



Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
N. WAHL
представено на 7 април 2016 година¹

Дело C-455/14 P

**Н
срещу
Съвет на Европейския съюз**

Европейска комисия

„Обжалване — Обща външна политика и политика на сигурност — Командирован национален експерт към Полицейската мисия на Европейския съюз в Босна и Херцеговина — Решение за преназначаване — Член 24, параграф 1 ДЕС — Член 275 ДФЕС — Компетентност на Съда на Европейския съюз — Правомощия на националните юрисдикции — Категории актове от областта на ОВППС — Понятие за ограничителни мерки“

1. Договорът от Лисабон слага край на основаната на три стълба структура на Европейския съюз и включва разпоредбите относно общата външна политика и политика на сигурност (наричана по-нататък „ОВППС“) в общата рамка на ЕС. С това обаче ОВППС не се превръща в изцяло общностна политика, тъй като все още е „предмет на специфични правила и процедури“².
2. Една от съществените характеристики на специалната рамка, създадена за ОВППС от съставителите на Договорите, са ограничените правомощия, предоставени на Съда на Европейския съюз (наричан по-нататък „СЕС“) в качеството му на институция на Съюза, в тази област. Може да се каже, че въпреки относителното разширяване на неговата компетентност, СЕС упражнява съдебен контрол в областта на ОВППС само при изключителни обстоятелства. Въпреки това точните очертания на тази компетентност не са напълно ясни.
3. Настоящият случай предоставя на Съда (наричан по-нататък „Съдът“) една от първите възможности да определи обхвата на своята компетентност по отношение на ОВППС. Ключовият въпрос в настоящото производство всъщност е дали Общият съд е компетентен да разгледа жалба за отмяна на решения на ръководителя на мисия на ЕС, създадена съгласно ОВППС. Сложността и деликатността на разглеждания въпрос личи и от факта, че позициите, защитавани от трите страни в това производство, съществено се различават. Интересно е, че според всички страни мотивите на обжалваното определение са погрешни, макар и по различни съображения.

¹ — Език на оригиналния текст: английски.

² — Вж. член 24, параграфи 1 и 2 ДЕС.

I – Правна уредба

4. Полицейската мисия на Европейския съюз (наричана по-нататък „ПМЕС“) в Босна и Херцеговина първоначално е създадена със Съвместно действие 2002/210/ОВППС на Съвета от 11 май 2002 г.³ за срок от една година, като впоследствие е удължена няколко пъти, последно с Решение 2009/906/ОВППС на Съвета от 8 декември 2009 година относно ПМЕС в Босна и Херцеговина (наричано по-нататък „Решение 2009/906“)⁴. Релевантни са следните разпоредби от Решение 2009/906:

5. Член 5 („Командващ гражданските операции“) гласи:

- „1. Директорът на способностите за планиране и провеждане на граждански операции (СППГ) е командващ гражданските операции за ПМЕС.
2. Командващият гражданските операции осъществява командването и контрола на ПМЕС на стратегическо равнище под политическия контрол и стратегическото ръководство на Комитета по политика и сигурност (КПС) и под общото ръководство на върховния представител на Съюза по въпросите на външните работи и политиката на сигурност (ВП).
3. Командващият гражданските операции осигурява правилното и ефективно изпълнение на решенията на Съвета, както и на решенията на КПС, включително като издава според необходимостта инструкции на стратегическо равнище на ръководителя на мисията и като му предоставя съвети и техническа подкрепа.
4. Целият командирован личен състав остава под пълното командване на националните органи на командированата държава или съответната институция на ЕС. Националните органи прехвърлят оперативния контрол (OPCON) на техния личен състав, екипи и звена на командващия гражданските операции“.

6. Член 6 („Ръководител на мисията“) предвижда:

- „1. Ръководителят на мисията поема отговорност за и упражнява командването и контрола на ПМЕС на ниво театър на операциите.
2. Ръководителят на мисията извършва възложеното му от командващия гражданските операции командване и контрол на личния състав, екипите и звената от участващите в мисията държави, като заедно с това носи административна и логистична отговорност, включително по отношение на предоставените на разположение на ПМЕС активи, ресурси и информация.
3. Ръководителят на мисията дава инструкции на целия личен състав на ПМЕС с оглед ефективното провеждане на ПМЕС на театъра на операциите, като осигурява нейната координация и ежедневно ръководство и като изпълнява инструкциите на стратегическо равнище на командващия гражданските операции.

[...]

5. Ръководителят на мисията отговаря за дисциплинарния контрол над личния състав. Дисциплинарните мерки по отношение на командированния личен състав се налагат от съответния национален орган или орган на ЕС.

3 — ОВ L 70, стр. 1.

4 — ОВ L 322, стр. 22.

[...]“.

7. Член 7, параграф 2 в релевантната си част предвижда, че „ПМЕС се състои основно от личен състав, командирован от държавите членки или от институциите на ЕС“.

8. Член 8, параграф 2 („Статут на мисията и личен състав на ПМЕС“) гласи:

„Държавата или институцията на ЕС, командировала член на личния състав, носи отговорност за всички жалби, свързани с командироването, от или засягащи съответния член на личния състав. Въпросната държава или институция на ЕС отговаря за предприемането на действия срещу командирования служител“.

9. Член 9 („Командна верига“) гласи:

„1. ПМЕС има единна командна верига, тъй като представлява операция по управление на криза.

2. КПС осъществява политическия контрол и стратегическото управление на ПМЕС под ръководството на Съвета.

3. Командващият гражданските операции, под политическия контрол и стратегическото ръководство на КПС и общото ръководство на ВП, е командващ ПМЕС на стратегическо равнище и като такъв издава инструкции на ръководителя на мисията и му предоставя съвети и техническа подкрепа.

4. Командващият гражданските операции докладва на Съвета чрез ВП.

5. Ръководителят на мисията осъществява командването и контрола на ПМЕС на ниво театър на операциите и отговаря пряко пред командващия гражданските операции“.

10. Накрая член 10 („Политически контрол и стратегическо управление“) предвижда:

„1. КПС осъществява, под отговорността на Съвета, политическия контрол и стратегическото ръководство на ПМЕС. Съветът оправомощава КПС да взема необходимите решения съгласно член 38, трета алинея от [ДЕС] [...]. Съветът запазва правомощията си по отношение на вземането на решения относно целите на ПМЕС и прекратяването ѝ.

2. КПС докладва редовно на Съвета.

3. Съгласно изискванията, КПС получава редовно доклади от командващия гражданските операции и от ръководителя на мисията по въпроси от техните области на отговорност“.

II – Обстоятелства, предхождащи спора

11. Жалбоподателката в настоящото производство е Н, италиански магистрат, която с постановление на италианското министерство на правосъдието от 16 октомври 2008 г. е командирована към ПМЕС в Сараево като съветник към звеното за наказателно правосъдие (Criminal Justice Unit Adviser), считано от 14 ноември 2008 г. За да изпълнява същата функциите на главен юрист (Chief Legal Officer), срокът на командировката ѝ е удължен до 31 декември 2009 г., а впоследствие е допълнително удължен до 31 декември 2010 г.

12. С решение от 7 април 2010 г., подписано от ръководителя на личния състав на ПМЕС, жалбоподателката е преназначена по оперативни съображения на длъжността Criminal Justice Adviser — Prosecutor в регионалната служба в Баня Лука (Босна и Херцеговина), считано от 19 април 2010 г.

13. След като получава решението от 7 април 2010 г., жалбоподателката подава жалба пред италианските органи, тъй като го счита за незаконосъобразно на няколко основания. С писмо по електронната поща от 15 април 2010 г. служител на постоянното представителство на Италианската република в Европейския съюз информира жалбоподателката, че изпълнението на решението от 7 април 2010 г. е спряно.

14. С решение от 30 април 2010 г. ръководителят на мисията отговаря на жалбата на жалбоподателката, като потвърждава решението от 7 април 2010 г. и обяснява, че самият той го е взел поради нуждата от прокурорски съвет в офиса на Баня Лука.

15. На 4 юли 2010 г. жалбоподателката сезира Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio (Районен административен съд, Лацио) с жалба срещу ПМЕС за отмяна на решението от 7 април 2010 г. и с искане за обезщетение за претърпените вреди.

III – Производство пред Общия съд и обжалваното определение

16. С жалба, подадена на 16 юни 2010 г., жалбоподателката иска отмяна на решението от 7 април 2010 г. и, доколкото е необходимо, на решението от 30 април 2010 г. (наричани по-нататък „спорните решения“). Освен това Н иска Общият съд да осъди Съвета, Комисията и ПМЕС да платят обезщетение за претърпените вреди.

