



Συλλογή της Νομολογίας

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
NILS WAHL
της 7ης Απριλίου 2016¹

Υπόθεση C-455/14 P

**Η
κατά
Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης
Ευρωπαϊκής Επιτροπής**

«Αίτηση αναίρεσως — Κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφάλειας — Εθνική εμπειρογνώμονας αποσπασμένη στην αστυνομική αποστολή της Ευρωπαϊκής Ένωσης στη Βοσνία-Ερζεγοβίνη — Απόφαση μετακινήσεως — Άρθρο 24, παράγραφος 1, ΣΕΕ — Άρθρο 275 ΣΛΕΕ — Δικαιοδοσία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης — Εξουσίες των εθνικών δικαστηρίων — Κατηγορίες πράξεων της ΚΕΠΠΑ — Έννοια των “περιοριστικών μέτρων”»

1. Με τη Συνθήκη της Λισσαβώνας καταργήθηκε η δομή των τριών πυλώνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης και εισήχθησαν οι διατάξεις σχετικά με την κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφάλειας (στο εξής: ΚΕΠΠΑ) εντός του γενικού πλαισίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Πάντως, τούτο δεν οδήγησε σε πλήρη «κοινοτικοποίηση» της ΚΕΠΠΑ, δεδομένου ότι η εν λόγω πολιτική εξακολουθεί να «διέπεται από ειδικούς κανόνες και διαδικασίες»²

2. Αξιοσημείωτο χαρακτηριστικό του ειδικού πλαισίου που οι συντάκτες των Συνθηκών επιφύλαξαν για την ΚΕΠΠΑ είναι οι περιορισμένες εξουσίες που χορηγήθηκαν στο Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (στο εξής: Δικαστήριο), ως θεσμικό όργανο της Ένωσης, στον εν λόγω τομέα. Είναι βέβαιο ότι, παρά τη σχετική διεύρυνση της δικαιοδοσίας του, η άσκηση δικαστικού ελέγχου από το Δικαστήριο όσον αφορά θέματα ΚΕΠΠΑ προβλέπεται μόνο σε εξαιρετικές περιστάσεις. Πάντως, τα ακριβή όρια της δικαιοδοσίας αυτής δεν είναι απολύτως σαφή.

3. Η παρούσα υπόθεση παρέχει στο Δικαστήριο μία από τις πρώτες ευκαιρίες να καθορίσει την έκταση της δικαιοδοσίας του όσον αφορά την ΚΕΠΠΑ. Στην πραγματικότητα, το βασικό ζήτημα εν προκειμένω είναι αν το Γενικό Δικαστήριο είχε δικαιοδοσία να εκδικάσει προσφυγή ακυρώσεως αποφάσεων οι οποίες ελήφθησαν από αρχηγό αποστολής της Ευρωπαϊκής Ένωσης που συστάθηκε στο πλαίσιο της ΚΕΠΠΑ. Η πολυπλοκότητα και η ευαισθησία του επίμαχου ζητήματος αντικατοπτρίζεται επίσης στο γεγονός ότι τα επιχειρήματα που προβάλλουν οι τρεις διάδικοι εμφανίζουν σημαντικές διαφορές. Είναι ενδιαφέρον ότι όλοι οι διάδικοι συμμερίζονται την άποψη ότι το σκεπτικό της αναιρεσιβαλλόμενης διατάξεως είναι εσφαλμένο, αλλά για διαφορετικούς λόγους.

1 — Γλώσσα του πρωτοτύπου: η αγγλική.

2 — Βλ. άρθρο 24, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, ΣΕΕ.

I – Νομικό πλαίσιο

4. Η αστυνομική αποστολή της Ευρωπαϊκής Ένωσης (European Union Police Mission, στο εξής: EUPM) στη Βοσνία-Ερζεγοβίνη συστάθηκε με την κοινή δράση 2002/210/ΚΕΠΠΑ του Συμβουλίου, της 11ης Μαρτίου 2002³, για περίοδο ενός έτους, που στη συνέχεια παρατάθηκε πολλές φορές και πιο πρόσφατα με την απόφαση 2009/906/ΚΕΠΠΑ του Συμβουλίου, της 8ης Δεκεμβρίου 2009, σχετικά με την EUPM στη Βοσνία-Ερζεγοβίνη (στο εξής: απόφαση 2009/906/ΚΕΠΠΑ)⁴. Οι σχετικές διατάξεις της αποφάσεως 2009/906/ΚΕΠΠΑ είναι οι ακόλουθες.

5. Το άρθρο 5 («Διοικητής μη στρατιωτικών επιχειρήσεων») ορίζει:

- «1. Ο Διευθυντής της Μη Στρατιωτικής Ικανότητας Σχεδιασμού και Διεξαγωγής Επιχειρήσεων (CPCC) αναλαμβάνει καθήκοντα Διοικητή Μη Στρατιωτικών Επιχειρήσεων για την EUPM.
2. Ο Διοικητής Μη Στρατιωτικών Επιχειρήσεων, υπό τον πολιτικό έλεγχο και τη στρατηγική διοίκηση της Επιτροπής Πολιτικής και Ασφάλειας (ΕΠΑ) και υπό τη γενική εξουσία του Υπάτου Εκπροσώπου της Ένωσης για τις Εξωτερικές Υποθέσεις και την Πολιτική Ασφαλείας (ΥΕ) ασκεί τη διοίκηση και τον έλεγχο της EUPM σε στρατηγικό επίπεδο.
3. Ο Διοικητής Μη Στρατιωτικών Επιχειρήσεων εξασφαλίζει την ορθή και αποτελεσματική εφαρμογή των αποφάσεων του Συμβουλίου, καθώς και των αποφάσεων της ΕΠΑ, μεταξύ άλλων μέσω της έκδοσης των κατάλληλων εντολών στο στρατηγικό επίπεδο προς τον Αρχηγό αποστολής, στον οποίο παρέχει συμβουλές και τεχνική υποστήριξη.
4. Το αποσπασμένο προσωπικό παραμένει πλήρως υπό τις εντολές των εθνικών αρχών του κράτους ή θεσμικού οργάνου της ΕΕ από το οποίο αποσπάστηκε. Οι εθνικές αρχές μεταβιβάζουν τον επιχειρησιακό έλεγχο (OPCON) του προσωπικού τους, των ομάδων και των μονάδων τους στο Διοικητή Μη Στρατιωτικών Επιχειρήσεων.»

6. Το άρθρο 6 («Αρχηγός αποστολής») ορίζει:

- «1. Ο Αρχηγός αποστολής είναι υπεύθυνος να διοικεί και να ελέγχει την EUPM στο θέατρο των επιχειρήσεων.
2. Ο Αρχηγός αποστολής διοικεί και ελέγχει το προσωπικό, τις ομάδες και τις μονάδες των συμμετεχόντων κρατών βάσει των διαταγών του Αρχηγού Μη Στρατιωτικών Επιχειρήσεων. Επίσης είναι υπεύθυνος για τη διοίκηση και τη διοικητική μέριμνα επί των περιουσιακών στοιχείων, των πόρων και των πληροφοριών που τίθενται στη διάθεση της EUPM.
3. Ο Αρχηγός αποστολής εκδίδει εντολές προς το σύνολο του προσωπικού της EUPM με στόχο την αποτελεσματική διεξαγωγή της EUPM στο θέατρο των επιχειρήσεων, αναλαμβάνοντας τον συντονισμό και την καθημερινή διαχείριση της EUPM σύμφωνα με τις εντολές σε στρατηγικό επίπεδο του Διοικητή Μη Στρατιωτικών Επιχειρήσεων.

[...]

5. Ο Αρχηγός αποστολής είναι υπεύθυνος για τον πειθαρχικό έλεγχο του προσωπικού. Όσον αφορά το αποσπασμένο προσωπικό, τυχόν πειθαρχικά μέτρα επιβάλλονται από την οικεία εθνική αρχή ή την αρμόδια αρχή της ΕΕ.

3 — ΕΕ 2002, L 70, σ. 1.

4 — ΕΕ 2009, L 322, σ. 22.

[...]»

7. Το άρθρο 7, παράγραφος 2, κατά το μέρος που ενδιαφέρει εν προκειμένω, ορίζει ότι «[η] EUPM απαρτίζεται πρωτίστως από προσωπικό που αποσπάται από τα κράτη μέλη ή από θεσμικά όργανα της ΕΕ».

8. Το άρθρο 8, παράγραφος 2 («Καθεστώς της EUPM και του προσωπικού της»), έχει ως εξής:

«Το κράτος ή το όργανο της ΕΕ που έχει αποσπάσει μέλος του προσωπικού φέρει την ευθύνη να απαντά σε τυχόν αξιώσεις συνδεόμενες με την απόσπαση τις οποίες προβάλλει το μέλος του προσωπικού ή οι οποίες το αφορούν. Το εν λόγω κράτος ή το όργανο της ΕΕ φέρει την ευθύνη για την άσκηση τυχόν προσφυγής κατά του αποσπασθέντος.»

9. Το άρθρο 9 («Δομή ιεραρχίας») ορίζει:

«1. Η EUPM διαθέτει ενοποιημένη δομή διοίκησης, ως επιχείρηση διαχείρισης κρίσεων.

2. Υπό την ευθύνη του Συμβουλίου, η ΕΠΑ αναλαμβάνει τον πολιτικό έλεγχο και τη στρατηγική διοίκηση της EUPM.

3. Ο Διοικητής Μη Στρατιωτικών Επιχειρήσεων, υπό τον πολιτικό έλεγχο και τη στρατηγική διεύθυνση της ΕΠΑ και τη γενική εξουσία του ΥΕ, είναι ο διοικητής της EUPM σε στρατηγικό επίπεδο και, υπό την ιδιότητά του αυτή, απευθύνει εντολές προς τον Αρχηγό αποστολής και του παρέχει συμβουλές και τεχνική υποστήριξη.

4. Ο Διοικητής Μη Στρατιωτικών Επιχειρήσεων υποβάλλει έκθεση στο Συμβούλιο μέσω του ΥΕ.

5. Ο Αρχηγός αποστολής διοικεί και ελέγχει την EUPM στο θέατρο των επιχειρήσεων και υποβάλλει εκθέσεις απευθείας στο Διοικητή Μη Στρατιωτικών Επιχειρήσεων.»

10. Τέλος, το άρθρο 10 («Πολιτικός έλεγχος και στρατηγική διοίκηση») ορίζει:

«1. Η ΕΠΑ ασκεί, υπό την ευθύνη του Συμβουλίου, τον πολιτικό έλεγχο και τη στρατηγική διοίκηση της EUPM. Με την παρούσα κοινή δράση, το Συμβούλιο εξουσιοδοτεί την ΕΠΑ να λαμβάνει τις σχετικές αποφάσεις σύμφωνα με το άρθρο 38 της συνθήκης [ΣΕΕ]. [...] Το Συμβούλιο διατηρεί την εξουσία λήψης αποφάσεων όσον αφορά τους στόχους και τη λήξη της αποστολής της EUPM.

2. Η ΕΠΑ υποβάλλει έκθεση στο Συμβούλιο σε τακτά χρονικά διαστήματα.

3. Η ΕΠΑ λαμβάνει, σε τακτά χρονικά διαστήματα, εκθέσεις από τον Αρχηγό Μη Στρατιωτικών Κρίσεων και τον Αρχηγό αποστολής για ζητήματα που εμπίπτουν στις αντίστοιχες αρμοδιότητές τους.»

II – Ιστορικό της διαφοράς

11. Η αναιρεσείουσα εν προκειμένω είναι η Η, Ιταλίδα δικαστής, η οποία αποσπάστηκε στην EUPM στο Σεράγεβο με απόφαση του ιταλικού Υπουργείου Δικαιοσύνης της 16ης Οκτωβρίου 2008, προκειμένου να ασκήσει τα καθήκοντα «συμβούλου μονάδας ποινικής δικαιοσύνης» («Criminal Justice Unit Adviser») από τις 14 Νοεμβρίου 2008. Η απόσπασή της παρατάθηκε έως τις 31 Δεκεμβρίου 2009, προκειμένου να ασκήσει τα καθήκοντα «κύριου νομικού αξιωματούχου» («Chief Legal Officer»), και στη συνέχεια παρατάθηκε εκ νέου έως τις 31 Δεκεμβρίου 2010.

