



ΙΔΡΥΜΑ ΚΑΛΛΙΟΠΗΣ ΚΟΥΦΑ
ΓΙΑ ΤΗΝ ΠΡΟΑΓΩΓΗ ΤΟΥ ΔΙΕΘΝΟΥΣ ΔΙΚΑΙΟΥ ΚΑΙ
ΤΗΝ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΤΩΝ ΑΝΘΡΩΠΙΝΩΝ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ

KALLIOPE KOUFA FOUNDATION
FOR THE PROMOTION OF INTERNATIONAL
AND HUMAN RIGHTS LAW

Jean Monnet Project | EURIS
EU Responsibility in the International System

Working Paper No. 7

Η ευθύνη της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τις
κυρώσεις κατά τρίτων κρατών

Αναστάσιος Τσοχατζίδης
Μάρτιος 2023



With the support of the
Erasmus+ Programme
of the European Union



ΙΔΡΥΜΑ ΚΑΛΛΙΟΠΗΣ ΚΟΥΦΑ
ΓΙΑ ΤΗΝ ΠΡΟΑΓΩΓΗ ΤΟΥ ΔΙΕΘΝΟΥΣ ΔΙΚΑΙΟΥ ΚΑΙ
ΤΗΝ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΤΩΝ ΑΝΘΡΩΠΙΝΩΝ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ
.....
ΚΑΛΛΙΟΠΗ ΚΟΥΦΑ FOUNDATION
FOR THE PROMOTION OF INTERNATIONAL
AND HUMAN RIGHTS LAW

Jean Monnet Project | EURIS

EU RESPONSIBILITY IN THE INTERNATIONAL SYSTEM

WORKING PAPER No. 7

**Η Ευθύνη της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τις
κυρώσεις κατά τρίτων κρατών**

Kalliopi Koufa Foundation for the Promotion of International and Human Rights Law

Aristotelous 2, 54623, Thessaloniki

All rights reserved.

**No part of this paper may be reproduced in any form
without permission from the author.**

© Jean Monnet Project EURIS 2023

Kalliopi Koufa Foundation

Thessaloniki, 54623

Greece

This project has been funded with support from the European Commission. This publication (communication) reflects the views only of the authors, and the Commission cannot be held responsible for any use which may be made of the information contained therein.

Η ευθύνη της ΕΕ για τις κυρώσεις κατά τρίτων κρατών

I. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Οι χώρες της ΕΕ, εξοργισμένες από την παράνομη και απρόκλητη εισβολή της Ρωσίας στην Ουκρανία τον Φεβρουάριο του 2022, προχώρησαν στην υιοθέτηση σκληρών κυρώσεων σε συνεργασία με στρατηγικούς εταίρους της ΕΕ, όπως οι Ηνωμένες Πολιτείες της Αμερικής, το Ηνωμένο Βασίλειο και ο Καναδάς.¹ Οι κυρώσεις αυτές στοχεύουν τους βασικούς τομείς της ρωσικής οικονομίας και σκοπό έχουν να τερματίσουν τον επιθετικό πόλεμο της Ρωσίας. Ωστόσο, τα ερωτήματα που γεννώνται με αφορμή τα πρόσφατα πακέτα κυρώσεων της ΕΕ είναι: **1.** Με βάση ποια νομική βάση και με ποιο τρόπο η ΕΕ υιοθετεί κυρώσεις που στρέφονται κατά τρίτων κρατών (παραδοσιακές κυρώσεις) ή/και κατά φυσικών και νομικών προσώπων (έξυπνες κυρώσεις) & **2.** τα τρίτα κράτη που είναι οι αποδέκτες αυτών των κυρώσεων έχουν το δικαίωμα να αμφισβητήσουν τη νομιμότητα αυτών των κυρώσεων ενώπιον του Δικαστηρίου της ΕΕ;

Η παρούσα μελέτη φιλοδοξεί να απαντήσει στα προαναφερθέντα ερωτήματα, εστιάζοντας ιδίως στην ενδεχόμενη εξωσυμβατική ευθύνη της ΕΕ (Άρθρ.340 (2) ΣΛΕΕ) στο πεδίο της εξωτερικής της δράσης μέσω της υιοθέτησης περιοριστικών μέτρων (κυρώσεων) εναντίον τρίτων κρατών.

II. Οι κυρώσεις της ΕΕ: η νομική θεμελίωση

A. Εισαγωγικά

Οι κυρώσεις -ή όπως ονομάζονται στη Συνθήκη για τη Λειτουργία της ΕΕ (εφεξής ΣΛΕΕ) τα «περιοριστικά μέτρα»²- αποτελούν την καρδιά της Κοινής Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφάλειας της ΕΕ (εφεξής ΚΕΠΠΑ). Ενδιαφέρον αποτελεί το γεγονός ότι, μολονότι στην εγχώρια βιβλιογραφία έχει επικρατήσει ο όρος «κυρώσεις» και στην ξενόγλωσση ο όρος «sanctions»,³ η ΣΛΕΕ δεν αναφέρεται πουθενά σε κυρώσεις παρά μόνο στο Άρθρ.83 ΣΛΕΕ, το οποίο δεν θα

¹ Βλ. Απόφαση του Συμβουλίου (ΚΕΠΠΑ) 2022/267 της 23ης Φεβρουαρίου 2022 για την τροποποίηση της απόφασης 2014/145/ΚΕΠΠΑ σχετικά με περιοριστικά μέτρα για ενέργειες που υπονομεύουν ή απειλούν την εδαφική ακεραιότητα, την κυριαρχία και την ανεξαρτησία της Ουκρανίας. [First Package against Russia.pdf](#).

² Συνθήκη για τη Λειτουργία της ΕΕ, Άρθρ.215.

³ Michael Wimmer, "Iain Cameron (Ed.), EU Sanctions: Law and Policy Issues Concerning Restrictive Measures," *Common Market Law Review* 51, no. 3, (2014), 1035-1037.

μας απασχολήσει στην παρούσα μελέτη. Αντιθέτως, η παρούσα μελέτη εστιάζει στα περιοριστικά μέτρα που αναφέρονται στο Άρθρ. 215 ΣΛΕΕ και αποτελούν μέρος της Κοινής Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφάλειας της ΕΕ.

Υπάρχουν τρεις μεγάλες κατηγορίες περιοριστικών μέτρων που υιοθετεί η ΕΕ. Αρχικά, η πρώτη κατηγορία αφορά περιοριστικά μέτρα εφαρμογής των υποχρεώσεων που ανέλαβαν τα κράτη μέλη της ΕΕ σε επίπεδο Ηνωμένων Εθνών.⁴ Σύμφωνα με το κεφάλαιο VII του Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών, το Συμβούλιο Ασφαλείας έχει την εξουσία να υιοθετεί περιοριστικά μέτρα κατά κρατών και φυσικών ή νομικών προσώπων που αποτελούν απειλή για την παγκόσμια ειρήνη και ασφάλεια. Στο πλαίσιο αυτό η ΕΕ υιοθετεί κανονισμούς που εμπεριέχουν περιοριστικά μέτρα είτε κατά κρατών είτε κατά φυσικών ή νομικών προσώπων που –με βάση τις αντίστοιχες αποφάσεις του Συμβουλίου Ασφαλείας του ΟΗΕ- θεωρούνται απειλή για τη διεθνή ειρήνη και ασφάλεια.⁵ Η ΕΕ υιοθετώντας τα περιοριστικά μέτρα της πρώτης κατηγορίας δεν έχει ευχέρεια συμπλήρωσης των μέτρων, καθώς τα μέτρα αυτά θέτουν σε ισχύ καθολικά εφαρμόσιμες κυρώσεις του ΟΗΕ, νομιμοποιημένες από το Συμβούλιο Ασφαλείας του ΟΗΕ, που εφαρμόζονται θεωρητικά από όλα τα κράτη μέλη του ΟΗΕ. Στη δεύτερη κατηγορία των περιοριστικών μέτρων που υιοθετεί η ΕΕ βρίσκονται οι αυτόνομες κυρώσεις της ΕΕ που υπερβαίνουν όμως τις κυρώσεις του ΟΗΕ, ή όπως συνήθως αναφέρονται τα "συμπληρωματικά" μέτρα. Όπως το δηλώνει και το όνομά τους, αυτά είναι συμπληρωματικά μέτρα που λαμβάνει η ΕΕ στηριζόμενη στη διατύπωση των ψηφισμάτων του Συμβουλίου Ασφαλείας των Ηνωμένων Εθνών. Ένα χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι όταν το Συμβούλιο Ασφαλείας του ΟΗΕ προτρέπει τα κράτη μέλη να «επιδεικνύουν επαγρύπνηση» όσον αφορά την εφαρμογή των κυρώσεων που έχουν ληφθεί στο πλαίσιο του Κεφάλαιου VII του Χάρτη Ηνωμένων Εθνών. Σε εκείνη την περίπτωση η ΕΕ μπορεί να αποφασίσει να προσθέσει συμπληρωματικές κυρώσεις.⁶ Τέλος, η τρίτη κατηγορία περιοριστικών μέτρων είναι τα μέτρα που εγκρίνονται αυτόνομα από την ΕΕ και μπορούν να στρέφονται επίσης είτε

⁴ Biersteker, Thomas, and Clara Portela, "EU Sanctions in Context: Three Types." European Union Institute for Security Studies (EUISS), (2015), 1-4 <http://www.jstor.org/stable/resrep06822>.

⁵ Βλ. για παράδειγμα: Απόφαση 2011/137/ΚΕΠΠΑ του Συμβουλίου, της 28ης Φεβρουαρίου 2011, σχετικά με περιοριστικά μέτρα λόγω της κατάστασης στη Λιβύη που βασίστηκε στην Απόφαση 1970 (2011) του Συμβουλίου Ασφαλείας των Ηνωμένων Εθνών της 26ης Φεβρουαρίου 2011.

⁶ Στη δεύτερη κατηγορία κυρώσεων ή περιοριστικών μέτρων της ΕΕ, στα λεγόμενα «συμπληρωματικά μέτρα» της ΕΕ, βρίσκονται οι κυρώσεις της ΕΕ κατά του Ιράν (Απόφαση 2010/413/ΚΕΠΠΑ και κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 267/2012) και της Λιβύης (Απόφαση 2011/137/ΚΕΠΠΑ λαμβάνοντας υπόψη ΑΣΑΗΕ 1970 (2011), και Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 204/2011).

