλι το ΠΕΚ πλανήθηκε κρίνοντας ότι η άρνηση του Συμβουλίου να κοινοποιήσει τις νέες πληροφορίες δεν επέτρεπε στο ΠΕΚ να ασκήσει έλεγχο νομιμότητας της επίμαχης αποφάσεως και προσέβαλε το δικαίωμα αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας.³²⁸ Άπαντες οι λόγοι αναίρεσης απορρίφθηκαν ως αβάσιμοι από το ΔΕΕ, το οποίο έδειξε για ακόμα μια φορά τη σπουδαιότητα που δίνει στην προάσπιση των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Από τη συλλογιστική του, αντιλαμβάνεται κανείς ότι υπάρχει ένα ελάχιστο όριο προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων το οποίο δεν μπορεί να συρρικνωθεί στο όνομα της διεθνούς ασφάλειας και καταπολέμησης της τρομοκρατίας.

³²⁷ Απόφαση ΠΕΚ, ΡΜΟΙ ΙΙ, σκ. 69-76.

³²⁸ Προτάσεις της Γενικής Εισαγγελέως, Eleanor Sharpston, επί της αποφάσεως του ΔΕΕ C-27/09, *Γαλλική Δημοκρατία κατά ΡΜΟΙ ΙΙ*, σκ. 58.

Ως προς το δικαίωμα άμυνας, το ΔΕΕ, λαμβάνοντας υπόψη και τις προτάσεις της Γενικής Εισαγγελέως, Eleanor Sharpston, και εφαρμόζοντας πλήρως τις αρχές της απόφασης *PMOI I* περί της διαφοράς μεταξύ αρχικής και επακόλουθης αποφάσεως περί δεσμεύσεως κεφαλαίων μιας ομάδας, ισχυρίστηκε ότι πράγματι το δικαίωμα ακροάσεως της *PMOI* παραβιάστηκε. Δεδομένου ότι τα περιοριστικά μέτρα είχαν σημαντικές επιπτώσεις για τα δικαιώματα και ελευθερίες της *PMOI*, το Συμβούλιο δεν μπορούσε να εκδώσει την επίμαχη απόφαση χωρίς προηγουμένως να την ενημερώσει και να της δώσει την ευκαιρία να υποβάλλει τις παρατηρήσεις της. Επιπλέον, από το ιστορικό της διαφοράς δεν προέκυψε από πουθενά ότι έπρεπε να ενεργοποιηθεί το άρθρο 15 της ΕΣΔΑ περί παρέκκλισης λόγω κατάστασης ανάγκης.³²⁹ Συνεπώς, ορθώς το ΠΕΚ δέχτηκε ότι η προσβαλλόμενη απόφαση δεν έπρεπε να εκδοθεί επειγόντως για λόγους που δήθεν επέτασσε η ανάγκη διατήρησης της διεθνούς ασφάλειας.

Παρά το γεγονός ότι το ΔΕΕ, αφού διαπίστωσε το αβάσιμο του πρώτου λόγου αναιρέσεως που προέβαλε η Γαλλική Δημοκρατία, έκρινε ότι οι υπόλοιποι λόγοι ήταν αλυσιτελείς και δεν χρειάζονταν περαιτέρω εξέταση, παρουσιάζει ενδιαφέρον το σκεπτικό της Γενικής Εισαγγελέως ως προς τη γνωστοποίηση ή μη εμπιστευτικών πληροφοριών. Όπως αναφέραμε και στην απόφαση *Kadi*, μπορεί να αποκλειστεί η γνωστοποίηση ορισμένων στοιχείων στους ενδιαφερομένους για λόγους διεθνούς ασφάλειας.³³⁰ Ωστόσο, σύμφωνα με την απόφαση *Varec κατά Βέλγικου Δημοσίου*,³³¹ η αρχή προστασίας των εμπιστευτικών πληροφοριών πρέπει να εφαρμόζεται έτσι, ώστε η προστασία αυτή να συμφιλιώνεται με τις επιταγές της αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας και με το σεβασμό των δικαιωμάτων άμυνας των διαδίκων.³³² Συνεπώς,

³²⁹ Σύμφωνα με το άρθρο 15 της ΕΣΔΑ περί παρέκκλισης σε περίπτωση έκτακτης ανάγκης «*Εν περιπτώσει πολέμου ή έτερου δημοσίου κινδύνου απειλούντος ζώην του έθνους έκαστον Υψηλόν Συμβαλλόμενον Μέρος δύναται να λάβει μέτρα κατά παράβαση των υπό της παρούσης Συμβάσεως προβλεπόμενων υποχρεώσεων, εν τω απαιτούμένω υπό τη καταστάσεως απολύτως αναγκαίω ορίω και υπό τον όρον όπως τα μέτρα ταύτα μη αντιτίθενται εις τας άλλας υποχρεώσεις τας απορρέουσας εκ του διεθνούς δικαίου[...]».*

³³⁰ Βλ. Απόφαση ΔΕΚ, *Kadi I*, σκ. 342 και 344.

³³¹ Απόφαση ΔΕΚ της 14^{ης} Φεβρουαρίου 2008, C-450/06, επί της υποθέσεως *Varec κατά Βέλγικου Δημοσίου*.

³³² Το ζήτημα των εμπιστευτικών αποδείξεων έχει εξετάσει σε ορισμένες υποθέσεις και το ΕΔΔΑ. Από τη νομολογία του προκύπτει ότι το δικαίωμα γνώσεως των αποδείξεων στο πλαίσιο των δικαιωμάτων άμυνας δεν είναι απόλυτο. Η αρχή αυτή έχει τεθεί ήδη από το 1996 με την απόφαση *Doorson*. Στην υπόθεση *Jasper*, το ΕΔΔΑ δέχτηκε ότι σε μια δεδομένη ποινική δίκη μπορεί να υπάρχουν αντίθετα συμφέροντα, όπως αυτό της εθνικής ασφάλειας, και θα πρέπει να σταθμίζονται με αυτά έναντι των δικαιωμάτων του κατηγορουμένου. Ωστόσο, θεμιτά έναντι του άρθρου 6 παρ. 1 της ΕΣΔΑ είναι μόνο τα απολύτως αναγκαία μέτρα που περιορίζουν τα δικαιώματα άμυνας. Με την απόφαση *Dowsett*, όπου ορισμένες αποδείξεις, καλυπτόμενες από το απόρρητο για λόγους δημοσίου συμφέροντος, δεν είχαν γνωστοποιηθεί ούτε στο εθνικό δικαστήριο ούτε ενώπιον του ΕΔΔΑ, το ΕΔΔΑ υπενθύμισε ότι είναι σημαντικό στοιχεία τα οποία παρουσιάζουν ενδιαφέρον για την υπεράσπιση να προσκομίζονται ενώπιον

απαιτείται μια δίκαιη ισορροπία μεταξύ των επιταγών καταπολεμήσεως της τρομοκρατίας και της προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων και ελευθεριών.

6.5. Η υπόθεση Hamas κατά Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Ιστορικό πλαίσιο-πραγματικά περιστατικά

Η Hamas είναι μια παλαιστινιακή σουνιτική παραστρατιωτική οργάνωση και πολιτικό κόμμα που κατέχει σήμερα την πλειοψηφία των εδρών του εκλεγμένου νομοθετικού συμβουλίου στην Παλαιστινιακή Εθνική Αρχή. Ιδρύθηκε το 1987 κατά την έναρξη της πρώτης Ιντιφάντα. Η διακήρυξη της Hamas κάνει έκκληση για την καταστροφή του κράτους του Ισραήλ και την αντικατάστασή του με ένα παλαιστινιακό ισλαμικό κράτος στην περιοχή που είναι τώρα το Ισραήλ, τη Δυτική Όχθη και τη Λωρίδα της Γάζας. Περιγράφει τη σύγκρουσή του με το Ισραήλ ως πολιτική και όχι ως θρησκευτική ή αντισημιτική. Η Hamas αναφέρεται ως τρομοκρατική οργάνωση από τον Καναδά, το Ισραήλ, την Ιαπωνία, τις ΗΠΑ και την Ευρωπαϊκή Ένωση. Περιελήφθη στους καταλόγους της Ευρωπαϊκής Ένωσης τον Σεπτέμβριο του 2003, και διατηρείται σε αυτούς έως και σήμερα.

Από το έτος 1998 η Hamas είναι μια τρομοκρατική οργάνωση, η οποία από το έτος 1988 διαπράττει κατά διαστήματα και αναλαμβάνει την ευθύνη για επιθέσεις κατά ισραηλινών στόχων, ιδίως σε απαγωγές, επιθέσεις με πυροβόλα και μη πυροβόλα, όπλα κατά αμάχων και βομβιστικές επιθέσεις αυτοκτονίας στα μέσα μεταφοράς και σε δημόσιους χώρους.³³³ Το Μάρτιο του 2005 κήρυξε παύση πυρός που είχε ως αποτέλεσμα τη μείωση της δράσης της. Το Σεπτέμβριο του 2005, όμως, ένας πυρήνας της Hamas απήγαγε και μετά φόνευσε έναν Ισραηλινό άνδρα και σε βιντεοσκοπημένη εγγραφή η Hamas υποστήριξε ότι απήγαγε τον άνδρα αυτόν για να διαπραγματευτεί την απελευθέρωση των Παλαιστίνιων αιχμαλώτων που είχε φυλακίσει το Ισραήλ.

Επιπλέον, ενεργά μέλη της Hamas συμμετείχαν σε εκτόξευση πυραύλων από τη Λωρίδα της Γάζας που είχε ως στόχο το νότιο Ισραήλ και, για να προβεί σε επιθέσεις

του δικαστή, προκειμένου να αποφανθεί επί τη σκοπιμότητα αποκαλύψεώς τους κατά τη στιγμή που μπορεί να είναι χρήσιμα για την προστασία των δικαιωμάτων άμυνας. Στην πιο πρόσφατη απόφασή του επί της υποθέσεως *A. κλπ κατά Ηνωμένου Βασιλείου*, το ΕΔΔΑ δέχτηκε ότι η ανάγκη προστασίας του βρετανικού πληθυσμού συνεπαγόταν ένα υπέρτερο δημόσιο συμφέρον. Ωστόσο, αυτό δεν σήμαινε ότι οι κατηγορούμενοι δεν έπρεπε να λάβουν στα χέρια τους επαρκείς πληροφορίες προκειμένου να προετοιμασουν κατάλληλα την υπερασπίσή τους και να δώσουν χρήσιμες οδηγίες στους δικηγόρους τους.

³³³ Απόφαση Γενικού Δικαστηρίου της 17^{ης} Δεκεμβρίου 2014, T-400/10 επί προσφυγής της οργάνωσης Hamas κατά Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, σκ. 94.

κατά αμάχων στο Ισραήλ, στρατολόγησαν καμικάζι παρέχοντας βοήθεια στις οικογένειές τους. Τον Ιούνιο του 2006, η Hamas μετείχε σε επιχείρηση απαγωγής ενός Ισραηλινού στρατιώτη. Ραγδαίες είναι και οι πλέον πρόσφατες εξελίξεις, όταν πριν από λίγο καιρό, η οργάνωση αυτή είχε απειλήσει με την αναβίωση της Ιντιφάντα, εάν οι ΗΠΑ αναγνώριζαν την Ιερουσαλήμ ως πρωτεύουσα του Ισραήλ ή αν αποφάσιζαν να μεταφέρουν την πρεσβεία τους στην πόλη, γεγονός το οποίο επεσυνέβη μόλις περί τα μέσα Μαΐου 2018, με αποτέλεσμα το θάνατο δεκάδων ανθρώπων.