17. С молба от 17 юли 2010 г. жалбоподателката иска спиране на изпълнението на спорните решения. С определение от 22 юли 2010 г. председателят на Общия съд отхвърля това искане (наричано по-нататък „определението за допускане на обезпечение“)⁵.

18. С определение от 10 юли 2014 г. (наричано по-нататък „обжалваното определение“)⁶ Общият съд отхвърля жалбата като недопустима и осъжда Н да заплати направените от нея съдебни разноски, както и тези на Съвета и Комисията.

IV – Производство пред Съда и искания на страните

19. С жалба от 19 септември 2014 г. жалбоподателката иска от Съда:

- да отмени обжалваното определение,
- да върне делото на Общия съд,
- да осъди ответниците в първоинстанционното производство да заплатят съдебните разноски.

20. Съветът иска от Съда:

- да отхвърли жалбата,
- да замени правните доводи на Общия съд относно делегирането на правомощия,

5 — Определение Н/Съвет и др., T-271/10 R, EU:T:2010:315.

6 — Определение Н/Съвет и др., T-271/10, EU:T:2014:702.

— да осъди жалбоподателката да заплати съдебните разноски.

21. Комисията иска от Съда:

— да отмени обжалваното определение,

— да отхвърли жалбата като недопустима,

— при условията на евентуалност да отхвърли жалбата като недопустима, доколкото се отнася до Комисията, и да върне делото на Общия съд, който да се произнесе по останалата ѝ част,

— да осъди жалбоподателката да заплати съдебните разноски.

22. Н, Съветът и Комисията са изслушани в съдебното заседание от 18 януари 2016 г.

V – Преценка на основанията за обжалване

A – Първото основание за обжалване

1. Доводи на страните

23. С първото си основание жалбоподателката твърди, че отхвърляйки жалбата ѝ като недопустима, без да провежда съдебно заседание за изслушване на устните състезания, Общият съд нарушил правото ѝ на защита и член 114 от Процедурния правилник на Общия съд (наричан по-нататък „Процедурният правилник“).

24. Съветът и Комисията искат от Съда да отхвърли това основание.

2. Анализ

25. Аз също намирам за напълно неоснователни твърденията за наличие на това основание.

26. Член 114 от Процедурния правилник не задължава Общия съд да провежда съдебно заседание, когато някоя от страните помоли Общия съд да се произнесе по възражението за недопустимост, без да се засяга съществуването на спора. Съгласно параграф 3 на тази разпоредба „[п]роизводството по молбата преминава в устна фаза, освен ако Общият съд не реши друго“⁷ Следователно този параграф изрично предвижда, че в тези случаи Общият съд може да се произнесе, без да провежда съдебно заседание за изслушване на устните състезания.

27. Съдът многократно е потвърждавал, че член 114 от Процедурния правилник не предоставя на страните право на устни състезания пред Общия съд⁸ и че правото на защита на страните не се нарушава само защото Общият съд се произнася по дадено дело, без да проведе съдебно заседание⁹. В настоящото производство жалбоподателката не е представила никакви доказателства в подкрепа на твърдението, че е нарушено правото ѝ на защита.

7 — Курсивът е мой.

8 — Вж. наред с други определение Regione Puglia/Комисия (C-586/11 P, EU:C:2013:459, т. 19).

9 — Вж. в този смисъл решение Regione Siciliana/Комисия (C-417/04 P, EU:C:2006:282, т. 35 и 37).

28. В този контекст едва ли е нужно да се изтъква, че противно на твърденията на жалбоподателката определението за допускане на обезпечение не означава признаване на компетентността на Общия съд да разгледа делото. Действително в това определение председателят на Общия съд не счита за необходимо да се произнася по въпроса за допустимостта на жалбата¹⁰.

29. Предвид това Общият съд е имал право да приеме, че разполага с достатъчно информация, за да разгледа делото, без да провежда съдебно заседание. Следователно първото основание за обжалване трябва да се отхвърли.

Б – Второто основание за обжалване

1. Доводи на страните

30. Второто основание за обжалване е насочено срещу точки 29—48 от обжалваното определение, където Общият съд посочва, че в контекста на член 24, параграф 1 ДЕС и член 275 ДФЕС той не е компетентен да разгледа делото. Според него случаят на жалбоподателката не попада в обхвата на нито едно от изключенията от общото правило, че съдилищата на ЕС нямат компетентност в областта на ОВППС. Общият съд счита, че ръководителят на мисията е приел спорните решения в съответствие с правомощия, които италианските органи са му делегирали. Ето защо той стига до извода, че компетентни да упражнят контрол за законосъобразността на спорните решения и да разгледат искането за обезщетение за вреди са италианските съдилища. Накрая Общият съд допълва, че ако компетентният италиански съд счете спорните решения за незаконосъобразни, той може да установи това и да изведе необходимите последици дори що се отнася до самото съществуване на тези решения.

31. Жалбоподателката критикува тези констатации главно по две причини. Първо, тя твърди, че компетентността на СЕС е изключена само по отношение на актове, приети с оглед на посочените в член 25 ДЕС цели, в съответствие с процедурите по член 31 ДЕС. Решението за преназначаване на член на личния състав било просто административно решение, а не акт от областта на ОВППС по смисъла на член 24, параграф 1 ДЕС и член 275 ДФЕС. Второ, жалбоподателката твърди, че понятието за ограничителни мерки в член 275 ДФЕС включва всички актове на ЕС, които могат да накърнят интересите на физическите лица, в това число спорните решения. Според нея това мнение се подкрепя от решението на Общия съд по дело *Sogelma*¹¹.

32. Съветът счита тези доводи за неоснователни и според него Общият съд правилно е отказал да правораздава. Според Съвета обаче в мотивите в обжалваното определение са допуснати две грешки при прилагане на правото. Първо, когато е решил да премести Н, ръководителят на мисията не е упражнил правомощия, делегирани му от държавата членка по произход, а от компетентната институция на ЕС (самия Съвет). Второ, националната юрисдикция, която разглежда делото, не е компетентна да отмени спорния акт. Въпреки това според Съвета тези грешки не обезсилват извода на Общия съд.

33. Комисията от своя страна е съгласна с някои от критиките на жалбоподателката срещу обжалваното определение, въпреки че намира жалбата за недопустима. Според Комисията предоставената на СЕС компетентност да контролира актовете от областта на ОВППС, не е толкова ограничена, колкото е постановил Общият съд. Според Комисията член 24,

10 — Определение Н/Съвет и др. (Т-271/10 R, EU:T:2010:315, т. 26).

11 — Решение *Sogelma*/EAB (Т-411/06, EU:T:2008:419).

параграф 1 ДЕС и член 275 ДФЕС следва да се тълкуват в смисъл, че изключват компетентността на СЕС само по отношение на актове от областта на ОВППС, които са израз на суверенна външна политика („actes de Gouvernement“), а не просто актове за изпълнение на тази политика. При условията на евентуалност Комисията счита, че член 24, параграф 1 ДЕС и член 275 ДФЕС изключват контрола на СЕС само относно твърдения за нарушения на разпоредби от областта на ОВППС, но не и на твърдения за нарушения на други разпоредби на ЕС. Следователно СЕС е компетентен да контролира законосъобразността на актовете, приети в рамките на ОВППС, когато твърдението за невалидност произтича от възможно нарушение на разпоредби извън областта на ОВППС. Въпреки това според Комисията настоящата жалба е недопустима поради следните съображения: първо, спорните решения не могат да се считат просто за актове за изпълнение, тъй като са с оперативен характер; второ, основанията за отмяна, посочени от жалбоподателката в първоинстанционното производство, са изисквали Общият съд да тълкува Решение 2009/906 (за което този съд не е компетентен) или е трябвало да бъдат насочени срещу италианските органи (и следователно представени в производство пред италианските юрисдикции).

2. Анализ

34. За да се прецени основателността на изтъкнатите от жалбоподателката доводи, считам за удачно най-напред те да се поставят в съответния правен контекст. За тази цел ще илюстрирам накратко някои основни аспекти на системата за съдебен контрол в областта на ОВППС, установена с Договора от Лисабон. След това ще разгледам всеки от тези доводи, преди да стигна до съответните изводи относно твърдението за грешки в обжалваното определение.