κατά τρίτων κρατών (Άρθρ. 215 (1) ΣΛΕΕ), είτε κατά φυσικών ή νομικών προσώπων (Άρθρ.215 (2) ΣΛΕΕ), όπως θα αναλυθεί διεξοδικά παρακάτω. Οι κυρώσεις της ΕΕ κατά της Συρίας, της Ουκρανίας και της Ρωσίας αποτελούν παραδείγματα αυτόνομων κυρώσεων της ΕΕ. Η σημασία της τρίτης αυτής κατηγορίας περιοριστικών μέτρων έγκειται στο γεγονός ότι οι αυτόνομες κυρώσεις της ΕΕ δύνανται να προσφέρουν - μεταξύ άλλων- σωτήρια λύση στην αντιμετώπιση απειλών για τη διεθνή ειρήνη και ασφάλεια όταν το Συμβούλιο Ασφαλείας των Ηνωμένων Εθνών «μπλοκάρεται» λόγω της άσκησης του δικαιώματος αρνησικυρίας (veto) ενός εκ των πέντε μονίμων μελών του ΣΑ.⁷ Ωστόσο, είναι σημαντικό να αναφερθεί ότι οι προαναφερθείσες τρίτες κατηγορίες περιοριστικών μέτρων που υιοθετεί η ΕΕ μπορούν να διασταυρώνονται όταν, για παράδειγμα, η ΕΕ υιοθετεί αυτόνομες κυρώσεις και στη συνέχεια οι προβλέψεις τους υιοθετούνται από το ΣΑΗΕ και εφαρμόζονται σε παγκόσμια κλίμακα.

Ωστόσο, πριν από την ανάλυση της νομικής βάσης υιοθέτησης των περιοριστικών μέτρων από την ΕΕ, είναι αναγκαία μία σύντομη ιστορική αναδρομή στην εξέλιξη της Κοινής Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφαλείας της ΕΕ, ώστε να γίνει αντιληπτή η ένταξη των περιοριστικών μέτρων στο συγκεκριμένο πεδίο ενωσιακής αρμοδιότητας.

B. Η Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφαλείας της ΕΕ

Η Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφαλείας (ΚΕΠΠΑ) αποτελεί μέρος της εξωτερικής δράσης της ΕΕ, όμως διαφοροποιείται τόσο τεχνικά, όσο και ουσιαστικά από τις λοιπές εκφάνσεις της εξωτερικής δράσης της ΕΕ.⁸ Η σημαντικότερη διαφορά έγκειται στο γεγονός ότι η ΚΕΠΠΑ ρυθμίζεται σχεδόν ολοκληρωτικά στη Συνθήκη για την ΕΕ (εφεξής ΣΕΕ) και ειδικότερα στο Κεφάλαιο 2 του Τίτλου V της ΣΕΕ (Άρθρ.23-41 ΣΕΕ), που περιλαμβάνει ειδικές διατάξεις σχετικά με την ΚΕΠΠΑ. Είναι λοιπόν αξιοσημείωτο ότι η ρύθμιση της ΚΕΠΠΑ δεν τοποθετείται μαζί με τις διατάξεις που διέπουν όλα τα άλλα πεδία της ενωσιακής εξωτερικής δράσης της Ένωσης (κοινή εμπορική πολιτική κτλ.), καθιστώντας έτσι την ΚΕΠΠΑ τη μόνη ουσιαστική πολιτική της οποίας οι κανόνες δεν περιλαμβάνονται στη

⁷ Ένα πρόσφατο παράδειγμα άσκησης του δικαιώματος αρνησικυρίας (Άρθρ. 27 (3) ΧΗΕ) είναι το veto της Ρωσίας στο καταδικαστικό ψήφισμα του Συμβουλίου Ασφαλείας σχετικά με την απόπειρα προσάρτησης περιοχών της Ουκρανίας, βλ. περισσότερο: “Russia vetoes Security Council resolution condemning attempted annexation of Ukraine regions”, (United Nations News, 30 Σεπτεμβρίου 2022), <https://news.un.org/en/story/2022/09/1129102> (τελευταία πρόσβαση 01.05.2023)

⁸ Σαχπεκίδου, Ευγενία Ρ. *Ευρωπαϊκό δίκαιο*. 2η έκδ. Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας, (2013), 259-264.

ΣΛΕΕ.⁹ Επιπρόσθετα, η αρμοδιότητα της ΕΕ για την ΚΕΠΠΑ διακρίνεται από τις αρμοδιότητες της Ένωσης που απαριθμούνται στο Άρθρ. 2 (1)(2) ΣΛΕΕ (αποκλειστικές, συντρέχουσες κτλ.), καθώς υπάρχει ξεχωριστή ρύθμιση για την αρμοδιότητα της Ένωσης στο πεδίο της ΚΕΠΠΑ στο Άρθρ. 2 (4) ΣΛΕΕ.

Ειδικότερα, επιχειρώντας μία ιστορική αναδρομή της προαναφερθείσας ενωσιακής αρμοδιότητας, είναι σημαντικό να αναφερθεί ότι η ΚΕΠΠΑ εισήχθη ως τομέας δράσης της ΕΕ με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ, που υπεγράφη στις 7 Φεβρουαρίου του 1992 και αποτελεί την τρίτη κατά σειρά θεμελιώδη συνθήκη με την οποία ολοκληρώθηκε η Ευρωπαϊκή Ένωση ως σύγχρονος θεσμός. Με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ η ΚΕΠΠΑ αποτελούσε το λεγόμενο δεύτερο πυλώνα του ενωσιακού οικοδομήματος¹⁰ και ένας από τους λόγους διαφοροποίησής της από τους άλλους τομείς δράσης της ΕΕ ήταν το γεγονός ότι αποκλειόταν με βάση το αρ.28 της ΣυνθΕΕ ο δικαιοδοτικός έλεγχος στις πολιτικές αποφάσεις ΚΕΠΠΑ. Έτσι, ο χώρος της ΚΕΠΠΑ παρέμεινε για αρκετό καιρό στο περιθώριο του ενωσιακού πλαισίου και θεωρήθηκε ως ένας χώρος στον οποίο τα κράτη μέλη δρούσαν ελεύθερα χωρίς να υπόκεινται οι πολιτικές αποφάσεις τους (και συνακόλουθα και οι πρωτοβουλίες ΚΕΠΠΑ) στη δικαιοδοσία του Δικαστηρίου της ΕΕ.¹¹¹²

Ωστόσο, η παραπάνω κατάσταση άλλαξε ριζικά με τη Συνθήκη της Λισαβόνας (γνωστή και ως η Μεταρρυθμιστική Συνθήκη), που τροποποίησε τις ιδρυτικές συνθήκες της Ευρωπαϊκής Ένωσης.¹³ Η Συνθήκη της Λισαβόνας κατήργησε το προϋπάρχον σύστημα των τριών πυλώνων, αναδιαμόρφωσε τους όρους με τους οποίους η εξωτερική πολιτική ασκείται στην ΕΕ και ενσωμάτωσε την ΚΕΠΠΑ στο υπόλοιπο ενωσιακό δίκαιο, διατηρώντας ωστόσο την αρχική της ονομασία. Με τη συνθήκη της Λισαβόνας ενισχύθηκε η θέση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης στη διαδικασία λήψης αποφάσεων ΚΕΠΠΑ. Ειδικότερα, με βάση το Άρθρ. 24 (1) β' ΣΕΕ: «*οι πολιτικές αποφάσεις ΚΕΠΠΑ λαμβάνονται με ομοφωνία από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, πλην των*

⁹ Koutrakos, P, Judicial Review in the EU's Common Foreign and Security Policy, *International and Comparative Law Quarterly*, 67(1), (2018), 2-4. doi:10.1017/s0020589317000380

¹⁰ Σαχπεκίδου, Ευγενία Ρ. *Ευρωπαϊκό δίκαιο*. 2η έκδ. Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας, 2013, 36-37.

¹¹ Franck, Political Questions, Judicial Answers: Does the Rule of Law Apply to Foreign Affairs? Princeton University Press, (1992).

¹² E. Denza, *The Intergovernmental Pillars of the European Union*, Oxford University Press (2002), 312.

¹³ Η Συνθήκη της Λισαβόνας υπογράφηκε στις 13 Δεκεμβρίου 2007 στη σύνοδο κορυφής της Λισαβόνας στην οποία συμμετείχαν οι πολιτικοί αρχηγοί και οι υπουργοί εξωτερικών των κρατών μελών ΕΕ.

περιπτώσεων που οι Συνθήκες ορίζουν άλλως».¹⁴ Ωστόσο, οι αποφάσεις αυτές στερούνται νομικής δεσμευτικότητας, καθώς δεν έχουν νομοθετικά χαρακτήρα.¹⁵

Γ. Τα περιοριστικά μέτρα στην καρδιά της ΚΕΠΠΑ

Σε κεντρική θέση της Κοινής Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφάλειας της ΕΕ βρίσκονται, όπως αναφέρθηκε ανωτέρω, τα λεγόμενα περιοριστικά μέτρα ή αλλιώς κυρώσεις. Τα τελευταία χρόνια, η ΕΕ τείνει να χρησιμοποιεί ολοένα και περισσότερο τέτοια μέτρα με σκοπό την αντιμετώπιση διεθνών συγκρούσεων και τρεχουσών ή αναδυόμενων κρίσεων.¹⁶ Ειδικότερα, αυτή τη στιγμή η ΕΕ εφαρμόζει πάνω από 40 διαφορετικά καθεστώτα κυρώσεων,¹⁷ που σκοπό έχουν –μεταξύ άλλων– τη διαφύλαξη των αξιών, των θεμελιωδών συμφερόντων και της ασφάλειας της ΕΕ, την εδραίωση και υποστήριξη της δημοκρατίας, του κράτους δικαίου, των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και των αρχών του διεθνούς δικαίου, τη διατήρηση της ειρήνης, την πρόληψη των συγκρούσεων και την ενίσχυση της διεθνούς ασφάλειας.¹⁸ Τα περιοριστικά μέτρα αυτά που επιβάλλει η ΕΕ μπορούν να στοχεύουν κυβερνήσεις τρίτων κρατών ή μη κρατικές οντότητες (π.χ. εταιρείες) και άτομα (όπως τρομοκρατικές ομάδες και τρομοκράτες).¹⁹

Δ. Περιοριστικά μέτρα κατά τρίτων κρατών – οι «παραδοσιακές» κυρώσεις (Άρθρ. 215 (1) ΣΛΕΕ)

Ως προς τις κυρώσεις κατά τρίτων κρατών, είναι σημαντικό να τονισθεί ότι οι Ευρωπαϊκές Κοινότητες υιοθετούσαν περιοριστικά μέτρα που στρέφονταν κατά τρίτων κρατών και πριν από τη Συνθήκη του Μάαστριχτ, χρησιμοποιώντας όμως τότε ως νομική βάση τις σχετικές με την εμπορική πολιτική της Κοινότητας διατάξεις. Η συνθήκη του Μάαστριχτ όμως οδήγησε –όπως προαναφέρθηκε εισαγωγικά– στη

¹⁴ Για τις περιπτώσεις που οι αποφάσεις ΚΕΠΠΑ λαμβάνονται κατ' εξαίρεση με ειδική πλειοψηφία βλ. Άρθρ.31 (2)(3) ΣΛΕΕ. Εξαίρεση στην εξαίρεση όμως και επιστροφή στον κανόνα της ομοφωνίας είναι οι αποφάσεις με στρατιωτικές συνέπειες ή συνέπειες στην άμυνα, σύμφωνα με το Άρθρ.31 (4) ΣΕΕ.