Το Σεπτέμβριο του 2010 η Hamas κατέθεσε στη γραμματεία του Γενικού Δικαστηρίου δικόγραφο με το οποίο άσκησε προσφυγή κατά του Συμβουλίου αιτούμενη την ακύρωση μιας σειράς αποφάσεων ΚΕΠΠΑ που εξέδωσε το Συμβούλιο από το έτος 2010 έως και το έτος 2014 σχετικά με την ενημέρωση του καταλόγου προσώπων, ομάδων και οντοτήτων που υπάγονται στα άρθρα 2, 3 και 4 της κοινής θέσεως 2001/931/ΚΕΠΠΑ. Επιπλέον, με το ίδιο δικόγραφο, η προσφεύγουσα ζητούσε και την ακύρωση μιας σειράς κανονισμών που εξέδωσε το Συμβούλιο σχετικά με την εφαρμογή του αρ. 2 παρ. 3 του Κανονισμού 2580/2001, καθ' όσο μέρος την αφορούσε. Παρεμβαίνουσα προς υποστήριξη του Συμβουλίου ήταν η Επιτροπή. Μέχρι την εκδίκαση της υποθέσεως, η προσφεύγουσα προσάρμοξε τα αιτήματά της για να στρέφονται και κατά των νεότερων αποφάσεων που εξέδιδε το Συμβούλιο στο πλαίσιο της ΚΕΠΠΑ, ώστε το Σεπτέμβριο του 2014 να στραφεί κατά της απόφασης 2014/483/ΚΕΠΠΑ της 22^{ας} Ιουλίου 2014.³³⁴ Επί της αποφάσεως που εξέδωσε το Γενικό Δικαστήριο στις 17 Δεκεμβρίου 2014 το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης άσκησε αναίρεση της πρωτόδικης απόφασης ενώπιον του ΔΕΕ. Η συλλογιστική των

³³⁴ Από τον Ιούλιο του 2010, όπου η Hamas άσκησε την εν λόγω προσφυγή, έως τον Δεκέμβριο του 2014, το Συμβούλιο εξέδωσε τις ακόλουθες αποφάσεις : απόφαση 2010/386/ΚΕΠΠΑ της 12^{ης} Ιουλίου 2010, 2011/70/ΚΕΠΠΑ της 31^{ης} Ιανουαρίου 2011, 2011/430/ΚΕΠΠΑ της 18^{ης} Ιουλίου 2011, 2011/872/ΚΕΠΠΑ της 22^{ας} Δεκεμβρίου 2011, 2012/333/ΚΕΠΠΑ της 25^{ης} Ιουνίου 2012, 2012/765/ΚΕΠΠΑ της 10^{ης} Δεκεμβρίου 2012, 2013/395/ΚΕΠΠΑ της 25^{ης} Ιουλίου 2013, 2014/72/ΚΕΠΠΑ της 10^{ης} Φεβρουαρίου 2014 και 2014/483/2014 ΚΕΠΠΑ της 22^{ας} Ιουλίου 2014. Η προσφεύγουσα με το δικόγραφο της προσφυγής της είχε αιτηθεί και την ακύρωση της ανακοίνωσης του Ιουλίου 2010 που δημοσίευσε το Συμβούλιο στην Επίσημη Εφημερίδα της ΕΕ στην οποία αναφέρονταν τα πρόσωπα, οι ομάδες και οι οντότητες του καταλόγου που προβλέπει το άρθρο 2 παρ. 3 του κανονισμού 2580/2001. Ωστόσο, το Γενικό Δικαστήριο απεφάνθη ότι είναι απαράδεκτη η προσφυγή καθ' ο μέρος αφορά το αίτημα περί ακύρωσης της εν λόγω ανακοίνωσης, αφού, λαμβανομένης υπόψη της διάταξης του άρθρου 263 ΣΛΕΕ σχετικά με την ακύρωση αποφάσεων ή μέτρων που παράγουν δεσμευτικά έννομα αποτελέσματα ικανά να θίξουν συμφέροντα οντοτήτων, κατέληξε ότι η εν λόγω ανακοίνωση δεν επιδέχεται προσφυγή καθόσον δεν παράγει έννομα αποτελέσματα που θίγουν τα συμφέροντα της προσφεύγουσας αλλά απλώς ενημερώνει για την απόφαση αναγραφής της στον κατάλογο δεσμεύσεως κεφαλαίων, προκειμένου να έχει το δικαίωμα να ζητήσει επανεξέταση της συγκεκριμένης απόφασης και να προσφύγει σε δικαιοδοτικό όργανο της ΕΕ.

δύο δικαιοδοτικών οργάνων παρουσιάζει ιδιαίτερο ενδιαφέρον τόσο για την αρχιτεκτονική του μηχανισμού επιβολής και περιοριστικών μέτρων και διατήρησης αυτών καθ' ό μέρος αφορά την προσφεύγουσα οργάνωση, όσο και για τα ζητήματα διαδικαστικής φύσεως που ανέκυψαν.

Αιτήματα των διαδίκων επί της πρωτόδικης απόφασης

Η προσφεύγουσα αιτήθηκε την ακύρωση των πράξεων του Συμβουλίου για λόγους αντλούμενους από την προσβολή των δικαιωμάτων άμυνας, του δικαιώματος ουσιαστικής ένδικης προστασίας και του δικαιώματος ιδιοκτησίας. Επιπλέον, υποστήριξε ότι υπήρξε παραβίαση του άρθρου 1 παρ. 4 της κοινής θέσης 2001/93 και της υποχρέωσης αιτιολογήσεως, πλάνη περί το υποστατό των πραγματικών περιστατικών και πλάνη εκτιμήσεως ως προς το χαρακτήρα της ως τρομοκρατικής οργάνωσης. Τέλος, ισχυρίστηκε ότι δεν ελήφθη επαρκώς υπόψη η εξέλιξη της καταστάσεως «με την πάροδο του χρόνου», καθώς, εάν λαμβανόταν υπόψη, θα είχε διαγραφεί από τους επίδικους καταλόγους. Ειδικότερα, η Hamas υποστήριξε ότι το Συμβούλιο δεν ενδιαφέρθηκε πραγματικά για τη συνέχεια που είχαν σε εθνικό επίπεδο τα μέτρα που είχαν ληφθεί σε βάρος της. Επιπλέον, κατά την προσφεύγουσα, το Συμβούλιο παρέλειψε να εκθέσει στην αιτιολογία των πράξεων του τα στοιχεία που καταδείκνυαν την ύπαρξη σοβαρών ενδείξεων και αποδείξεων στις οποίες στηρίχθηκαν οι εθνικές αποφάσεις. Το Συμβούλιο ουδόλως εξέθεσε τα πραγματικά περιστατικά που προσάπτονταν στην προσφεύγουσα με τις εθνικές αποφάσεις.³³⁵

Από την άλλη πλευρά, το Συμβούλιο ισχυρίστηκε ότι έλαβε επαρκώς υπόψη την εξέλιξη της καταστάσεως «με την πάροδο του χρόνου». Από την πρώτη καταχώριση της προσφεύγουσας στον κατάλογο δεσμεύσεως κεφαλαίων το 2003, αυτή εξακολουθούσε να περιλαμβάνεται στον ενωσιακό κατάλογο, κατόπιν περιοδικών επανεξετάσεων εκ μέρους του Συμβουλίου, βάσει των μέτρων που είχαν λάβει οι αμερικανικές αρχές και οι αρχές του Ηνωμένου Βασιλείου. Επιπλέον, το Συμβούλιο θεώρησε ότι δεν υπήρξε παραβίαση της υποχρέωσης αιτιολογήσεως, αφού οι αιτιολογικές εκθέσεις σε συνδυασμό με τις πράξεις του ίδιου του οργάνου από τον Ιούλιο του 2011 έως και τον Ιούλιο του 2014 περιείχαν επαρκείς και πειστικούς λόγους περί διατήρησης της Hamas στον επίδικο κατάλογο. Προς ενίσχυση των επιχειρημάτων του, το Συμβούλιο παρέθεσε κατάλογο τρομοκρατικών δραστηριοτήτων στις οποίες,

³³⁵ Απόφαση Γενικού Δικαστηρίου, Hamas, σκ. 77-80.

κατά την κρίση του, εμπλεκόταν η ίδια η προσφεύγουσα, μνημονεύοντας ταυτόχρονα και τις αποφάσεις τις οποίες εξέδωσαν οι αμερικανικές αρχές και οι αρχές του Ηνωμένου Βασιλείου. Οι αποφάσεις αυτές ήταν αφενός μεν, μια απόφαση του Υπουργείου Εσωτερικών του Ηνωμένου Βασιλείου του 2001, αφετέρου δε, αποφάσεις της Κυβέρνησης των ΗΠΑ που εκδόθηκαν κατ' εφαρμογή του νόμου των ΗΠΑ περί μεταναστεύσεως και ιθαγένειας και του εκτελεστικού διατάγματος 13224. Όσον αφορά τις αποφάσεις αυτές, η μεν απόφαση του Ηνωμένου Βασιλείου αποτελούσε αντικείμενο τακτικής επανεξετάσεως από εθνική κυβερνητική επιτροπή, οι δε αμερικανικές αποφάσεις υπόκειντο σε διοικητικό και δικαστικό έλεγχο.³³⁶

Σε μια ύστατη προσπάθεια να επιτύχει την απόρριψη της προσφυγής, το Συμβούλιο υποστήριξε ότι, ακόμα και αν δεν επαρκούσαν οι εθνικές αποφάσεις που επικαλέστηκε, αρκούσαν τα δημοσιεύματα του Τύπου για να διαπιστωθεί ότι η προσφεύγουσα αναλάμβανε συχνά την ευθύνη τρομοκρατικών ενεργειών. Αυτό αρκούσε για την διατήρησή της στον επίμαχο κατάλογο.

Η προσέγγιση του Γενικού Δικαστηρίου

Το Γενικό Δικαστήριο, παραμένοντας πιστό στην πάγια νομολογία των δικαιοδοτικών οργάνων της Ένωσης και λαμβανομένης υπόψη της ανάγκης επαρκούς προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων που απαριθμούνται στο Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, ο οποίος, μετά τη Συνθήκη της Λισαβόνας, αποτελεί πρωτογενές δίκαιο της ΕΕ, εξέτασε δύο στοιχεία: το κατά πόσον υπήρξε παραβίαση αφενός, της υποχρέωσης αιτιολογήσεως από πλευράς Συμβουλίου για τις πράξεις που εξέδωσε από τον Ιούλιο του 2011 έως και τον Ιούλιο του 2014 και αφετέρου, του άρθρου 1 της κοινής θέσης 2001/931/ΚΕΠΠΑ.

Ως προς την υποχρέωση αιτιολογήσεως

Η κοινή θέση 2001/931/ΚΕΠΠΑ δεν περιέχει ρητή επιταγή σχετικά με την υποχρέωση αιτιολογήσεως.³³⁷ Το νομικό έρεισμα, όμως, για την εν λόγω επιταγή αντλείται από άλλη διάταξη. Σύμφωνα με το άρθρο 296 ΣΛΕΕ, το Συμβούλιο οφείλει να εξηγεί κατά τρόπο σαφή, ορισμένο και λεπτομερή τους συγκεκριμένους λόγους για τη διατήρηση μιας ομάδας, όπως η Hamas, στον επίμαχο κατάλογο. Συνεπώς, επιβάλλεται ορισμένη και επαρκής αιτιολογία. Η υποχρέωση αιτιολογίας αποτελεί και

³³⁶ Απόφαση Γενικού Δικαστηρίου, Hamas, σκ. 96-98.

³³⁷ Ο όρος «αιτιολογία» καθώς και το εύρος της υποχρέωσης αιτιολογίας, που συνιστά ουσιώδη τύπο, έχουν αναλυθεί λεπτομερώς στην προηγούμενη απόφαση ΡΜΟΙ.

έκφραση του αντίστοιχου θεμελιώδους δικαιώματος το οποίο προβλέπεται στο άρθρο 47 του Χάρτη.³³⁸

Το Συμβούλιο οφείλει να επανεξετάζει ανά τακτά χρονικά διαστήματα, κατόπιν της αρχικής καταχωρήσεως, η οποία έγινε βάσει μιας απόφασης εθνικής αρχής, εάν μεταβλήθηκε η πραγματική κατάσταση κατά τέτοιο τρόπο ώστε το πρόσωπο, το οποίο ενέχεται σε τρομοκρατικές ενέργειες, έπαψε να πληροί πλέον τα κριτήρια διατήρησής του στον επίμαχο κατάλογο και ως εκ τούτου να πρέπει να διαγραφεί από αυτόν.³³⁹

Επιπλέον, όσον αφορά την έκταση και το εύρος ελέγχου που πρέπει να ασκεί το Γενικό Δικαστήριο, αυτό έχει δεχθεί ότι, βάσει των αρ. 75, 215, 352 ΣΛΕΕ, το Συμβούλιο διαθέτει μεν περιθώριο εκτιμήσεως, αλλά το ίδιο το δικαιοδοτικό όργανο μπορεί να ελέγχει τον τρόπο με τον οποίο αυτό το θεσμικό όργανο ερμηνεύει τα κρίσιμα στοιχεία, το υποστατό των πραγματικών περιστατικών, την αξιοπιστία και τη λογική συνοχή των προβαλλόμενων αποδεικτικών στοιχείων και τα συμπεράσματα που αντλούνται από αυτά. Και όλα αυτά στο βωμό τήρησης των αρχών του κράτους δικαίου και της προάσπισης των θεμελιωδών δικαιωμάτων.

Βάσει όλων των ανωτέρω, το Γενικό Δικαστήριο εκτίμησε ότι δεν υπήρξε από μέρους του Συμβουλίου επαρκής αιτιολογία, όπως επιτάσσει τόσο το πρωτογενές δίκαιο όσο και το νομολογιακό προηγούμενο, αφού το Συμβούλιο ουδέποτε παρέπεμψε σε αποφάσεις αρμοδίων αρχών σχετικά με τις πράξεις που καταλογίστηκαν στην προσφεύγουσα για το χρονικό διάστημα 2010-2014.