а) Въведение: компетентността на СЕС в областта на ОВППС

35. Според постоянната съдебна практика Договорите са установили завършена система от способности за защита и процедури, чиято цел е да осигурят контрола за законосъобразност на актовете на ЕС, поверявайки го на съда на Съюза. В резултат на това физическите или юридическите лица, които поради посочените в член 263, четвърта алинея ДФЕС условия за допустимост не могат да обжалват пряко актовете на Съюза с общо приложение, са защитени от прилагането на такива актове спрямо тях. Когато изпълнението на посочените актове е от компетентността на институциите на Съюза, тези лица могат да подадат пряка жалба пред юрисдикцията на Съюза срещу актовете за прилагане при условията, посочени в член 263, четвърта алинея ДФЕС, и съгласно член 277 ДФЕС те могат да изтъкнат в подкрепа на тази жалба незаконосъобразността на спорния общ акт. Обратно, когато това изпълнение е възложено на държавите членки, тези лица могат да се позоват на невалидността на спорния акт на Съюза пред националните юрисдикции и да дадат повод на тези юрисдикции да се обърнат към Съда, на основание член 267 ДФЕС, с преюдициални въпроси¹².

36. Тези принципи обаче не са изцяло приложими по отношение на актовете на ЕС в областта на ОВППС. Всъщност член 24, параграф 1 ДЕС и член 275 ДФЕС по същество предвиждат, че СЕС не е компетентен по отношение на разпоредбите относно ОВППС, както и по отношение на актовете, приети въз основа на тези разпоредби, с изключение на два конкретни случая. Първо, СЕС може да контролира спазването на член 40 ДЕС, който установява правило за взаимно зачитане между ОВППС и другите компетентности на ЕС. Второ, СЕС е компетентен да се произнася по жалби на физически или юридически лица за отмяна на решения, които предвиждат „ограничителни мерки“, приети от Съвета съгласно ОВППС.

12 — Вж. решение Inuit Tapiriit Kanatami и др./Парламент и Съвет (C-583/11 P, EU:C:2013:625, т. 92 и 93 и цитираната съдебна практика).

37. Според мен трябва да се признае, че в областта на ОВППС Съюзът има правомощие да приема актове, които са правнообвързващи не само за неговите институции, но и за държавите членки. Текстът на член 24, параграф 3¹³ и на член 31, параграф 1¹⁴ ДЕС е особено показателен в това отношение. От друга страна, Съюзът не би трябвало да приема актове, които установяват общи абстрактни правила, създаващи права и задължения за физическите лица¹⁵.

38. Това обяснява защо по същество ОВППС се възприема, от създаването си с Договора от Маастрихт, като набор от правила, които бих определил като *lex imperfecta*¹⁶, и то предвид два аспекта.

39. На първо място, Договорите не предвиждат изрично никаква съдебна процедура за принудително изпълнение и налагане на санкции в случай на нарушения. Следователно е почти невъзможно да се гарантира спазване на тези правила от държавите членки, които не се подчиняват¹⁷, или от институциите на ЕС, които не се съобразяват с тях¹⁸.

40. На второ място, физическите лица, чиито права са нарушени от актове, приети в рамките на ОВППС, разполагат само с ограничени правни средства за защита. Действително достъпът до СЕС — пряко, с образуване на преки производства, или непряко, чрез преюдициални запитвания, е силно ограничен.

41. В това отношение следва да се отбележи, че физическите лица могат да получат определена форма на защита, като използват съдебните производства пред своите национални юрисдикции. Действително съгласно постоянната съдебна практика принципът на ефективната съдебна защита представлява основен принцип на правото на ЕС, който се потвърждава също и от член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз¹⁹. Член 19, параграф 1 ДЕС гласи, че „[д]ържавите членки установяват правните средства, необходими за осигуряването на

13 — В релевантната си част тази разпоредба гласи: „Държавите членки подкрепят *активно и безрезервно*, в дух на лоялност и взаимна солидарност, външната политика и политика на сигурност на Съюза и *зачитат* дейността на Съюза в тази област [...] Те *се въздържат* от всяко действие, което е в противоречие с интересите на Съюза или може да накърни неговата ефикасност като свързваща сила в международните отношения. Съветът и върховният представител *осигуряват спазването* на тези принципи“ (курсивът е мой).

14 — Тази разпоредба гласи: „Всеки член на Съвета, който гласува „въздържал се“ може да придружи вота си с изрична декларация по настоящата алинея. *В този случай той не е задължен да прилага решението, но приема, че решението е обвързващо за Съюза.* В дух на взаимна солидарност съответната държава членка се въздържа от всякакво действие, което би могло да противоречи или да попречи на действието на Съюза, основаващо се на това решение, а останалите членки зачитат нейната позиция“ (курсивът е мой).

15 — Така тълкувам забраната Съюзът да приема „законодателни актове“ в областта на ОВППС, предвидена в член 24, параграф 1 ДЕС и член 31, параграф 1 ДЕС.

16 — Това е древен термин, водещ началото си от римското право, с който обикновено се описва закон, който възлага задължение или забранява поведение, но не предвижда санкции за неговото нарушаване.

17 — Според мен е разумно да се приеме, че процедурите, предвидени в член 7 ДЕС за тежки нарушения на ценностите на ЕС, следва да са приложими и по отношение на действия (или бездействие) на държавите членки в рамките на ОВППС. От друга страна, производството за установяване на неизпълнения на задължения съгласно членове 258—260 ДФЕС, изглежда, напълно се изключва при несъществени нарушения на правилата на ОВППС. Това производство обаче би могло да се прилага, когато системното и трайно нарушаване на правилата на ОВППС (както и възможно нарушение на други правила на ЕС) може да доведе до нарушаване на общите разпоредби относно външната дейност на ЕС или на принципа на лоялно сътрудничество, закрепен в член 4, параграф 3 ДЕС, който е от особено значение в областта на ОВППС (вж. по-специално член 24, параграф 3 ДЕС). Вж. например *Hillion, C. A powerless court? The European Court of Justice and the Common Foreign and Security Policy.* — *The ECJ and External Relations: Constitutional Challenges*, Hart Publishing, Oxford, p. 24—28. В настоящия случай обаче не е нужно да се разглежда този въпрос.

18 — Например не изглежда да има процедура, която да контролира дали действията (или бездействието) на институциите в областта на ОВППС съответстват на разпоредбите на дял V, глава 2 от ДЕС.

19 — Вж. решение *Unibet (C-432/05, EU:C:2007:163, т. 37* и цитираната съдебна практика).

ефективна правна защита в областите, обхванати от правото на Съюза“²⁰. На свой ред член 247 ДФЕС предвижда, че „[п]ри условията на компетенциите, които Договорите предоставят на [СЕС], споровете по които Съюзът е страна не могат на това основание да бъдат изключени от компетенциите на националните юрисдикции“.

42. Съдът многократно е посочвал, че националните юрисдикции изпълняват в сътрудничество със Съда функция, която им е възложена съвместно с оглед гарантиране на спазването на правото при тълкуването и прилагането на Договорите²¹. Държавите членки трябва да предвидят система от способности за защита и производства, които да осигурят спазването на правото на ефективна съдебна защита²².

43. При липсата на правна уредба на Съюза в тази област във вътрешния правен ред на всяка държава членка трябва да се посочат компетентните юрисдикции и да се определят процесуалните правила за съдебните производства, предназначени да гарантират защитата на правата, които частноправните субекти черпят от правото на Съюза. Процесуалните правила относно тези съдебни производства пред националните юрисдикции не трябва да бъдат по-неблагоприятни от тези, които уреждат аналогични вътрешноправни съдебни производства (принцип на равностойност) и не трябва да правят практически невъзможно или прекомерно трудно упражняването на правата, предоставени от правото на ЕС (принцип на ефективност)²³.

44. Въпреки гореизложеното за мен е ясно, че предоставените на националните юрисдикции правомощия в случаите, когато СЕС не е компетентен съгласно Договорите, са неминуемо ограничени. Ще обясня това подробно в точки 101 и 103 от настоящото заключение.

45. Фактът, че правилата в областта на ОВППС имат характер на *lex imperfecta*, очевидно е последица от своеобразния (*suí generis*) характер на втория стълб, създаден с Договора от Мадрихт: смесена система, която обединява характеристики на (тогавашното) общностно право и международното публично право²⁴. Липсата на обвързващ съдебен механизъм за разрешаване на спорове очевидно е характеристика на междуправителствения аспект на ОВППС. Освен това в повечето (ако не във всички) държави — членки на ЕС, националните юрисдикции традиционно прилагат някои форми на ограничения, когато става въпрос за съдебен контрол върху актове на държавата в областта на външната политика²⁵.

46. При все това понастоящем ОВППС е неразделна част от правния ред на ЕС, макар и да запазва някои особени характеристики. Вследствие на това за нея са неприложими обичайните механизми за принудително изпълнение и налагане на санкции, съществуващи в рамките на международното публично право.

20 — Съгласно член 4, параграф 1 и член 5, параграф 2 ДЕС всички области на компетентност, които не са предоставени на Съюза, принадлежат на държавите членки. В съответствие с това националните юрисдикции остават компетентни в случаите, в които съставителите на Договорите не са предоставили компетентност на СЕС. Вж. заключението на генералния адвокат Mengozzi по дело *Gestoras Pro Amnistía* и др./Съвет (C-354/04 P, EU:C:2006:667, т. 104) и становището на генералния адвокат Kokott в производство за даване на становище 2/13 (EU:C:2014:2475, т. 96).