¹⁵ «Η θέσπιση νομοθετικών πράξεων αποκλείεται», όπως ορίζουν τα Άρθρ. 24 (1) και 31 (1) ΣΕΕ.

¹⁶ “Overview of sanctions and related resources”, Επίσημη ιστοσελίδα της Γενικής Διεύθυνσης Οικονομικών Υποθέσεων (DG Finance) της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, https://finance.ec.europa.eu/eu-and-world/sanctions-restrictive-measures/overview-sanctions-and-related-resources_el (τελευταία πρόσβαση 01.05.2023).

¹⁷ Βλ. ιστοσελίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης «EU Sanctions Map», <https://www.sanctionsmap.eu/#/main>, τις διάφορες κυρώσεις που «τρέχει» η ΕΕ σήμερα (τελευταία πρόσβαση 31.03.2023).

¹⁸ Για τους στόχους των κυρώσεων βλ. αναλυτικά την επίσημη ιστοσελίδα της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Εξωτερικής Δράσης, ήτοι της διπλωματικής υπηρεσίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης, https://www.eeas.europa.eu/eeas/european-union-sanctions_en.

¹⁹ Christina Eckes, "EU Restrictive Measures against Natural and Legal Persons: From Counterterrorist to Third Country Sanctions", *Common Market Law Review* 51, no. 3, (2014), 872.

διαμόρφωση μίας ενωσιακής αρμοδιότητας για την υιοθέτηση αποφάσεων στο πλαίσιο της ΚΕΠΠΑ ως αντίδραση κατά των κρατών που παραβιάζουν τις αξίες και αρχές του διεθνούς δικαίου.²⁰ Η νομική βάση που προβλέφθηκε τότε και εφαρμόστηκε μετέπειτα εναντίον του Ιράν και του Ιράκ, του Κονγκό, της Αϊτής κτλ. ήταν το Άρθρ.228 ΣΕΚ/Μ, μετέπειτα 301 ΣΕΚ/Α και ακολούθως 301 ΣΕΚ/Ν. Σύμφωνα με το προαναφερθέν άρθρο, η ΕΕ μπορούσε να υιοθετεί μέτρα για ολική ή μερική μείωση ή διακοπή οικονομικών σχέσεων με τρίτες χώρες κατόπιν διαδικασίας δύο σταδίων, ήτοι μίας πολιτικής απόφασης στο πλαίσιο της ΚΕΠΠΑ και έπειτα ενός κανονισμού του Συμβουλίου της ΕΕ, κατόπιν πρότασης της Επιτροπής.

Το σημερινό Άρθρ. 215 ΣΛΕΕ (το οποίο εισήχθη με τη Συνθήκη της Λισαβόνας) διατηρεί με ελαφρές τροποποιήσεις την προαναφερθείσα διαδικασία των δύο σταδίων στη λήψη κυρώσεων κατά τρίτων κρατών, προσθέτοντας όμως και νέα σημαντικά στοιχεία. Ειδικότερα, το Άρθρ. 215 (1) προβλέπει ότι: *«Όταν απόφαση που εκδίδεται με βάση το κεφάλαιο 2 του Τίτλου V της ΣΕΕ (ήτοι του Κεφαλαίου που περιλαμβάνει ειδικές διατάξεις σχετικά με την ΚΕΠΠΑ) προβλέπει την ολική ή μερική διακοπή ή μείωση οικονομικών ή χρηματοοικονομικών σχέσεων της ΕΕ με μία ή περισσότερες τρίτες χώρες, το Συμβούλιο, αποφασίζοντας με ειδική πλειοψηφία μετά από κοινή πρόταση του Υπατού Εκπροσώπου της Ένωσης για θέματα εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφαλείας²¹ και της Επιτροπής, θεσπίζει τα αναγκαία μέτρα και ενημερώνει το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο»*. Με βάση το πλαίσιο αυτό η ΕΕ μπορεί να υιοθετεί οικονομικές και χρηματοπιστωτικές κυρώσεις, όπως απαγορεύσεις εισαγωγών και εξαγωγών με τρίτες χώρες ή να επιβάλει εμπάργκο σε συγκεκριμένα είδη που θεωρούνται απειλή για τη διεθνή ειρήνη και ασφάλεια (πχ εμπάργκο όπλων).²²

Ε. Περιοριστικά μέτρα κατά φυσικών ή νομικών προσώπων- «έξυπνες κυρώσεις» (Άρθρ.215 (2) & Άρθρ. 75 ΣΛΕΕ)

Ωστόσο, είναι σημαντικό να τονισθεί ότι μετά από τη ραγδαία εξάπλωση της διεθνούς τρομοκρατίας στο τέλος του 20^{ου} και στις αρχές του 21^{ου} αιώνα, ιδίως μετά από τις σοβαρές παραβιάσεις ανθρωπίνων δικαιωμάτων από το καθεστώς των

²⁰ Σαχεκίδου, Ευγενία Ρ. *Ευρωπαϊκό δίκαιο*. 2η έκδ. Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκουλας (2013), 270.

²¹ Για τις αρμοδιότητες του Υπατού Εκπροσώπου της Ένωσης για θέματα εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφαλείας (ΚΕΠΠΑ) βλ. το Άρθρ.27 ΣΕΕ.

²² Kristina Misheva; Dunja Duic, "The EU Restrictive Measures - What If the Court of Justice of European Union Finds Them Not Being Legal: Cases in Croatia and Republic of Macedonia," *Balkan Social Science Review* 6, (2015), 5-6.

Ταλιμπάν στο Αφγανιστάν, οι παραδοσιακές κυρώσεις του ΟΗΕ και της ΕΕ κατά τρίτων κρατών έχασαν τη δυναμική τους και αντικαταστάθηκαν σε μεγάλο βαθμό από πιο στοχευμένες κυρώσεις κατά της πολιτικής ελίτ της χώρας που δρα με τρόπο που συνιστά κατάφωρη παραβίαση του διεθνούς δικαίου (στις περισσότερες περιπτώσεις παραβιάζοντας διατάξεις που αφορούν ανθρώπινα δικαιώματα).

Το Συμβούλιο Ασφαλείας των Ηνωμένων Εθνών, προς αντιμετώπιση του προαναφερθέντος φαινομένου, προχώρησε στην υιοθέτηση των λεγόμενων «έξυπνων» ή στοχευμένων κυρώσεων, κυρώσεων δηλαδή κυρώσεων που δεν στρέφονται κατά τρίτων κρατών, αλλά κατά φυσικών ή νομικών προσώπων που συνδέονται με συγκεκριμένα καθεστώτα ή έχουν αναγνωρίσιμη ατομική δράση.²³ Ειδικότερα, τα περιοριστικά μέτρα αυτά μπορούν να αφορούν –μεταξύ άλλων- πάγωμα και δέσμευση τραπεζικών λογαριασμών φυσικών ή νομικών προσώπων που συνδέονται με τη διεθνή τρομοκρατία.²⁴

Η ΕΕ, πριν από τη Συνθήκη της Λισαβόνας και ελλείψει άλλης ειδικής διάταξης για την υιοθέτηση περιοριστικών μέτρων κατά φυσικών ή νομικών προσώπων, αναζήτησε τη νομική βάση επιβολής «έξυπνων» κυρώσεων κατά ιδιωτών στο συνδυασμό τριών διατάξεων: Άρθρ. 301 ΕΚ (νυν Άρθρ.215 ΣΛΕΕ), Άρθρ.60 ΕΚ (Άρθρ.75 ΣΛΕΕ) και Άρθρ.308 (νυν Άρθρ. 352 ΣΛΕΕ). Μετά τη Μεταρρυθμιστική Συνθήκη, η νομική βάση για την υιοθέτηση περιοριστικών μέτρων κατά ιδιωτών αναζητείται ανάμεσα στο Άρθρ..215 (2) ΣΛΕΕ και στο Άρθρ.75 ΣΛΕΕ, χωρίς ωστόσο να έχει διευκρινιστεί με σαφήνεια από το ΔΕΕ ποια είναι η σχέση ανάμεσα στα δύο άρθρα.²⁵ Η σημασία της επιλογής του Άρθρ. 215 (2) ΣΛΕΕ ή του Άρθρ.75 ΣΛΕΕ έγκειται στο γεγονός ότι το Άρθρ. 215 (2) ΣΛΕΕ προϋποθέτει ομόφωνη απόφαση σε επίπεδο ΚΕΠΠΑ για υιοθέτηση περιοριστικών μέτρων κατά ιδιωτών, ενώ το Άρθρ.75 ΣΛΕΕ που αναφέρεται ειδικά στην πρόληψη της διεθνούς τρομοκρατίας ορίζει ότι: «...

²³ Βλ. όπ.6, (κυρώσεις κατά του Μουαμάρ Καντάφι και της οικογένειάς του): Απόφαση 2011/137/ΚΕΠΠΑ του Συμβουλίου της 28ης Φεβρουαρίου 2011 και Κανονισμός ΕΕ 204/2011 της 2^{ης} Μαρτίου 2011 που εγγυάται την ομοίμορφη εφαρμογή των περιοριστικών μέτρων από τους οικονομικούς φορείς στα κράτη μέλη. Η προαναφερθείσα απόφαση ΚΕΠΠΑ λήφθηκε κατόπιν της ΑΣΑΗΕ 1970 (2011). Η απόφαση του ΣΑ εισάγει περιοριστικά μέτρα κατά της Λιβύης και των προσώπων που είναι ένοχα για παραβιάσεις των ανθρωπίνων δικαιωμάτων κατά του λιβυκού πληθυσμού.