Ως προς τη νομική και πραγματική βάση της απόφασης περί δεσμεύσεως κεφαλαίων της προσφεύγουσας

Όπως έχει αναφερθεί εκτενώς και στην δεύτερη κατά σειρά απόφαση, ΡΜΟΙ, η καταχώριση στον επίμαχο κατάλογο δικαιολογείται μόνο υπό δύο προϋποθέσεις: αφενός, να υπάρχουν «*συγκεκριμένες πληροφορίες*» στηριζόμενες σε επαρκή και βάσιμα στοιχεία και αφετέρου, να υπάρχει προηγούμενη εθνική απόφαση από «*αρμόδια αρχή*». Όπως συνήγαγε και το Δικαστήριο στην απόφαση *Al-Aqsa κατά Συμβουλίου και Κάτω Χωρών*, οι δύο αυτές προϋποθέσεις έχουν ως σκοπό την

³³⁸ Άρθρο 47 του Χάρτη περί δικαιώματος πραγματικής προσφυγής και αμερόληπτου δικαστηρίου : «*κάθε πρόσωπο του οποίου παραβιάστηκαν τα δικαιώματα και ελευθερίες που διασφαλίζονται από το δίκαιο της Ένωσης, έχει δικαίωμα πραγματικής προσφυγής ενώπιον του δικαστηρίου, τηρουμένων των προϋποθέσεων που προβλέπονται στο παρόν άρθρο [...]*».

³³⁹ Βλ. σχ. απόφαση της 15^{ης} Νοεμβρίου 2012, *Al-Aqsa κατά Συμβουλίου και Κάτω Χώρες κατά Al-Aqsa*, C-539/10 και C-550/10, σκ. 82.

προστασία των οικείων προσώπων, από τη στιγμή που η ΕΕ δεν έχει τα μέσα να διεξάγει η ίδια τέτοιες έρευνες.

Στην προκειμένη περίπτωση, το Δικαστήριο διαπίστωσε ότι ο κατάλογος των περιστατικών βίας που φερόταν να έχει διαπράξει η Hamas για τη χρονική περίοδο 2010-2011 δεν εξετάσθηκαν στις εθνικές αποφάσεις του 2001 που επικαλέστηκε το Συμβούλιο, καθώς ήταν πραγματικά περιστατικά μεταγενέστερα αυτών. Συνεπώς, όσον αφορά τη διαδικασία του Ηνωμένου Βασιλείου, το Συμβούλιο δεν προσκόμισε καμία μεταγενέστερη απόφαση του 2001 για να διαπιστωθεί εάν πράγματι δικαιολογούνταν η διατήρησή της. Το ίδιο παρατήρησε το Δικαστήριο και για τις αμερικανικές αποφάσεις που εκδόθηκαν κατ' εφαρμογή του νόμου περί μεταναστεύσεως και ιθαγενείας.

Είναι προφανές, λοιπόν, πως δεν υπήρχαν επαρκή και βάσιμα στοιχεία για τρομοκρατικές ενέργειες από το 2004 και μετά, διαπραχθείσες από τη Hamas, με τα οποία το Συμβούλιο να μπορούσε να την διατηρήσει στον επίμαχο κατάλογο.

Ενδιαφέρον στοιχείο στην παρούσα απόφαση, που αποτελεί και την ειδοποιό διαφορά της από την ανωτέρω αναλυθείσα απόφαση ΡΜΟΙ, είναι η συλλογιστική του δικαστηρίου ως προς την απόκρουση του επιχειρήματος του Συμβουλίου για την επάρκεια των στοιχείων εκ του Τύπου ή του Διαδικτύου αντλούμενων. Το Δικαστήριο, επί τω τέλει προασπίσεως των θεμελιωδών δικαιωμάτων της προσφεύγουσας, έκρινε ότι δημοσιεύματα του Τύπου δεν αποτελούσαν αξιόπιστη πραγματική βάση για την διατήρησή της στον προσβαλλόμενο κατάλογο και έρχονταν σε ευθεία αντίθεση με το γράμμα της διάταξης του άρθρου 1 της κοινής θέσης 2001/931/ΚΕΠΠΑ.³⁴⁰

Πιο συγκεκριμένα, το Συμβούλιο εξέλαβε – λανθασμένα κατά την εκτίμηση του Δικαστηρίου, - ήδη από την αρχή της αιτιολογικής του έκθεσης, ως δεδομένο ότι η Hamas ήταν *«τρομοκρατική οργάνωση και, μάλιστα, ήταν υπεύθυνη για μια σειρά βίαιων πράξεων, την τέλεση των οποίων πληροφορήθηκε από τον Τύπο και το Διαδίκτυο»*. Αυτό σημαίνει ότι το ίδιο το Συμβούλιο προέβη σε ίδιες και αυτοτελείς εκτιμήσεις περί καταλογισμού τέλεσης ορισμένων τρομοκρατικών πράξεων στην προσφεύγουσα. Ενεργώντας, όμως, κατά αυτό τον τρόπο, άσκησε καθήκοντα *«αρμόδιας αρχής»*, κατά την έννοια του άρθρου 1 παρ. 4 της κοινής θέσης

³⁴⁰ Απόφαση Γενικού Δικαστηρίου, Hamas, σκ. 109-126.

2001/931/ΚΕΠΠΑ, κάτι το οποίο, όμως, δεν ενέπιπτε στην αρμοδιότητά του. Υπερέβη, έτσι, την εξουσία του και υποκαταστάθηκε στην εθνική αρχή κράτους που ήταν υπεύθυνη για την εκτίμηση των πραγματικών περιστατικών. Αυτό ακριβώς είναι και το κρίσιμο στοιχείο που διαφοροποιεί την υπό εξέταση υπόθεση τόσο από την απόφαση ΡΜΟΙ όσο και από άλλες συναφείς με δέσμευση κεφαλαίων αποφάσεις, όπως από την απόφαση *Al-Aqsa* κατά Συμβουλίου και Κάτω Χωρών. Στην απόφαση ΡΜΟΙ η πραγματική βάση των κανονισμών του Συμβουλίου στηριζόταν σε εκτιμήσεις αρμόδιων εθνικών αρχών. Στην αιτιολογική έκθεση που διαβιβάστηκε στην ΡΜΟΙ, μνημονεύονταν τρομοκρατικές πράξεις για τις οποίες η οικεία ομάδα φερόταν ως έχουσα την ευθύνη και επισημαινόταν ότι, «*λόγω των πράξεων αυτών, ελήφθη απόφαση από αρμόδια εθνική αρχή*». Η καταγραφή των εν λόγω πράξεων δεν απέρρεε, αντιθέτως προς την υπό κρίση υπόθεση, από αυτοτελείς εκτιμήσεις του Συμβουλίου.

Ομοίως, στην απόφαση *Al-Aqsa*, το Γενικό Δικαστήριο είχε στη διάθεσή του όλα τα κείμενα των αποφάσεων των αρμοδίων εθνικών αρχών που μνημονεύονταν στην αιτιολογική έκθεση του κανονισμού και προέβη σε λεπτομερή ανάλυσή τους. Το Συμβούλιο, κατά την εκτίμηση του δικαστηρίου, δεν είχε υποπέσει σε πρόδηλη πλάνη εκτιμήσεως και οι εκτιμήσεις, επί των οποίων στηρίχθηκε η λήψη σχετικού με τη δέσμευση κεφαλαίων μέτρου της ΕΕ, είχαν αντληθεί από προηγούμενες διαπιστώσεις αρμοδίων εθνικών αρχών. Ακόμα και στην απόφαση *Sison κατά Συμβουλίου*,³⁴¹ οι εκτιμήσεις, επί των οποίων ελήφθησαν αντίστοιχα περιοριστικά μέτρα, είχαν αντληθεί από διαπιστώσεις σχετικά με πραγματικά περιστατικά στις οποίες δεν είχε προβεί το ίδιο το Συμβούλιο, αλλά προέρχονταν από αποφάσεις που είχαν ισχύ δεδικασμένου και είχαν εκδοθεί από αρμόδιες εθνικές αρχές, ήτοι από το Συμβούλιο της Επικρατείας Κάτω Χωρών και το Πρωτοδικείο της Χάγης.

Περαιτέρω, το γεγονός ότι το Συμβούλιο χαρακτήρισε εξ αρχής τη Hamas ως τρομοκρατική οργάνωση βάσει ίδιας εκτιμήσεώς του, αντέβαινε και στο πνεύμα της σημασίας της επανεξέτασης των προϋποθέσεων για διατήρηση των περιοριστικών μέτρων, αφού μπορούσε τελικώς κατόπιν συνεπούς εξέτασης των διαθέσιμων στοιχείων να την αποχαρακτήριζε από τον όρο «*τρομοκρατική*». Συνεπώς, μόνο κατά το πέρας της επανεξετάσεως, το ενωσιακό θεσμικό όργανο μπορούσε να συνάγει την κρίση του και τα συμπεράσματά του.

³⁴¹ Απόφαση Γενικού Δικαστηρίου, T-341/07, *Sison κατά Συμβουλίου*.

Ως εκ τούτου, το Δικαστήριο, υπογραμμίζοντας τη σπουδαιότητα της ανάγκης προστασίας του δικαιώματος σε δίκαιη δίκη,³⁴² εκτίμησε ότι το Συμβούλιο δεν μπορούσε να στηριχθεί σε στοιχεία αντλούμενα από τον Τύπο, καθώς κάτι τέτοιο αντέβαινε στο διαρθρωμένο σε 2 επίπεδα σύστημα που έχει καθιερωθεί από την κοινή θέση 2001/931 και ότι κάθε νέα τρομοκρατική πράξη θα πρέπει να αποτελεί αντικείμενο επανεξέτασης και αποφάσεως εκ μέρους αρμόδιας αρχής. Το Συμβούλιο όφειλε, βάσει της υποχρέωσης αιτιολογήσεως, η οποία αναλύθηκε ανωτέρω, να μνημονεύσει στην αιτιολογία των αποφάσεών του περί δεσμεύσεως κεφαλαίων, τις αποφάσεις αρμοδίων εθνικών αρχών που είχα ειδικώς εξετάσει και λάβει υπόψη τα νέα πραγματικά περιστατικά που είχαν ανακύψει και νέες τρομοκρατικές πράξεις για τις οποίες υπείχε ευθύνη η προσφεύγουσα. Έτσι, το Γενικό Δικαστήριο, για διαδικαστικούς και μόνο λόγους, απεφάνθη ότι έπρεπε ακυρωθούν οι πράξεις του Συμβουλίου που εκδόθηκαν στο διάστημα 2011-2014, καθόσον αφορούσαν τη Hamas.

Η αναίρεση της πρωτόδικης απόφασης ενώπιον του ΔΕΕ

Το Συμβούλιο άσκησε, όπως αναφέρθηκε και ανωτέρω, αναίρεση κατά της εκδοθείσας υπό του Γενικού Δικαστηρίου αποφάσεως, προβάλλοντας τον ισχυρισμό ότι το δικαστήριο υπέπεσε σε πρόδηλη πλάνη περί το δίκαιο για δύο λόγους: α) δεν αξιολόγησε σωστά τα δημοσιεύματα του Τύπου στο πλαίσιο της περιοδικής επανεξέτασης και β) δεν συνήγαγε ότι η απόφαση αρμοδίων αρχών των ΗΠΑ και η απόφαση του Ηνωμένου Βασιλείου αποτελούσαν επαρκή βάση για την αναγραφή της Hamas στον κατάλογο προσώπων, ομάδων και οντοτήτων προς τα οποία απαγορευόταν η παροχή χρηματοοικονομικών υπηρεσιών.

Επιχειρήματα των διαδίκων

Ως προς τον πρώτο λόγο αναιρέσεως, το Συμβούλιο υποστήριξε ότι η κρίση του Δικαστηρίου ερχόταν σε ευθεία αντίθεση με πάγια νομολογία του ίδιου για δύο λόγους: α) δεν ήταν υποχρεωτικό να παρέχονταν τακτικά νέοι λόγοι που εξηγούσαν γιατί ένα πρόσωπο/ομάδα εξακολουθούσε να αποτελεί αντικείμενο περιοριστικών μέτρων. Συνεπώς, ελλείψει ακυρώσεως ή ανακλήσεως των εθνικών αποφάσεων βάσει των οποίων η Hamas περιελήφθη αρχικώς στον επίδικο κατάλογο, το Συμβούλιο μπορούσε να τη διατηρήσει στον επίμαχο κατάλογο βάσει των εθνικών αποφάσεων του 2001 στις

³⁴² Το Γενικό Δικαστήριο παραπέμπει ευθέως στο σημείο 235 των προτάσεων της Γενικής Εισαγγελέως Eleanor Sharpton επί της αιτήσεως αναιρέσεως που υπέβαλε η Γαλλία κατά της ΡΜΟΙ, C-27/09, το οποίο αναλύσαμε εκτενώς και ανωτέρω.

οποίες είχε στηριχθεί η αρχική καταχώρισή της, β) η χρήση στοιχείων που προέρχονταν από δημόσιες πηγές, τον Τύπο και το Διαδίκτυο, επαρκούσαν για την περιοδική επανεξέταση της καταχωρίσεως και δεν υπήρχει κανένας ουσιαστικός λόγος να έχει εκδοθεί νεότερη απόφαση αρμόδιας εθνικής αρχής.³⁴³ Άλλωστε, τα δημόσια διαθέσιμα πληροφοριακά στοιχεία, τα οποία μαρτυρούν καταφανώς την τέλεση νέων τρομοκρατικών πράξεων από την Hamas, και επί των οποίων στηρίχθηκε το Συμβούλιο χρησιμοποιήθηκαν αποκλειστικά για το σκοπό αυτό. Επιπλέον, εάν η αρχική απόφαση δεν είχε ανακληθεί ή ακυρωθεί, το κρίσιμο στοιχείο κατά την επανεξέταση είναι εάν συνέτρεχε λόγος διαγραφής από τον κατάλογο και όχι αν υφίστατο λόγος επανεγγραφής του προσώπου αυτού. Περαιτέρω, κατά την κρίση του Συμβουλίου, η συλλογιστική του Δικαστηρίου οδήγησε σε παράλογα συμπεράσματα, αφού είναι ευρέως γνωστό ότι η Hamas είχε διαπράξει νέες τρομοκρατικές ενέργειες, γεγονός το οποίο είχε αποδεχθεί και η ίδια.