21 — Становище 1/09 (EU:C:2011:123, т. 69 и цитираната съдебна практика).

22 — Решение *T & L Sugars и Sidul Açúcares/Комисия* (C-456/13 P, EU:C:2015:284, т. 49 и цитираната съдебна практика).

23 — Решение *Unibet* (C-432/05, EU:C:2007:163, т. 39 и 43 и цитираната съдебна практика).

24 — Вж. решение *Kadi и Al Barakaat International Foundation/Съвет и Комисия* (C-402/05 P и C-415/05 P, EU:C:2008:461, т. 202).

25 — Вж. по-общо *Crawford, J. Brownlie's Principles of Public International Law*. 8. ed., Oxford University Press, Oxford, 2008, p. 88 et 103 sq.

47. Първо, за разлика от държавите, действащи съгласно правилата на международното публично право, държавите — членки на ЕС, не могат свободно да избират как да разрешат възникнал между тях спор²⁶. Член 344 ДФЕС е недвусмислен по този въпрос²⁷, а новата практика на Съда потвърждава доста стриктно тълкуване на тази разпоредба²⁸. Следователно въпреки ограничената компетентност, предоставена на СЕС (и на националните юрисдикции) в областта на ОВППС, на никой друг правораздавателен орган не може да се възложи изключителната задача в тази област да осигурява „спазването на правото при тълкуването и прилагането на Договорите“²⁹.

48. Второ, системата на ЕС не приема никаква форма на репресия или друга санкция, наложена от държавата³⁰, включително в областта на ОВППС. Както е постановил Съдът, държава членка при никакви обстоятелства не може да си позволи да приема едностранно коригиращи или защитни мерки, които имат за цел „предотвратяване на нарушение от страна на друга държава членка на установените в Договора правила“³¹ или „предотвратяване на евентуално нарушение от страна на институция на правилата на [правото на ЕС]“³².

49. Тези съображения открояват още повече границите, присъщи на установената с Договорите система за съдебен контрол, по отношение на ОВППС. Въпросът дали тази система е съвместима с принципа, че ЕС се основава на върховенството на закона, е ирелевантен в контекста на настоящото производство. Въсъщност тази система е резултат от съзнателния избор на съставителите на Договорите, които са решили да не предоставят на СЕС обща и абсолютна компетентност по отношение на целите Договори за ЕС. Следователно Съдът не може да тълкува установените в Договорите правила, за да разшири своята компетентност извън текста на тези правила или да създава нови способности за защита, които не са предвидени в тях³³. Като всяка друга институция на ЕС Съдът също трябва да съблюдава принципа на предоставената компетентност. По-специално, съгласно член 13, параграф 2 ДЕС, Съдът „действа в кръга на правомощията, които са [му] предоставени с Договорите, в съответствие с процедурите, условията и целите, предвидени в тях“. Следователно, ако е необходимо, компетентни да реформират действащата понастоящем система в съответствие с член 48 ДЕС³⁴ са държавите членки.

50. Като се има предвид това, макар и ограничена, предоставената с Договорите на СЕС в тази област компетентност не трябва да се пренебрегва. В това отношение Съдът е постановил, че разпоредбите, изключващи неговата компетентност да се произнася по валидността и тълкуването на актове на ЕС, са изключения и следва да се тълкуват ограничително³⁵. Следователно Съдът е приел, че е компетентен по отношение на актове, които, въпреки че са приети в контекста на ОВППС, се основават на хоризонтални правни основания или основания извън областта на ОВППС, както материалноправни³⁶, така и процесуалноправни³⁷. Освен това Съдът има право да проверява, от една страна, дали акт от областта на ОВППС е трябвало да

26 — По отношение на международното публично право вж. Постоянния съд за международно правосъдие относно статута на Източна Карелия, Консултативно становище от 23 юли 1923 г., ПСМП (серия В) № 5, т. 27. Вж. още *Shaw*, M. N. *International Law*, 6th ed., Cambridge University Press, Cambridge, 2008, p. 1014.

27 — Тази разпоредба гласи: „Държавите членки се задължават да не уреждат споровете, отнасящи се до тълкуването или прилагането на Договорите, по начини различни от тези, предвидени в тях“.

28 — Вж. по-специално становище 2/13 (EU:C:2014:2454, т. 201—214).

29 — Вж. член 19, параграф 1 ДЕС.

30 — Вж. в този смисъл заключението на генералния адвокат Léger по дело *Hedley Lomas* (C-5/94, EU:C:1995:193, т. 27).

31 — Решение Комисия/Франция (232/78, EU:C:1979:215, т. 9).

32 — Решение Комисия/Гърция (C-45/07, EU:C:2009:81, т. 26).

33 — Вж. в този смисъл решение *Unión de Pequeños Agricultores/Съвет* (C-50/00 P, EU:C:2002:462, т. 44).

34 — Решение *Unión de Pequeños Agricultores/Съвет* (C-50/00 P, EU:C:2002:462, т. 45).

35 — Вж. в този смисъл решения *Segi* и др./Съвет (C-355/04 P, EU:C:2007:116, т. 53) и *Gestoras Pro Amnistía* и др./Съвет (C-354/04 P, EU:C:2007:115, т. 53).

36 — Решение *Elitaliana/Eulex Kosovo* (C-439/13 P, EU:C:2015:753, т. 41—50).

37 — Решение *Парламент/Съвет* (C-658/11, EU:C:2014:2025, т. 69—74).

бъде приет въз основа на разпоредба извън областта на ОВППС³⁸, а от друга страна, дали акт от областта на ОВППС, по отношение на който той няма компетентност, е трябвало, поради неговото естество, обхват и действие, да бъде приет във формата на акт от областта на ОВППС, по отношение на който Съдът по изключение има компетентност³⁹.

51. При така очертаните обстоятелства ще анализирам различните доводи, представени в контекста на второто основание на жалбоподателката, в подкрепа на нейното твърдение, че Общият съд е компетентен да разгледа жалбата ѝ.

б) Първа част: разпоредбите и актовете, изключени от компетентността на СЕС

52. Първата част на второто основание за обжалване поставя въпрос от конституционно естество, който се отнася до границите на областта на правото, изключена от компетентността на СЕС. Основният въпрос може да се формулира по следния начин: всички актове от областта на ОВППС по принцип ли са изключени от компетентността на СЕС, или само някои категории актове от областта на ОВППС?

53. По този въпрос съм съгласен със Съвета, че СЕС не е компетентен да разглежда искиове или жалби, свързани с актове от областта на ОВППС, освен когато Договорите изрично предвиждат конкретни изключения.

54. В началото трябва да подчертая, че член 24, параграф 1 ДЕС е една от основните разпоредби в ОВППС. Всъщност тя следва разпоредбата, с която започва глава 2 („Специфични разпоредби относно общата външна политика и политика на сигурност“), раздел 1 („Общи разпоредби“) на дял V от ДЕС. Докато член 23 ДЕС определя целите на ОВППС, член 24 ДЕС установява обхвата на ОВППС, основната ѝ институционална рамка и ръководните принципи.

55. По-специално член 24, параграф 1 ДЕС най-напред определя обхвата на ОВППС: тя обхваща „всички области на външната политика, както и всички въпроси, свързани със сигурността на Съюза“. След това установява основната институционална рамка, като показва ясно, че ОВППС е „предмет на специфични правила и процедури“, и подчертава ключовата роля в тази област на Европейския съвет, Съвета и върховния представител. Накрая член 24, параграф 1 ДЕС предвижда, че с някои изключения СЕС „не е компетентен по отношение на тези разпоредби“.

56. Следователно тълкуван в този контекст, изразът „тези разпоредби“ се отнася за всички разпоредби относно ОВППС от ДЕС: тоест, цялата глава 2 от дял V от ДЕС. Това тълкуване се поддържа и от текста на член 275 ДФЕС, който изрично изключва компетентността на СЕС по отношение на разпоредбите относно ОВППС.

57. Ето защо нито буквалното, нито систематичното тълкуване на релевантните разпоредби на Договора подкрепя доводите, изтъкнати от жалбоподателката и Комисията, които предлагат да се проведе разграничение между различните категории актове от областта на ОВППС в зависимост от естеството и съдържанието им.

58. По-конкретно, що се отнася до доводите на жалбоподателката, отбелязвам, че дял V, глава 2 от ДЕС включва не само, от една страна, разпоредби като членове 25 и 31 ДЕС, които се отнасят до приемането на основните политически решения в тази област от Европейския съвет и Съвета, но и от друга страна, разпоредби, които регламентират приемането, чрез различни процедури, на множество актове (с изпълнителен, оперативен или прилагащ характер) от други

38 — Член 40 ДЕС.