²⁴ Christina Eckes, "Sanctions against Individuals Fighting Terrorism within the European Legal Order," *European Constitutional Law Review* 4, no. 2, (2008), 205.

²⁵ Για τις θέσεις που υποστηρίζονται στη θεωρία για τη σχέση των δύο άρθρων βλ. Christina Eckes, "EU Counter-Terrorist Sanctions against Individuals: Problems and Perils," *European Foreign Affairs Review* 17, no. 1, (2012), 121-122.

το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, αποφασίζοντας μέσω κανονισμών σύμφωνα με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία, ορίζουν πλαίσιο διοικητικών μέτρων για τις κινήσεις κεφαλαίων και πληρωμών, όπως η δέσμευση κεφαλαίων, χρηματοοικονομικών περιουσιακών στοιχείων ή οικονομικών πόρων που ανήκουν ή βρίσκονται στην κατοχή φυσικού ή νομικού προσώπου, ομάδας ή μη κρατικής οντότητας». Γίνεται λοιπόν σαφές ότι το Άρθρ.75 ΣΛΕΕ προβλέπει υιοθέτηση περιοριστικών μέτρων με συνήθη νομοθετική διαδικασία και ειδική πλειοψηφία, ενώ αντίθετα το Άρθρ. 215 (2) ΣΛΕΕ προβλέπει ομόφωνη απόφαση σε επίπεδο ΚΕΠΠΑ και απλή ενημέρωση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.

Αξίζει να αναφερθεί, ωστόσο, ότι το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο με αίτησή του στις 11 Μαρτίου 2010 αμφισβήτησε τη νομιμότητα του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1286/2009 του Συμβουλίου της 22ας Δεκεμβρίου 2009²⁶ που αφορούσε περιοριστικά μέτρα κατά της Αλ Κάιντα και υποστήριξε –μεταξύ άλλων- ότι η ορθή νομική βάση είναι το Άρθρ.75 ΣΛΕΕ και όχι το Άρθρ.215 (2) ΣΛΕΕ στο οποίο είχε στηριχθεί η έκδοση του κανονισμού, καθώς επιθυμούσε τα περιοριστικά μέτρα να θεσπιστούν βάσει της νομικής διάταξης που δίνει στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ευρύτερες νομοθετικές εξουσίες.

III. Η δικαιοδοσία του ΔΕΕ στο πεδίο των περιοριστικών μέτρων μέσα από την εξέταση της σχετικής νομολογίας

A. Το Άρθρ. 263 (4) ΣΛΕΕ και η υπαγωγή των τρίτων κρατών στην έννοια του «νομικού προσώπου»

Στο προηγούμενο κεφάλαιο αναλύθηκε διεξοδικά η ένταξη των περιοριστικών μέτρων στο πεδίο της Κοινής Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφάλειας (ΚΕΠΠΑ) και η υιοθέτηση διαφόρων ειδών περιοριστικών μέτρων από την ΕΕ μέσω της διαδικασίας των δύο σταδίων, ήτοι μίας πολιτικής απόφασης ΚΕΠΠΑ και ακολούθως ενός κανονισμού προς εφαρμογή των περιοριστικών μέτρων είτε σε βάρος τρίτων κρατών είτε σε βάρος φυσικών ή νομικών προσώπων. Στο κεφάλαιο αυτό εξετάζεται η δυνατότητα αμφισβήτησης της νομιμότητας αυτών των περιοριστικών μέτρων ενώπιον του Δικαστηρίου της ΕΕ και οι πιθανές συνέπειες σε περίπτωση

²⁶Βλ. Κανονισμός ΕΕ αριθ. 1286/2009 για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 881/2002 για την επιβολή συγκεκριμένων περιοριστικών μέτρων που απευθύνονται κατά προσώπων και οντοτήτων που συνδέονται με τον Οσάμα μπιν Λάντεν και την Αλ Κάιντα <https://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:346:0042:0046:EN:PDF>.

διαπίστωσης του παράνομου χαρακτήρα τους. Η μελέτη εστιάζει στη δυνατότητα ενεργητικής νομιμοποίησης ιδίως των τρίτων κρατών όσον αφορά την αμφισβήτηση της νομιμότητας των περιοριστικών μέτρων, εξετάζοντας όμως παράλληλα και τη νομολογία του Δικαστηρίου επί των περιοριστικών μέτρων σε ιδιώτες, καθώς –όπως θα αναλυθεί παρακάτω- τα προβλήματα είναι σε πολλές περιπτώσεις κοινά.

Οι νέες συνταγματικές ρυθμίσεις της Μεταρρυθμιστικής Συνθήκης επαναπροσδιόρισαν –όπως είδαμε εισαγωγικά- τη θέση της ΚΕΠΠΑ στο ευρωπαϊκό οικοδόμημα και εισήγαγαν ορισμένες εξαιρέσεις από την απουσία δικαιοδοσίας του ΔΕΕ²⁷. Ειδικότερα, πριν από τη Συνθήκη της Λισαβόνας είχε αμφισβητηθεί η δυνατότητα του Δικαστηρίου της ΕΕ να ασκεί έλεγχο νομιμότητας επί των κανονισμών επιβολής περιοριστικών μέτρων τόσο κατά τρίτων κρατών, όσο και κατά ιδιωτών. Ένα πρώτο επιχείρημα υπέρ της «δικαστικής ασυλίας» αυτών των κανονισμών ήταν ότι οι κανονισμοί που εκδίδονταν προς εφαρμογή πολιτικών αποφάσεων ΚΕΠΠΑ δεν μπορούσαν να ελεγχθούν δικαστικά, λόγω του Άρθρ.28 της Συνθήκης του Μάαστριχτ, σύμφωνα με το οποίο αποκλειόταν ο δικαιοδοτικός έλεγχος στις πολιτικές αποφάσεις ΚΕΠΠΑ. Κατά συνέπεια, ήταν αδύνατος για πολλά χρόνια ο δικαστικός έλεγχος των παραπάνω κανονισμών, καθώς απαιτούσε τον παρεμπόδιτο έλεγχο των δικαστικώς ανέλεγκτων έως τη Συνθήκη της Λισαβόνας πολιτικών αποφάσεων ΚΕΠΠΑ. Ένα δεύτερο επιχείρημα, το οποίο απασχόλησε το ΔΕΚ το 2005 στην απόφαση *Kadi* και *Al-Bakaraat*²⁸ ήταν το γεγονός ότι οι πολιτικές αποφάσεις ΚΕΠΠΑ μπορεί να υιοθετούν ψηφίσματα του ΣΑΗΕ και σε αυτήν την περίπτωση ο έλεγχος των αποφάσεων αυτών θα οδηγούσε αναγκαστικά σε παρεμπόδιτο έλεγχο των ψηφισμάτων του ΣΑΗΕ. Με βάση αυτό κυρίως το επιχείρημα, το Πρωτοδικείο απέρριψε τις προσφυγές ακυρώσεως που άσκησαν οι προσφεύγοντες *Y. A. Kadi* και *Al Barakaat* κατά του κανονισμού (ΕΚ) 881/2002 του Συμβουλίου, της 27ης Μαΐου 2002, για την επιβολή συγκεκριμένων περιοριστικών μέτρων κατά ορισμένων προσώπων και οντοτήτων που συνδέονται με τον Οσάμα Μπιν Λάντεν, το δίκτυο της Αλ Κάιντα και τους Ταλιμπάν. Οι προσφεύγοντες άσκησαν έφεση επί της αποφάσεως του ΓΔΕΕ.

²⁷ Panos Koutrakos, "Judicial Review in the EU's Common Foreign and Security Policy," *International and Comparative Law Quarterly* 67, no. 1 (2018), 1-36.

²⁸ ΓΔΕΕ T-315/01, *Kadi κατά Συμβουλίου και Επιτροπής* 21.09.2005, ECLI:EU:T:2005:332 διαθέσιμη στο: <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?jsessionid=0905225E9FF8ECA3B3300058543322FC?num=T-315/01&language=el>.

Στην ιστορική απόφαση επί της αναίρεσης²⁹, το τμήμα μείζονος συνθέσεως του ΔΕΕ έκρινε ότι η ΕΕ δεν είχε συμμορφωθεί με το δικό της πρωτογενές δίκαιο όσον αφορά την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, και ακύρωσε τον εκτελεστικό κανονισμό.³⁰ Η σημασία της παραπάνω απόφασης έγκειται στο γεγονός ότι το ΔΕΕ επιχείρησε για πρώτη φορά να κάμψει το αμάχητο τεκμήριο νομιμότητας και την παραπάνω δικαστική ασυλία των κανονισμών που θεσπίζονται βάσει πολιτικών αποφάσεων ΚΕΠΠΑ, επιχειρώντας μάλιστα να διευκρινίσει τη σχέση μεταξύ των αποφάσεων του ΣΑΗΕ και του δικαίου της ΕΚ.³¹ Ειδικότερα, το ΔΕΚ τόνισε ότι ο κανονισμός της ΕΕ για την εφαρμογή των προβλέψεων του εν λόγω ψηφίσματος του ΣΑΗΕ υπόκειται στον έλεγχο του ΔΕΚ υπό το πρίσμα των προτύπων θεμελιωδών δικαιωμάτων του κοινοτικού δικαίου και αποτελεί «*συνταγματική εγγύηση που αποτελεί μέρος των ιδίων των θεμελίων της Κοινότητας*».³²

Ωστόσο, η Μεταρρυθμιστική Συνθήκη επιχείρησε να δώσει μία πιο σαφή λύση στο παραπάνω πρόβλημα της δικαιοδοσίας του ΔΕΕ επί των πολιτικών αποφάσεων ΚΕΠΠΑ. Ειδικότερα, το Άρθρ.24 ΣΕΕ ορίζει ότι: «*το ΔΕΕ δεν έχει δικαιοδοσία όσον αφορά τις εν λόγω διατάξεις (Άρθρ.23-41 κεφάλαιο ΚΕΠΠΑ), πλην της αρμοδιότητάς του να παρακολουθεί τη συμμόρφωση προς το αρ.40 ΣΕΕ και να ελέγχει τη νομιμότητα ορισμένων αποφάσεων, κατά τα αναφερόμενα από το Άρθρ.275 β' ΣΛΕΕ*». Έτσι, γίνεται σαφές ότι το άρθρο αυτό εισάγει δύο σημαντικές εξαιρέσεις από τον γενικό κανόνα της δικαστικής ασυλίας.