12. Με απόφαση της 7ης Απριλίου 2010, η οποία υπεγράφη από τον διευθυντή προσωπικού (Chief of Personnel) της EUPM, αποφασίστηκε όπως η αναιρεσείουσα μετακινηθεί για επιχειρησιακούς λόγους στη θέση «συμβούλου ποινικής δικαιοσύνης – εισαγγελέα» («Criminal Justice Adviser – Prosecutor») στο περιφερειακό γραφείο της Μπάνια Λούκα (Βοσνία-Ερζεγοβίνη), από τις 19 Απριλίου 2010.

13. Αφότου παρέλαβε την απόφαση της 7ης Απριλίου 2010, η αναιρεσείουσα υπέβαλε καταγγελία ενώπιον των ιταλικών αρχών, υποστηρίζοντας ότι η απόφαση είναι για διάφορους λόγους παράνομη. Με μήνυμα ηλεκτρονικού ταχυδρομείου της 15ης Απριλίου 2010, αξιωματούχος της μόνιμης αντιπροσωπείας της Ιταλικής Δημοκρατίας στην Ευρωπαϊκή Ένωση ενημέρωσε την αναιρεσείουσα ότι η απόφαση της 7ης Απριλίου 2010 είχε ανασταλεί.

14. Με απόφαση της 30ής Απριλίου 2010, ο Αρχηγός αποστολής απάντησε στην καταγγελία της αναιρεσείουσας επιβεβαιώνοντας την απόφαση της 7ης Απριλίου 2010 και εξηγώντας ότι την είχε λάβει ο ίδιος, λόγω της ανάγκης για εισαγγελική συμβουλευτική υποστήριξη στο γραφείο της Μπάνια Λούκα.

15. Στις 4 Ιουνίου 2010 η αναιρεσείουσα άσκησε ενώπιον του Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio προσφυγή κατά της EUPM, ζητώντας την ακύρωση της αποφάσεως της 7ης Απριλίου 2010 και αποζημίωση για τη βλάβη που υπέστη.

III – Διαδικασία ενώπιον του Γενικού Δικαστηρίου και αναιρεσιβαλλόμενη διάταξη

16. Με δικόγραφο που κατέθεσε στις 16 Ιουνίου 2010, η αναιρεσείουσα άσκησε προσφυγή για την ακύρωση της αποφάσεως της 7ης Απριλίου 2010 και, στο μέτρο που χρειάζεται, της αποφάσεως της 30ής Απριλίου 2010 (στο εξής: επίμαχες αποφάσεις). Επιπλέον, η Η ζήτησε από το Γενικό Δικαστήριο να υποχρεώσει το Συμβούλιο, την Επιτροπή και την EUPM να καταβάλουν αποζημίωση για τη βλάβη που υπέστη.

17. Με δικόγραφο που κατέθεσε στις 17 Ιουλίου 2010, η αναιρεσείουσα ζήτησε την αναστολή εκτελέσεως των επίμαχων αποφάσεων. Με διάταξη της 22ας Ιουλίου 2010, ο Πρόεδρος του Γενικού Δικαστηρίου απέρριψε την εν λόγω αίτηση (στο εξής: διάταξη ασφαλιστικών μέτρων)⁵.

18. Με διάταξη της 10ης Ιουλίου 2014 (στο εξής: αναιρεσιβαλλόμενη διάταξη)⁶, το Γενικό Δικαστήριο απέρριψε την προσφυγή ως απαράδεκτη και όρισε ότι η Η φέρει τα δικαστικά της έξοδα και τα δικαστικά έξοδα του Συμβουλίου και της Επιτροπής.

IV – Διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου και αιτήματα των διαδίκων

19. Με αίτηση αναίρεσεως που κατέθεσε στις 19 Σεπτεμβρίου 2014, η αναιρεσείουσα ζητεί από το Δικαστήριο:

- να αναιρέσει την αναιρεσιβαλλόμενη διάταξη·
- να αναπέμψει την υπόθεση στο Γενικό Δικαστήριο·
- να καταδικάσει τους πρωτοδίκως καθών στα δικαστικά έξοδα.

5 — Διάταξη Η κατά Συμβουλίου κ.λπ. (Τ-271/10 R, EU:T:2010:315).

6 — Διάταξη Η κατά Συμβουλίου κ.λπ. (Τ-271/10, EU:T:2014:702).

20. Το Συμβούλιο ζητεί από το Δικαστήριο:

- να απορρίψει την αίτηση αναιρέσεως·
- να αντικαταστήσει το σκεπτικό του Γενικού Δικαστηρίου σχετικά με την ανάθεση εξουσιών·
- να καταδικάσει την αναιρεσείουσα στα δικαστικά έξοδα.

21. Η Επιτροπή ζητεί από το Δικαστήριο:

- να αναιρέσει την αναιρεσιβαλλόμενη διάταξη·
- να απορρίψει την προσφυγή ως απαράδεκτη·
- επικουρικώς, να απορρίψει την προσφυγή ως απαράδεκτη στο μέτρο που στρέφεται κατά της Επιτροπής και να αναπέμψει την υπόθεση στο Γενικό Δικαστήριο ώστε να αποφανθεί ως προς τις λοιπές αιτιάσεις·
- να καταδικάσει την αναιρεσείουσα στα δικαστικά έξοδα.

22. Η Η, το Συμβούλιο και η Επιτροπή υπέβαλαν προφορικές παρατηρήσεις κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση της 18ης Ιανουαρίου 2016.

V – Εκτίμηση των λόγων αναιρέσεως

A – Επί του πρώτου λόγου αναιρέσεως

1. Επιχειρήματα των διαδίκων

23. Με τον πρώτο λόγο αναιρέσεως, η αναιρεσείουσα υποστηρίζει ότι, απορρίπτοντας την προσφυγή της ως απαράδεκτη, χωρίς προφορική διαδικασία, το Γενικό Δικαστήριο προσέβαλε τα δικαιώματά της άμυνας και παρέβη το άρθρο 114 του Κανονισμού Διαδικασίας του Γενικού Δικαστηρίου (στο εξής: Κανονισμός Διαδικασίας).

24. Το Συμβούλιο και η Επιτροπή ζητούν από το Δικαστήριο να απορρίψει αυτόν τον λόγο αναιρέσεως.

2. Ανάλυση

25. Συμφωνώ ότι αυτός ο λόγος αναιρέσεως είναι αβάσιμος.

26. Το άρθρο 114 του Κανονισμού Διαδικασίας δεν υποχρεώνει το Γενικό Δικαστήριο να προχωρήσει στην προφορική διαδικασία όταν διάδικος ζητεί την έκδοση αποφάσεως επί του παραδεκτού της προσφυγής χωρίς να εξεταστεί η ουσία της υποθέσεως. Πράγματι, κατά την τρίτη παράγραφο του εν λόγω άρθρου, «η διαδικασία επί της αιτήσεως συνεχίζεται προφορικά, εκτός αν το Γενικό Δικαστήριο αποφασίσει άλλως»⁷. Επομένως, η συγκεκριμένη διάταξη ορίζει ρητώς ότι το Γενικό Δικαστήριο δύναται, στις περιπτώσεις αυτές, να αποφανθεί χωρίς προφορική διαδικασία.

⁷ — Η υπογράμμιση δική μου.

27. Το Δικαστήριο έχει σε πολλές περιπτώσεις επιβεβαιώσει ότι το άρθρο 114 του Κανονισμού Διαδικασίας δεν παρέχει στους διαδίκους δικαίωμα να διεξαχθεί προφορική διαδικασία ενώπιον του Γενικού Δικαστηρίου⁸ και ότι τα δικαιώματα άμυνας των διαδίκων δεν προσβάλλονται από το γεγονός και μόνον ότι το Γενικό Δικαστήριο αποφάνθηκε σε μια υπόθεση χωρίς να διεξαχθεί προφορική διαδικασία⁹. Στην παρούσα δίκη, η αναιρεσείουσα δεν προσκόμισε κανένα αποδεικτικό στοιχείο προς στήριξη της φερόμενης προσβολής των δικαιωμάτων άμυνας της.

28. Στο πλαίσιο αυτό, ελάχιστο είναι αναγκαίο να σημειώσω ότι, σε αντίθεση με αυτό που υποστηρίζει η αναιρεσείουσα, η διάταξη ασφαλιστικών μέτρων δεν ισοδυναμεί με αναγνώριση της δικαιοδοσίας του Γενικού Δικαστηρίου να εκδικάσει την υπόθεση. Πράγματι, στην εν λόγω διάταξη, ο Πρόεδρος του Γενικού Δικαστηρίου έκρινε ότι δεν ήταν αναγκαίο να αποφανθεί επί του ζητήματος του παραδεκτού της προσφυγής¹⁰.

29. Υπό τις συνθήκες αυτές, το Γενικό Δικαστήριο ορθώς έκρινε ότι διέθετε επαρκή στοιχεία για να εκδικάσει την υπόθεση χωρίς να διεξαχθεί προφορική διαδικασία. Κατά συνέπεια, ο πρώτος λόγος αναιρέσεως πρέπει να απορριφθεί.

B – Επί του δευτέρου λόγου αναιρέσεως

1. Επιχειρήματα των διαδίκων

30. Ο δεύτερος λόγος αναιρέσεως στρέφεται κατά των σκέψεων 29 έως 48 της αναιρεσιβαλλόμενης διατάξεως, στις οποίες το Γενικό Δικαστήριο έκρινε ότι, υπό το πρίσμα των άρθρων 24, παράγραφος 1, ΣΕΕ και 275 ΣΛΕΕ, δεν είχε δικαιοδοσία για την εκδίκαση της προσφυγής. Το Γενικό Δικαστήριο έκρινε ότι η κατάσταση της αναιρεσείουσας δεν εμπίπτει σε κάποια από τις εξαιρέσεις του γενικού κανόνα ότι τα δικαστήρια της Ένωσης δεν έχουν δικαιοδοσία σε θέματα ΚΕΠΠΑ. Το Γενικό Δικαστήριο έκρινε ότι ο Αρχηγός αποστολής εξέδωσε τις επίμαχες αποφάσεις δυνάμει των εξουσιών που του είχαν ανατεθεί από τις ιταλικές αρχές. Ως εκ τούτου, συνήγαγε ότι τα ιταλικά δικαστήρια έχουν δικαιοδοσία να ελέγξουν τη νομιμότητα των επίμαχων αποφάσεων και να εκδικάσουν το αίτημα αποζημιώσεως. Τέλος, προσέθεσε ότι, σε περίπτωση που το αρμόδιο ιταλικό δικαστήριο θεωρήσει ότι οι επίμαχες αποφάσεις είναι παράνομες, θα μπορεί να εκφέρει την κρίση αυτή και να συναγάγει τα αναγκαία συμπεράσματα, ακόμη και ως προς την ίδια την υπόσταση των εν λόγω αποφάσεων.

31. Η αναιρεσείουσα επικρίνει τις διαπιστώσεις αυτές, κυρίως για δύο λόγους. Πρώτον, υποστηρίζει ότι η δικαιοδοσία του Δικαστηρίου αποκλείεται μόνο όσον αφορά πράξεις που έχουν εκδοθεί για τους σκοπούς που αναφέρει το άρθρο 25 ΣΕΕ, σύμφωνα με τις διαδικασίες που ορίζονται στο άρθρο 31 ΣΕΕ. Κατά την αναιρεσείουσα, η απόφαση για τη μετακίνηση μέλους του προσωπικού είναι απλώς και μόνο διοικητική απόφαση και όχι πράξη ΚΕΠΠΑ για τους σκοπούς των άρθρων 24, παράγραφος 1, ΣΕΕ και 275 ΣΛΕΕ. Δεύτερον, η αναιρεσείουσα υποστηρίζει ότι η έννοια των «περιοριστικών μέτρων» του άρθρου 275 ΣΛΕΕ καλύπτει όλες τις πράξεις της Ένωσης που θίγουν τα συμφέροντα ιδιωτών, περιλαμβανομένων των επίμαχων αποφάσεων. Η θέση αυτή, κατά την άποψή της, βρίσκει στήριγμα στην απόφαση του Γενικού Δικαστηρίου στην υπόθεση *Sogelma*¹¹.

8 — Βλ., μεταξύ άλλων, διάταξη Regione Puglia κατά Επιτροπής (C-586/11 P, EU:C:2013:459, σκέψη 19).