39 — Вж. в този смисъл и по аналогия решения Segi и др./Съвет (C-355/04 P, EU:C:2007:116) и Gestoras Pro Amnistía и др./Съвет (C-354/04 P, EU:C:2007:115).

органи, а именно върховния представител⁴⁰, държавите членки⁴¹ и КПС (Комитета за политика и сигурност)⁴². Освен това следва да се счита, че компетентността на СЕС е изключена и по отношение на актове от областта на ОВППС, приети от други органи на ЕС, създадени въз основа на разпоредбите относно ОВППС, на които институциите и органите, посочени в дял V, глава 2 ДЕС, може да са делегирали законови правомощия. Член 275 ДФЕС всъщност добавя, че СЕС не е компетентен по отношение на „актовете, приети въз основа на [...] разпоредби[те относно ОВППС]“.

59. Във всички случаи ми се струва, че повечето от актовете, визирани в раздел V, глава 2 от ДЕС, могат да се определят като „административни“, ако с това се има предвид, че те регулират поведението на администрациите на ЕС или националните администрации. Както се посочи по-горе, Съюзът няма правомощие да приема законодателни актове в тази област и следователно разпоредбите относно ОВППС по необходимост са свързани с това, което тези администрации могат, и с това, което не могат да правят. По своето естество ОВППС е оперативна политика, чрез която Съюзът преследва своите (широко определени) цели чрез набор от (широко определени) действия, главно от изпълнителен и политически характер. Широкото тълкуване обаче на понятието „административен акт“, поддържано от жалбоподателката, би стеснило обхвата на изключенията, предвидени в член 24, параграф 1 ДЕС и член 275 ДФЕС, почти до степен на несъвместимост с широката формулировка на тези разпоредби.

60. На следващо място, относно доводите, изтъкнати от Комисията, трябва да заявя, че не намирам за убедително предлаганото разграничение между актове на суверенна външна политика (или *actes de gouvernement*) и актове за изпълнение.

61. Като начало, при положение че нито Договорите, нито релевантната практика на СЕС сочат такова разграничение, а Комисията не дава подробно обяснение, не ми е съвсем ясно как следва да се разбират тези две понятия. Дори след като бе помолена да разясни този въпрос в съдебното заседание, тя се затрудни да посочи критерии или принципи, въз основа на които да могат да се разграничат тези две категории актове. Освен това Комисията, изглежда, не е в състояние да удовлетвори искането да даде конкретни примери за актове за изпълнение, приети в контекст, сходен с този в настоящото производство, които не включват истински елемент на външна политика.

62. Във всеки случай трябва да подчертая, че има няколко разпоредби в дял V, глава 2 от ДЕС, които съставляват правното основание за приемането на актове за изпълнение⁴³. Струва ми се, че предвид естеството и начина, по който функционира ОВППС⁴⁴, тези актове често могат да бъдат политически особено важни и деликатни. По-общо казано, дори когато са свързани с изпълнителни или организационни аспекти, актовете за изпълнение са неразделна част от действията по линия на ОВППС, в контекста на която са приети. Според мен е трудно да се определи административният елемент на акта, без да се вземе предвид преследваната основна външнополитическа цел.

40 — Вж. по-специално членове 27 и 34, параграф 4 ДЕС.

41 — Вж. специално член 24, параграф 3, член 28, параграфи 2–5, членове 32, 34 и 35 ДЕС.

42 — Вж. член 38 ДЕС.

43 — Вж. преди всичко разпоредбите, посочени в бележки под линия 40 и 42 по-горе.

44 — Вж. по-горе точка 59 от настоящото заключение.

63. Комисията обаче твърди, че изключването само на актове на суверенна външна политика от компетентността на СЕС съответства на намерението на съставителите на Договорите. При все това, както посочва Съветът, тя не представя никакви доказателства в подкрепа на твърдението си. Всъщност генезисът на Договора от Лисабон не подкрепя ограничителното тълкуване на член 24, параграф 1 ДЕС и член 275 ДФЕС, предлагано от Комисията⁴⁵.

64. Според мен, ако съставителите на Договорите са искали да въведат изключение от компетентността на СЕС с по-тесен обхват — ограничаващо се основно до актовете на суверенна външна политика — те биха формулирали текстовете на член 24, параграф 1 и член 275 ДФЕС по различен начин. Наистина широката формулировка на тези разпоредби рязко контрастира с по-тясната формулировка на член 276 ДФЕС, който предвижда изключение от компетентността на СЕС по отношение на пространството на свобода, сигурност и правосъдие⁴⁶.

65. При тези обстоятелства съм убеден, че трябва да се разгледа и предложеното от Комисията алтернативно тълкуване на член 24, параграф 1 ДЕС и член 275 ДФЕС. Според нея тези разпоредби могат да се тълкуват в смисъл, че ограничават компетентността на СЕС не по отношение на актове с определено естество и съдържание, а само по отношение на определени основания, изтъкнати пред СЕС. С други думи, те не дават възможност на СЕС да тълкува разпоредби относно ОВППС, но допускат той да упражнява контрол за законосъобразност на акт на ЕС (включително приет в контекста на ОВППС), когато основанията за невалидност са изведени от разпоредби извън ОВППС.

66. Считам, че това алтернативно тълкуване на член 24, параграф 1 ДЕС и член 275 ДФЕС също е неубедително. Комисията отново пренебрегва самия текст на разпоредбите и тяхната широка формулировка. Както подчертах по-горе, член 275 ДФЕС изключва компетентността на СЕС по отношение на „актове, приети въз основа на [...] разпоредби[те относно ОВППС]“. Следователно освен в случаите, когато се прилага някое от изрично предвидените в тях изключения, СЕС не може да тълкува или да контролира валидността на акт, приет въз основа на разпоредби относно ОВППС, независимо от изтъкваните основания за невалидност. Съответно в текстовете не откривам основание за предложеното от Комисията разграничение в зависимост от естеството на основанията.

67. Това обаче не означава, че валидността на актовете от областта на ОВППС не може изобщо да се контролира, когато те влизат в противоречие с правилата извън ОВППС. Действително СЕС е компетентен да следи за спазването на условието за взаимно зачитане, предвидено в член 40 ДЕС⁴⁷.

45 — Вж. по-специално документи на Конвента CONV 734/03 „Разпоредбите за Съда и Общия съд“; и CONV 689/1/03 REV1 „Допълнителен доклад относно съдебния контрол по отношение на общата външна политика и политика на сигурност“. Тези документи засягат изготвянето на член III-282 от проекта за Договор за създаване на Конституция за Европа, който по същество повтаря настоящия член 275 ДФЕС. По този въпрос вж. мнението на генералния адвокат Kokott в производство за даване на становище 2/13, EU:C:2014:2475, т. 90.

46 — Тази разпоредба гласи: „При упражняване на предоставените му правомощия, свързани с разпоредбите [...] относно пространството на свобода, сигурност и правосъдие, [СЕС] не е компетентен да проверява валидността или пропорционалността на операции, проведени от полицията или други правоприлагащи служби в държава членка, нито да се произнася относно изпълнението на задълженията на държавите членки за поддържането на обществения ред и опазването на вътрешната сигурност“ (курсивът е мой).

47 — Тази разпоредба гласи: „Осъществяването на [ОВППС] не засяга прилагането на процедурите и съответния обхват на правомощията на институциите, предвидени в Договорите с оглед упражняването на областите на компетентност на Съюза, посочени в членове 3—6 от [ДФЕС]. По същия начин осъществяването на политиките, посочени в тези членове, не засяга прилагането на процедурите и съответния обхват на правомощията на институциите, предвидени в Договорите с оглед упражняването на областите на компетентност на Съюза съгласно [главата относно ОВППС]“.

68. Преди да влезе в сила Договорът от Лисабон, Съдът многократно е посочвал, че предишният член 47 ДЕС предоставя на съдилищата на Съюза правомощия да следят актовете, приети в рамките на ОВППС, да не засягат компетентността, предоставена на Общността с разпоредбите на Договора за ЕО⁴⁸. С Договора от Лисабон тази разпоредба е отменена и заменена по същество от член 40 ДЕС. Въпреки немаловажните изменения в нея ми се струва, че в същността си тази съдебна практика продължава да е валидна⁴⁹. СЕС може да проверява дали актовете от областта на ОВППС е трябвало да бъдат приети въз основа на разпоредби на Договорите, които се отнасят за други политики. Така СЕС трябва да приложи критерия за „центъра на тежестта“, за да определи подходящото правно основание на акт, приет в контекста на ОВППС, за който обаче се твърди, че е трябвало да бъде приет въз основа на материалноправна разпоредба извън ОВППС⁵⁰.