Η πρώτη παραπέμπει στο Άρθρ.40 ΣΕΕ, το οποίο αντικατέστησε το πρώην Άρθρ. 47 ΣΕΕ και εισάγει μια ρήτρα αμοιβαίας μη παρέμβασης ή μη επηρεασμού μεταξύ της ΚΕΠΠΑ και των υπόλοιπων πολιτικών της Ένωσης, επιβεβαιώνοντας ακόμη πιο emphaticά το διακριτό χαρακτήρα της ΚΕΠΠΑ από τις υπόλοιπες

²⁹ ΔΕΕ, C-402/05 P και C-415/05 (συνεκδικαζόμενες υποθέσεις), *Kadi και Al Barakaat International Foundation κατά Συμβουλίου και Επιτροπής*, ECLI:EU:C:2008:461.

³⁰ Antonios Tzanakopoulos “4 Legal Acts, 4.5 Case T-315/01, *Yassin Abdullah Kadi v Council of the European Union and Commission of the European Communities*, 21 September 2005, [2005] ECR II-3649 (*Kadi I CFI*); *Cases C-402/05 P and C-415/05 P, Yassin Abdullah Kadi and Al Barakaat International Foundation v Council and Commission, Court of Justice of the EC [2008] ECR I-6351 (Kadi I ECJ)*; *Case T-85/09, Kadi v Commission [2010] ECR II-5177 (Kadi II GCEU)*; *Joined Cases C-584/10 P, C-593/10 P and C-595/10 P, Commission and United Kingdom v Kadi, Judgment of the Court (Grand Chamber) of 18 July 2013 (Kadi II CJEU)*” Judicial Decisions on the Law of International Organizations, διαθέσιμο: <https://opil.ouplaw.com/display/10.1093/law/9780198743620.001.0001/law-9780198743620-chapter-22?rskey=ZHfeUQ&result=8&prd=OPIL>

³¹ Johnston, Angus, “Frozen in Time? The ECJ Finally Rules on the ‘Kadi’ Appeal.” *The Cambridge Law Journal* 68, no. 1 (2009), 1–4. <http://www.jstor.org/stable/40388754>.

³² ό.π. 29 σκ.290.

αρμοδιότητες της Ένωσης. Ειδικότερα, η παρακολούθηση της συμμόρφωσης με το Άρθρ. 40 ΣΕΕ³³ έχει συνταγματικό χαρακτήρα. Ο στόχος της έγκειται στο να προστατέψει το διακριτό χαρακτήρα της ΚΕΠΠΑ, διασφαλίζοντας ότι ένα μέτρο που θα έπρεπε να θεσπιστεί σύμφωνα με τους κανόνες της ΚΕΠΠΑ δεν θεσπίζεται σύμφωνα με τις διατάξεις της ΣΛΕΕ, και αντιστρόφως.³⁴

Επιπρόσθετα, το αρ.24 ΣΕΕ παραπέμπει και στο Άρθρ.275 β' ΣΛΕΕ. Το άρθρο αυτό, μολονότι στο 275 (1) α ορίζει ότι: *«Το Δικαστήριο της ΕΕ δεν έχει αρμοδιότητα όσον αφορά τις διατάξεις σχετικά με την Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφαλείας, ούτε όσον αφορά τις πράξεις που θεσπίζονται βάσει αυτών»*, εισάγει στο 275 (1) β δεύτερη εξαίρεση δικαιοδοσίας του ΔΕΕ ορίζοντας ότι: *«Το Δικαστήριο είναι πάντως αρμόδιο να αποφαινεται ...επί των προσφυγών που ασκούνται σύμφωνα με τις προϋποθέσεις του αρ.263 εδ.4 και αφορούν τον έλεγχο νομιμότητας των αποφάσεων που προβλέπουν περιοριστικά μέτρα κατά φυσικών ή νομικών προσώπων, τις οποίες θεσπίζει το Συμβούλιο βάσει το Τίτλου V, κεφάλαιο 2 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση»*. Γίνεται λοιπόν σαφές ότι το Άρθρ.215 ΣΛΕΕ μολονότι στο πρώτο εδάφιο επιβεβαιώνει τον προ της Συνθήκης της Λισαβόνας κανόνα περί «δικαστικής ασυλίας» των πολιτικών αποφάσεων ΚΕΠΠΑ και των πράξεων εφαρμογής τους, στο δεύτερο εδάφιο παραπέμπει στο Άρθρ. 263 (δ) που ορίζει: *“Κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο μπορεί, υπό τις προϋποθέσεις του πρώτου και δεύτερου εδαφίου να ασκεί προσφυγή κατά των πράξεων που είναι αποδέκτης ή που τον αφορούν άμεσα και ατομικά, καθώς και κατά των κανονιστικών πράξεων που το αφορούν άμεσα χωρίς να περιλαμβάνουν εκτελεστικά μέτρα»*. Έτσι, ο συνδυασμός των Άρθρ. 24 (1) β ΣΕΕ, 275 (1) β ΣΛΕΕ και 263 (δ) οδηγεί στο συμπέρασμα ότι με τη Συνθήκη της Λισαβόνας αναγνωρίζεται στο ΔΕΕ καταρχάς η δυνατότητα να ασκεί έλεγχο νομιμότητας και να ακυρώνει πράξεις της ΚΕΠΠΑ που επιβάλουν στους ιδιώτες (φυσικά ή νομικά πρόσωπα) περιοριστικά μέτρα (ήτοι έξυπνες κυρώσεις), σεβόμενο φυσικά τις προϋποθέσεις του Άρθρ.263 (δ) ΣΛΕΕ.³⁵

³³ Δεν υπάρχει νομολογία από την έναρξη ισχύος της Συνθήκης της Λισαβόνας στην οποία έχει επιβεβαιωθεί παραβίαση του Άρθρ. 40 ΣΕΕ. Σε μία μόνο υπόθεση τέθηκε άμεσα το ζήτημα της συμμόρφωσης με το Άρθρ. 40 βλ. ΔΕΕ *Rosneft Oil Company κατά Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, ECLI:EU:C:2020:727, στην οποία το ΔΕΕ αποφάνθηκε ότι δεν υπήρξε παραβίαση του Άρθρ.40 ΣΕΕ.

³⁴ Panos Koutrakos, "Judicial Review in the EU's Common Foreign and Security Policy," *International and Comparative Law Quarterly* 67, no. 1 (2018), 6-7.

³⁵ Takis Tridimas; Jose A. Guiterrex-Fons, "EU Law, International Law, and Economic Sanctions against Terrorism: The Judiciary in Distress," *Fordham International Law Journal* 32, no. 2 (2009), 660-730.

Το κρίσιμο ερώτημα όμως για την παρούσα μελέτη είναι τι γίνεται με τις παραδοσιακές κυρώσεις που στρέφονται κατά τρίτων κρατών; Με άλλα λόγια, υπάρχει δυνατότητα προσφυγής ακύρωσης κατά περιοριστικών μέτρων που στρέφονται κατά τρίτου κράτους με τους όρους του 263 (δ) από το ίδιο το τρίτο κράτος; Προκαταρκτικά αξίζει να αναφερθεί ότι ούτε το Άρθρ. 275 (1β), ούτε το Άρθρ. 263 (δ) ΣΛΕΕ κάνουν κάποια ρητή αναφορά σε περιοριστικά μέτρα κατά τρίτων κρατών ή προβλέπουν δυνατότητα του ΔΕΕ να αποφανθεί επί της νομιμότητας αυτών των μέτρων.

Ωστόσο, στην υπόθεση Βενεζουέλα κατά Συμβουλίου³⁶ (εφεξής υπόθεση Βενεζουέλα), το τμήμα μείζονος συνθέσεως του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης εξέδωσε απόφαση επί του προαναφερθέντος διαδικαστικού αυτού ζητήματος³⁷, κρίνοντας ότι η Βενεζουέλα (ένα τρίτος δηλαδή κράτος) είχε *locus standi* για να προσβάλει τα περιοριστικά μέτρα που θέσπισε η Ευρωπαϊκή Ένωση. Το συμπέρασμα αυτό βασίστηκε στη διαπίστωση ότι ένα τρίτο κράτος είναι «νομικό πρόσωπο» με βάση το Άρθρ. 263 (δ) ΣΛΕΕ και κατά συνέπεια δύναται να ασκήσει προσφυγή ακύρωσης κατά των περιοριστικών μέτρων που στρέφονται εναντίον του. Η σημασία της απόφασης αυτής του ΔΕΕ έγκειται στο γεγονός ότι το ΔΕΕ σηματοδοτεί για άλλη μια φορά ότι το δικαίωμα προσφυγής αποτελεί βασική αξία της έννομης τάξης της ΕΕ, η οποία πρέπει να επιβάλλεται στο εσωτερικό της χώρας, διεθνώς και στην ίδια την ΕΕ.³⁸

Ειδικότερα, με αφορμή την υποβάθμιση της δημοκρατίας, του κράτους δικαίου και των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, η ΕΕ προσπάθησε να αποδυναμώσει τη διοίκηση Μαδούρο, μια διοίκηση που δεν αναγνωρίζεται ως νόμιμη από πολλές χώρες, συμπεριλαμβανομένων των Ηνωμένων Πολιτειών.³⁹ Για τον σκοπό αυτό, η ΕΕ είχε εκδώσει την απόφαση 2017/2074 ΚΕΠΠΑ, η οποία ζητούσε διάφορους περιορισμούς στην πώληση όπλων και άλλων ευαίσθητων προϊόντων και υπηρεσιών στη Βενεζουέλα.⁴⁰ Τα μέτρα αυτά, που εμπεριέχονταν και στο εφαρμοστικό της απόφασης

³⁶ ΔΕΕ, C-872/19 P, *Βενεζουέλα κατά Συμβουλίου*, 22.06.2021, ECLI:EU:C:2021:507.