9 — Βλ., συναφώς, απόφαση Regione Siciliana κατά Επιτροπής (C-417/04 P, EU:C:2006:282, σκέψεις 35 και 37).

10 — Διάταξη Η κατά Συμβουλίου κ.λπ. (T-271/10 R, EU:T:2010:315, σκέψη 26).

11 — Απόφαση *Sogelma* κατά ΕΥΑ (EAR) (T-411/06, EU:T:2008:419).

32. Το Συμβούλιο θεωρεί ότι τα επιχειρήματα αυτά είναι αβάσιμα: το Γενικό Δικαστήριο ορθώς έκρινε ότι δεν έχει δικαιοδοσία. Πάντως, το Συμβούλιο φρονεί ότι στο σκεπτικό της αναιρεσιβαλλόμενης διατάξεως έχουν εμφιλοχωρήσει δύο νομικά σφάλματα. Πρώτον, κατά τη λήψη της αποφάσεως για τη μετακίνηση της Η, ο Αρχηγός αποστολής δεν άσκησε εξουσίες που του ανατέθηκαν από το κράτος μέλος προελεύσεως, αλλά εξουσίες που του ανατέθηκαν από το αρμόδιο θεσμικό όργανο της Ένωσης (δηλαδή από το ίδιο το Συμβούλιο). Δεύτερον, το εθνικό δικαστήριο που επελήφθη της υποθέσεως δεν έχει εξουσία ακυρώσεως της προσβαλλόμενης πράξεως. Παρά ταύτα, κατά την άποψη του Συμβουλίου, τα πιο πάνω σφάλματα δεν αναιρούν το συμπέρασμα στο οποίο κατέληξε το Γενικό Δικαστήριο.

33. Η Επιτροπή, από την πλευρά της, συμφωνεί με ορισμένες από τις επικρίσεις που η αναιρεσείουσα διατύπωσε κατά της αναιρεσιβαλλόμενης διατάξεως, αλλά θεωρεί ότι η προσφυγή είναι απαράδεκτη. Κατά την άποψη της Επιτροπής, η αρμοδιότητα του Δικαστηρίου να εξετάζει πράξεις ΚΕΠΠΑ δεν είναι τόσο περιορισμένη όσο κρίθηκε από το Γενικό Δικαστήριο. Η Επιτροπή θεωρεί ότι τα άρθρα 24, παράγραφος 1, ΣΕΕ και 275 ΣΛΕΕ πρέπει να ερμηνευθούν ως αποκλείοντα τη δικαιοδοσία του Δικαστηρίου μόνο όσον αφορά τις πράξεις ΚΕΠΠΑ που συνιστούν εκδήλωση κυρίαρχης εξωτερικής πολιτικής («actes de gouvernement»), και όχι πράξεις που απλώς εφαρμόζουν αυτή την πολιτική. Επικουρικά, η Επιτροπή θεωρεί ότι τα άρθρα 24, παράγραφος 1, ΣΕΕ και 275 ΣΛΕΕ αποκλείουν τον έλεγχο από το Δικαστήριο μόνο των φερόμενων παραβάσεων των διατάξεων ΚΕΠΠΑ, αλλά όχι των φερόμενων παραβάσεων άλλων διατάξεων της Ένωσης. Ως εκ τούτου, το Δικαστήριο έχει εξουσία ελέγχου της νομιμότητας πράξεων που εκδίδονται στο πλαίσιο της ΚΕΠΠΑ, όταν η φερόμενη έλλειψη κύρους απορρέει από ενδεχόμενη παράβαση διατάξεων εκτός ΚΕΠΠΑ. Πάντως, κατά την Επιτροπή, η παρούσα αίτηση αναιρέσεως είναι απαράδεκτη για τους εξής λόγους: πρώτον, οι επίμαχες αποφάσεις δεν μπορεί να θεωρηθούν απλώς και μόνο πράξεις εφαρμογής, δεδομένου ότι είναι επιχειρησιακού χαρακτήρα· δεύτερον, οι λόγοι ακυρώσεως, που η αναιρεσείουσα προέβαλε πρωτοδίκως, είτε απαιτούσαν από το Γενικό Δικαστήριο να ερμηνεύσει την απόφαση 2009/906/ΚΕΠΠΑ (κάτι για το οποίο το Γενικό Δικαστήριο δεν είχε δικαιοδοσία) είτε έπρεπε να στραφούν κατά των ιταλικών αρχών (και, επομένως, να προβληθούν στο πλαίσιο προσφυγής ενώπιον των ιταλικών δικαστηρίων).

2. Εκτίμηση

34. Προκειμένου να εκτιμηθεί η αξία των επιχειρημάτων της αναιρεσείουσας, θεωρώ ότι πρώτα είναι χρήσιμο αυτά να τοποθετηθούν στο κατάλληλο νομικό πλαίσιο. Προς τούτο, θα εκθέσω συνοπτικά κάποιες βασικές πτυχές του συστήματος δικαστικού ελέγχου των θεμάτων ΚΕΠΠΑ, όπως αυτό θεσπίστηκε με τη Συνθήκη της Λισσαβώνας. Στη συνέχεια, θα εξετάσω κάθε ένα από τα επιχειρήματα αυτά, πριν συναγάγω τα δέοντα συμπεράσματα όσον αφορά τα σφάλματα που φέρεται ότι περιέχει η αναιρεσιβαλλόμενη διάταξη.

α) Εισαγωγή: σχετικά με τη δικαιοδοσία του Δικαστηρίου σε θέματα ΚΕΠΠΑ

35. Κατά πάγια νομολογία, οι Συνθήκες έχουν θεσπίσει ένα πλήρες σύστημα ενδίκων βοηθημάτων και διαδικασιών για τη διασφάλιση του δικαστικού ελέγχου της νομιμότητας των πράξεων της Ένωσης και έχουν αναθέσει αυτόν τον έλεγχο στο Δικαστήριο. Κατά συνέπεια, φυσικά ή νομικά πρόσωπα που, λόγω των προϋποθέσεων του παραδεκτού κατά το άρθρο 263, τέταρτο εδάφιο, ΣΛΕΕ, δεν μπορούν να προσβάλουν απευθείας ενωσιακές πράξεις γενικής εφαρμογής, προστατεύονται έναντι των εν λόγω πράξεων που έχουν εφαρμογή επ' αυτών. Όταν η υλοποίηση των πράξεων αυτών απόκειται στα θεσμικά όργανα της Ένωσης, τα πρόσωπα αυτά μπορούν να ασκήσουν ευθεία προσφυγή ενώπιον των δικαστηρίων της Ένωσης κατά των πράξεων εφαρμογής, υπό τις προϋποθέσεις του άρθρου 263, τέταρτο εδάφιο, ΣΛΕΕ, και να προβάλουν, δυνάμει του άρθρου 277 ΣΛΕΕ, προς στήριξη της προσφυγής τους, την έλλειψη νομιμότητας της επίμαχης γενικής πράξεως. Όταν, αντιστρόφως, η εν λόγω υλοποίηση απόκειται στα κράτη μέλη, τα πρόσωπα αυτά μπορούν να προβάλουν το ανίσχυρο της επίμαχης πράξεως της Ένωσης ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων, οδηγώντας τα να ζητήσουν

συναφώς, δυνάμει του άρθρου 267 ΣΛΕΕ, προδικαστική απόφαση του Δικαστηρίου¹².

36. Οι αρχές αυτές, πάντως, δεν εφαρμόζονται πλήρως όσον αφορά τις πράξεις της Ένωσης που εκδίδονται στον τομέα της ΚΕΠΠΑ. Πράγματι, τα άρθρα 24, παράγραφος 1, ΣΕΕ και 275 ΣΛΕΕ ορίζουν, στην ουσία, ότι το Δικαστήριο δεν έχει δικαιοδοσία όσον αφορά τις διατάξεις σχετικά με την ΚΕΠΠΑ ή τις πράξεις που εκδίδονται βάσει των διατάξεων αυτών, εκτός από δύο συγκεκριμένες περιστάσεις. Πρώτον, το Δικαστήριο δύναται να ελέγχει τη συμμόρφωση με το άρθρο 40 ΣΕΕ, το οποίο θεσπίζει κανόνα μη επικάλυψης μεταξύ της ΚΕΠΠΑ και των άλλων αρμοδιοτήτων της Ένωσης. Δεύτερον, το Δικαστήριο είναι αρμόδιο να αποφαινεται επί των προσφυγών ακυρώσεως που ασκούνται από φυσικά ή νομικά πρόσωπα κατά αποφάσεων που προβλέπουν «περιοριστικά μέτρα», τις οποίες το Συμβούλιο λαμβάνει στο πλαίσιο της ΚΕΠΠΑ.

37. Κατά την άποψή μου, πρέπει να γίνει δεκτό ότι, στον τομέα της ΚΕΠΠΑ, η Ένωση έχει εξουσία να εκδίδει πράξεις που είναι νομικά δεσμευτικές όχι μόνο για τα θεσμικά της όργανα, αλλά και για τα κράτη μέλη. Συναφώς, η διατύπωση των άρθρων 24, παράγραφος 3¹³, και 31, παράγραφος 1¹⁴, ΣΕΕ είναι ιδιαιτέρως διαφωτιστική. Από την άλλη πλευρά, η Ένωση δεν έχει σκοπό, στον τομέα της ΚΕΠΠΑ, να εκδίδει πράξεις που θεσπίζουν γενικούς και αφηρημένους κανόνες, οι οποίοι δημιουργούν δικαιώματα και υποχρεώσεις για ιδιώτες¹⁵.

38. Έτσι εξηγείται γιατί, στην ουσία, από τη θέσπισή της με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ, η ΚΕΠΠΑ εκλαμβάνεται ως ένα σύνολο κανόνων το οποίο θα χαρακτηριζόταν ως *lex imperfecta*¹⁶, και μάλιστα από διττή σκοπιά.

39. Πρώτον, στις Συνθήκες δεν προβλέπεται ρητώς καμία δικαστική διαδικασία επιβολής της εφαρμογής και επιβολής κυρώσεων σε περίπτωση παραβάσεως. Κατά συνέπεια, σχεδόν δεν υπάρχει κανένας τρόπος να διασφαλιστεί η τήρηση των κανόνων αυτών από απειθαρχα κράτη μέλη¹⁷ ή από μη συμμορφούμενα θεσμικά όργανα της Ένωσης¹⁸.

12 — Βλ. απόφαση Inuit Tapiriit Kanatami κ.λπ. κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου (C-583/11 P, EU:C:2013:625, σκέψεις 92 και 93 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

13 — Η εν λόγω διάταξη, κατά το μέρος που ενδιαφέρει εν προκειμένω, έχει ως εξής: «Τα κράτη μέλη υποστηρίζουν ενεργά και ανεπιφυλάκτως την κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφαλείας της Ένωσης, με πνεύμα πίστης και αμοιβαίας αλληλεγγύης και σέβονται τη δράση της Ένωσης στον εν λόγω τομέα. [...] Απέχουν από κάθε δράση αντίθετη προς τα συμφέροντα της Ένωσης ή ικανή να θίξει την αποτελεσματικότητά της ως συνεκτικής δύναμης στις διεθνείς σχέσεις. Το Συμβούλιο και ο Ύπατος Εκπρόσωπος μερμινούν για την τήρηση αυτών των αρχών» (η υπογράμμιση δική μου).

14 — Η διάταξη αυτή έχει ως εξής: «Σε περίπτωση αποχής κατά τη διεξαγωγή ψηφοφορίας, ένα μέλος του Συμβουλίου δύναται να συνοδεύσει την αποχή του με τυπική δήλωση, σύμφωνα με το παρόν εδάφιο. Σ' αυτή την περίπτωση, δεν υποχρεούται να εφαρμόσει την απόφαση, αλλά αποδέχεται ότι η απόφαση δεσμεύει την Ένωση. Εκφράζοντας πνεύμα αμοιβαίας αλληλεγγύης, το εν λόγω κράτος μέλος απέχει από οποιαδήποτε δράση, η οποία ενδέχεται να αντιτίθεται ή να εμποδίζει τη δράση της Ένωσης που βασίζεται σ' αυτή την απόφαση, ενώ τα άλλα κράτη μέλη σέβονται τη θέση του» (η υπογράμμιση δική μου).