Αναφορικά με τον δεύτερο λόγο αναιρέσεως, όσον αφορά την επάρκεια ή μη της βάσης της απόφασης των αρχών των ΗΠΑ, το Συμβούλιο υποστήριξε ότι, όπως επιβεβαιώθηκε και από τις αποφάσεις *Al-Aqsa* και *PMOI*, απόφαση διοικητικής αρχής μπορεί να εμπίπτει στο πεδίο του αρ. 1 της κοινής θέσης 2001/931. Άλλωστε, όταν μια απόφαση δεν λαμβάνεται από δικαστικής αρχή, παρέχεται η απαιτούμενη δικαστική προστασία στο υπό κρίση πρόσωπο με τη δυνατότητα προσφυγής του ενώπιον εθνικών δικαστηρίων. Εντούτοις, η Hamas ουδέποτε προσέφυγε κατά της καταχωρίσεώς της από τις αρχές της ΗΠΑ. Επιπλέον, κατά το Συμβούλιο, το Δικαστήριο υπέπεσε σε πλάνη απαιτώντας από το Συμβούλιο να γνωρίζει όλα τα πραγματικά στοιχεία επί τη βάση των οποίων ο Secretary of State των ΗΠΑ καταχώρισε τη Hamas. Τέλος, επικύρωση των θέσεων του Γενικού Δικαστηρίου θα είχε ως αποτέλεσμα την ανατροπή της αποφάσεως του ίδιου επί της υποθέσεως *PMOI*,³⁴⁴ όπως αναλύθηκε ανωτέρω, και θα είχε ως περαιτέρω συνέπεια μια ομάδα να μπορεί να τροχοπεδήσει τη καταχώρισή της παραλείποντας εν γνώσει της να προσφύγει ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων κατά των αποφάσεων των αρμόδιων αρχών και ότι μια διοικητική αρχή θα μπορούσε

³⁴³ Στην απόφαση *PMOI*, T-256/07, το Γενικό Δικαστήριο έκρινε ότι απόφαση αρμόδιας αρχής θα μπορούσε να μην είναι επαρκής για την απόφαση να διατηρηθεί ένα πρόσωπο/ομάδα στον επίδικο κατάλογο.

³⁴⁴ Απόφαση Γενικού Δικαστηρίου T-256/07, *PMOI*, σκ. 144-147.

να αναδειχθεί σε αρχή που αποφασίζει σε πρώτο και τελευταίο βαθμό επί των πραγματικών στοιχείων του φακέλου.³⁴⁵

Επιπλέον, το Συμβούλιο υποστήριξε ότι το Δικαστήριο έπρεπε να εξετάσει εάν η απαγορευτική απόφαση που έλαβαν οι αρχές του Ηνωμένου Βασιλείου το 2001 αποτελούσε επαρκή και νόμιμη βάση για τη διατήρηση της Hamas στον κατάλογο και όχι να εξάγει το αυθαίρετο συμπέρασμα ότι η απόφαση αυτή ήταν παρωχημένη.

Από την άλλη πλευρά, προς αντίκρουση της αίτησης αναιρέσεως και προς υποστήριξη της θέσης της, η Hamas υποστήριξε ότι η υποχρέωση αιτιολογήσεως και η ανάγκη επαρκούς πραγματικής βάσης ίσχυαν εξίσου τόσο για τις αποφάσεις με τις οποίες το Συμβούλιο καταχωρούσε για πρώτη φορά ένα πρόσωπο στον κατάλογο όσο και για αυτές με τις οποίες αποφασίζονταν η διατήρησή του στον κατάλογο. Το Συμβούλιο ουδέποτε αιτιολόγησε επαρκώς ούτε καν τις αρχικές αποφάσεις καταχωρίσεως ούτε γνωστοποίησε ακριβή πληροφοριακά στοιχεία ή μέρη του φακέλου που να δείχνουν ότι πράγματι ελήφθησαν αποφάσεις εναντίον της Hamas. Αυτό σημαίνει ότι στην παρούσα φάση τα Δικαστήρια της ΕΕ δεν μπορούσαν να εξακριβώσουν αν τα πραγματικά περιστατικά, που οδήγησαν στην αρχική απόφαση περί καταχώρισης του Συμβουλίου, ήταν αρκετά αξιόπιστα και εξετάστηκαν από αρμόδια αρχή. Η Hamas, επίσης, υποστήριξε ότι το Συμβούλιο ουδέποτε προσκόμισε κάποιο αποδεικτικό στοιχείο που να καταδεικνύει ότι η ίδια έχει διαπράξει σειρά τρομοκρατικών επιθέσεων. Εκτός από τα ανωτέρω, ενέμεινε στο γεγονός ότι το Δικαστήριο δεν απαίτησε από το Συμβούλιο να ζητήσει από εθνική δικαστική αρχή να εκτιμήσει νέα πραγματικά περιστατικά, αλλά, απλώς, απαίτησε όταν το Συμβούλιο επικαλείται πραγματικά περιστατικά, αυτά να έχουν αξιολογηθεί πρώτα από αρμόδια αρχή.

Περαιτέρω, η Hamas υποστήριξε ότι το Δικαστήριο δεν έκρινε πρωτοδίκως εάν οι αποφάσεις των ΗΠΑ αποτελούσαν επαρκή βάση για την καταχώρισή της στον επίδικο κατάλογο. Επικουρικά, ωστόσο, υποστήριξε ότι οι αποφάσεις των ΗΠΑ δεν ελήφθησαν από αρμόδιες αρχές κατά την κοινή θέση 2001/931 και επέμεινε στην άποψη ότι θα έπρεπε να εξακριβώνεται αν το τρίτο κράτος επεδίωκε τους ίδιους στόχους με την ΕΕ και αν παρείχε τις ίδιες εγγυήσεις με τις αρμόδιες αρχές των κρατών-μελών της. Βασικός άξονας των επιχειρημάτων της Hamas ήταν η έλλειψη

³⁴⁵ Προτάσεις Γενικής Εισαγγελέως Eleanor Sharpston επί της αποφάσεως C-79/15, Hamas, σκ. 37.

αιτιολογίας των πράξεων του Συμβουλίου. Τέλος, κατά την πρωτόδικως προσφεύγουσα μια απόφαση του 2001, όπως αυτή του Ηνωμένου Βασιλείου δεν μπορούσε να αποτελέσει επαρκή βάση για την καταχώρισή της στον επίδικο κατάλογο, λόγω παρέλευσης μεγάλου χρονικού διαστήματος.

Η προσέγγιση του ΔΕΕ

Με την απόφαση της 26^{ης} Ιουλίου 2017, το ΔΕΕ ανέτρεψε την πρωτόδικη απόφαση, προβαίνοντας σε μια ιδιαιτέρως -θα λέγαμε- διασταλτική ερμηνεία του άρθρου 1 της κοινής θέσης 2001/931/ΚΕΠΠΑ. Κατά την κρίση του, το Γενικό Δικαστήριο δεν θα έπρεπε να είχε αποσύρει τη Hamas από τον ενωσιακό κατάλογο με τις τρομοκρατικές οργανώσεις. Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει στην υπό κρίση απόφαση το γεγονός ότι Γενική Εισαγγελέας και ενωσιακός δικαστής κατέληξαν στο ίδιο συμπέρασμα, δηλαδή στην αναίρεση της πρωτόδικης απόφασης, για διαφορετικούς, όμως, λόγους. Το μείζον ζήτημα που τίθεται με την παρούσα υπόθεση είναι ο τρόπος με τον οποίο το Συμβούλιο θα πρέπει να διαπιστώσει ότι συντρέχουν επαρκείς λόγοι για να διατηρηθεί ένα πρόσωπο στον κατάλογο δέσμευσης περιουσιακών στοιχείων ατόμων που ενέχονται σε τρομοκρατικές πράξεις. Παίζει ρόλο, εν τέλει, η διάκριση μεταξύ αρχικής καταχώρισης ενός προσώπου στον επίμαχο κατάλογο και συνακόλουθης απόφασης διατηρήσεώς του για το ποια στοιχεία θεωρούνται «επαρκή»; Έσφαλε, τελικά, το Γενικό Δικαστήριο ακυρώνοντας την προσβληθείσα απόφαση με το σκεπτικό ότι το Συμβούλιο μπορούσε να στηριχτεί σε παγκοίμως γνωστά στοιχεία αντλούμενα από δημοσιεύματα του Τύπου ή αναρτημένα στο Διαδίκτυο;

Ως προς την παροχή τακτικά νέων λόγων που να δικαιολογούν τη διατήρηση των περιοριστικών μέτρων για τη θιγόμενη ομάδα

Η Γενική Εισαγγελέας, Eleanor Sharpston, ενστερνίστηκε την άποψη ότι όταν το Συμβούλιο αποφασίζει να διατηρήσει συγκεκριμένο πρόσωπο ή ομάδα στον επίδικο κατάλογο, το Συμβούλιο δεν οφείλει πάντα να παρέχει νέους λόγους³⁴⁶ για τη διατήρησή τους στον κατάλογο. Ωστόσο, υποστηρίξε ότι οι αρχικές αποφάσεις καταχώρισης δεν θα αιτιολογούν εσαεί επαρκώς την εγγραφή στο πλαίσιο της επανεξέτασης. Θα πρέπει από το Συμβούλιο να διαβεβαιώνεται ότι η αρχική απόφαση,

³⁴⁶ Υπό την έννοια των νέων πραγματικών περιστατικών που διαλαμβάνονται σε απόφαση αρμόδιας αρχής ή νέας απόφασης της εν λόγω αρχής σχετικής με τα πραγματικά περιστατικά τα οποία το Συμβούλιο είχε επικαλεστεί σε προηγούμενη απόφασή του.

εφόσον δεν υπάρχει μεταγενέστερη απόφαση περί διατηρήσεως, συνιστά και κατά το χρόνο επανεξέτασης επαρκή βάση, ότι εξακολουθούν να συντρέχουν λόγοι προς τούτο, ότι εξακολουθεί το εν λόγω πρόσωπο/ομάδα να συνιστά τρομοκρατική οργάνωση και ότι δικαιολογούνται προληπτικά μέτρα. Επιπλέον, όσο μεγαλύτερη είναι η περίοδος μεταξύ των γεγονότων, της προηγούμενης και της νέας απόφασης του Συμβουλίου να διατηρήσει μια ομάδα στον επίδικο κατάλογο, τόσο πιο επιμελής θα πρέπει να είναι ο έλεγχος από την πλευρά του Συμβουλίου.

Το ΔΕΕ, λαμβάνοντας υπόψη και την επιχειρηματολογία της Γενικής Εισαγγελέως, έκρινε ότι πράγματι παρήλθε σημαντικό χρονικό διάστημα μεταξύ αφενός, της εκδόσεως των εθνικών αποφάσεων στις οποίες στηρίχθηκε η αρχική καταχώριση της Hamas στον επίμαχο κατάλογο, η οποία αναγόταν στο έτος 2001 και, αφετέρου, της εκδόσεως των επίμαχων πράξεων κατά τα έτη 2010-2014. Ως εκ τούτου, το Συμβούλιο όφειλε να στηρίξει τη διατήρηση της Hamas στον κατάλογο αυτό σε πιο πρόσφατα στοιχεία, καταδεικνύοντα ότι ο κίνδυνος αναμείξεως της οντότητας αυτής σε τρομοκρατικές δραστηριότητες εξακολουθούσε να υφίσταται όχι μόνο επειδή δεν παρείχε νέους λόγους τεκμηρίωσης της απόφασης περί διατήρησης αλλά και επειδή δεν εξήγησε τους λόγους για τους οποίους θεωρούσε ότι οι πράξεις της Hamas εξετάστηκαν δεόντως.

Συνεπώς, το ΔΕΕ απέρριψε αυτό το σκέλος του πρώτου λόγου αναιρέσεως, καθώς το Συμβούλιο δεν έκανε ορθή χρήση της εξουσίας εποπτείας που διέθετε. Δεν κατάφερε καν να αποδείξει ότι έστω η αρχική απόφαση αρμόδιας αρχής περί καταχώρισης αποτέλεσε επαρκή βάση και υπήρχαν λόγοι που δικαιολογούσαν τη διατήρηση της Hamas στον ενωσιακό κατάλογο.