69. Освен това, с риск да се допусне сериозно ограничаване на обхвата и значението на член 40 ДЕС, струва ми се, че СЕС следва да бъде компетентен да проверява и дали акт от областта на ОВППС не изменя прикрито акт, приет въз основа на разпоредби извън ОВППС. Ако той може да прави това, ще се засегне прилагането на процедурите и обхватът на правомощията на институциите, предвидени в Договорите за упражняването на други компетентности на Съюза⁵¹.

70. В това отношение бих посочил, че до този момент Съдът не е заявил категорично дали акт на ЕС може да има две или повече материалноправни основания, включващи както разпоредби относно ОВППС, така и разпоредби извън ОВППС⁵². Струва ми се, поне в повечето случаи, че разпоредба относно ОВПС и разпоредба извън ОВППС няма да са съвместими, тъй като процедурите за приемането им са твърде различни, за да се съгласуват. При тези обстоятелства акт от областта на ОВППС, съдържащ компоненти извън ОВППС, които не са второстепенни по отношение на основните компоненти от областта на ОВППС или които могат да имат не просто инцидентно въздействие в други области на правото на ЕС, е незаконосъобразен, тъй като вместо него е трябвало да бъдат приети два самостоятелни акта.

71. Следователно при правилно тълкуване член 40 ДЕС допуска СЕС да разглежда *някои* твърдения за невалидност на акт от областта на ОВППС поради възможно стълкновение с актове или разпоредби извън областта на ОВППС⁵³. Общото правило, че ако не е изрично оправомощен, СЕС не е компетентен в областта на ОВППС, не може обаче да се пренебрегва. Не съм убеден, че член 24, параграф 1 ДЕС и член 275 ДФЕС могат да се тълкуват в смисъл, че допускат всяко твърдение за нарушение на разпоредба извън ОВППС с акт от областта на ОВППС да се разглежда от СЕС.

72. В заключение, в Договорите не намирам основание за разграничаване на различни категории актове от областта на ОВППС в зависимост от това дали според естеството, или съдържанието си попадат в обхвата на компетентност на СЕС. Не откривам и основание за довода, че актовете от областта на ОВППС могат да бъдат контролирани от СЕС винаги когато би могло да има нарушение на разпоредба извън ОВППС.

48 — Вж. решение Комисия/Съвет („ECOWAS“) (C-91/05, EU:C:2008:288, т. 33 и цитираната съдебна практика).

49 — Обратно, спорно е дали все още действа презумпцията, според която разпоредбите извън ОВППС по принцип трябва да имат предимство в случай на стълкновение с разпоредби относно ОВППС. Това обаче няма отношение към настоящото производство.

50 — Твърди се, че Съдът понастоящем има право да проверява обратното положение: дали акт, приет в контекста на политика, различна от ОВППС, е следвало да бъде приет въз основа на разпоредба относно ОВППС.

51 — Точно такъв би бил случаят, ако Съюзът приеме, в нарушение на предвидената в член 24, параграф 1 и член 31, параграф 1 ДЕС забрана, актове, които поради своето действие имат по същество законодателен характер и могат да засегнат други политики на ЕС.

52 — Този въпрос се повдига по дело Парламент/Съвет (C-263/14), понастоящем висящо пред Съда.

53 — Все пак, както посочва Комисията в писменото си становище, член 40 ДЕС не е приложим в настоящото производство. Всъщност и жалбоподателката не се позовава на тази разпоредба.

в) Втора част: понятието „ограничителни мерки“

73. Втората част на второто основание повдига друг важен въпрос, който се отнася до понятието „ограничителни мерки“ по член 275 ДФЕС.

74. Не съм убеден, че понятието „ограничителни мерки“, макар да не е изрично определено в Договорите, може, както твърди жалбоподателката, да обхваща всички актове на ЕС, които засягат неблагоприятно интересите на частноправните субекти. Буквалното, систематичното и историческото тълкуване на член 275 ДФЕС всъщност показва, че това понятие е с по-ограничен обхват.

75. Понятието „ограничителни мерки“ се среща още в член 215, параграф 2 ДФЕС, който предвижда приемането на именно такива мерки „по отношение на физически или юридически лица, недържавни групи или образувания“. Важно е да се отбележи, че както член 215 ДФЕС, така и член 275 ДФЕС посочват решения на ЕС, приети съгласно правилата на ОВППС. Двете разпоредби очевидно се отнасят до една и съща категория мерки.

76. Това безспорно са мерките, обикновено наричани „санкции“. Те са инструменти от областта на външната дейност на ЕС, които се приемат в отговор на противоправно, според ЕС, поведение на страна, образувание или физическо лице. Такъв например може да е случаят при нарушение на международно споразумение, по което ЕС е страна, или при нарушение на обичайни правила на международното публично право. Такъв е случаят и при поведение, което застрашава международния мир или сигурност. През последните години, наред с другото, са налагани санкции на държави, отговорни за многократни нарушения на основните права, или на юридически и физически лица, свързани с терористични организации.

77. Тези мерки по своето естество са сходни със санкции: ограничават упражняването на някои права, които иначе лицето, на което са наложени, би ползвало. Целта им е преди всичко да убедят или принудят извършителя на укоримото поведение да го преустанови или промени⁵⁴.

78. В този контекст понятието „ограничителни мерки“ е относително широко: то включва финансови и икономически санкции (като например замразяване на активи или ограничения на инвестициите), мерки по отношение на пътуването (по-специално забрани за пътуване или влизане на дадена територия), търговски мерки (като например пълно ембарго, ограничения за вноса или износа на някои стоки или услуги, спиране изпълнението или денонсиране на търговски споразумения или програми за помощ) и дипломатически мерки (например прекъсване на дипломатическите отношения)⁵⁵. Въпреки това понятието не може да се разширява още повече, както твърди жалбоподателката, така че да обхваща актове на ЕС, които не притежават характеристиките на „санкция“ и нямат за цел да насърчат или наложат спазването на правило или принцип, чието нарушение се твърди.

79. Генезисът на новите разпоредби в Договорите потвърждава това тълкуване. С включването в член 275 ДФЕС на „ограничителни мерки“ сред актовете, които подлежат на контрол за законосъобразност, създателите на Договора от Лисабон са искали да отстранят едно неестествено положение в стария режим на Договора, което допускаше съдебен контрол върху санкциите на ЕС, които, след като са били приети в контекста на ОВППС, са приложени чрез мерки на Общността⁵⁶, но не и върху санкциите, които са приети и приложени само чрез

54 — В това отношение вж. решение *National Iranian Oil Company/Съвет* (C-440/14 P, EU:C:2016:128, т. 82).

55 — За по-подробен преглед вж. *Beaucillon, C. Les mesures restrictives de l'Union européenne*. Bruylant, Brussels, 2013, pp. 25 and 26.

56 — Тези мерки се основават на предишния член 301 ЕО (понастоящем член 215 ДФЕС) и доколкото техните адресати са физически лица, на предишния член 308 ЕО (понастоящем член 352 ДФЕС). Относно компетентността на СЕС по отношение на тези мерки вж. решение *Kadi и Al Barakaat International Foundation/Съвет и Комисия* (C-402/05 P и C-415/05 P, EU:C:2008:461).

актове от областта на ОВППС⁵⁷. Следователно съгласно Договорите, които са в сила понастоящем, СЕС е компетентен да осъществява контрол за законосъобразност върху всички санкции на ЕС, приети в контекста на ОВППС, чиито адресати са физически или юридически лица, независимо как са приложени. Санкциите, приложени чрез актове от областта на ОВППС, подлежат на контрол само при условията на член 275 ДФЕС, докато санкциите, приложени чрез актове извън областта на ОВППС, подлежат на контрол за законосъобразност по общия ред въз основа на общите правила за компетентност на СЕС.

80. Следователно целта на член 275 ДФЕС не е да допусне съдебен контрол върху всички актове от областта на ОВППС, които могат да имат ограничително действие по отношение на физическите лица, а само върху „санкции“ срещу физически лица, които са приети и приложени в контекста на ОВППС.

81. Жалбоподателката не може да намери подкрепа за своите твърдения и в решение *Sogelma* на Общия съд. Както правилно посочва Общият съд в точки 36—38 от обжалваното определение, актът, за който в решение *Sogelma* същият съд приема, че подлежи на контрол, е акт, приет от орган на ЕС, създаден в тогавашния стълб на Общността⁵⁸, а не в контекста на тогавашния втори стълб. Следователно Общият съд тълкува (широко, но според мен правилно) предишния член 230 ЕО, който предоставя на юрисдикциите на ЕС обща компетентност да проверяват валидността на актовете на Общността, предназначени да породят правно действие. В настоящия случай, доколкото ПМЕС е установена и функционира в областта на ОВППС, доводите на жалбоподателката биха довели до тълкуване *contra legem* на настоящия член 24, параграф 1 ДЕС и член 275 ДФЕС.