15 — Έτσι αντιλαμβάνομαι την απαγόρευση θεσπίσεως από την Ένωση «νομοθετικών πράξεων» στον τομέα της ΚΕΠΠΑ, η οποία προβλέπεται στα άρθρα 24, παράγραφος 1, και 31, παράγραφος 1, ΣΕΕ.

16 — Πρόκειται για αρχαίο όρο, ο οποίος προέρχεται από το ρωμαϊκό δίκαιο και χρησιμοποιείται εν γένει για να περιγράψει έναν νόμο που επιβάλλει μια υποχρέωση ή απαγορεύει μια συμπεριφορά, αλλά δεν προβλέπει κύρωση για την παράβασή του.

17 — Νομίζω ότι είναι εύλογο να θεωρηθεί ότι οι διαδικασίες που προβλέπονται στο άρθρο 7 ΣΕΕ για σοβαρές παραβάσεις των αξιών της Ένωσης πρέπει να εφαρμόζονται όσον αφορά πράξεις (ή παραλείψεις) των κρατών μελών επίσης στο πλαίσιο της ΚΕΠΠΑ. Από την άλλη πλευρά, οι επί παραβάσει διαδικασίες των άρθρων 258 έως 260 ΣΛΕΕ φαίνεται να αποκλείονται παντελώς για τις απλές παραβάσεις των κανόνων της ΚΕΠΠΑ. Ωστόσο, έχει προταθεί ότι οι εν λόγω διαδικασίες θα μπορούσαν να έχουν εφαρμογή σε περίπτωση που συστηματική και διαρκής παράβαση των κανόνων της ΚΕΠΠΑ (ενδεχομένως, παράλληλα με παράβαση άλλων κανόνων της Ένωσης) μπορεί να οδηγήσει σε παράβαση των γενικών διατάξεων για την εξωτερική δράση της Ένωσης ή σε παραβίαση της αρχής της καλόπιστης συνεργασίας η οποία διαικονείται στο άρθρο 4, παράγραφος 3, ΣΕΕ και έχει ιδιαίτερη σημασία για την ΚΕΠΠΑ (βλ., ειδικότερα, άρθρο 24, παράγραφος 3, ΣΕΕ). Βλ., π.χ., 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, 2014, σ. 24 έως 28. Πάντως, το ζήτημα αυτό δεν χρειάζεται να εξεταστεί εν προκειμένω.

18 — Επί παραδείγματι, δεν φαίνεται να υπάρχει διαδικασία για τον έλεγχο του αν οι πράξεις (ή παραλείψεις) των θεσμικών οργάνων στον τομέα της ΚΕΠΠΑ συνάδουν με τις διατάξεις του κεφαλαίου 2 του τίτλου V της ΣΕΕ.

40. Δεύτερον, οι ιδιώτες, των οποίων τα δικαιώματα ενδεχομένως προσβάλλονται από πράξεις που εκδίδονται στο πλαίσιο της ΚΕΠΠΑ, έχουν περιορισμένα ένδικα βοηθήματα στη διάθεσή τους. Πράγματι, η πρόσβαση στο Δικαστήριο —είτε άμεσα με ευθεία προσφυγή είτε έμμεσα μέσω προδικαστικών παραπομπών— είναι εξαιρετικά περιορισμένη.

41. Συναφώς, θα πρέπει να σημειωθεί ότι ιδιώτες μπορούν να λάβουν ορισμένες μορφές προστασίας, καταφεύγοντας στις διαθέσιμες δικαστικές διαδικασίες ενώπιον των δικαστηρίων της ημεδαπής. Πράγματι, κατά πάγια νομολογία, η αρχή της αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας αποτελεί γενική αρχή του δικαίου της Ένωσης, η οποία έχει επιβεβαιωθεί επίσης με το άρθρο 47 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης¹⁹. Το άρθρο 19, παράγραφος 1, ΣΕΕ ορίζει ότι «[τ]α κράτη μέλη προβλέπουν τα ένδικα βοηθήματα και μέσα που είναι αναγκαία για να διασφαλίζεται η πραγματική δικαστική προστασία στους τομείς που διέπονται από το δίκαιο της Ένωσης»²⁰. Εξάλλου, το άρθρο 274 ΣΛΕΕ ορίζει ότι, «[ε]φόσον οι Συνθήκες δεν προβλέπουν αρμοδιότητα του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, οι διαφορές στις οποίες η Ένωση είναι διάδικος δεν εξαιρούνται εκ του λόγου αυτού από την αρμοδιότητα των εθνικών δικαστηρίων».

42. Όπως κατ' επανάληψη έχει εκθέσει το Δικαστήριο, τα εθνικά δικαστήρια επιτελούν, σε συνεργασία με το Δικαστήριο, λειτουργία που έχει ανατεθεί επίσης σε αυτά προκειμένου να διασφαλίζεται η τήρηση του δικαίου κατά την ερμηνεία και την εφαρμογή των Συνθηκών²¹. Επομένως, στα κράτη μέλη απόκειται να δημιουργήσουν ένα σύστημα ένδικων βοηθημάτων και διαδικασιών προκειμένου να διασφαλίσουν τον σεβασμό του δικαιώματος αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας²².

43. Ελλείψει σχετικής νομοθεσίας της Ένωσης, στην εσωτερική έννομη τάξη κάθε κράτους μέλους απόκεινται ο καθορισμός των αρμοδίων δικαστηρίων και η ρύθμιση των δικονομικών λεπτομερειών των ενδίκων προσφυγών που αποσκοπούν στη διασφάλιση των δικαιωμάτων που οι ιδιώτες αντλούν από το δίκαιο της Ένωσης. Οι δικονομικοί κανόνες σχετικά με προσφυγές ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων δεν πρέπει να είναι λιγότερο ευνοϊκοί απ' ό,τι αυτοί που αφορούν παρόμοιες προσφυγές εσωτερικής φύσεως (αρχή της ισοδυναμίας), ούτε πρέπει να καθιστούν πρακτικώς αδύνατη ή εξαιρετικώς δυσχερή την άσκηση των δικαιωμάτων που παρέχονται από το δίκαιο της Ένωσης (αρχή της αποτελεσματικότητας)²³.

44. Παρά τα ανωτέρω, για μένα είναι σαφές ότι οι εξουσίες που απονέμονται στα εθνικά δικαστήρια, στις περιπτώσεις όπου το Δικαστήριο δεν έχει δικαιοδοσία βάσει των Συνθηκών, είναι κατ' ανάγκην περιορισμένες. Θα το εξηγήσω λεπτομερώς στα σημεία 101 έως 103 των προτάσεών μου.

45. Ο χαρακτήρας του συνόλου των κανόνων της ΚΕΠΠΑ ως *lex imperfecta* αποτελεί σαφώς κληρονομιά της *suī generis* φύσεως του δεύτερου πυλώνα που δημιουργήθηκε με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ: ένα υβριδικό σύστημα, στο οποίο συγχωνεύθηκαν χαρακτηριστικά του (τότε) κοινοτικού δικαίου και του δημόσιου διεθνούς δικαίου²⁴. Η έλλειψη δεσμευτικού μηχανισμού λύσεως διαφορών έχοντας δικαιοδοτικό χαρακτήρα είναι προφανώς χαρακτηριστικό το οποίο ανήκει στη

19 — Βλ. απόφαση Unibet (C-432/05, EU:C:2007:163, σκέψη 37 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

20 — Κατά τα άρθρα 4, παράγραφος 1, και 5, παράγραφος 2, ΣΕΕ, αρμοδιότητα που δεν απονέμεται στην Ένωση ανήκει στα κράτη μέλη. Κατά συνέπεια, τα εθνικά δικαστήρια πρέπει να διατηρούν τη δικαιοδοσία τους όταν οι Συνθήκες δεν χορηγούν δικαιοδοσία στο Δικαστήριο. Βλ. προτάσεις του γενικού εισαγγελέα P. Mengozzi στην υπόθεση Gestoras Pro Amnistía κ.λπ. κατά Συμβουλίου (C-354/04 P, EU:C:2006:667, σημείο 104), και γνώμη της γενικής εισαγγελέως J. Kokott στη διαδικασία για τη γνωμοδότηση 2/13 (EU:C:2014:2475, σημείο 96).

21 — Γνωμοδότηση 1/09 (EU:C:2011:123, σημείο 69 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

22 — Απόφαση T & L Sugars Ltd και Sidul Açúcares κατά Επιτροπής (C-456/13 P, EU:C:2015:284, σκέψη 49 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

23 — Απόφαση Unibet (C-432/05, EU:C:2007:163, σκέψεις 39 και 43 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

24 — Βλ. απόφαση Kadi και Al Barakaat International Foundation κατά Συμβουλίου και Επιτροπής (C-402/05 P και C-415/05 P, EU:C:2008:461, σκέψη 202).

διακυβερνητική πτυχή της ΚΕΠΠΑ. Άλλωστε, στα περισσότερα (αν όχι σε όλα) τα κράτη μέλη της Ένωσης, τα εθνικά δικαστήρια παραδοσιακά εφαρμόζουν ορισμένες μορφές αυτοπεριορισμού, όσον αφορά τον δεκτικό προσφυγής χαρακτήρα των πράξεων του κράτους στον τομέα της εξωτερικής πολιτικής²⁵.

46. Πάντως, η ΚΕΠΠΑ αποτελεί πλέον αναπόσπαστο μέρος της έννομης τάξεως της Ένωσης, ακόμη και αν διατηρεί ορισμένα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά. Κατά συνέπεια, οι συνήθεις μηχανισμοί επιβολής της εφαρμογής και επιβολής κυρώσεων οι οποίοι ισχύουν στο πλαίσιο του δημοσίου διεθνούς δικαίου δεν μπορούν να εφαρμοστούν στην ΚΕΠΠΑ.

47. Πρώτον, σε αντίθεση με τα κράτη που ενεργούν σύμφωνα με τους κανόνες του δημοσίου διεθνούς δικαίου, τα κράτη μέλη της Ένωσης δεν μπορούν να επιλέγουν ελεύθερα τον τρόπο με τον οποίο επιθυμούν να διευθετήσουν μια διαφορά που ανεφύη μεταξύ τους²⁶. Οι όροι του άρθρου 344 ΣΛΕΕ είναι σαφείς στο σημείο αυτό²⁷ και η πρόσφατη νομολογία του Δικαστηρίου επιβεβαιώνει μια μάλλον αυστηρή ερμηνεία της εν λόγω διατάξεως²⁸. Κατά συνέπεια, παρά την περιορισμένη δικαιοδοσία του Δικαστηρίου (και των εθνικών δικαστηρίων) στον τομέα της ΚΕΠΠΑ, σε κανένα άλλο δικαιοδοτικό όργανο δεν μπορεί να ανατεθεί κατ' αποκλειστικότητα το καθήκον να διασφαλίζει, στον τομέα αυτόν, «την τήρηση του δικαίου κατά την ερμηνεία και την εφαρμογή των Συνθηκών»²⁹.

48. Δεύτερον, ουδεμία μορφή αντιποίνων ή άλλης κρατικής κυρώσεως είναι αποδεκτή στο σύστημα της Ένωσης³⁰, περιλαμβανομένου του τομέα της ΚΕΠΠΑ. Όπως έχει κρίνει το Δικαστήριο, εν ουδεμιά περιπτώσει κράτος μέλος δύναται να λάβει μονομερώς διορθωτικά ή προστατευτικά μέτρα «που έχουν ως σκοπό να αντιμετωπίσουν την ενδεχόμενη αγνόηση, από άλλο κράτος μέλος, κανόνων της Συνθήκης»³¹ ή «που έχουν ως σκοπό να αντιμετωπίσουν την ενδεχόμενη μη τήρηση, από ένα όργανο, κανόνων του [ενωσιακού] δικαίου»³².