Ως προς την πραγματική βάση της αποφάσεως του Συμβουλίου

Στο συγκεκριμένο σκέλος του πρώτου λόγου αναίρεσης της πρωτόδικης απόφασης, Γενική Εισαγγελέας και δικαστής της ΕΕ κατέληξαν σε εκ διαμέτρου αντίθετα συμπεράσματα. Ενώ η Γενική Εισαγγελέας κατέληξε ότι τα επιχειρήματα του Συμβουλίου που στηρίζαν τον συγκεκριμένο λόγο αναίρεσης θα έπρεπε να απορριφθούν ως αβάσιμα, το Δικαστήριο εκτίμησε ότι το πρωτόδικο Δικαστήριο υπέπεσε σε πλάνη περί το δίκαιο κρίνοντας ότι το Συμβούλιο παρέβη το άρθρο 1 παρ. 4 της κοινής θέσης 2001/931/ΚΕΠΠΑ στηριζόμενο στις αιτιολογικές εκθέσεις των

επίμαχων πράξεων σε στοιχεία αντλούμενα από άλλες πηγές εκτός των εθνικών αποφάσεων που έχουν εκδώσει αρμόδιες αρχές.

Κατά την εκτίμηση της Γενικής Εισαγγελέως, το Συμβούλιο δεν μπορεί, όταν αποφασίζει τη διατήρηση ή διαγραφή μιας ομάδας από τον κατάλογο, να στηρίζει την απόφασή του επί πραγματικών περιστατικών και αποδεικτικών στοιχείων που δεν διαλαμβάνονται σε αποφάσεις αρμοδίων αρχών. Ως εκ τούτου, το Συμβούλιο, κατ' αρχήν, δεν δύναται να επικαλεστεί παγκοίμως γνωστές πληροφορίες για νέες επιθέσεις για να δείξει ότι υπάρχουν λόγοι για τη διατήρηση της εν λόγω ομάδας στον κατάλογο του άρ. 2 παρ. 3 του κανονισμού.

Δικαιολογούνταν εξαιρέσεις μήπως; Βασικό χαρακτηριστικό του διαρθρωμένου σε δύο επίπεδα συστήματος που καθιερώθηκε με την κοινή θέση 2001/931/ΚΕΠΠΑ ήταν ότι το Συμβούλιο δεν μπορούσε να διαπιστώσει το ίδιο γεγονότα τα οποία μπορούσαν να αποτελέσουν τη βάση προκειμένου να επιβάλει σε ένα πρόσωπο ή σε μια ομάδα περιοριστικά μέτρα σε επίπεδο Ένωσης. Δεν έχει τις αναγκαίες ερευνητικές εξουσίες να το πράξει. Αντιθέτως, όπως έχουμε επισημάνει ανωτέρω, μπορούσε να καταχωρίσει ένα πρόσωπο ή μια ομάδα στον επίμαχο κατάλογο, μόνο εάν τα στοιχεία του φακέλου έδειχναν ότι έχει ληφθεί απόφαση από εθνική δικαστική αρχή ή, υπό ορισμένες προϋποθέσεις, διοικητική αρχή. Το σημείο αφετηρίας είναι το συγκεκριμένο πρόσωπο ή ομάδα να μπορεί να απολαμβάνει τα θεμελιώδη δικαιώματα άμυνας και αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας σχετικά με τις αποφάσεις αυτές. Το ίδιο, λοιπόν, θα πρέπει να ισχύει και για την απόφαση διατήρησης ενός προσώπου ή μιας ομάδας στον επίδικο κατάλογο. Εάν συμβεί το αντίθετο, δηλαδή, το ίδιο το Συμβούλιο να διαπιστώνει στοιχεία ή ενδείξεις συμμετοχής σε τρομοκρατικές πράξεις μιας ομάδας, αυτό θα συνεπαγόταν διαφορετική μεταχείριση, αφενός των προσώπων που διατηρούνται στον κατάλογο βάσει απόφασης αρμόδιας αρχής και, αφετέρου, εκείνων που διατηρούνται στον κατάλογο βάσει γεγονότων διαπιστωθέντων από το Συμβούλιο με δική του πρωτοβουλία. Τούτο σημαίνει, όμως, ότι οι δεύτεροι θα έχουν λιγότερα δικαιώματα δίκαιης δίκης και αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας, αφού θα έχουν δικαίωμα προσφυγής μόνο στον δικαστή της Ένωσης, χάνοντας τη δυνατότητα να αντιταχθούν κατά βλαπτικής για αυτούς απόφασης ενώπιον εθνικού δικαστή. Κάτι τέτοιο δεν εναρμονίζεται με το

κράτος δικαίου και παραβιάζει το διαρθρωμένο σε δύο επίπεδα σύστημα.³⁴⁷ Συνεπώς, στην προκειμένη περίπτωση, δεν χωρούσε καμία παρέκκλιση από το γράμμα της διάταξης του άρθρου 1 παρ. 4 της κοινής θέσεως, ώστε να μπορούσε να γίνει επίκληση στοιχείων αντλούμενων από τον Τύπο και το Διαδίκτυο προκειμένου να δικαιολογηθεί η διατήρηση της Hamas στον κατάλογο περιοριστικών μέτρων.

Επιπλέον, δοθέντος του γεγονότος ότι το Συμβούλιο δεν κατάφερε να αιτιολογήσει επαρκώς ότι οι παλαιότερες εθνικές αποφάσεις εξακολουθούσαν να αποτελούν κατάλληλη βάση για τη διατήρηση της Hamas στον κατάλογο, ορθώς πρότεινε την απόρριψη αυτού του λόγου αναιρέσεως.

Αντιθέτως το Δικαστήριο δεν συμμερίστηκε την άποψη της Γενικής Εισαγγελέως και αναφερόμενο στη σημασία της διάκρισης μεταξύ αρχικής καταχώρισης και διατήρησης στον κατάλογο μιας ομάδας, υποστήριξε ότι στη δεύτερη περίπτωση δεν προβλεπόταν από καμία διάταξη η υποχρέωση ύπαρξης κάποιας εθνικής απόφασης εκδοθείσας από αρμόδια αρχή ή απόφασης του Συμβουλίου Ασφαλείας, με την οποία να διατασσόταν η επιβολή κυρώσεως. Αυτό, κατά την εκτίμηση του ΔΕΕ, εξηγείτο από το ότι η διατήρηση μιας ομάδας στον επίμαχο κατάλογο αποτελούσε κατ' ουσίαν συνέχεια της αρχικής καταχώρισης και προϋπέθετε, ως εκ τούτου, ότι εξακολουθούσε να υφίσταται ο κίνδυνος αναμειξέως αυτής σε τρομοκρατικές δραστηριότητες. Επομένως, το Συμβούλιο προβαίνει σε επανεξέταση προκειμένου να διασφαλιστεί ότι η διατήρηση στον κατάλογο εξακολουθεί να είναι δικαιολογημένη και δεν απαιτείται κάθε νέο στοιχείο που προβάλλει το Συμβούλιο προς δικαιολόγηση διατηρήσεως να έχει αποτελέσει αντικείμενο εθνικής απόφασης εκδοθείσας από αρμόδια αρχή κατόπιν έκδοσης εκείνης στην οποία στηρίχθηκε η αρχική καταχώριση.

Ως εκ τούτου, το ΔΕΕ έκρινε ότι το Γενικό Δικαστήριο παρέβλεψε αυτή τη διάκριση και περαιτέρω ότι, βάσει του αρ. 4 παρ. 3 ΣΕΕ περί της αρχής καλόπιστης συνεργασίας, το Συμβούλιο δεν μπορούσε να υποχρεώνει τα κράτη-μέλη της ΕΕ να εκδίδουν εθνικές αποφάσεις προκειμένου να αποτελέσουν τη βάση αντικειμένου επανεξέτασης. Εδώ, δεν υφίστατο τέτοιος μηχανισμός που να επέβαλε στο Συμβούλιο να διενεργήσει την επανεξέταση αυτή αποκλειστικώς βάσει τέτοιων εθνικών

³⁴⁷ Παρόμοια συλλογιστική η ίδια Γενική Εισαγγελέας ανέπτυξε και στις προτάσεις της επί της αποφάσεως του ΔΕΕ Συμβουλίου ΕΕ κατά Liberation Tigers of Tamil Eelam (LTTE), C-599/14, 22 Σεπτεμβρίου 2016.

αποφάσεων, άλλως θα περιορίζονταν αδικαιολόγητα τα μέσα τα οποία διέθετε προς τούτο το Συμβούλιο. Το Δικαστήριο συνέχισε την επιχειρηματολογία του προβάλλοντας ότι η οικεία ομάδα προστατεύτηκε τόσο όσον αφορά την αρχική καταχώριση με δυνατότητα αμφισβήτησης των εθνικών αποφάσεων ενώπιον των εθνικών Δικαστηρίων όσο και την ίδια την καταχώριση ενώπιον των δικαιοδοτικών οργάνων της ΕΕ. Όσον αφορά τις μεταγενέστερες αποφάσεις, η οικεία ομάδα προστατεύτηκε από τη δυνατότητα ασκήσεως προσφυγής κατ' αυτών ενώπιον του δικαιοδοτικού οργάνου της ΕΕ, το οποίο όφειλε να διακριβώσει την τήρηση κατ' αρ. 296 ΣΛΕΕ υποχρέωση αιτιολογήσεως και τον επαρκή και συγκεκριμένο χαρακτήρα των προβληθέντων λόγων.

Κατόπιν των ανωτέρω, το ΔΕΕ κατέληξε ότι πράγματι το Γενικό Δικαστήριο υπέπεσε σε πλάνη περί το δίκαιο κρίνοντας ότι το Συμβούλιο παρέβη το αρ. 1 της κοινής θέσης 2001/931 στηριζόμενο στις αιτιολογικές εκθέσεις των επίμαχων πράξεων σε στοιχεία αντλούμενα από άλλες πηγές εκτός των εθνικών αποφάσεων που είχαν εκδώσει αρμόδιες αρχές, και ως εκ τούτου λόγω του βασίμου αυτού του λόγου αναιρέσεως, αποφάσισε την αναίρεση της πρωτόδικής απόφασης, χωρίς, μάλιστα, να αποφανθεί επί των υπολοίπων λόγων αναιρέσεως.^{348 349}

Συμπερασματικά, αξίζει να υπενθυμίσουμε ότι οι συνέπειες καταχωρίσεως είναι αναμφισβήτητα πολύ σοβαρές. Δεσμεύονται κεφάλαια, (χρηματικά) περιουσιακά στοιχεία και οικονομικοί πόροι. Η δέσμευση δε αυτή σημαίνει *«πρόληψη οποιασδήποτε κίνησης, μεταβίβασης, μεταβολής, χρήσης ή διαπραγμάτευσης κεφαλαίων καθ' οποιονδήποτε τρόπο που θα μπορούσε να οδηγήσει σε μεταβολή ως προς τον όγκο, το ύψος, τον τόπο διατήρησής τους, την ιδιοκτησία, την κατοχή, τον χαρακτήρα, τον προορισμό ή άλλη μεταβολή η οποία θα καθιστούσε δυνατή τη χρησιμοποίηση των*

³⁴⁸ Απόφαση ΔΕΕ, Hamas, C-79/15, σκ. 35-50.

³⁴⁹ Η Γενική Εισαγγελέας, Eleanor Sharpston έκανε δεκτό τον τρίτο λόγο αναίρεσης που προέβαλε το Συμβούλιο περί της απαγορευτικής απόφασης του Ηνωμένου Βασιλείου του 2001, κρίνοντας ότι το Γενικό Δικαστήριο κακώς δεν προχώρησε στην εξέταση των λοιπών λόγων που ενδεχομένως θα δικαιολογούσαν τη διατήρηση της Hamas στον επίδικο κατάλογο, παρά εφόσον έκρινε ότι ορισμένοι μόνο λόγοι δεν μπορούν να δικαιολογήσουν αυτή τη διατήρηση, διέταξε την ακύρωση των πράξεων καθόσο μέρος αφορούσε τη Hamas. Όφειλε να εξετάσει, όμως, και τους υπόλοιπους λόγους για να εξακριβώσει εάν ένας από αυτούς μπορούσε να αποτελέσει επαρκές έρεισμα για να στηρίξει την απόφαση του Συμβουλίου περί καταχώρισης και διατήρησης της Hamas στον επίδικο κατάλογο. Το Γενικό Δικαστήριο, όμως, παρέλειψε να προβεί σε τέτοιες διαπιστώσεις και περιορίστηκε στο ότι το Συμβούλιο ανέφερε απλώς τις προγενέστερες εθνικές αποφάσεις και δήλωσε ότι παρέμεναν σε ισχύ (Προτάσεις Γενικής Εισαγγελέως Eleanor Sharpston της 22ας Σεπτεμβρίου 2016 επί της υποθέσεως C-79/15, Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης κατά Hamas, σκ. 77-82).

*συγκεκριμένων κεφαλαίων, περιλαμβανομένης και της διαχείρισης χαρτοφυλακίων».*³⁵⁰ Η αναγραφή ενός προσώπου ή μιας ομάδας στον κατάλογο του άρθρου 2 παρ. 3 συνεπάγεται αναστολή της φυσιολογικής οικονομικής του ζωής. Συνεπώς, δεν φαίνεται καθόλου παράλογη ούτε η κρίση του Γενικού Δικαστηρίου αλλά ούτε και οι σκέψεις της Γενικής Εισαγγελέως επί της συζήτησης της αναιρέσεως και η εμμονή τους για την τήρηση αυστηρών διαδικασιών και για το σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων άμυνας και αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας. Οποιαδήποτε υπέρβαση εξουσίας του Συμβουλίου και παρέκκλιση από το γράμμα των διατάξεων, όταν θίγονται τόσο ευαίσθητα ζητήματα, όπως αυτά αναδείχθηκαν με τις ανωτέρω αποφάσεις, αντιβαίνουν στο κράτος δικαίου για το οποίο μάχεται η Ευρωπαϊκή Ένωση και τίθεται σε κίνδυνο η νομιμότητα των πράξεων των θεσμικών οργάνων της Ένωσης.