г) Настоящият случай

82. В светлината на изложените по-горе съображения считам, че второто основание за обжалване, посочено от жалбоподателката, също е несъстоятелно.

83. На първо място, без съмнение спорните решения се вменят изцяло в понятието за актове, приети въз основа на разпоредбите относно ОВППС по смисъла на член 24 ДЕС и член 275 ДФЕС. С тези решения ръководителят на мисията на ПМЕС упражнява правомощията, предоставени му с Решение 2009/906 — акт, приет съгласно член 43, параграф 2 ДЕС.

84. По-горе обясних защо намирам за неоснователни доводите, че изключването на актовете от областта на ОВППС от компетентността на СЕС не се отнася за административни актове или актове за изпълнение дори ако се основават на разпоредби относно ОВППС. Следователно спорните решения не представляват актове, които поради своето естество или съдържание попадат в обхвата на компетентност на СЕС.

85. Във всички случаи, дори ако Съдът приеме доводите на жалбоподателката и на Комисията, не съм убеден, че спорните решения могат да се считат просто за административни актове или актове за изпълнение. Както изтъкват Съветът и Комисията, решението, взето от ръководителя на мисия на ПМЕС, да назначи някого за прокурор в регионален офис на мисията, вместо да има юрист в централното си управление, е оперативно решение, а не изцяло административен въпрос. Действително това решение се отразява сериозно на начина, по който ПМЕС изпълнява своите задачи, и върху ефективността на действията ѝ. Поради това административният елемент

57 — Вж. документи на Конвента CONV 734/03 (стр. 27 и 28) и CONV 689/1/03 REV1 (стр. 3, 5 и 6), посочени по-горе в бележка под линия 45.

58 — Този орган е Европейската агенция за възстановяване (ЕАВ), създадена с Регламент (ЕО) № 2454/1999 от 15 ноември 1999 година за изменение на Регламент (ЕО) № 1628/96 относно помощта за Босна и Херцеговина, Хърватия, Федерална република Югославия и Бившата югославска република Македония, по-специално чрез създаване на ЕАВ (ОВ L 299, стр. 1).

в спорните решения (разпределението на човешки ресурси) е само второстепенен спрямо основния външнополитически елемент, който е свързан с реорганизацията на дейността на ПМЕС на ниво театър на операциите. При това положение не е излишно да се посочи, че правното или икономическото положение на жалбоподателката по същество не са променени с решението за преместването ѝ в регионалния офис на Баня Лука. По-специално, това решение не засяга нито професионалната ѝ степен, нито възнаграждението ѝ. Още повече че когато е подала официалната си молба за командироване, жалбоподателката изрично се е съгласила да работи на длъжност в ПМЕС, различна от тази, за която е кандидатствала⁵⁹.

86. В своята жалба обаче жалбоподателката твърди, че истинските мотиви за нейното преназначаване не са от оперативен характер, а от дисциплинарен характер. Разбира се, ако спорните решения са резултат от дисциплинарно действие, тяхната законосъобразност може да се постави под въпрос, доколкото ръководителят на мисията не може да упражнява дисциплинарни правомощия по отношение на командирования личен състав⁶⁰. Все пак предполагаемата липса на компетентност на ръководителя на мисията да приеме спорните решения, е само основание за отмяна⁶¹, което да бъде изтъкнато пред компетентния да контролира тези решения съд. С други думи, само фактът, че органът, взел спорните решения, може да не е бил компетентен да ги приеме, не би могъл да обоснове предоставяне на компетентност на СЕС в противоречие с текста на Договорите.

87. На второ място, изглежда, никое от двете конкретни изключения от принципа, че актовете от областта на ОВППС са изключени от компетентността на СЕС, не е приложимо по отношение на спорните решения. Преди всичко никоя от страните не твърди, казано с терминологията на член 40 ДЕС, че тези решения могат да засегнат прилагането на процедурите и съответния обхват на правомощията на институциите, предвидени съгласно областите на компетентност на Съюза извън ОВППС. Второ, и по-важно е, че решение за преназначаване на личен състав на мисия не може да се счита за „ограничителна мярка“ по смисъла на член 275 ДФЕС.

88. Следователно второто основание за обжалване следва да бъде отхвърлено.

VI – Последици от анализа

89. С оглед на гореизложеното Общият съд правилно е стигнал до извода, че не е компетентен да контролира валидността на спорните решения и следователно националните юрисдикции на командированата държава членка (Италия) следва да проверяват законосъобразността на спорните решения и да се произнасят по свързаното с това искане за обезщетение за вреди⁶². Следователно жалбата трябва да бъде отхвърлена.

90. Въпреки казаното, не може да се изключи възможността компетентните национални юрисдикции да имат съмнения относно обхвата на техния контрол върху спорните решения, както и относно възможните последици от този контрол.

59 — Вж. формуляра за кандидатстване „Полицейска мисия на Европейския съюз (ПМЕС)“, подписан от Н на 10 ноември 2008 г. Вж. още глава VI („Управление на личния състав“), член 2.6 („Преназначаване“) от Стандартните оперативни процедури, който предвижда, че „членовете на международния командирован личен състав на ПМЕС заемат длъжността си в продължение на обичайната си едногодишна служба. Ако обаче съществуват определени причини от оперативен, личен или/и медицински характер, те могат да бъдат преназначени на друга длъжност в рамките на ПМЕС с решение на [ръководителя на мисията]“.

60 — Вж. член 6, параграф 5 от Решение 2009/906.

61 — Вж. член 263 ДФЕС.

62 — Този извод съответства на принципа, залегнал в основата на член 8, параграф 2 от Решение 2009/906, който в релевантната си част предвижда, че „[д]ържавата или институцията на ЕС, командировала член на личния състав, носи отговорност за всички жалби, свързани с командироването, от или засягащи съответния член на личния състав“.

91. Ако случаят е такъв, бих напомнил на тези юрисдикции, че имат право, а понякога са и длъжни, да отправят преюдициално запитване до Съда съгласно член 267 ДФЕС. Във връзка с това Съдът все пак би могъл да им съдейства, за да решат висящото пред тях дело, без да излиза извън границите, очертани в член 24, параграф 1 ДЕС и член 275 ДФЕС. Струва ми се, че такива преюдициални запитвания трябва да се приветстват, тъй като водят до две явни предимства. Първо, благодарение на тях Съдът ще установи, в контекста на преюдициално производство, дали е компетентен да тълкува атакувания пред националната юрисдикция акт или релевантните разпоредби относно ОВППС, на които се позовава жалбоподателят⁶³. Действително за националната юрисдикция може да не е ясно дали актът на ЕС или разпоредбите, предмет на спора в главното производство, са изключени от компетентността на Съда съгласно общото правило, предвидено в член 24, параграф 1 ДЕС и член 275 ДФЕС, или обратно, могат да попадат в обхвата на едно от изключенията от това правило (например поради прилагането на член 40). Второ, и което е по-важно, Съдът ще може да тълкува разпоредби на ЕС с хоризонтален характер (материални или процесуални)⁶⁴ или общи принципи на правото на ЕС (като например принципа на лоялно сътрудничество или задължението за полагане на дължима грижа)⁶⁵, които също може да са приложими в главното производство⁶⁶. По-специално Съдът може да уточнява границите на националната процесуална автономия, като обясни правните последици, произтичащи от задължението на националната юрисдикция да установи, в съответствие с член 19, параграф 1 ДЕС, правни средства, необходими за осигуряването на ефективна правна защита на физическите лица.

92. При все това, за да разгледам една от отправените от Съвета критики срещу обжалваното определение и за да изразя мнението си по някои обстойно обсъждани в съдебното заседание въпроси, ще се спра на три допълнителни аспекта на националното производство: i) приложимите правни норми, ii) самоличността на ответника и iii) правомощията на националните юрисдикции.

93. Първо, по отношение на приложимите в главното производство норми ще отбележа следното. Що се отнася до процесуалните норми, по-горе обясних, че се прилагат националните норми при спазване на принципите на равностойност и ефективност. По отношение на материалните норми, от друга страна, следва да подчертая, че законосъобразността на акт от областта на ОВППС може да се проверява само в светлината на разпоредбите и общите принципи на правото на ЕС, които се прилагат в случая. В този контекст националната юрисдикция трябва също да вземе предвид свободата на преценка, с която институциите на ЕС следва да разполагат в областта на ОВППС⁶⁷. Обратно, валидността на акт на ЕС никога не може да се проверява въз основа на разпоредби или принципи на националното право.