49. Οι παρατηρήσεις αυτές υπογραμμίζουν ακόμη περισσότερο τους περιορισμούς που είναι σύμφυτοι με το σύστημα δικαστικού ελέγχου που ορίζεται από τις Συνθήκες, όσον αφορά την ΚΕΠΠΑ. Το αν ένα τέτοιο σύστημα είναι συμβατό με την αρχή ότι η Ένωση βασίζεται στο κράτος δικαίου δεν έχει σημασία στο πλαίσιο της παρούσας διαδικασίας. Το σύστημα αυτό, στην πραγματικότητα, είναι το αποτέλεσμα συνειδητής επιλογής των συντακτών των Συνθηκών, οι οποίοι αποφάσισαν να μη χορηγήσουν στο Δικαστήριο γενική και απόλυτη δικαιοδοσία όσον αφορά το σύνολο των Συνθηκών της Ένωσης. Κατά συνέπεια, το Δικαστήριο δεν μπορεί να ερμηνεύει τους κανόνες που ορίζονται στις Συνθήκες με τρόπο που να διευρύνει τη δικαιοδοσία του πέρα από το γράμμα των κανόνων αυτών ή να δημιουργεί νέα ένδικα βοηθήματα που δεν προβλέπονται σε αυτούς³³. Όπως κάθε άλλο θεσμικό όργανο της Ένωσης, επίσης το Δικαστήριο οφείλει να τηρεί την αρχή της δοτής αρμοδιότητας. Ειδικότερα, κατά το άρθρο 13, παράγραφος 2, ΣΕΕ, το Δικαστήριο οφείλει να «δρα εντός των ορίων των αρμοδιοτήτων που του ανατίθενται από τις Συνθήκες, σύμφωνα με τις διαδικασίες, τους όρους και τους σκοπούς τους οποίους προβλέπουν». Κατά συνέπεια, αν παραστεί ανάγκη, στα κράτη μέλη απόκειται να αναμορφώσουν το νυν ισχύον σύστημα, σύμφωνα με το άρθρο 48 ΣΕΕ³⁴.

25 — Βλ., γενικώς, Crawford, J., *Brownlie's Principles of Public International Law*, 8η έκδ., Oxford University Press, Οξφόρδη, 2008, σ. 88 και 103 επ.

26 — Όσον αφορά το δημόσιο διεθνές δίκαιο, βλ. Διαρκές Δικαστήριο Διεθνούς Δικαιοσύνης, Καθεστώς της Ανατολικής Καρελίας, συμβουλευτική γνώμοδοτηση, 1923, P.C.I.J. (σειρά. Β) αριθ. 5 (Ιούλιος 1923), παράγραφος 27. Βλ., επίσης, Shaw, M.N., *International Law*, 6η έκδ., Cambridge University Press, Κέμπριτζ, 2008, σ. 1014.

27 — Η διάταξη αυτή έχει ως εξής: «Τα κράτη μέλη αναλαμβάνουν την υποχρέωση να μη ρυθμίζουν διαφορές σχετικές με την ερμηνεία ή την εφαρμογή των Συνθηκών κατά τρόπο διάφορο από εκείνον που προβλέπουν οι Συνθήκες».

28 — Βλ., ειδικότερα, γνώμοδοτηση 2/13 (EU:C:2014:2454, σημεία 201 έως 204).

29 — Βλ. άρθρο 19, παράγραφος 1, ΣΕΕ.

30 — Βλ., συναφώς, προτάσεις του γενικού εισαγγελέα P. Léger στην υπόθεση Hedley Lomas (C-5/94, EU:C:1995:193, σημείο 27).

31 — Απόφαση Επιτροπή κατά Γαλλίας (232/78, EU:C:1979:215, σκέψη 9).

32 — Απόφαση Επιτροπή κατά Ελλάδας (C-45/07, EU:C:2009:81, σκέψη 26).

33 — Βλ., συναφώς, απόφαση Unión de Pequeños Agricultores κατά Συμβουλίου (C-50/00 P, EU:C:2002:462, σκέψη 44).

34 — Απόφαση Unión de Pequeños Agricultores κατά Συμβουλίου (C-50/00 P, EU:C:2002:462, σκέψη 45).

50. Τούτου λεχθέντος, η δικαιοδοσία που χορηγείται από τις Συνθήκες στο Δικαστήριο σε αυτόν τον τομέα, αν και περιορισμένη, δεν πρέπει να παραβλέπεται. Συναφώς, το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι οι διατάξεις που αποκλείουν τη δικαιοδοσία του να αποφαινεται επί του κύρους και της ερμηνείας πράξεων της Ένωσης είναι εξαιρετικές και, ως εκ τούτου, πρέπει να ερμηνεύονται στενά³⁵. Κατά συνέπεια, το Δικαστήριο έχει αναγνωρίσει τη δικαιοδοσία του όσον αφορά πράξεις που, μολονότι εκδόθηκαν στο πλαίσιο της ΚΕΠΠΑ, στηρίχτηκαν σε οριζόντια ή εκτός ΚΕΠΠΑ νομική βάση, ουσιαστική³⁶ ή διαδικαστική³⁷. Επιπλέον, το Δικαστήριο έχει εξουσία να ελέγχει, αφενός, αν μια πράξη ΚΕΠΠΑ έπρεπε να εκδοθεί βάσει διατάξεως εκτός ΚΕΠΠΑ³⁸ και, αφετέρου, αν μια πράξη ΚΕΠΠΑ, βάσει της οποίας προκύπτει ότι αποκλείεται η δικαιοδοσία του, έπρεπε, λόγω της φύσεώς της, του πεδίου εφαρμογής της και των εννόμων αποτελεσμάτων της, να εκδοθεί με τη μορφή πράξεως ΚΕΠΠΑ για την οποία, κατ' εξαίρεση, το Δικαστήριο έχει δικαιοδοσία³⁹.

51. Ακριβώς εντός αυτού του πλαισίου θα αξιολογήσω στη συνέχεια τα διάφορα επιχειρήματα που η αναιρεσείουσα προβάλλει με τον δεύτερο λόγο αναιρέσεως, προς στήριξη της αιτιάσεώς της ότι το Γενικό Δικαστήριο είχε δικαιοδοσία για την εκδίκαση της προσφυγής της.

β) Πρώτο σκέλος: σχετικά με τις διατάξεις και τις πράξεις που αποκλείονται από τη δικαιοδοσία του Δικαστηρίου

52. Με το πρώτο σκέλος του δεύτερου λόγου αναιρέσεως τίθεται ένα ζήτημα συνταγματικής φύσεως, το οποίο αφορά τα όρια του τομέα του δικαίου ο οποίος αποκλείεται από τη δικαιοδοσία του Δικαστηρίου. Το βασικό ερώτημα θα μπορούσε να διατυπωθεί ως εξής: ο αποκλεισμός από τη δικαιοδοσία του Δικαστηρίου καταλαμβάνει, κατ' αρχήν, όλες τις πράξεις ΚΕΠΠΑ ή μόνο ορισμένες κατηγορίες πράξεων ΚΕΠΠΑ;

53. Στο ζήτημα αυτό, συμφωνώ με το Συμβούλιο ότι, εκτός από ειδικές εξαιρέσεις που ρητώς προβλέπονται στις Συνθήκες, το Δικαστήριο δεν έχει δικαιοδοσία για την εκδίκαση προσφυγών που αφορούν πράξεις ΚΕΠΠΑ.

54. Ευθύς εξ αρχής, πρέπει να τονιστεί ότι το άρθρο 24, παράγραφος 1, ΣΕΕ αποτελεί μία από τις βασικές διατάξεις όσον αφορά την ΚΕΠΠΑ. Πράγματι, έπεται της διατάξεως με την οποία ανοίγει το κεφάλαιο 2 («Ειδικές διατάξεις σχετικά με την κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφάλειας»), τμήμα 1 («Κοινές διατάξεις»), του τίτλου V της ΣΕΕ. Ενώ το άρθρο 23 ΣΕΕ ορίζει τους στόχους της ΚΕΠΠΑ, το άρθρο 24 ΣΕΕ καθορίζει το πεδίο της ΚΕΠΠΑ, το βασικό θεσμικό της πλαίσιο και τις κατευθυντήριες αρχές.

55. Ειδικότερα, το άρθρο 24, παράγραφος 1, ΣΕΕ αρχίζει με τον ορισμό του πεδίου της ΚΕΠΠΑ: καλύπτει «όλους τους τομείς της εξωτερικής πολιτικής και το σύνολο των ζητημάτων που αφορούν την ασφάλεια της Ένωσης». Στη συνέχεια, καθορίζει το βασικό θεσμικό πλαίσιο, καθιστώντας σαφές ότι η ΚΕΠΠΑ «διέπεται από ειδικούς κανόνες και διαδικασίες», και περιγράφει τους βασικούς ρόλους που διαδραματίζουν σε αυτόν τον τομέα το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, το Συμβούλιο και ο Ύπατος Εκπρόσωπος. Τέλος, το άρθρο 24, παράγραφος 1, ΣΕΕ ορίζει ότι, με την επιφύλαξη ορισμένων εξαιρέσεων, το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης «δεν έχει δικαιοδοσία όσον αφορά τις εν λόγω διατάξεις».

35 — Βλ., συναφώς, αποφάσεις Segi κ.λπ. κατά Συμβουλίου (C-355/04 P, EU:C:2007:116, σκέψη 53), και Gestoras Pro Amnistía κ.λπ. κατά Συμβουλίου (C-354/04 P, EU:C:2007:115, σκέψη 53).

36 — Απόφαση Elitaliana κατά Eulex Kosovo (C-439/13 P, EU:C:2015:75, σκέψεις 41 έως 50).

37 — Απόφαση Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου (C-658/11, EU:C:2014:2025, σκέψεις 69 έως 74).

38 — Άρθρο 40 ΣΕΕ.

39 — Βλ., συναφώς και κατ' αναλογία, αποφάσεις Segi κ.λπ. κατά Συμβουλίου (C-355/04 P, EU:C:2007:116), και Gestoras Pro Amnistía κ.λπ. κατά Συμβουλίου (C-354/04 P, EU:C:2007:115).

56. Κατά συνέπεια, όταν διαβάζεται σε αυτό το πλαίσιο, ο όρος «οι εν λόγω διατάξεις» δεν μπορεί παρά να αναφέρεται σε όλες τις διατάξεις που περιέχονται στη ΣΕΕ για την ΚΕΠΠΑ: δηλαδή στο σύνολο του κεφαλαίου 2 του τίτλου V της ΣΕΕ. Η ερμηνεία αυτή επιβεβαιώνεται από το γράμμα του άρθρου 275 ΣΛΕΕ, το οποίο ρητώς αποκλείει τη δικαιοδοσία του Δικαστηρίου όσον αφορά τις διατάξεις σχετικά με την ΚΕΠΠΑ.

57. Επομένως, ούτε γραμματική ούτε συστηματική ερμηνεία των σχετικών διατάξεων της Συνθήκης στηρίζει τα επιχειρήματα της αναιρεσείουσας και της Επιτροπής με τα οποία προτείνεται διάκριση μεταξύ των διαφόρων κατηγοριών των πράξεων ΚΕΠΠΑ ανάλογα με τη φύση και το περιεχόμενό τους.

58. Ειδικότερα, όσον αφορά τα επιχειρήματα της αναιρεσείουσας, παρατηρώ ότι το κεφάλαιο 2 του τίτλου V της ΣΕΕ περιλαμβάνει όχι μόνο διατάξεις όπως τα άρθρα 25 και 31 ΣΕΕ που αφορούν τη λήψη των κύριων αποφάσεων πολιτικής στον τομέα αυτόν από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και το Συμβούλιο, αλλά και διατάξεις που ρυθμίζουν την έκδοση, μέσω διαφόρων διαδικασιών, ποικίλων πράξεων (εκτελεστικού, επιχειρησιακού ή εφαρμοστικού χαρακτήρα) από άλλους φορείς: δηλαδή τον Ύπατο Εκπρόσωπο⁴⁰, τα κράτη μέλη⁴¹ και την ΕΠΑ⁴². Επιπλέον, η δικαιοδοσία του Δικαστηρίου πρέπει επίσης να θεωρείται ότι αποκλείεται όσον αφορά τις πράξεις ΚΕΠΠΑ που έχουν εκδοθεί από άλλο όργανο της Ένωσης, το οποίο έχει συσταθεί βάσει διατάξεων της ΚΕΠΠΑ και στο οποίο έχουν εκχωρηθεί ρυθμιστικές αρμοδιότητες από τα θεσμικά όργανα και τους φορείς που αναφέρει το κεφάλαιο 2 του τίτλου V της ΣΕΕ. Πράγματι, το άρθρο 275 ΣΛΕΕ προσθέτει ότι το Δικαστήριο δεν έχει δικαιοδοσία όσον αφορά τις «πράξεις που θεσπίζονται βάσει [των διατάξεων σχετικά με την ΚΕΠΠΑ]».