Συμπεράσματα

Η τρομοκρατία τα τελευταία χρόνια έχει λάβει πρωτόγνωρες διαστάσεις και γι' αυτό βρίσκεται στο επίκεντρο του ευρωπαϊκού ενδιαφέροντος. Οι τρομοκρατικές επιθέσεις που διαπράττονται σε ολόκληρη την Ευρώπη και στοιχίζουν τη ζωή σε αθώους πολίτες πλήττουν βαθύτατα την ειρήνη και την ασφάλεια και δημιουργούν ένα κλίμα μόνιμου φόβου. Τον φόβο αυτό καλείται να άρει η Ευρωπαϊκή Ένωση και να οικοδομήσει μια αποτελεσματική και πραγματική Ένωση Ασφάλειας. Η έννοια της ασφάλειας και η -με κάθε κόστος- διασφάλισή της επικρατεί στην πολιτική που χαράσσει η ΕΕ για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας.

Η Ευρωπαϊκή Ένωση, δραστηριοποιήθηκε άμεσα μετά το μεγάλο τρομοκρατικό χτύπημα της 11^{ης}/9 στις ΗΠΑ λαμβάνοντας πρωτοβουλίες και μέτρα για την αντιμετώπιση της τρομοκρατικής απειλής. Οι τρομοκρατικές επιθέσεις στη Μαδρίτη και το Λονδίνο οδήγησαν την ΕΕ να αναπτύξει το 2005 μια μακροπρόθεσμη και συστηματικότερη αντιτρομοκρατική στρατηγική, βασιζόμενη στους άξονες της πρόληψης, της προστασίας, της καταδίωξης και της αντίδρασης. Η στρατηγική αυτή, η οποία αποτελεί έως και σήμερα το βασικό πλαίσιο αναφοράς για την ανάληψη δράσης της Ένωσης στον εν λόγω τομέα, έχει αποδείξει την αξία της συγκεντρώνοντας και ενθαρρύνοντας ένα ευρύ φάσμα δράσεων και μέσων που έχουν συμβάλει σε μεγάλο βαθμό στην καταπολέμηση της τρομοκρατίας σε επίπεδο ΕΕ. Η αντιτρομοκρατική δράση της ΕΕ υλοποιείται με τη διαμόρφωση ενός λεπτομερέστατου νομικού πλαισίου

³⁵⁰ Άρθρο 1 παρ. 2 του κανονισμού 2580/2001.

για τον μεγαλύτερο συντονισμό των εθνικών αρχών επιβολής του νόμου. Το νομικό πλαίσιο αξιολογείται και επικαιροποιείται προσαρμοζόμενο στην ταχύτητα εξελισσόμενη τρομοκρατική απειλή με την οποία έρχεται αντιμέτωπη η Ένωση.

Η ΕΕ, όπως φάνηκε από την παρούσα εργασία, έχει βιώσει -και συνεχίζει να βιώνει- τη δική της 11^η Σεπτεμβρίου με το πέρασμα του χρόνου. Τα τελευταία χρόνια έχει σημειώσει σημαντική πρόοδο στην καταπολέμηση της τρομοκρατίας και του ισλαμικού εξτρεμισμού. Ωστόσο, η πρόοδος αυτή καθίσταται ανεπαρκής στο βαθμό που δεν επιτρέπει στην ΕΕ να ενεργεί με ταχύτητα σε περίπτωση διενέργειας μιας τρομοκρατικής επίθεσης εντός ευρωπαϊκού εδάφους. Η ανεπάρκεια και η αναποτελεσματικότητα των αντιτρομοκρατικών μέτρων της ΕΕ φάνηκε καθαρά με το τρομοκρατικό χτύπημα στο αεροδρόμιο των Βρυξελλών το Μάρτιο του 2016.³⁵¹ Ήταν ένα χτύπημα, που παρά το γεγονός ότι είχαν προηγηθεί οι αιματηρές και πολύνεκρες τρομοκρατικές επιθέσεις στο Charlie Hebdo και το Bataclan, φάνηκε ότι η Ευρώπη «πιάστηκε εξαπίνης». Η επίθεση αυτή έκανε τους πολιτικούς ηγέτες να έρθουν αντιμέτωποι με νέες προκλήσεις και να αναθεωρήσουν τη στρατηγική της ΕΕ για την αντιμετώπιση του φαινομένου της τρομοκρατίας. Η πολιτική της Ένωσης πρέπει να εκσυγχρονιστεί και να επικεντρωθεί σε τέσσερις άξονες: στην καταπολέμηση της ριζοσπαστικοποίησης του ισλαμικού εξτρεμισμού και κυρίως του τρομοκρατικού περιεχομένου στο Διαδίκτυο, στη στήριξη της προστασίας των δημόσιων χώρων και στην ασφάλεια των επιβατών στις σιδηροδρομικές μεταφορές και αερομεταφορές, στη βέλτιστη ανταλλαγή δεδομένων και στην ενίσχυση της συνεργασίας της ΕΕ με τους διεθνείς εταίρους της.

Η πρόληψη της ριζοσπαστικοποίησης αποτελεί σήμερα τη μεγαλύτερη πρόκληση, όπως φάνηκε και από την πρόσφατη τρομοκρατική επίθεση στη Λιέγη το Μάιο του 2018, δεδομένου ότι, σύμφωνα με τις βελγικές αρχές, ο δράστης ήταν σε επαφή με ριζοσπαστικοποιημένα άτομα. Συμπερασματικά, έχει σημειωθεί πράγματι σημαντική πρόοδος σχετικά με τις προσπάθειες μείωσης της δυνατότητας πρόσβασης σε τρομοκρατικό περιεχόμενο στο διαδίκτυο. Στις προσπάθειες αυτές συμβάλλουν ιδιωτικές εταιρείες, τα κράτη-μέλη της ΕΕ και η Europol. Έχουν υιοθετηθεί κατάλληλα μέτρα για να εντοπίζεται τρομοκρατικό περιεχόμενο και να αφαιρείται ο μεγαλύτερος

³⁵¹ Το Ισλαμικό Κράτος ανέλαβε την ευθύνη για τις εκρήξεις και προειδοποίησε ότι το μέλλον θα είναι δυσοίωνο με περισσότερες επιθέσεις: «Αυτό που έρχεται είναι και χειρότερο και πιο πικρό, θεού επιτρέποντος».

όγκος τέτοιου περιεχομένου από τις ηλεκτρονικές πλατφόρμες. Προς το σκοπό αυτό, έχει δημιουργηθεί, μάλιστα, και μια βάση δεδομένων ψηφιακών αποτυπωμάτων εικόνας και βίντεο. Η προπαγάνδα στο Διαδίκτυο αποτελεί τομέα προτεραιότητας για την Ένωση.

Επιπλέον, οι πρόσφατες τρομοκρατικές επιθέσεις, με τελευταία την επίθεση στην υπαίθρια χριστουγεννιάτικη αγορά στο Στρασβούργο το Δεκέμβριο του 2018, καταδεικνύουν ότι οι τρομοκράτες θέτουν συστηματικά ως στόχο δημόσιους χώρους, εκμεταλλευόμενοι τον ανοικτό και δημόσιο χαρακτήρα τους. Οι επιθέσεις στοχεύουν ζώνες κυκλοφορίας πεζών, τουριστικές τοποθεσίες, συγκοινωνιακούς κόμβους, εμπορικά κέντρα, υπαίθριες αγορές, αίθουσες συναυλιών και πλατείες και ο στόχος είναι οι μαζικές ανθρώπινες απώλειες. Η προστασία, λοιπόν, των δημόσιων χώρων θέτει ιδιαίτερες προκλήσεις για την ΕΕ. Η Ένωση δεν μπορεί να παραμένει αμέτοχη και σιωπηλή στην τυφλή βία. Οφείλει να πράξει όσα περισσότερα μπορεί για να στηρίξει τις προσπάθειες προστασίας των δημόσιων χώρων που καταβάλλουν τα κράτη-μέλη. Η ΕΕ μπορεί να αξιοποιήσει την εμπειρογνομosύνη και τις βέλτιστες πρακτικές που εφαρμόζονται σε ορισμένα κράτη-μέλη και να ενισχύσει τη συνεργασία σε διασυνοριακό επίπεδο, να διαθέσει χρηματοδοτικά κονδύλια και να λάβει μέτρα για τη στήριξη της ανάπτυξης καινοτόμων υποδομών για τη διασφάλιση των δημόσιων χώρων χωρίς μεταβολή του ανοικτού τους χαρακτήρα. Μέτρα που στοχεύουν στην εξασφάλιση της φυσικής αντοχής των κτιρίων και στη φυσική προστασία των χώρων με υψηλή πυκνότητα ανθρώπων μπορεί να αποβούν αποτελεσματικές για την αποτροπή τρομοκρατικών επιθέσεων στο μέλλον υπό την προϋπόθεση ότι δεν θα παραβιάζουν κατάφωρα θεμελιώδη ανθρώπινα δικαιώματα και τηρούν τις αρχές της αναλογικότητας και της προσφορότητας.

Περαιτέρω, δεδομένου ότι οι συγκοινωνιακοί κόμβοι, οι σιδηροδρομικές γραμμές και τα τρένα συνιστούν στόχους υψηλού κινδύνου, αφού οι υποδομές αυτές είναι ανοιχτές ήδη από τον σχεδιασμό τους, η ΕΕ οφείλει να μεριμνήσει κατάλληλα ώστε οι ευρωπαϊκές σιδηροδρομικές μεταφορές να παραμείνουν ασφαλείς και προστατευμένες. Η ΕΕ χρειάζεται ένα σύγχρονο σύστημα ασφαλείας για τους σιδηροδρόμους που να βασίζεται στην εκτίμηση κινδύνων και να επιτρέπει την άμεση και αναλογική αντιμετώπιση των απειλών. Για να επιτευχθεί ένα αυξημένο επίπεδο ασφαλείας αλλά και να διατηρηθούν συγχρόνως οι ευρωπαϊκοί σιδηρόδρομοι προσβάσιμοι και ανοικτοί για τους επιβάτες, χωρίς να δημιουργούνται φραγμοί στην

εσωτερική αγορά και την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων, θα πρέπει να βελτιωθεί η ανταλλαγή πληροφοριών και να αυξηθεί το επίπεδο ευαισθητοποίησης και ετοιμότητας απέναντι στις τρομοκρατικές επιθέσεις.

Πρόοδος, αναμφίβολα, έχει διαπιστωθεί και στην εφαρμογή της οδηγίας PNR 2016/681 από τα κράτη-μέλη για τη θέσπιση τεχνικών λύσεων που απαιτούνται για την αποθήκευση και ανάλυση δεδομένων PNR. Υπάρχουν πράγματι οι κατάλληλες υποδομές στα περισσότερα κράτη-μέλη. Για την περαιτέρω αποτελεσματικότητα, όμως, του μηχανισμού PNR της ΕΕ και την αποτελεσματική προστασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα σε όλη την Ένωση, θα πρέπει όλα τα κράτη-μέλη να ολοκληρώσουν την ανάπτυξη των δικών τους συστημάτων PNR.

Θετικές εξελίξεις και ελπίδα για το μέλλον αποτελεί η ενίσχυση της συνεργασίας της ΕΕ με τους διεθνείς εταίρους στον τομέα καταπολέμησης της τρομοκρατίας. Δεδομένου ότι η τρομοκρατία, όπως αποδείχθηκε από την παρούσα εργασία, αποτελεί παγκόσμια απειλή, η ΕΕ συζητά με τις ΗΠΑ, τον ΟΗΕ και το ΝΑΤΟ τρόπους αντιμετώπισης της τρομοκρατίας με έμφαση στην ενίσχυση της ανταλλαγής πληροφοριών, στην αντιμετώπιση των αλλοδαπών μαχητών και στην προστασία των θυμάτων τρομοκρατικών επιθέσεων.

Μολονότι ποτέ δεν μπορεί να υπάρχει «μηδενικός κίνδυνος», η Ευρώπη οφείλει να συνταχθεί και να ενώσει τις δυνάμεις της για να αναπτύξει καινοτόμες, μακροπρόθεσμες, βιώσιμες και αποτελεσματικές λύσεις για τον μετριασμό των αναδυόμενων τρομοκρατικών απειλών. Η ΕΕ, εκμεταλλευόμενη την τεχνολογία, η οποία αποτελεί πλέον και το κύριο όπλο των τρομοκρατών, έχει την εμπειρία και τα μέσα που χρειάζεται για να συνδράμει τα κράτη-μέλη στην αντιμετώπιση των σημαντικότερων τρωτών σημείων που αναδείχθηκαν από τις πρόσφατες τρομοκρατικές επιθέσεις και να εξασφαλίσει στους πολίτες της ότι θα ζουν σε ένα «πραγματικό χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης».