94. Второ, струва ми се важно да се изясни кой следва да защитава мерките от областта на ОВППС, които се оспорват пред национална юрисдикция. Според мен това ще зависи от естеството на упражняваните съгласно оспорвания акт правомощия. Ако упражняваните в този акт правомощия са *пряко* делегирани от органите на държавата членка, на които тази институция докладва и по отношение на която те имат някои контролни правомощия, ответникът следва да бъде тази държава членка. Обратно, ако упражняваните от тази институция правомощия произтичат от правомощията, които Договорите предоставят на Съюза, ответникът следва да бъде Съюзът.

63 — Вж. по аналогия решения Segi и др./Съвет (C-355/04 P, EU:C:2007:116) и Gestoras Pro Amnistía и др./Съвет (C-354/04 P, EU:C:2007:115).

64 — Сред които по-специално Хартата на основните права на Европейския съюз.

65 — Вж. заключението на генералния адвокат Jääskinen по дело Elitaliana/Eulex Kosovo (C-439/13 P, EU:C:2015:341, т. 28).

66 — Вж. аналогично решение Pupino (C-105/03, EU:C:2005:386).

67 — Вж. аналогично в този смисъл решение Atlanta Fruchthandelsgesellschaft и др. (I), (C-465/93, EU:C:1995:369, т. 37).

95. Що се отнася до настоящия случай, съгласен съм със Съвета, че Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, като е посочил в точки 50 и 51 от обжалваното определение, че ръководителят на мисията е действал съгласно правомощия, предоставени му от държавата членка по произход на жалбоподателката.

96. ПМЕС, мисия за гражданско управление на кризи, представлява оперативно действие на Съюза, установено съгласно член 43, параграф ДЕС. В съответствие с член 38 ДЕС КПС упражнява, под ръководството на Съвета и на върховния представител, политически контрол и стратегическо ръководство на мисията. Освен това Съветът може да оправомощи КПС да взема необходимите решения във връзка с политическия контрол и стратегическото ръководство на мисията.

97. Самото провеждане и текущото управление на мисия, подобна на ПМЕС, обаче се осъществяват от командната верига на мисията: оглавявана от командващия гражданските операции на стратегическо равнище и от ръководителя на мисията на ниво театър на операциите⁶⁸. Двата се назначават и получават съответните си правомощия от Съвета и/или КПС. Освен това докладват, пряко или непряко, на Съвета и КПС⁶⁹.

98. Вярно е, че оперативният контрол над личния състав, командирован от държавите членки в ПМЕС, е прехвърлен от командироващата държава на командващия гражданските операции, който на свой ред го възлага на ръководителя на мисията⁷⁰. Това обаче не съставлява същинско и пряко делегиране на правомощия, поне за целите, посочени в точка 51 от обжалваното определение.

99. Чрез спорните решения ръководителят на мисията е действал като орган на ЕС по силата на правомощия, предоставени му от Съвета или КПС въз основа на разпоредби на правото на ЕС. Следователно не може да се приеме, че това са решения на италианските органи, както твърди Общият съд в точка 50 от обжалваното определение: те не са приети от името или за сметка на тази държава членка, а от името на Съюза. Следователно жалбоподателката трябва да заведе дело срещу Съюза пред компетентната национална юрисдикция с искане да се установи неприложимостта на спорните решения и/или да се обезщетят вредите.

100. Пред компетентните национални съдилища Съюзът трябва да се представява съгласно член 335 ДФЕС.

101. Трето, по отношение правомощията на националните юрисдикции отново съм съгласен със Съвета, че — противно на това, което Общият съд е приел в точка 53 от обжалваното определение — тези юрисдикции не могат да отменят акт, приет от институция на Съюза или от орган, създаден от Съюза, освен ако този акт е приет въз основа на правомощия, делегирани от въпросната държава членка.

102. Наскоро в решение Schrems⁷¹ Съдът потвърди основният принцип, произтичащ от решение Foto-frost⁷², че националните юрисдикции имат право да обсъждат валидността на акт на Съюза, но не са компетентни сами да констатират невалидността на такъв акт. Според мен този принцип е приложим и в областта на ОВППС въпреки факта, че няма юрисдикция на ЕС, която може да упражнява това правомощие. Възможно е националните производства, с техните собствени норми относно процесуалната легитимация, допустимостта, представителството, давността, доказателствата, поверителността и т.н., да не са подходящи за произнасяне по

68 — Вж. съответно член 5, параграф 2 и член 6, параграф 1 от Решение 2009/906.

69 — Вж. по-специално членове 9 и 10 от Решение 2009/906.

70 — Вж. член 5, параграф 4 и член 6, параграф 2 от Решение 2009/906.

71 — Решение Schrems (C-362/14, EU:C:2015:650, т. 62).

72 — Решение Foto-Frost (314/85, EU:C:1987:452, т. 15—20).

валидността на актовете на Съюза. Тези процедури са създадени с друга цел и е възможно да не гарантират на институциите на Съюза и на държавите членки процесуални права, съпоставими с тези, с които се ползват пред СЕС⁷³. Невъзможността или затруднението на тези страни да представят становища в процедурите за проверка на валидността на акт на Съюза, на свой ред биха накърнили способността на националните юрисдикции да се произнесат, като са напълно информирани за всички релевантни правни и фактически обстоятелства. Това е така, дори да се остави настрана фактът, че отмяната от национална юрисдикция на акт от областта на ОВППС може да доведе до тежки последици за сигурността и външната политика на държавите членки и Съюза.

103. Следователно, когато национална юрисдикция, пред която е оспорен акт на Съюза, стигне до извода, че актът наистина е незаконосъобразен, тъй като нарушава правни норми на ЕС от по-висш ранг, тя може най-много да спре приложимостта на акта по отношение на жалбоподателя и ако е необходимо, да му присъди обезщетение за вреди. В този контекст следва да се припомни, че Съдът многократно е заявявал, че националните юрисдикции имат право да определят мерки за спиране на изпълнението на актове на ЕС, ако са налице условията, предвидени в съдебната практика по делото *Zuckerfabrik*⁷⁴. Когато СЕС не е компетентен да разгледа запитване от национална юрисдикция, тогава отговорната за акта институция на ЕС следва да извърши необходимото вследствие решението на националната юрисдикция, като отмени или измени акта, чието прилагане по отношение на жалбоподателя е било спряно. Едно трябва да е ясно: решението на националната юрисдикция относно законосъобразността на акт на ЕС, обратно, няма действие *erga omnes*.

104. В заключение, двете грешки в мотивите на обжалваното определение не засягат валидността на изводите на Общия съд в това определение: в съответствие с член 19, параграф 1 ДЕС, член 24, параграф 1 ДЕС и член 275 ДФЕС СЕС не е компетентен да гледа заведеното от жалбоподателката дело, тъй като компетентни са италианските юрисдикции.

VII – Съдебни разноски

105. Съгласно член 138, параграф 1 от Процедурния правилник загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане.

106. В случай че Съдът приеме моето заключение по жалбата, в съответствие с членове 137, 138 и 184 от Процедурния правилник Н следва да заплати съдебните разноски в първоинстанционното производство и в производството по обжалване.

VIII – Заключение

107. Въз основа на всички изложени по-горе съображения предлагам на Съда:

— да отхвърли жалбата,

73 — Вж. особено членове 23, 40, 42 и 56 от Статута на Съда и член 37, параграф 1, член 38, параграф 4, член 76, параграф 3 и член 96 от Процедурния правилник на Съда.

74 — Тези условия по същество са следните: i) националната юрисдикция трябва да има сериозни съмнения по отношение на валидността на мярката на ЕС и в случай че Съдът все още не е сезиран с въпроса за валидността на спорната мярка, тази юрисдикция следва сама да отправи запитването до Съда; ii) случаят трябва да е спешен, в смисъл че обезпечителните мерки са необходими, за да се избегне значителна и непоправима вреда за страната, поискала налагането им; iii) националната юрисдикция трябва надлежно да отчете интересите на Европейския съюз; и iv) при преценката на всички тези условия националната юрисдикция спазва решенията на юрисдикциите на ЕС относно законосъобразността на мярката на Съюза или исканията за налагане на подобни обезпечителни мерки на равнището на Европейския съюз. Вж. решения *Zuckerfabrik Süderdithmarschen* и *Zuckerfabrik Soest* (C-143/88 и C-92/89, EU:C:1991:65) и *Atlanta Fruchthandelsgesellschaft* и др. (I) (C-465/93, EU:C:1995:369).

— да осъди H да заплати съдебните разноси в първоинстанционното производство и в производството по обжалване.