59. Εν πάση περιπτώσει, κατά την άποψή μου, οι περισσότερες από τις πράξεις που προβλέπονται στο κεφάλαιο 2 του τίτλου V της ΣΕΕ θα μπορούσαν να θεωρηθούν «διοικητικές», αν με αυτόν τον όρο νοείται ότι διέπουν τη συμπεριφορά της Ένωσης ή των εθνικών διοικητικών αρχών. Όπως προαναφέρθηκε, η Ένωση δεν διαθέτει εξουσία θεσπίσεως νομοθετικών πράξεων στον τομέα αυτόν και, επομένως, οι διατάξεις της ΚΕΠΠΑ αφορούν κατ' ανάγκην αυτά που οι εν λόγω διοικητικές αρχές μπορούν ή δεν μπορούν να πράξουν. Ως εκ της φύσεώς της, η ΚΕΠΠΑ είναι επιχειρησιακή πολιτική: μια πολιτική με την οποία η Ένωση επιδιώκει τους (υπό ευρεία έννοια) σκοπούς της μέσω ενός συνόλου (υπό ευρεία έννοια) πράξεων, κυρίως εκτελεστικού και πολιτικού χαρακτήρα. Πάντως, η ευρεία ερμηνεία της έννοιας της «διοικητικής πράξεως» που υποστηρίζει η αναιρεσείουσα θα μπορούσε να περιορίσει το πεδίο των εξαιρέσεων που προβλέπονται στα άρθρα 24, παράγραφος 1, ΣΕΕ και 275 ΣΛΕΕ, σε τέτοιο βαθμό που δύσκολα θα μπορούσε να συμβιβαστεί με την ευρεία διατύπωση των εν λόγω διατάξεων.

60. Όσον αφορά, ακολούθως, τα επιχειρήματα της Επιτροπής, πρέπει να αναφέρω ότι δεν θεωρώ πειστική την προτεινόμενη διάκριση μεταξύ πράξεων κυρίαρχης εξωτερικής πολιτικής (ή *actes de gouvernement*) και πράξεων εφαρμογής.

61. Κατ' αρχάς, ελλείπει οποιασδήποτε παραπομπής στις Συνθήκες ή στη σχετική νομολογία του Δικαστηρίου και ελλείπει λεπτομερούς εξηγήσεως από την Επιτροπή, δεν μου είναι απολύτως σαφές το πώς θα έπρεπε να βοηθούν αυτές οι δύο έννοιες. Πράγματι, ακόμη και όταν της ζητήθηκε να αναλύσει το θέμα αυτό κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, η Επιτροπή δυσκολεύθηκε να διατυπώσει κάποια κριτήρια ή αρχές που θα μπορούσαν να χρησιμοποιηθούν για τη διάκριση μεταξύ αυτών των δύο κατηγοριών πράξεων. Η Επιτροπή φάνηκε να βρέθηκε σε δυσκολία επίσης όταν της ζητήθηκε να δώσει συγκεκριμένα παραδείγματα πράξεων εφαρμογής που εκδόθηκαν σε πλαίσιο παρόμοιο με αυτό της παρούσας υποθέσεως και δεν περιλαμβάνουν κανένα πραγματικό στοιχείο εξωτερικής πολιτικής.

40 — Βλ., ειδικότερα, άρθρα 27 και 34, παράγραφος 4, ΣΕΕ.

41 — Βλ., ειδικότερα, άρθρα 24, παράγραφος 3, 28, παράγραφοι 2 έως 5, 32, 34 και 35 ΣΕΕ.

42 — Βλ. άρθρο 38 ΣΕΕ.

62. Ούτως εχόντων των πραγμάτων, πρέπει να σημειώσω ότι υπάρχουν διάφορες διατάξεις στο κεφάλαιο 2 του τίτλου V της ΣΕΕ που συνιστούν τη νομική βάση για την έκδοση πράξεων εφαρμογής⁴³. Έχω την εντύπωση ότι, δεδομένων της φύσεως και της λειτουργίας της ΚΕΠΠΑ⁴⁴, οι πράξεις αυτές συχνά μπορεί να είναι μεγάλης πολιτικής σημασίας και ευαισθησίας. Γενικότερα, ακόμη και όταν αφορούν πτυχές εκτελεστικού ή οργανωτικού χαρακτήρα, οι πράξεις εφαρμογής φαίνεται να αποτελούν αναπόσπαστο στοιχείο της δράσεως ΚΕΠΠΑ στο πλαίσιο της οποίας εκδόθηκαν. Θεωρώ ότι είναι δύσκολο να καθοριστεί το διοικητικό στοιχείο της πράξεως χωρίς να ληφθεί υπόψη ο επιδιωκόμενος στόχος εξωτερικής πολιτικής που αποτελεί το υπόβαθρό της.

63. Η Επιτροπή, πάντως, υποστηρίζει ότι ο αποκλεισμός από τη δικαιοδοσία του Δικαστηρίου μόνο των πράξεων κυρίαρχης εξωτερικής πολιτικής αντιστοιχεί στην πρόθεση των συντακτών των Συνθηκών. Παρά ταύτα, όπως σημειώνει το Συμβούλιο, η Επιτροπή δεν παρέχει κανένα στοιχείο που να ενισχύει την αιτιάσή της. Μάλιστα, οι προπαρασκευαστικές εργασίες της Συνθήκης της Λισσαβώνας δεν φαίνεται να στηρίζουν την περιοριστική ερμηνεία των άρθρων 24, παράγραφος 1, ΣΕΕ και 275 ΣΛΕΕ που προτείνεται από την Επιτροπή⁴⁵.

64. Κατά την άποψή μου, αν οι συντάκτες των Συνθηκών είχαν την πρόθεση να εισαγάγουν μια πιο περιορισμένης εκτάσεως εξαίρεση σχετικά με τη δικαιοδοσία του Δικαστηρίου —στην ουσία, περιορίζοντάς την στις πράξεις κυρίαρχης εξωτερικής πολιτικής— θα είχαν συντάξει τα άρθρα 24, παράγραφος 1, ΣΕΕ και 275 ΣΛΕΕ με διαφορετικό τρόπο. Πράγματι, η ευρεία διατύπωση των διατάξεων αυτών έρχεται σε πλήρη αντίθεση με την πιο περιορισμένη διατύπωση του άρθρου 276 ΣΛΕΕ, το οποίο προβλέπει εξαίρεση από τη δικαιοδοσία του Δικαστηρίου όσον αφορά τον χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης⁴⁶.

65. Στην παρούσα συγκυρία, νομίζω ότι πρέπει να εξεταστεί επίσης η εναλλακτική ερμηνεία των άρθρων 24, παράγραφος 1, ΣΕΕ και 275 ΣΛΕΕ που προτείνεται από την Επιτροπή. Η Επιτροπή υποστηρίζει ότι οι εν λόγω διατάξεις μπορεί να ερμηνευθούν ως περιορίζουσες τη δικαιοδοσία του Δικαστηρίου, όχι όσον αφορά πράξεις συγκεκριμένης φύσεως και συγκεκριμένου περιεχομένου, αλλά μόνο όσον αφορά ορισμένες αιτιάσεις που προβάλλονται ενώπιόν του. Με άλλα λόγια, απαγορεύουν στο Δικαστήριο να ερμηνεύει διατάξεις που αφορούν την ΚΕΠΠΑ, αλλά δεν το εμποδίζουν να ελέγχει τη νομιμότητα πράξεως της Ένωσης (περιλαμβανομένης της περιπτώσεως όπου η πράξη αυτή εκδόθηκε στο πλαίσιο της ΚΕΠΠΑ) όταν οι προβαλλόμενοι λόγοι ελλείψεως κύρους αφορούν διατάξεις εκτός ΚΕΠΠΑ.

66. Θεωρώ ότι ούτε αυτή η εναλλακτική ερμηνεία των άρθρων 24, παράγραφος 1, ΣΕΕ και 275 ΣΛΕΕ είναι πειστική. Πάλι, η Επιτροπή φαίνεται να παραβλέπει το ίδιο το γράμμα των διατάξεων αυτών και την ευρεία διατύπωσή τους. Όπως τονίστηκε πιο πάνω, το άρθρο 275 ΣΛΕΕ αποκλείει τη δικαιοδοσία του Δικαστηρίου όσον αφορά τις «πράξεις που θεσπίζονται βάσει [των διατάξεων σχετικά με την ΚΕΠΠΑ]». Κατά συνέπεια, εκτός αν συντρέχει μια από τις εξαιρέσεις που ρητώς προβλέπονται στις διατάξεις αυτές, το Δικαστήριο δεν διαθέτει εξουσία ερμηνείας ή ελέγχου του κύρους πράξεως που εκδόθηκε βάσει των διατάξεων της ΚΕΠΠΑ, ανεξαρτήτως των προβαλλομένων λόγων ελλείψεως κύρους. Επομένως, στο γράμμα των διατάξεων δεν διακρίνω κανένα έρεισμα για μια διάκριση με βάση τη φύση των αιτιάσεων, όπως προτείνει η Επιτροπή.

43 — Βλ., ειδικά, τις διατάξεις που προαναφέρθηκαν στις υποσημειώσεις 40 έως 42.

44 — Ανωτέρω, σημείο 59 των προτάσεών μου.

45 — Βλ., ειδικά, τα έγγραφα Convention documents CONV 734/03, *Articles on the Court of Justice and the High Court*, και CONV 689/1/03 REV1, *Supplementary report on the question of judicial control relating to the common foreign and security policy*. Τα έγγραφα αυτά αφορούν τον σχεδιασμό του άρθρου III-282 του σχεδίου Συνθήκης για τη θέσπιση Συντάγματος της Ευρώπης, το οποίο στην ουσία αντιστοιχεί με το νυν άρθρο 275 ΣΛΕΕ. Για το θέμα αυτό, βλ. γνώμη της γενικής εισαγγελέως J. Kokott στη διαδικασία για τη γνωμοδότηση 2/13 (ΕΥ:C:2014:2475, σημείο 90).

46 — Η διάταξη αυτή έχει ως εξής: «Κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων του ως προς τις διατάξεις [...] σχετικά με τον χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης, το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης δεν είναι αρμόδιο να ελέγχει το κύρος ή την αναλογικότητα επιχειρησιακών δράσεων της αστυνομίας ή άλλων υπηρεσιών επιβολής του νόμου ενός κράτους μέλους, ούτε να αποφαινεται για την άσκηση των ευθυνών που φέρουν τα κράτη μέλη για την τήρηση της δημόσιας τάξης και τη διαφύλαξη της εσωτερικής ασφάλειας» (η υπογράμμιση δική μου).

67. Τούτο όμως δεν σημαίνει ότι το κύρος των πράξεων ΚΕΠΠΑ δεν μπορεί ποτέ να ελεγχθεί όταν αυτές αντιβαίνουν σε κανόνες εκτός της ΚΕΠΠΑ. Πράγματι, το Δικαστήριο είναι αρμόδιο για την εξακρίβωση της τηρήσεως της ρήτρας μη επικάλυψης που προβλέπεται στο άρθρο 40 ΣΕΕ⁴⁷.

68. Πριν τεθεί σε ισχύ η Συνθήκη της Λισσαβώνας, το Δικαστήριο είχε κατ' επανάληψη κρίνει ότι το πρώην άρθρο 47 ΣΕΕ χορηγούσε στον κοινοτικό δικαστή την εξουσία να διασφαλίζει ότι οι πράξεις που θεσπίζονται στο πλαίσιο της ΚΕΠΠΑ δεν θίγουν τις αρμοδιότητες που ανατίθενται στην Κοινότητα από τη Συνθήκη ΕΚ⁴⁸. Με τη Συνθήκη της Λισσαβώνας, η διάταξη αυτή καταργήθηκε και, στην ουσία, αντικαταστάθηκε με το άρθρο 40 ΣΕΕ. Παρά τις μη ασήμαντες τροποποιήσεις που έγιναν στη διάταξη αυτή, νομίζω ότι ο πυρήνας αυτής της νομολογίας εξακολουθεί να ισχύει⁴⁹: το Δικαστήριο δύναται να ελέγχει αν οι πράξεις ΚΕΠΠΑ έπρεπε να εκδοθούν βάσει διατάξεων των Συνθηκών που αφορούν άλλες πολιτικές. Κατά συνέπεια, το Δικαστήριο οφείλει να εξετάσει το «κέντρο βάρους» της πράξεως προκειμένου να προσδιοριστεί η κατάλληλη νομική βάση μιας πράξεως η οποία εκδόθηκε στο πλαίσιο της ΚΕΠΠΑ, αλλά φέρεται ότι έπρεπε να εκδοθεί βάσει ουσιαστικής διατάξεως εκτός ΚΕΠΠΑ⁵⁰.