³⁷ Βλ. και Ανακοινωθέν Τύπου υπ' αριθμ. 112/21 ΔΕΕ, <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2021-06/cp210112el.pdf>

³⁸ Thomas Vandamme “‘Practice what you Preach’: EU law extends to third countries the right to an effective legal remedy”, European Law Blog (europeanlawblog.eu), 12/01/2022, διαθέσιμο στο: <https://europeanlawblog.eu/2022/01/12/practice-what-you-preach-eu-law-extends-to-third-countries-the-right-to-an-effective-legal-remedy/>

³⁹ Για τη θέση των ΗΠΑ απέναντι στην κυβέρνηση Μαδούρο βλ.: <https://www.state.gov/u-s-relations-with-venezuela/>.

⁴⁰ Απόφαση (ΚΕΠΠΑ) 2017/2074, η οποία τέθηκε σε εφαρμογή με τον κανονισμό (ΕΕ) 2017/2063 του Συμβουλίου της 13^{ης} Νοεμβρίου 2017 σχετικά με περιοριστικά μέτρα λόγω της κατάστασης στη Βενεζουέλα ΕΕ ΟJ L 295/21.

ΚΕΠΠΑ κανονισμό, αμφισβητήθηκαν από τη Βενεζουέλα ενώπιον του Γενικού Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Αυτό είχε ως αποτέλεσμα την απόφαση του 2019, στην οποία το Γενικό Δικαστήριο απέρριψε την προσφυγή για διαδικαστικούς λόγους, καθώς έκρινε ότι η Βενεζουέλα δεν είχε αποδείξει ότι τα μέτρα την αφορούσαν «άμεσα» κατά την έννοια του Άρθρ.263 (δ) ΣΛΕΕ.⁴¹ Ειδικότερα, με βάση τις σκέψεις 31-33 της απόφασης του Γενικού Δικαστηρίου, τα επίμαχα μέτρα είχαν μόνο έμμεσες επιπτώσεις στη χώρα αυτή, επειδή σύμφωνα με το Δικαστήριο «οι απαγορεύσεις οι οποίες επιβάλλονται στα φυσικά πρόσωπα που είναι υπήκοοι κράτους μέλους και στα νομικά πρόσωπα που έχουν συσταθεί βάσει του δικαίου κράτους μέλους ενδέχεται να έχουν ως αποτέλεσμα τον περιορισμό των πηγών από τις οποίες η Βολιβιανή Δημοκρατία της Βενεζουέλας μπορεί να προμηθεύεται τα επίμαχα προϊόντα και υπηρεσίες».⁴² Το Γενικό Δικαστήριο λοιπόν, εστιάζοντας στην προϋπόθεση του όρου «άμεσα» του Άρθρ. 263 (δ) ΣΛΕΕ, παρέλειψε να εξετάσει το επίμαχο ζήτημα του εάν καταρχάς ένα τρίτο κράτος θα μπορούσε να θεωρηθεί «νομικό πρόσωπο» σύμφωνα με το Άρθρ. 263 (δ) ΣΛΕΕ. Ωστόσο, η Βενεζουέλα άσκησε έφεση και έτσι η υπόθεση πέρασε στο Δικαστήριο (τμήμα μείζονος συνθέσεως), το οποίο έθεσε αυτεπαγγέλτως το ερώτημα αν η Βενεζουέλα είναι «νομικό πρόσωπο», καθώς θεώρησε ότι αποτελεί κεντρικό μέρος του ζητήματος του *locus standi*, ένα ζήτημα δημόσιας τάξης για το Δικαστήριο.⁴³

Σύμφωνα λοιπόν με το ΔΕΕ⁴⁴, είναι σαφές ότι η θέση ενός τρίτου κράτους, εν προκειμένω της Βολιβιανής Δημοκρατίας της Βενεζουέλας, δεν μπορεί να εξομοιωθεί με τη θέση των θεσμικών οργάνων της Ένωσης ή των κρατών μελών, τα οποία είναι προσφεύγοντες κατά την έννοια του Άρθρ. 263 (α) ΣΛΕΕ, οπότε το παραδεκτό της προσφυγής του τρίτου κράτους πρέπει να εκτιμηθεί υπό το πρίσμα του άρθρου 263 (δ) ΣΛΕΕ.⁴⁵ Η έννοια του «νομικού προσώπου πρέπει να έχει μία αυτόνομη ερμηνεία στο Δίκαιο της ΕΕ.⁴⁶ Το Δικαστήριο παρέπεμψε στην προηγούμενη νομολογία του, η οποία συμπεριέλαβε στην έννοια του «νομικού προσώπου» τοπικές

⁴¹ ΓΔΕΕ, T-65/18, *Βενεζουέλα κατά Συμβουλίου*, 20.09.2019, EU:T:2019:649.

⁴² Ο.π. 41 σκ.33.

⁴³ Lonardo, Luigi and Elisabet Ruiz Cairó. "The European Court of Justice Allows Third Countries to Challenge EU Restrictive Measures: Case C-872/19 P, *Venezuela v Council*." *European Constitutional Law Review* 18, no 1 (2022), 116. doi:10.1017/S1574019622000025.

⁴⁴ Ο.π.36, σκ. 35.

⁴⁵ Ο.π.36., σκ.41.

⁴⁶ Ο.π.36, σκ. 42.

ή περιφερειακές οντότητες⁴⁷, ιδιωτικούς και δημόσιους φορείς⁴⁸ και «οργανισμούς χωρίς νομική προσωπικότητα βάσει του εθνικού δικαίου, του δικαίου της ΕΕ ή του διεθνούς δικαίου»⁴⁹ Με βάση αυτήν την προηγούμενη νομολογία, καθώς και την αξία του κράτους δικαίου, που προκύπτει τόσο από το Άρθρ.2 ΣΕΕ όσο και από το Άρθρ. 21 ΣΕΕ, στο οποίο παραπέμπει το σχετικό με την ΚΕΠΠΑ Άρθρ. 23 ΣΕΕ, γίνεται δεκτό ότι το τρίτο κράτος πρέπει να νομιμοποιείται ενεργητικά, ως «νομικό πρόσωπο», κατά την έννοια του 263 (δ) ΣΛΕΕ, όταν πληρούνται οι λοιπές προϋποθέσεις που προβλέπει η διάταξη αυτή.⁵⁰ Συνεπώς, το Δικαστήριο έκρινε ότι η Βενεζουέλα, ως κράτος με διεθνή νομική προσωπικότητα, πρέπει να θεωρηθεί «νομικό πρόσωπο», κατά την έννοια του άρθρου 263 (δ) ΣΛΕΕ.⁵¹

Επιπρόσθετα, ως προς τη δεύτερη προϋπόθεση του 263 (δ) ΣΛΕΕ, του εάν δηλαδή το μέτρο κατά του οποίου στρέφεται η προσφυγή ακύρωσης του Άρθρ.263 πρέπει να την αφορά άμεσα και ατομικά, η Βενεζουέλα υποστήριξε ότι τα Άρθρ.2, 3, 6 και 7 του κανονισμού 2017/2063 την αφορούν ειδικώς, ενώ το Συμβούλιο αντέτεινε ότι τα άρθρα αυτά δεν την αφορούν άμεσα, καθώς απαγορεύεται απλώς στις επιχειρήσεις της Ένωσης να έχουν οικονομικές και χρηματοοικονομικές σχέσεις με φυσικά ή νομικά πρόσωπα, οντότητες ή οργανισμούς που είναι εγκατεστημένοι ή λειτουργούν στο έδαφος της Βενεζουέλας.⁵² Το ΔΕΕ απαντώντας στους προαναφερθέντες ισχυρισμούς των διαδίκων, έκρινε ότι το Γενικό Δικαστήριο υπέπεσε σε πλάνη περί το δίκαιο κρίνοντας ότι τα επίμαχα περιοριστικά μέτρα δεν παράγουν άμεσα αποτελέσματα στη νομική κατάσταση της Βολιβιανής Δημοκρατίας της Βενεζουέλας. Το ΔΕΕ δέχτηκε το μοναδικό λόγο αναιρέσεως που προέβαλε η

⁴⁷ ό.π.36., σκ. 45 που παραπέμπει σε: ΔΕΕ, C-452/98, *Nederlandse Antillen κατά Συμβουλίου*, 22.11.2001 EU:C:2001:623, σκ. 51.

⁴⁸ ό.π.36. σκ.46 που παραπέμπει σε: ΔΕΕ, C-264/16 P, *Deutsche Bahn κ.λπ. κατά Επιτροπής*, 01.02.2018, EU:C:2018:60, σκ.2.

⁴⁹ ό.π. 36 σκ.47, βλ. ΔΕΕ, C-229/05 P, *PKK και KNK κατά Συμβουλίου*, 18.01. 2007, EU:C:2007:32, σκ. 112.

⁵⁰ Σε συμφωνία με αυτήν τη διαπίστωση του Δικαστηρίου είναι και το Άρθρ. 215 (3) ΣΛΕΕ που ορίζει ότι: «Οι πράξεις που προβλέπονται στο παρόν άρθρο -ήτοι 215 (1) και (2)- περιέχουν τις αναγκαίες διατάξεις περί νομικών εγγυήσεων».

⁵¹ Η απόφαση αυτή του Δικαστηρίου βρίσκεται σε συμφωνία και με παλιότερη απόφαση του Γενικού Δικαστηρίου (βλ. ΓΔΕΕ, T-246/19, *Καμπότζη κατά Επιτροπής*, 09.11.2022, ECLI:EU:T:2020:415 που δεν αφορούσε περιοριστικά μέτρα αλλά το Γενικό Δικαστήριο είχε αναφέρει στις παρ. 49 και 50 ότι «ούτε το άρθρο 263 τέταρτο εδάφιο της ΣΛΕΕ ούτε οποιαδήποτε άλλη διάταξη του πρωτογενούς δικαίου αποκλείει τα τρίτα κράτη από το δικαίωμα άσκησης προσφυγής ακύρωσης- ένα τρίτο κράτος, το οποίο έχει νομική προσωπικότητα τόσο βάσει του διεθνούς όσο και του εσωτερικού δικαίου, δεν μπορεί να εμποδιστεί να προσβάλει πράξη της ΕΕ ενώπιον του Γενικού Δικαστηρίου».

⁵² ό.π. 36 σκ.55 και 57 αντίστοιχα.