Τα μέτρα, όμως, τα οποία λαμβάνει η ΕΕ στο βωμό της ασφάλειας πολλές φορές καταλήγουν να θίγουν θεμελιώδη ανθρώπινα δικαιώματα και ελευθερίες. Η ασφάλεια και ο σεβασμός των θεμελιωδών δικαιωμάτων δεν αποτελούν αντικρουόμενους στόχους αλλά συμβατές και συμπληρωματικές επιδιώξεις της πολιτικής της ΕΕ. Η Ένωση καλείται να εξασφαλίσει την επιθυμητή ισορροπία μεταξύ της δημόσιας ασφάλειας και της ελευθερίας. Η υπέρβαση των ορίων αυτών προκαλεί

ανασφάλεια δικαίου. Η λύση του προβλήματος της τρομοκρατίας δεν βρίσκεται σίγουρα στον υπέρμετρο περιορισμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και στη συρρίκνωση του κράτους δικαίου. Μάλλον αίτιο θα μπορούσαμε να πούμε ότι αποτελεί η με οποιονδήποτε τρόπο καταπάτηση των θεμελιωδών δικαιωμάτων και των δημοκρατικών αξιών, αφού ένας τέτοιος περιορισμός οδηγεί αναπόφευκτα στην καταπίεση των λαών, την αγανάκτηση και προκαλεί τη βίαιη αντίδραση. Όπως φάνηκε και από την εξέταση των υποθέσεων των *Kadi*, *PMOI* και *Hamas* στο τελευταίο κεφάλαιο της παρούσας εργασίας, που έφεραν στο προσκήνιο κρίσιμα νομικά ζητήματα για τον τομέα καταπολέμησης της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας και επιβολής κυρώσεων, τα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα έδειξαν ξεκάθαρα την προτίμησή τους στην διατήρηση της ασφάλειας με οποιοδήποτε κόστος, διακυβεύοντας ακόμα και τις θεμελιώδεις αξίες και αρχές πάνω στις οποίες οικοδομείται η Ένωση και τις οποίες διαφυλάσσει ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων.

Εδώ, όμως, έρχεται να παίξει το ρόλο του ο Δικαστής της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ο οποίος, ως θεματοφύλακας των δικαιωμάτων των ευρωπαίων πολιτών και τελικός κριτής, οφείλει να εξασφαλίζει το σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων στο πλαίσιο της Ένωσης. Τα θεμελιώδη δικαιώματα, όπως αυτά που εξετάσαμε στην παρούσα εργασία, ήτοι το δικαίωμα σε δίκαιη δίκη και το δικαίωμα της ιδιοκτησίας που κατοχυρώνονται στην ΕΣΔΑ και στο Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, θα πρέπει να εξασφαλίζονται και να προστατεύονται επαρκώς, ακόμα και σε περιπτώσεις που αφορούν πρόσωπα που ενέχονται σε τρομοκρατικές ενέργειες. Πράγματι, οι υποθέσεις σχετικά με κατηγορίες για συμμετοχή σε τρομοκρατικές δραστηριότητες, κυρίως και μετά τις πολύνεκρες τρομοκρατικές επιθέσεις των τελευταίων τριών ετών, προκαλούν έντονα συναισθήματα και συγκίνηση. Υπάρχει η γενική τάση- έστω και υποσυνείδητα- ότι πρόσωπα τα οποία σχετίζονται με την τρομοκρατία, λόγω των ολέθριων συνεπειών τους στις σύγχρονες δημοκρατικές κοινωνίες, αξίζουν λιγότερη νομική προστασία έναντι οποιωνδήποτε άλλων που κατηγορούνται για «συνήθεις» παραβάσεις. Ωστόσο, ο δικαστής της Ένωσης, στο βωμό της ορθής απονομής της δικαιοσύνης, οφείλει να παραμένει αμερόληπτος και προσηλωμένος στο καθήκον του, που δεν είναι άλλο από το να πλαισιώνει την αντιτρομοκρατική πολιτική και τα νομικά εργαλεία της ΕΕ με τις κατάλληλες δικαιοκρατικές εγγυήσεις. Εξάλλου είναι χαρακτηριστικό κάθε πολιτισμένης κοινωνίας που λειτουργεί βάσει της αρχής του κράτους δικαίου να μην αίρει τις συνήθεις νομικές εγγυήσεις ως «αντίδραση» απέναντι σε αυτούς που δεν

τηρούν τους ίδιους κανόνες πολιτισμού. Ακόμα και η δυνατότητα παρέκκλισης, που προβλέπει το άρθρο 15 της ΕΣΔΑ για περιπτώσεις δημοσίου κινδύνου και διασφάλισης της διεθνούς ειρήνης, δεν μπορεί να αποκλείει την εφαρμογή των γενικών αρχών του ενωσιακού δικαίου και να παραβιάζει κατά τρόπο δυσανάλογο τα θεμελιώδη δικαιώματα των ευρωπαίων πολιτών.

Η καταπολέμηση της διεθνούς τρομοκρατίας, λοιπόν, δεν μπορεί να έχει ως αποτέλεσμα την εκ μέρους της Ευρωπαϊκής Ένωσης εγκατάλειψη ή απάρνηση των διακηρυκτικών της αρχών. Η αποφυγή αυθαίρετων περιορισμών των ατομικών ελευθεριών αποτελεί δείγμα του νομικού μας πολιτισμού, τον οποίο και πρέπει να διαφυλάττουμε.

Βιβλιογραφία - Αρθρογραφία

Ελληνόγλωσση

Ανάγνου Μ. (2013), «Ο Ευρωπαϊκός Χώρος Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης (1999-2013), Αποτιμώντας τα προγράμματα δράσης του: Τάμπερε-Χάγη-Στοκχόλμη», Εκδόσεις Παπαζήση.

Δημόπουλος Χαράλαμπος (2006), «Παγκοσμιοποίηση και Τρομοκρατία», Νομική Βιβλιοθήκη.

Εισαγγελία Πρωτοδικών Αθηνών (2003), «Ο ρόλος της Eurojust στην καταπολέμηση της εγκληματικότητας», Ευρωπαϊκό Συνέδριο «Euro-joint», Αθήνα, 6-7 Μαρτίου 2003, Νομική Βιβλιοθήκη.

Καϊάφα-Γκμπάντι Μ. (2016), «Στοιχεία ενωσιακού ποινικού δικαίου και της ενσωμάτωσής του στην ελληνική έννομη τάξη», Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη.

Καλύρης Ε.- Δ. (2001), «Κυρώσεις χωρίς χρήση βίας υπό το καθεστώς του Κεφαλαίου VII του Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών», Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα.

Κτενίδης Ι. (2008), «Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης και διεθνείς κυρώσεις», Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη.

Κρεμμύδας Χ. (2011), «Η καταπολέμηση της τρομοκρατίας στο επίκεντρο της ευρωπαϊκής δράσης», Κέντρο Ευρωπαϊκής Διακυβέρνησης, Επίκαιρη Ανάλυση, 04/ Μάιος 2011.

Μπαξεβάνης Χ., Ειδικός επιστήμονας στο Δημοκρίτειο Πανεπιστήμιο Θράκης, (2013) «Ο δικαστικός έλεγχος των πράξεων του Συμβουλίου Ασφαλείας στο επίκεντρο (ζανά) του Δικαστή της Ένωσης: μια συνολική θεώρηση με αφορμή την απόφαση του ΔΕΕ της 18^{ης} Ιουλίου 2013 στις συνεκδικαζόμενες υποθέσεις C-584/10, C-593/10 και C-595/10 Επιτροπή, Συμβούλιο και Ηνωμένο Βασίλειο κατά Υ. Α. Kadi», δημοσιευμένο στο www.constitutionalism.gr, Όμιλος “Αριστόβουλος Μάνεσης”.

Μπόση Μ. (1996), «Ελλάδα & τρομοκρατία: εθνικές και διεθνείς διαστάσεις», Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα.

Μυλωνόπουλος Χ. (2014), «Το ευρωπαϊκό ποινικό δίκαιο μετά τη Συνθήκη της Λισαβόνας», Ινστιτούτο Ευρωπαϊκού και Διεθνούς Δικαίου, σελ. 1-16.

Νάσκου-Περράκη Ν. (2009), «Μηχανισμοί προστασίας δικαιωμάτων του ανθρώπου – Διεθνείς πράξεις, θεωρία και πρακτική», Εκδόσεις Θέμις.

Παπαγιάννης Δ. (2001), «Ο Ευρωπαϊκός χώρος ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης», Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα.

Παπαδοπούλου Ρ.-Ε. (2006), «*Εξυπνες κυρώσεις και κοινοτικό δίκαιο : το μετέωρο βήμα του κοινοτικού δικαστή*», Εφαρμογές Δημοσίου Δικαίου, Τεύχος Ι, σελ. 447-473.

Παπαδοπούλου Ρ.-Ε. (2009), «*Εξυπνες κυρώσεις και κοινοτικό δίκαιο : Ξετυλίγοντας το μίτο της Αριάδνης. Μια συνολική θεώρηση με αφορμή την απόφαση του ΔΕΚ της 3^{ης} Σεπτεμβρίου 2008 στην υπόθεση Kadı και Al Barakaat*», Εφαρμογές Δημοσίου Δικαίου, Τεύχος Ι, σελ. 21-59.

Παπαστάμκος Γ. (1990), «*Διεθνείς οικονομικές κυρώσεις- Θεωρία και πρακτικής*», Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα.

Περάκης Μ. (2009), «*Ημέρα Ανεξαρτησίας : Η αυτονομία της κοινοτικής έννομης τάξης της επαύριον της απόφασης του ΔΕΚ επί των υποθέσεων Kadı (C-402/05) και Al Barakaat (C-415/05)*», δημοσιευμένο στο www.academia.edu.

Περάκης Μ. (2011), «*Η ένταξη και εφαρμογή του διεθνούς κανόνα στην έννομη τάξη της ΕΕ*», Μελέτες Ευρωπαϊκού Δικαίου, Νομική Βιβλιοθήκη.

Περράκης Στ. (επιμ.) (2007), «*Ο Χώρος Ελευθερίας, Ασφάλειας και Δικαιοσύνης. Από το Τάμπερε στη Χάγη και επέκεινα*», Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή.

Ρούκουνας Εμ. (2010), «*Δημόσιο Διεθνές Δίκαιο*», Νομική Βιβλιοθήκη.

Σαχπεκίδου Ε. (2013), «*Ευρωπαϊκό Δίκαιο*», Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, Β' Έκδοση.

Στεργιούλης Ε. (2003), «*Η Ευρωπαϊκή Αστυνομική Υπηρεσία – Europol*», Νομική Βιβλιοθήκη.

Συμεωνίδου-Καστανίδου Ε. (2007), «*Οργανωμένο έγκλημα και τρομοκρατία, σύγχρονες εξελίξεις στην ευρωπαϊκή και ελληνική έννομη τάξη*», 2^η έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα.

Χριστιανός Β., Κουσκουνά Μ., Παπαδοπούλου Ρ.-Ε. και Περάκης Μ. (2011), «*Το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης μέσα από τη νομολογία*», Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη.

Ξενόγλωσση

Argomaniz J. & Rees W. (2012), «*The EU and Counter-terrorism*», The Routledge Handbook of European Security, Chapter 20, p. 225-234.

Argomaniz J., Bures Ol. & Kaunert Cr., (2014), «*A Decade of EU Counter-Terrorism and Intelligence: A Critical Assessment*», Vol. 30, Issue 2-3, p. 191-206.

Bigo D., Brouwer E., Carrera S., Guild El., Guittet Em., Jeandesboz J., Ragazzi Fr., Scherrer Am., «*The EU Counter-Terrorism Policy Responses to the Attacks in Paris. Towards an EU Security and Liberty Agenda*», CEPS Paper in Liberty and Security in Europe, No 81/ February 2015.

Bunyan Tony (1993), «*Trevi, Europol and the European state*», Statewatching the new Europe, p. 1-15.

Bures Old. (2008), «*Europol's Fledging Counterterrorism Role*», Terrorism and Political Violence, 20, p. 498-517.

Casale D. (2008), «*EU Institutional and Legal Counter-Terrorism Framework*», Defence Against Terrorism Review, Vol. 1, No. 1, Spring 2008, p. 49-78.

Coolsaet Rik (2010), «*EU counterterrorism strategy: value added or chimera?*», International Affairs 86: 4, p. 857-873.

Delivet Philippe (2016), «*The European Union and the fight to counter-terrorism*», European issues, no. 386, 30th March 2016, Policy paper, Foundation Robert Schuman, p. 1-6.

Den Boer Monika (2003), «*9/11 and the Europeanisation of anti-terrorism policy: a critical assessment*», Groupement d' études et de recherches, Notre Europe, Policy Papers No 6, p. 1-25.

Dumitriu Eugenia (2004), «*The E.U.'s Definition of Terrorism: The Council Framework Decision on Combating Terrorism*», Special Issue, German Law Journal, Vol. 05, No. 05, p. 585-602.

Eckes C. (2008), «*Judicial Review of European Anti-terrorism Measures – The Yusuf and Kadi Judgments of the Court of First Instance*», European Law Journal, Vol. 14, Issue 1, p. 74-92.