69. Επιπλέον, με κίνδυνο να περιοριστούν σοβαρά το πεδίο εφαρμογής και η σημασία του άρθρου 40 ΣΕΕ, θεωρώ ότι το Δικαστήριο πρέπει επίσης να είναι αρμόδιο να εξακριβώσει ότι μια πράξη ΚΕΠΠΑ δεν τροποποιεί υπορρήτως πράξη που εκδόθηκε βάσει διατάξεων εκτός ΚΕΠΠΑ. Σε αυτή την περίπτωση, είναι σαφές ότι θα επηρεάζονταν η εφαρμογή των διαδικασιών και το εύρος των εξουσιών των θεσμικών οργάνων που προβλέπονται στις Συνθήκες για την άσκηση άλλων αρμοδιοτήτων της Ένωσης⁵¹.

70. Συναφώς, υπενθυμίζω ότι το Δικαστήριο, μέχρι στιγμής, δεν έχει λάβει οριστική θέση ως προς το αν μια πράξη της Ένωσης μπορεί να έχει διττή ή πολλαπλή ουσιαστική νομική βάση, συνδυάζοντας διατάξεις της ΚΕΠΠΑ και διατάξεις εκτός ΚΕΠΠΑ⁵². Κατά την άποψή μου, τουλάχιστον στις περισσότερες περιπτώσεις, μια διάταξη της ΚΕΠΠΑ και μια διάταξη εκτός ΚΕΠΠΑ δεν είναι συμβατές, δεδομένου ότι οι διαδικασίες που προβλέπονται για την έκδοσή τους είναι πολύ διαφορετικές για να συνδυαστούν. Υπό τις περιστάσεις αυτές, μια πράξη ΚΕΠΠΑ, η οποία περιλαμβάνει στοιχεία εκτός ΚΕΠΠΑ που δεν είναι δευτερεύοντα σε σχέση με το κύριο στοιχείο ΚΕΠΠΑ, ή η οποία μπορεί να παραγάγει αποτελέσματα σε άλλους τομείς του δικαίου της Ένωσης που δεν είναι απλώς παρεμπίπτοντα, είναι παράνομη, δεδομένου ότι αντ' αυτής έπρεπε να εκδοθούν δύο χωριστές πράξεις.

47 — Η διάταξη αυτή έχει ως εξής: «Η εφαρμογή της [ΚΕΠΠΑ] δεν επηρεάζει την εφαρμογή των διαδικασιών και το αντίστοιχο εύρος των αρμοδιοτήτων των θεσμικών οργάνων που προβλέπονται στις Συνθήκες για την άσκηση των αρμοδιοτήτων της Ένωσης, τις οποίες αναφέρουν τα άρθρα 3 έως 6 της [ΣΛΕΕ]. Ομοίως, η εφαρμογή των πολιτικών που αναφέρουν τα άρθρα αυτά δεν επηρεάζει την εφαρμογή των διαδικασιών και το αντίστοιχο εύρος των αρμοδιοτήτων των θεσμικών οργάνων που προβλέπονται στις Συνθήκες για την άσκηση των αρμοδιοτήτων της Ένωσης βάσει του [κεφαλαίου που αφορά την ΚΕΠΠΑ]».

48 — Βλ. απόφαση Επιτροπή κατά Συμβουλίου («ECOWAS») (C-91/05, EU:C:2008:288, σκέψη 33 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

49 — Αντιστρόφως, είναι αμφίβολο αν παραμένει ορθό το τεκμήριο ότι οι διατάξεις εκτός ΚΕΠΠΑ πρέπει εν γένει να υπερισχύουν σε περίπτωση συγκρούσεως με διατάξεις της ΚΕΠΠΑ. Πάντως, τούτο δεν ασκεί επιρροή εν προκειμένω.

50 — Χωρίς αμφιβολία, το Δικαστήριο έχει πλέον εξουσία να ασκεί έλεγχο επίσης στην αντίστροφη περίπτωση: αν πράξη που εκδόθηκε στο πλαίσιο πολιτικής εκτός ΚΕΠΠΑ έπρεπε να εκδοθεί βάσει διατάξεως της ΚΕΠΠΑ.

51 — Τούτο θα ίσχυε ειδικά αν η Ένωση, κατά παράβαση της απαγορεύσεως που προβλέπεται στα άρθρα 24, παράγραφος 1, και 31, παράγραφος 1, ΣΕΕ, εξέδιδε πράξεις οι οποίες, λόγω των αποτελεσμάτων τους, είναι στην ουσία νομοθετικού χαρακτήρα και μπορούν να επηρεάσουν άλλες πολιτικές της Ένωσης.

52 — Αυτό το ζήτημα έχει ανακύψει στην υπόθεση C-263/14, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου, η οποία επί του παρόντος εκκρεμεί.

71. Κατά συνέπεια, το άρθρο 40 ΣΕΕ, ορθώς ερμηνευόμενο, παρέχει στο Δικαστήριο τη δυνατότητα να ελέγχει *ορισμένες* αιτιάσεις ελλείψεως κύρους μιας πράξεως ΚΕΠΠΑ, λόγω ενδεχόμενης συγκρούσεως με πράξεις ή διατάξεις εκτός ΚΕΠΠΑ⁵³. Πάντως, δεν μπορεί να παραβλεφθεί ο γενικός κανόνας ότι, εκτός από τις περιπτώσεις όπου τούτο ρητώς επιτρέπεται, το Δικαστήριο δεν έχει δικαιοδοσία στον τομέα της ΚΕΠΠΑ. Δεν θεωρώ ότι τα άρθρα 24, παράγραφος 1, ΣΕΕ και 275 ΣΛΕΕ μπορούν να ερμηνευθούν κατά τέτοιον τρόπο ώστε να επιτρέπεται να εξεταστεί από το Δικαστήριο οποιαδήποτε αιτίαση περί παραβάσεως διατάξεως εκτός ΚΕΠΠΑ από πράξη ΚΕΠΠΑ.

72. Εν κατακλείδι, δεν βρίσκω έρεισμα στις Συνθήκες για την εισαγωγή διακρίσεως μεταξύ των διαφόρων κατηγοριών των πράξεων ΚΕΠΠΑ, με βάση το αν, ανάλογα με τη φύση ή το περιεχόμενό τους, εμπίπτουν στη δικαιοδοσία του Δικαστηρίου. Ούτε βλέπω κάποια βάση στο επιχείρημα ότι οι πράξεις της ΚΕΠΠΑ μπορούν να ελέγχονται από το Δικαστήριο κάθε φορά που θα μπορούσε να υπάρχει παραβάση διατάξεως εκτός ΚΕΠΠΑ.

γ) Δεύτερο σκέλος: σχετικά με την έννοια των «περιοριστικών μέτρων»

73. Με το δεύτερο σκέλος του δευτέρου λόγου αναιρέσεως τίθεται ένα άλλο σημαντικό ζήτημα, το οποίο αφορά την έννοια των «περιοριστικών μέτρων» του άρθρου 275 ΣΛΕΕ.

74. Κατά την άποψή μου, η έννοια των «περιοριστικών μέτρων», μολονότι ουδαμού ορίζεται ρητώς στις Συνθήκες, δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι, όπως διατείνεται η αναιρεσείουσα, καλύπτει όλες τις πράξεις της Ένωσης που θίγουν τα συμφέροντα ιδιωτών. Από γραμματική, συστηματική και ιστορική ερμηνεία του άρθρου 275 ΣΛΕΕ όντως προκύπτει ότι η έννοια αυτή έχει πιο περιορισμένο πεδίο.

75. Ο όρος «περιοριστικά μέτρα» απαντά επίσης στο άρθρο 215 ΣΛΕΕ, το οποίο, στην παράγραφο του 2, αναφέρει ακριβώς ότι τέτοια μέτρα λαμβάνονται «έναντι φυσικών ή νομικών προσώπων, ομάδων ή μη κρατικών οντοτήτων». Είναι σημαντικό ότι τόσο το άρθρο 215 ΣΛΕΕ όσο και το άρθρο 275 ΣΛΕΕ αναφέρονται σε αποφάσεις της Ένωσης που εκδίδονται βάσει των κανόνων της ΚΕΠΠΑ. Οι δύο διατάξεις προφανώς αναφέρονται στην ίδια κατηγορία μέτρων.

76. Τα μέτρα αυτά, όπως όλα δείχνουν, είναι οι κοινώς λεγόμενες «κυρώσεις». Πρόκειται για μέσα που ανήκουν στον τομέα της εξωτερικής δράσεως της Ένωσης, τα οποία λαμβάνονται ως αντίδραση στη συμπεριφορά χώρας, οντότητας ή ατόμου που η Ένωση θεωρεί παράνομη. Τούτο μπορεί να συμβαίνει, επί παραδείγματι, σε περίπτωση παραβάσεως διεθνούς συμφωνίας στην οποία η Ένωση είναι συμβαλλόμενο μέρος ή σε περίπτωση παραβάσεως εθιμικών κανόνων του δημοσίου διεθνούς δικαίου. Το ίδιο μπορεί να ισχύει σε περίπτωση συμπεριφοράς που απειλεί τη διεθνή ειρήνη ή ασφάλεια. Τα τελευταία χρόνια, έχουν επιβληθεί κυρώσεις, μεταξύ άλλων, σε χώρες που ευθύνονται για επανειλημμένες προσβολές θεμελιωδών δικαιωμάτων, ή σε οντότητες και άτομα που συνδέονται με τρομοκρατικές οργανώσεις.

77. Η φύση των μέτρων αυτών συγγενεύει με εκείνη της ποινής: περιορίζουν την άσκηση ορισμένων δικαιωμάτων τα οποία άλλως θα απολάμβανε εκείνος κατά του οποίου στρέφονται. Σκοπός τους είναι πρωτίστως να παρακινήσουν ή να αναγκάσουν τον επιδεικνύοντα την επιλήψιμη συμπεριφορά να παύσει ή να μεταβάλει τη συμπεριφορά αυτή⁵⁴.

78. Στο πλαίσιο αυτό, η έννοια των «περιοριστικών μέτρων» είναι σχετικά ευρεία: περιλαμβάνει χρηματοοικονομικές κυρώσεις (όπως δέσμευση περιουσιακών στοιχείων ή περιορισμούς στις επενδύσεις), ταξιδιωτικά μέτρα (μεταξύ άλλων, απαγορεύσεις διελεύσεως ή εισόδου), εμπορικά μέτρα (όπως γενικό εμπάργκο, περιορισμούς στην εισαγωγή ή εξαγωγή ορισμένων αγαθών ή υπηρεσιών,

53 — Πάντως, όπως η Επιτροπή αναφέρει με τις γραπτές παρατηρήσεις της, το άρθρο 40 ΣΕΕ δεν έχει εφαρμογή εν προκειμένω. Εξάλλου, ούτε η αναιρεσείουσα επικαλέστηκε τη διάταξη αυτή.

54 — Βλ., συναφώς, απόφαση *National Iranian Oil Company* κατά Συμβουλίου, C-440/14 P, EU:C:2016:128, σκέψη 82.

αναστολή ή καταγγελία εμπορικών συμφωνιών ή προγραμμάτων ενισχύσεως) και διπλωματικά μέτρα (π.χ. διακοπή διπλωματικών σχέσεων)⁵⁵. Πάντως, η έννοια αυτή δεν μπορεί να διευρυνθεί ακόμη περαιτέρω, όπως υποστηρίζει η αναιρεσείουσα, ώστε να καλύπτει πράξεις της Ένωσης που δεν έχουν τα χαρακτηριστικά «κυρώσεως», ούτε σκοπεύουν να παρακινήσουν ή να επιβάλουν τη συμμόρφωση με κανόνα ή αρχή που φέρεται ότι παραβιάστηκε.