Βολιβαριανή Δημοκρατία της Βενεζουέλας, αναιρώντας την αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση. Ειδικότερα, το Δικαστήριο τόνισε στην απόφασή του ότι : «*Η έναρξη ισχύος του κανονισμού 2017/2063 είχε ως αποτέλεσμα την άμεση και αυτόματη εφαρμογή των απαγορεύσεων που προβλέπονται στα άρθρα 2, 3, 6 και 7 του κανονισμού. Δεδομένου ότι οι απαγορεύσεις αυτές εμποδίζουν τη Βολιβαριανή Δημοκρατία της Βενεζουέλας να προμηθευτεί πολλά προϊόντα και υπηρεσίες, οι εν λόγω διατάξεις παράγουν άμεσα αποτελέσματα επί της έννομης κατάστασης του κράτους αυτού*».⁵³ Επιπρόσθετα, το Δικαστήριο υπογράμμισε ότι δεν είναι απαραίτητο να γίνεται διάκριση εάν οι εμπορικές συναλλαγές της Βενεζουέλας συνιστούν πράξεις διαχείρισης (*iure gestionis*) ή πράξεις δημόσιας εξουσίας (*iure imperii*), ούτε έχει κάποια σημασία το ότι εν προκειμένω τα επίμαχα περιοριστικά μέτρα δεν συνιστούν απόλυτο εμπόδιο για τη Βενεζουέλα να προμηθευτεί τα επίμαχα αγαθά και υπηρεσίες.⁵⁴ Ειδικότερα, σύμφωνα με το Δικαστήριο, οι απαγορεύσεις που προβλέπουν τα Άρθρ. 2, 3, 6 και 7 του κανονισμού 2017/2063 είναι ικανές να θίξουν τα συμφέροντα, ιδίως τα οικονομικά, της Βολιβαριανής Δημοκρατίας της Βενεζουέλας και η ακύρωσή τους μπορεί να ωφελήσει την προσφεύγουσα.⁵⁵ Γίνεται λοιπόν σαφές –με βάση τις παραπάνω σκέψεις του Δικαστηρίου- ότι τα εν λόγω περιοριστικά μέτρα αφορούν την προσφεύγουσα άμεσα.

Επιπρόσθετα, ως προς τις λοιπές προϋποθέσεις του Άρθρ.263 (δ) ΣΛΕΕ, ήτοι της προϋπόθεσης να θίγεται η Βενεζουέλα από τα περιοριστικά μέτρα όχι μόνο άμεσα, αλλά και ατομικά,⁵⁶ το Δικαστήριο αποφάνθηκε ότι το η Βενεζουέλα «*νομιμοποιείται ενεργητικά να στραφεί κατά των διατάξεων αυτών χωρίς να απαιτείται να αποδείξει ότι οι εν λόγω διατάξεις την αφορούν ατομικά*».⁵⁷ Αυτό συμβαίνει επειδή η Βενεζουέλα στρέφεται κατά ενός κανονισμού που εκδόθηκε βάσει του Άρθρ. 215 ΣΛΕΕ- ήτοι εκδόθηκε βάσει της μη νομοθετικής διαδικασίας που προβλέπει το συγκεκριμένο άρθρο- και δεν μπορεί να χαρακτηριστεί ως νομοθετική πράξη. Αντιθέτως, συνιστά «*κανονιστική πράξη*», κατά την έννοια του Άρθρ. 263 (δ) ΣΛΕΕ. Επιπρόσθετα, για τα αμφισβητούμενα από τη Βενεζουέλα άρθρα του κανονισμού αυτού δεν απαιτούνται

⁵³ ό.π. 36 σκ.69.

⁵⁴ ό.π. 36 σκ.70-73.

⁵⁵ ό.π. 36 σκ.83.

⁵⁶ Βλ. Άρθρ.263 (δ) ΣΛΕΕ.

⁵⁷ ό.π..36 σκ.92.

εκτελεστικά μέτρα, συνεπώς η Βενεζουέλα νομιμοποιείται να προσβάλει τα εν λόγω περιοριστικά μέτρα, χωρίς να αποδείξει ότι την αφορούν ατομικά.⁵⁸

Εν κατακλείδι, το ΔΕΕ κρίνοντας ότι πληρούνται οι προϋποθέσεις του τρίτου σκέλους του Άρθρ. 263 (δ) ΣΛΕΕ έκρινε το παραδεκτό της προσφυγής που άσκησε η Βολιβιανή Δημοκρατία της Βενεζουέλας ενώπιον του Γενικού Δικαστηρίου, αναπέμποντας όμως την υπόθεση πίσω στο Γενικό Δικαστήριο με το επιχείρημα ότι η διαφορά, επί της ουσίας της, δεν είναι ώριμη προς εκδίκαση.⁵⁹

Ένα από τα σημαντικά ερωτήματα που γεννά η συγκεκριμένη απόφαση του ΔΕΕ και σχετίζεται με την αρχή της αμοιβαιότητας και σχολιάστηκε στην απόφαση εν όψει της παρέμβασης που άσκησαν διάφορα κράτη μέλη, όπως η Ελλάδα, η Πολωνία και η Σουηδία. Συγκεκριμένα, οι παρεμβαίνοντες υποστήριξαν ότι η πρόσβαση τρίτων χωρών στα δικαστήρια της ΕΕ θα μπορούσε να υπονομεύσει την Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφάλειας της ΕΕ και να θέσει την ΕΕ σε μειονεκτική θέση στις διεθνείς σχέσεις.⁶⁰ Επιπρόσθετα, το να έχουν τρίτα κράτη *locus standi* με βάση το Άρθρ. 263 (δ) ΣΛΕΕ, χωρίς να έχουν συνάψει με την Ένωση οποιαδήποτε συμφωνία που καθορίζει τις έννομες σχέσεις των συμβαλλομένων μερών, είναι αντίθετο σε μία από τις θεμελιώδεις αρχές του διεθνούς δικαίου, την αρχή της αμοιβαιότητας. Ειδικότερα, το επιχείρημα των προαναφερθέντων κρατών μελών ήταν ότι θα υπάρχει «ασυμμετρία δικαίου» αν μπορούν τα τρίτα κράτη να προσφεύγουν στο ΔΕΕ για ακύρωση των περιοριστικών μέτρων σε βάρος τους, ενώ τέτοια δυνατότητα δεν αναγνωρίζεται στην ΕΕ πχ. στα δικαστήρια της Βενεζουέλας. Το Δικαστήριο απαντώντας στο παραπάνω ζήτημα υποστήριξε ότι: *«οι υποχρεώσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης να διασφαλίζει τον σεβασμό του κράτους δικαίου δεν μπορούν σε καμία περίπτωση να εξαρτώνται από τον όρο της αμοιβαιότητας όσον αφορά τις σχέσεις μεταξύ της Ευρωπαϊκής Ένωσης και τρίτων κρατών»*.⁶¹

⁵⁸ Γεώργιος Π. Κανέλλος «Μπορεί να ασκήσει προσφυγή ακυρώσεως ενώπιον του Γεν. Δικαστηρίου ΕΕ τρίτο κράτος κατά περιοριστικών μέτρων σε βάρος του; (Απόφαση ΔΕΕ)», www.lawspot.gr, 29.06.2021, <https://www.lawspot.gr/nomika-nea/mporei-na-askisei-prosfygi-akyroseos-enopion-toy-gen-dikastirioy-ee-trito-kratos-kata-0> (τελευταία πρόσβαση 01.05.2023).

⁵⁹ Στην περίπτωση που η υπόθεση δεν είναι ώριμη προς εκδίκαση, το Δικαστήριο δεν αποφαινεται το ίδιο οριστικά επί της διαφοράς, αλλά αναπέμπει την υπόθεση στο Γενικό Δικαστήριο, το οποίο δεσμεύεται από την απόφαση που εξέδωσε το Δικαστήριο στο πλαίσιο της αιτήσεως αναιρέσεως.

⁶⁰ ό.π.36, σκ.32.

⁶¹ ό.π.36, σκ.52.

B. Η σημασία της απόφασης «Βενεζουέλα κατά Συμβουλίου» σε συνδυασμό με προηγούμενες αποφάσεις του Δικαστηρίου ως προς περιοριστικά μέτρα σε βάρος φυσικών ή νομικών προσώπων

Η απόφαση του ΔΕΕ στην υπόθεση «Βενεζουέλα κατά Συμβουλίου», αξίζει να διαβαστεί σε συνδυασμό με προηγούμενες αποφάσεις του ΔΕΕ επί της νομιμότητας περιοριστικών μέτρων κατά ιδιωτών, όπως η απόφαση *Rosneft*, που διεύρυνε το δικαιοδοτικό έλεγχο επί των πράξεων ΚΕΠΠΑ που επιβάλουν περιοριστικά μέτρα σε ιδιώτες μέσω της δυνατότητας προσφυγής στο θεσμό της προδικαστικής παραπομπής (αρ.267 ΣΛΕΕ)⁶² και της απόφασης του ΔΕΕ στην υπόθεση *Bank Refah Kargaran*, στην οποία το Δικαστήριο υπογράμμισε ότι: «η αναγκαία συνοχή του συστήματος δικαστικής προστασίας επιτάσσει, προκειμένου να αποφεύγονται τα κενά στη δικαστική προστασία των φυσικών ή νομικών προσώπων, το Δικαστήριο να έχει επίσης αρμοδιότητα να αποφαινεται επί της ζημίας (αρ.340 παρ.2 ΣΛΕΕ) η οποία φέρεται να προκλήθηκε από περιοριστικά μέτρα προβλεπόμενα από αποφάσεις ΚΕΠΠΑ».⁶³ Στο πλαίσιο αυτού του «ανοίγματος» του δικαιοδοτικού ελέγχου του ΔΕΕ στις πράξεις ΚΕΠΠΑ που επιβάλουν περιοριστικά μέτρα σε ιδιώτες και εν όψει και της έμφασης του Δικαστηρίου στην παραπάνω απόφαση «Βενεζουέλα κατά Συμβουλίου» στις αρχές του κράτους δικαίου και το συνακόλουθο δικαίωμα αποτελεσματικής έννομης προστασίας, το ερώτημα που τίθεται είναι εάν η ΕΕ υπέχει εξωσυμβατική ευθύνη για αποφάσεις ΚΕΠΠΑ που εμπεριέχουν περιοριστικά μέτρα σε βάρος τρίτων κρατών.