Gadzinowski D. & Allam M. (2009/2), «*Combating the Financing of Terrorism: EU Polices, Polity and Politics*», www.eipa.eu, p. 37-43.

Govaere I. (2009), «*The importance of the International Developments in the case-law of the European Court of Justice: Kadi and the autonomy of the EC legal order*», Research Papers in Law, College of Europe, No. 1, p. 1-18.

Jimeno-Bulnes Mar (2004), «*After September 11th: The fight against terrorism in National and European Law. Substantive and procedural Rules: Some Examples*», European Law Journal, Vol. 10, Issue 2, p. 235-253.

Jeffrey Addicott (2006), «*Cases and materials on Terrorism Law*», 3rd edition, Εκδόσεις: Lawyers & Judges

Kaunert Chr. (2009), «*The external Dimension of EU counter-terrorism relations: competences, interests and institutions*», Terrorism and Political Violence, Journal, Vol. 22, Issue 1, p. 1-43.

Keohane D. (May 2005), «*The EU and counter-terrorism*», Working Paper in the Centre for the European Union

Kokott J. και Sobotta C. (2012), «*The Kadi Case-Constitutional Core Values and International Law-Finding the balance?*», The European Journal of International Law, Vol. 23 no. 4, p. 1015-1024.

Lugna L. (2006), «*Institutional framework of the European Union Counter-Terrorism Policy Setting*», Baltic Security & Defence Review, Vol. 8, p. 101-127.

Mitsilegas V. (2009), «*The third wave of third pillar law: which direction for criminal justice?*», European Law Review, August 2009, 34, 523-560.

Monar J. (2008), «*The European Union's response to 11 September 2001: Bases for action, performance and limits*», Sussex European Institute, University of Sussex (UK), p. 1-19.

Pascale J. (2015), «*The European Union and the fight to counter-terrorism*», Fondation Robert Schuman, European Issue no 372, 23/11/2015.

Payandeh M. & Sauer H. (2009), «*European Union: UN sanctions and EU fundamental rights*», International Journal of Constitutional Law, Vol. 7, Issue 2, p. 306-315.

Schmid Alex (2004), «*Terrorism- the definitional problem*», Case Western Reserve Journal of International Law, Vol. 36, Issue 2, p. 375-419.

Tridimas T. (2009), «*Terrorism and the ECJ: Empowerment and democracy in the EC legal order*», European Law Review, vol. 34 (1), p. 103-126.

Winn Neil (2003), «*The European Union's external face: the 'Europeanisation of JHA and CFSP*», Perspectives on European Politics and Society, Vol. 4, Issue 1, p. 147-166.

Wouters J. & Naert F. (January 2003), «*The European Union and 'September 11'*», Institute for International Law, K.U. Leuven, Faculty of Law, Working Paper No 40, p. 1-46.

Ziegler S. K. (2009), «*Strengthening the Rule of Law, but fragmenting international law: The Kadi decision of the ECJ from the perspective of Human Rights*», Human Rights Law Review, Vol. 9, Issue 2, p. 288-305.

Επίσημα έγγραφα

- Συμπεράσματα της Προεδρίας -Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Τάμπερε, 15 και 16 Οκτωβρίου 1999, δημοσιευμένο στο http://www.ypes.gr/UserFiles/f0ff9297-f516-40ff-a70e_eca84e2ec9b9/GR-%CE%A4AMPERE-1999.pdf.

- Συμπεράσματα της Προεδρίας, Ευρωπαϊκό Συμβούλιο 19 και 20 Ιουνίου 2000 Santa Maria da Feira, δημοσιευμένο στο http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/committees/afet/20010208/Microsoft%20Word%20-%2002S2000_EL.pdf.
- COM (2001) 521 τελικό – 2001/0217 (CNS) [C 332/E], 300-304.
- COM (2004) 401 τελικό, «Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο σχετικά με το χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης: απολογισμός του προγράμματος Τάμπερε και μελλοντικές κατευθύνσεις», Βρυξέλλες, 2 Ιουνίου 2004.
- Συμπεράσματα της Προεδρίας του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου των Βρυξελλών, 4-5 Νοεμβρίου 2004, δημοσιευμένο στο https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/el/ec/82537.pdf.
- ΕΕ C 158, 12-8-2005, «Σχέδιο Δράσης του Συμβουλίου και της Επιτροπής για την εφαρμογή του Προγράμματος της Χάγης για την ενίσχυση της ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης στην Ευρωπαϊκή Ένωση».
- Council of European Union, The European Union Counter-Terrorism Strategy, 14469/4/05 REV 4
- Έγγραφο 14390/05 (Presse 296), Council of the European Union, EU Counter-terrorism Strategy, Brussels, 1-2 December 2005.
- COM (2007) 650 final της 6^{ης} Νοεμβρίου 2007.
- COM (2007) 654, τελικό, «Πρόταση απόφασης-πλαίσιο του Συμβουλίου για τη χρήση των καταστάσεων με τα ονόματα επιβατών (PNR) με σκοπό την επιβολή νόμου», Βρυξέλλες, 6 Νοεμβρίου 2007.
- COM (2006) 331 τελικό, «Ανακοίνωση εκ μέρους της Επιτροπής προς το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο-Εφαρμογή του Προγράμματος της Χάγης : η μελλοντική πορεία», Βρυξέλλες, 28 Ιουνίου 2006.
- COM (2008) 373 τελικό, «Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο- Έκθεση για την εφαρμογή του προγράμματος της Χάγης για το 2007», Βρυξέλλες, 2 Ιουλίου 2008.
- Έγγραφο 17024/09 του Συμβουλίου, το οποίο εγκρίθηκε από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στις 10 και 11 Δεκεμβρίου 2009.
- Έγγραφο Συμβουλίου 5842/2/2010, «Σχέδιο στρατηγικής εσωτερικής ασφάλειας για την ΕΕ: Προς ένα ευρωπαϊκό πρότυπο ασφάλειας».

- COM (2010) 673 τελικό, «Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο: Η στρατηγική εσωτερικής ασφάλειας της ΕΕ στην πράξη: πέντε βήματα για μια ασφαλέστερη Ευρώπη», Βρυξέλλες, 22 Νοεμβρίου 2010.
- COM (2011) 429 τελικό, «Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, στο Συμβούλιο, στην Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και στην Επιτροπή Περιφερειών: ένα ευρωπαϊκό σύστημα παρακολούθησης της χρηματοδότησης της τρομοκρατίας: διαθέσιμες επιλογές», Βρυξέλλες, 13 Ιουλίου 2011.
- Έγγραφο 9956/14 του Συμβουλίου της ΕΕ, Βρυξέλλες, 19 Μαΐου 2014 με θέμα «Αναθεωρημένη Στρατηγική της ΕΕ για την καταπολέμηση της ριζοσπαστικοποίησης και της στρατολόγησης στην τρομοκρατία».
- Συμπεράσματα Έκτακτης Συνόδου του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, EUCO 163/14, Βρυξέλλες, 30 Αυγούστου 2014, δημοσιευμένο στο <https://www.consilium.europa.eu/media/25595/144560.pdf>.
- COM (2014) 554 final της 05.09.2014.
- Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 25^{ης} Νοεμβρίου 2015 σχετικά με την πρόληψη της ριζοσπαστικοποίησης και τη στρατολόγηση ευρωπαίων πολιτών από τρομοκρατικές οργανώσεις (2015/2063/INI).
- PE 30 2018 INIT, «Directive of the European Parliament and of the Council on combating money laundering by criminal law».

Νομολογία ΔΕΕ

- ΔΕΚ, C-18/57, *Nold κατά Ανώτατης Αρχής ΕΚΑΧ*.
- ΔΕΚ, C-26/62, *Van Gend en Loos*.
- ΔΕΚ, C-6/64, *Costa v. ENEL*.
- ΔΕΚ, C-11/70, *Internationale Handelsgesellschaft*.
- ΔΕΚ, C- 4/73, *Nold*.
- ΔΕΚ, C-44/79, *Hauer*.
- ΔΕΚ, C-294/83, *Les Verts κατά Κοινοβουλίου*.
- ΔΕΚ, C-84/95, *Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret AS και Minister for Transport, Energy and Communications*
- ΔΕΚ, C-162/96, *Racke*.
- ΔΕΚ, C-286/90, *Pulsen και Diva Navigation*.

- ΠΕΚ, T-315/01 & T- 306/01, *Yassin Abdullah Kadi & Al Barakaat International Foundation* κατά Συμβουλίου ΕΕ & Ευρωπαϊκής Επιτροπής.
- ΠΕΚ, T-228/02, *People's Mojahedin Organization of Iran* κατά Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης.
- ΔΕΚ, C-402/05 & C-415/05, *Yassin Abdullah Kadi & Al Barakaat International Foundation* κατά Συμβουλίου ΕΕ.
- ΔΕΚ, C-440/05, *Επιτροπή* κατά Συμβουλίου ΕΕ.
- ΔΕΕ, C-399/06 & C-403/06, *Hassan και Ayadi* κατά Συμβουλίου ΕΕ και Επιτροπής.
- ΔΕΕ, C-450/06, *Varec* κατά Βέλγικου Δημοσίου.
- ΠΕΚ, T-256/07, *People's Mojahedin Organization of Iran* κατά Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης.
- Γενικό Δικαστήριο, T-341/07, *Sison* κατά Συμβουλίου ΕΕ.
- ΠΕΚ, T-284/08, *People's Mojahedin Organization of Iran* κατά Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης.
- ΔΕΚ, C-27/09, *Γαλλική Δημοκρατία* κατά *People's Mojahedin Organization of Iran*.
- ΠΕΚ, T-85/09, *Yassin Abdullah Kadi* κατά Ευρωπαϊκής Επιτροπής.
- ΔΕΕ, C-548/09, *Bank Melli Iran* κατά Συμβουλίου ΕΕ.
- Γενικό Δικαστήριο, T-400/10, *Hamas* κατά Συμβουλίου ΕΕ.
- ΔΕΕ, C-539/10 και C-550/10, *Al-Aqsa* κατά Συμβουλίου και Κάτω Χώρες κατά *Al-Aqsa*.
- ΔΕΕ, C-584/10, C-593/10 & C-595/10, *Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Συμβούλιο ΕΕ & Ηνωμένο Βασίλειο* κατά του *Yassin Abdullah Kadi*.
- ΔΕΕ, C-599/14, *Συμβουλίου ΕΕ* κατά *Liberation Tigers of Tamil Eelam (LTTE)*.
- ΔΕΕ, C-79/15, *Συμβούλιο ΕΕ* κατά *Hamas*.

Νομολογία ΕΔΔΑ

- ΕΔΔΑ, 1975, *Golder v. United Kingdom*.
- ΕΔΔΑ, 1995, *Jasper v. United Kingdom*.
- ΕΔΔΑ, 1996, *Chahal v. United Kingdom*
- ΕΔΔΑ, 1996, *Doorson v. The Netherlands*.
- ΕΔΔΑ, 1999, *Matthews v. United Kingdom*.
- ΕΔΔΑ, 2003, *Dowsett v. United Kingdom*.
- ΕΔΔΑ, 2005, *Bosphorus* κατά *Ιρλανδίας*
- ΕΔΔΑ, 2007, *Behrami & Behrami v. France και Saramati v. France, Germany and Norway*.
- ΕΔΔΑ, 2009, *A and others v. United Kingdom*.
- ΕΔΔΑ, 2012, *Nada v. Switzerland*.
- ΕΔΔΑ, 2016, *Al-Dulimi and Montana Management Inc v. Switzerland*.

Νομολογία Εθνικών Δικαστηρίων

- BVerfG, 1974, *Internationale Handelsgesellschaft (Solange I)*.

- Ιταλικό Συνταγματικό Δικαστήριο, 1973, *Frontini v. Ministero delle Firenze*.
- BVerfG, 1986, *Wunche Handelsgesellschaft (Solange II)*.

Διαδικτυακές Πηγές

- <https://www.consilium.europa.eu/el/documents-publications/publications/european-security-strategy-secure-europe-better-world/>.
- <https://www.consilium.europa.eu/media/30737/qc3010313elc.pdf>.
- <http://www.statewatch.org/news/2006/may/europol-terr-rep-2004-2005.pdf>.
- https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/79637.pdf
- <https://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2014469%202005%20REV%204>
- <https://www.consilium.europa.eu/el/policies/fight-against-terrorism/eu-strategy/>.
- <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/eu-terrorism-situation-and-trend-report#fndtn-tabs-0-bottom>
- <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5855-2015-INIT/en/pdf>.
- <https://www.consilium.europa.eu/el/policies/fight-against-terrorism/foreign-fighters/history-foreign-fighters/>.
- <https://www.consilium.europa.eu/el/meetings/jha/2015/03/12-13/>.
- <https://www.consilium.europa.eu/el/meetings/european-council/2017/06/22-23/>.
- <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/03/07/regulation-reinforce-checks-external-borders/>.
- <http://www.eurojust.europa.eu/doclibrary/Eurojustframework/agreements/Agreement%20between%20Eurojust%20and%20Europol%20%282010%29/Eurojust-Europol-2010-01-01-EN.pdf>.
- <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/PE-72-2017-INIT/en/pdf>.