Για να αναγνωριστεί μία τέτοια ευθύνη της ΕΕ, πρέπει να πληρούνται αρχικά οι προϋποθέσεις του Άρθρ.340 (2) ΣΛΕΕ, το οποίο αποτελεί το ένδικο βοήθημα της αγωγής αποζημίωσης. Το άρθρο αυτό όμως –με βάση και την απόφαση του Γενικού Δικαστηρίου στην υπόθεση *Safa Nicu Sepahan*⁶⁴ κατά Συμβουλίου⁶⁵ - έχει αυστηρές

⁶² ΓΔΕΕ T-715/14, *NK Rosneft κ.λπ. κατά Συμβουλίου*, 13.09.2018, ECLI:EU:T:2018:544 & ΔΕΕ C-732/18 P, *Rosneft e.a κατά Συμβουλίου*, 7.9.2020, ECLI:EU:C:2020:727

⁶³ ΓΔΕΕ T-552/15, *Bank Refah Kargaran κατά Συμβουλίου*, 10.12.2018, ECLI:EU:T:2018:897 & ΔΕΕ C-134/19 P, *Bank Refah Kargaran κατά Συμβουλίου*, 6.10.2020, ECLI:EU:C:2020:793 Βλ. ιδίως σκ.39 και 43.

⁶⁴ *Safa Nicu Sepahan* είναι μια ιρανική εταιρεία περιορισμένης ευθύνης που άσκησε προσφυγή ενώπιον του Γενικού Δικαστηρίου της ΕΕ σε σχέση με τα περιοριστικά μέτρα που θεσπίστηκαν για την άσκηση πίεσης στην Ισλαμική Δημοκρατία του Ιράν να τερματίσει τις ευαίσθητες ως προς τη διάδοση πυρηνικές δραστηριότητες και την ανάπτυξη πυρηνικών όπλων εκτόξευσης συστημάτων πυρηνικών όπλων. Στην πραγματικότητα, το όνομα "Safa Nicu" συμπεριλήφθηκε στον κατάλογο των οντοτήτων που εμπλέκονται σε πυρηνικές διάδοσης που περιλαμβάνεται σε ένα από τα παραρτήματα μιας απόφασης ΚΕΠΠΑ σχετικά με τα περιοριστικά μέτρα της ΕΕ κατά του Ιράν. Βλ. Απόφαση 2011/299/ΚΕΠΠΑ για την τροποποίηση της απόφασης 2010/413/ΚΕΠΠΑ σχετικά με περιοριστικά μέτρα κατά του Ιράν.

⁶⁵ ΓΔΕΕ T-384/11, *Safa Nicu Sepahan κατά Συμβουλίου*, 25.11.2014, ECLI:EU:T:2014:986.

προϋποθέσεις και αφορά την αποκατάσταση ζημίας που έχουν υποστεί ιδιώτες. Ειδικότερα, με βάση τη σκέψη 50 στην προαναφερθείσα απόφαση του Γενικού Δικαστηρίου: «η εξωσυμβατική ευθύνη της Ένωσης, υπό την έννοια του άρθρου 340, δεύτερο εδάφιο, ΣΛΕΕ, λόγω παράνομης συμπεριφοράς των οργάνων της θεμελιώνεται κατά πάγια νομολογία,⁶⁶ εφόσον συντρέχει ένα σύνολο προϋποθέσεων, ήτοι **α)** ο παράνομος χαρακτήρας της προσαπτόμενης στα όργανα συμπεριφοράς, **β)** το υποστατό της ζημίας και **γ)** η ύπαρξη αιτιώδους συνάφειας μεταξύ της προσαπτόμενης συμπεριφοράς και της προβαλλόμενης ζημίας». Μάλιστα, όπως τονίζει το δικαστήριο⁶⁷: «η διαπίστωση του παράνομου χαρακτήρα νομικής πράξεως δεν αρκεί, όσο αποδοκιμαστέα και αν είναι η παρανομία αυτή, για να θεωρηθεί ότι πληρούται η προϋπόθεση για τη στοιχειοθέτηση της εξωσυμβατικής ευθύνης της Ένωσης η οποία αφορά τον παράνομο χαρακτήρα της συμπεριφοράς που προσάπτεται στα θεσμικά όργανα. Για να γίνει δεκτό ότι πληρούται η προϋπόθεση περί παράνομης συμπεριφοράς, η νομολογία⁶⁸ απαιτεί να αποδεικνύεται κατάφωρη παραβίαση κανόνα δικαίου που αποσκοπεί στην απονομή δικαιωμάτων στους ιδιώτες». Επιπρόσθετα, αξίζει να τονισθεί ότι οι τρεις προαναφερθείσες προϋποθέσεις του Άρθρ.340 (2) ΣΛΕΕ πρέπει να πληρούνται σωρευτικά⁶⁹ και ο ενάγων είναι αυτός που καλείται να αποδείξει τόσο την ύπαρξη και την έκταση της ζημίας, όσο και τον αιτιώδη σύνδεσμο ανάμεσα στην ζημία και στην καταγγελλόμενη συμπεριφορά.⁷⁰

Η παραπάνω απόφαση του Γενικού Δικαστηρίου -σε συνδυασμό με την απόφαση του Δικαστηρίου επί της αναίρεσης που άσκησε η προσφεύγουσα- παρουσιάζουν έντονο ενδιαφέρον, λόγω του γεγονότος ότι τα δικαστήρια της ΕΕ συζήτησαν για πρώτη φορά για την επιδίκαση ηθικής βλάβης σε υπόθεση περιοριστικών μέτρων. Ωστόσο, το γεγονός αυτό δεν σηματοδοτεί απαραίτητα σημαντική πρόοδο, αλλά μάλλον επιβεβαιώνει την αυξημένη απροθυμία των δικαστών της ΕΕ να επιδικάζουν αποζημιώσεις στο τομέα των περιοριστικών μέτρων και τη

⁶⁶ Βλ. ΔΕΕ C-120/06 P και C-121/06 P, *FIAMM κ.λπ. κατά Συμβουλίου και Επιτροπής*, 9.9.2008, EU:C:2008:476, σκ.106 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία & ΓΔΕΕ T-351/03, *Schneider Electric κατά Επιτροπής*, 11.7.2007, EU:T:2007:212, σκ.113.

⁶⁷ ό.π.65, σκ.50.

⁶⁸ ΓΔΕΕ T-341/07, *Sison κατά Συμβουλίου*, 23.11.2011, EU:T:2011:687, σκ. 31, 33 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία.

⁶⁹ ό.π.65, σκ.48.

⁷⁰ ό.π.65,σκ.70-71.

μάλλον «στενή» ερμηνεία των προϋποθέσεων του αρ.340 (2) ΣΛΕΕ⁷¹ από το Δικαστήριο.

IV. Καταληκτικές Παρατηρήσεις

Το συμπέρασμα που εξάγουμε μέσα από την παραπάνω ανάλυση κάποιων αποφάσεων του Γενικού Δικαστηρίου και του Δικαστηρίου ως προς τα περιοριστικά μέτρα σε βάρος τρίτων κρατών είναι ότι ο δικαιοδοτικός έλεγχος του ΔΕΕ εκτείνεται μέσω του Άρθρ. 263 (δ) ΣΛΕΕ τόσο στα περιοριστικά μέτρα του Άρθρ.215 (1), όσο και στα περιοριστικά μέτρα του Άρθρ. 215 (2) ΣΛΕΕ. Επιπρόσθετα, τρίτα κράτη έχουν locus standi με βάση το Άρθρ.263 (δ) ΣΛΕΕ να αμφισβητήσουν ενώπιον του ΔΕΕ τη νομιμότητα του κανονισμού που θέτει σε εφαρμογή μία πολιτική απόφαση ΚΕΠΠΑ και επιβάλλει περιοριστικά μέτρα εις βάρος τους.

Αξίζει, επίσης, να επισημανθεί ότι με την απόφαση «Βενεζουέλα κατά Συμβουλίου», το Δικαστήριο απέδειξε ότι ο σεβασμός του κράτους δικαίου και η αρχή της αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας δεν μπορούν να εξαρτώνται από τον όρο της αμοιβαιότητας όσον αφορά τις σχέσεις μεταξύ της Ευρωπαϊκής Ένωσης και τρίτων κρατών. Η ΕΕ έχει με βάση τα αρ.2 και 3 ΣΕΕ αποστολή να προωθή τις αξίες της σε όλον τον κόσμο και στο πλαίσιο αυτό μέσω της ΚΕΠΠΑ να υιοθετεί περιοριστικά μέτρα προς αντιμετώπιση απειλών της διεθνούς ειρήνης και ασφάλειας. Θα ήταν παράλογο να μπορεί η ΕΕ να υιοθετεί αυτά τα μέτρα κατά τρίτων κρατών, χωρίς να ελέγχεται για τη νομιμότητά τους.

Ωστόσο, η προσωπική μου εκτίμηση είναι ότι είναι αρκετά διαφορετικό το ζήτημα του δικαιοδοτικού ελέγχου των περιοριστικών μέτρων σε βάρος τρίτων κρατών μέσω της προσφυγής ακύρωσης του αρ.263 (δ) ΣΛΕΕ σε σύγκριση με το έλεγχο του Δικαστηρίου επί του ενδίκου βοηθήματος της αγωγής αποζημίωσης (Άρθρ.340 (2) ΣΛΕΕ). Το ΔΕΕ, όπως εκτέθηκε και παραπάνω, έχει θέσει πολύ αυστηρές προϋποθέσεις ερμηνεύοντας το Άρθρ. 340 (2) ΣΛΕΕ και απαιτεί μάλιστα να αποδεικνύεται «κατάφωρη παραβίαση κανόνα δικαίου που αποσκοπεί στην απονομή δικαιωμάτων στους ιδιώτες». Με βάση αυτή τη στενή ερμηνεία του Άρθρ.340 (2) ΣΛΕΕ και εν όψει της απροθυμίας των ευρωπαϊκών δικαστηρίων ως προς την επιδίκαση αποζημιώσεων, θεωρώ ότι πολύ

⁷¹ Michele Messina, "The European Union's Non-Contractual Liability Following Country and Counterterrorism Sanctions: Is There Anything to Learn from the Safa Nicu Sepahan Case," Maastricht Journal of European and Comparative Law 25, no. 5 (2018), 631-648.

δύσκολα το ΔΕΕ θα μπορούσε να δεχτεί ευθύνη της Ένωσης για αποζημίωση τρίτου κράτους εν όψει οικονομικής ζημίας που υπέστη λόγω περιοριστικών μέτρων της ΕΕ εις βάρος του.