79. Η θέσπιση των νέων διατάξεων των Συνθηκών επιβεβαιώνει την ερμηνεία αυτή. Με την υπαγωγή των «περιοριστικών μέτρων» στις δεκτικές δικαστικού ελέγχου πράξεις του άρθρου 275 ΣΛΕΕ, οι συντάκτες της Συνθήκης της Λισσαβώνας αποσκοπούσαν στη θεραπεία μιας ανωμαλίας του παλαιού καθεστώτος, το οποίο επέτρεπε τον δικαστικό έλεγχο των κυρώσεων της Ένωσης που, αφότου είχαν αποφασιστεί στο πλαίσιο της ΚΕΠΠΑ, τίθενταν σε εφαρμογή μέσω κοινοτικών μέτρων⁵⁶, αλλά όχι των κυρώσεων που αποφασίζονταν και εκτελούνταν μόνο μέσω πράξεων της ΚΕΠΠΑ⁵⁷. Κατά συνέπεια, υπό τις ισχύουσες Συνθήκες, το Δικαστήριο έχει δικαιοδοσία να ελέγχει τη νομιμότητα όλων των κυρώσεων της Ένωσης που αποφασίζονται στο πλαίσιο της ΚΕΠΠΑ και στρέφονται κατά φυσικών ή νομικών προσώπων, ανεξάρτητα από τον τρόπο εφαρμογής τους. Οι κυρώσεις που εφαρμόζονται μέσω πράξεων ΚΕΠΠΑ επιδέχονται δικαστικό έλεγχο μόνον υπό τις προϋποθέσεις του άρθρου 275 ΣΛΕΕ, ενώ οι κυρώσεις που εφαρμόζονται μέσω πράξεων εκτός ΚΕΠΠΑ υπόκεινται στον καθιερωμένο έλεγχο νομιμότητας με βάση τους συνήθεις κανόνες περί της δικαιοδοσίας του Δικαστηρίου.

80. Κατά συνέπεια, το άρθρο 275 ΣΛΕΕ δεν έχει σκοπό να επιτρέψει τον δικαστικό έλεγχο όλων των πράξεων ΚΕΠΠΑ που μπορεί να έχουν περιοριστικά αποτελέσματα σε ιδιώτες, αλλά μόνο των «κυρώσεων» κατά ιδιωτών οι οποίες αποφασίζονται και εφαρμόζονται στο πλαίσιο της ΚΕΠΠΑ.

81. Πέραν αυτού, η αναιρεσείουσα δεν μπορεί να βρει στήριγμα για τις αιτιάσεις της στην απόφαση του Γενικού Δικαστηρίου στην υπόθεση *Sogelma*. Όπως ορθώς έκρινε το Γενικό Δικαστήριο στις σκέψεις 36 έως 38 της αναιρεσιβαλλόμενης διατάξεως, η πράξη την οποία το εν λόγω δικαστήριο έκρινε δεκτική δικαστικού ελέγχου στην υπόθεση *Sogelma* ήταν πράξη που είχε εκδοθεί από οργανισμό της Ένωσης, ο οποίος είχε ιδρυθεί στο πλαίσιο του τότε κοινοτικού πυλώνα⁵⁸, και όχι στο πλαίσιο του τότε δεύτερου πυλώνα. Συνεπώς, το Γενικό Δικαστήριο προέβη σε (εκτενή, αλλά, κατά τη άποψή μου, ορθή) ερμηνεία του πρώην άρθρου 230 ΕΚ, το οποίο παρείχε στα κοινοτικά δικαστήρια γενική αρμοδιότητα να ελέγχουν το κύρος των κοινοτικών πράξεων που αποσκοπούσαν στην παραγωγή εννόμων αποτελεσμάτων. Στην παρούσα υπόθεση, εφόσον η ΕΥΡΜ έχει συσταθεί και λειτουργεί στον τομέα της ΚΕΠΠΑ, τα επιχειρήματα της αναιρεσείουσας θα οδηγούσαν σε *contra legem* ερμηνεία των νυν άρθρων 24, παράγραφος 1, ΣΕΕ και 275 ΣΛΕΕ.

δ) Η υπό εξέταση υπόθεση

82. Υπό το πρίσμα όσων ανέπτυξα ανωτέρω, θεωρώ ότι επίσης ο δεύτερος λόγος αναιρέσεως είναι αβάσιμος.

55 — Για λεπτομερέστερη επισκόπηση, βλ. Beaucillon, C., *Les mesures restrictives de l'Union européenne*, Bruylant, Βρυξέλλες, 2013, σ. 25 και 26.

56 — Τα εν λόγω μέτρα βασίζονταν στο τότε άρθρο 301 ΕΚ (νυν άρθρο 215 ΣΛΕΕ) και, όταν στρέφονταν κατά ιδιωτών, στο τότε άρθρο 308 ΕΚ (νυν άρθρο 352 ΣΛΕΕ). Όσον αφορά τη δικαιοδοσία του Δικαστηρίου σχετικά με τα μέτρα αυτά: βλ. απόφαση *Kadi* και *Al Barakaat International Foundation* κατά Συμβουλίου και Επιτροπής (C-402/05 P και C-415/05 P, EU:C:2008:461).

57 — Βλ. τα Convention documents CONV 734/03 (σ. 27 και 28) και CONV 689/1/03 REV1 (σ. 3, 5 και 6) που προαναφέρθηκαν στην υποσημείωση 45.

58 — Ο οργανισμός αυτός ήταν η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία για την Ανασυγκρότηση (EAR), που συστάθηκε με τον κανονισμό (ΕΚ) 2454/1999 του Συμβουλίου, της 15ης Νοεμβρίου 1999, για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) 1628/96 σχετικά με τη βοήθεια στη Βοσνία-Ερζεγοβίνη, στην Κροατία, στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γιουγκοσλαβίας και στην πρώην Γιουγκοσλαβική Δημοκρατία της Μακεδονίας και για τη δημιουργία της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας για την Ανασυγκρότηση (ΕΕ 1999, L 299, σ. 1).

83. Κατά πρώτον, δεν χωρεί αμφιβολία ως προς το ότι οι επίμαχες αποφάσεις εμπίπτουν πλήρως στην έννοια των πράξεων που εκδίδονται βάσει των διατάξεων που αφορούν την ΚΕΠΠΑ, κατά την έννοια των άρθρων 24 ΣΕΕ και 275 ΣΛΕΕ. Με τις αποφάσεις αυτές, ο Αρχηγός αποστολής της EUPM άσκησε τις εξουσίες που του ανατέθηκαν με την απόφαση 2009/906/ΚΕΠΠΑ, πράξη που εκδόθηκε δυνάμει του άρθρου 43, παράγραφος 2, ΣΕΕ.

84. Εξήγησα ανωτέρω για ποιον λόγο θεωρώ αβάσιμα τα επιχειρήματα ότι ο αποκλεισμός των πράξεων της ΚΕΠΠΑ από τη δικαιοδοσία του Δικαστηρίου δεν καταλαμβάνει διοικητικές πράξεις ή πράξεις εφαρμογής, ακόμη και αν βασίζονται σε διατάξεις της ΚΕΠΠΑ. Κατά συνέπεια, οι επίμαχες αποφάσεις δεν αποτελούν πράξεις που, λόγω της φύσεως ή του περιεχομένου τους, εμπίπτουν στη δικαιοδοσία του Δικαστηρίου.

85. Εν πάση περιπτώσει, ακόμη και αν το Δικαστήριο δεχθεί τα επιχειρήματα της αναιρεσείουσας και της Επιτροπής, δεν νομίζω ότι οι επίμαχες αποφάσεις θα μπορούσαν να θεωρηθούν απλώς και μόνο διοικητικές πράξεις ή πράξεις εφαρμογής. Όπως σημειώνουν το Συμβούλιο και η Επιτροπή, η απόφαση που έλαβε ο Αρχηγός αποστολής της EUPM να καλύψει μια θέση εισαγγελέα σε περιφερειακό γραφείο της αποστολής, αντί να διατηρήσει έναν νομικό σύμβουλο στο αρχηγείο, είναι επιχειρησιακή απόφαση και δεν αφορά ένα αμιγώς διοικητικό ζήτημα. Η απόφαση αυτή έχει, πράγματι, σημαντικές συνέπειες για τον τρόπο με τον οποίο η EUPM εκτελεί τα καθήκοντά της και για την αποτελεσματικότητα της δράσεώς της. Επομένως, το διοικητικό στοιχείο των επίμαχων αποφάσεων (η κατανομή του ανθρώπινου δυναμικού) είναι δευτερεύον σε σχέση με το κύριο στοιχείο εξωτερικής πολιτικής, το οποίο αφορά την αναδιοργάνωση των επιχειρήσεων της EUPM σε επίπεδο θεάτρου επιχειρήσεων. Στο πλαίσιο αυτό, ίσως δεν είναι περιττό να σημειωθεί ότι, στην ουσία, η νομική ή οικονομική κατάσταση της αναιρεσείουσας δεν μεταβλήθηκε από την απόφαση μετακινήσεώς της στο περιφερειακό γραφείο της Μπάνια Λούκα. Ειδικότερα, από την απόφαση αυτή δεν επηρεάστηκαν ούτε η επαγγελματική της βαθμίδα, ούτε οι αποδοχές της. Ακόμη περισσότερο, η αναιρεσείουσα είχε ρητώς συμφωνήσει να υπηρετήσει στην EUPM σε άλλη θέση από εκείνη την οποία είχε ζητήσει κατά την υποβολή της επίσημης αιτήσεώς της για απόσπαση⁵⁹.

86. Με την αίτηση αναίρεσας, η αναιρεσείουσα υποστηρίζει όμως ότι τα πραγματικά κίνητρα πίσω από τη μετακίνησή της δεν ήταν επιχειρησιακού, αλλά πειθαρχικού χαρακτήρα. Είναι σαφές ότι, αν οι επίμαχες αποφάσεις θεωρηθούν το αποτέλεσμα πειθαρχικής ενέργειας, η νομιμότητά τους θα μπορεί να τεθεί υπό αμφισβήτηση, δεδομένου ότι ο Αρχηγός αποστολής δεν έχει πειθαρχική εξουσία επί του αποσπασμένου προσωπικού⁶⁰. Πάντως, η φερόμενη αναρμοδιότητα του Αρχηγού αποστολής για την έκδοση των επίμαχων αποφάσεων συνιστά απλώς λόγο ακυρώσεως⁶¹, ο οποίος μπορεί να προβληθεί ενώπιον του δικαστηρίου που είναι αρμόδιο για τον έλεγχο των αποφάσεων αυτών. Με άλλα λόγια, απλώς και μόνο το γεγονός ότι το όργανο που εξέδωσε τις επίμαχες αποφάσεις ενδέχεται να ήταν αναρμόδιο να τις εκδώσει δεν μπορεί να δικαιολογήσει την απονομή δικαιοδοσίας στο Δικαστήριο, σε αντίθεση με το γράμμα των Συνθηκών.

87. Κατά δεύτερον, ουδεμία από τις δύο ειδικές εξαιρέσεις από την αρχή ότι οι πράξεις της ΚΕΠΠΑ αποκλείονται από τη δικαιοδοσία του Δικαστηρίου φαίνεται να ισχύει όσον αφορά τις επίμαχες αποφάσεις. Πρώτον, ουδείς διάδικος υποστήριξε —για να χρησιμοποιήσω την ορολογία του άρθρου 40 ΣΕΕ— ότι οι αποφάσεις αυτές μπορούν να επηρεάσουν την εφαρμογή των διαδικασιών και

59 — Βλ. έντυπο αιτήσεως με τίτλο «European Union Police Mission (EUPM)», που η Η υπέγραψε στις 10 Νοεμβρίου 2008. Βλ., επίσης, άρθρο 2.6 («Μετακινήσεις») του κεφαλαίου VI («Διαχείριση προσωπικού») των Τυποποιημένων Διαδικασιών Λειτουργίας, στο οποίο εκτίθεται ότι «από τα μέλη του διεθνούς αποσπασμένου προσωπικού της EUPM απαιτείται να παραμένουν στις θέσεις τους για την κανονική θητεία τους διάρκειας ενός έτους. Αν όμως συντρέχουν ειδικοί επιχειρησιακοί, προσωπικοί και/ή ιατρικοί λόγοι, τα μέλη του προσωπικού μπορούν να μετακινηθούν σε άλλη θέση εντός της EUPM με απόφαση του [Αρχηγού αποστολής]».

60 — Βλ. άρθρο 6, παράγραφος 5, της αποφάσεως 2009/906/ΚΕΠΠΑ.

61 — Βλ. άρθρο 263 ΣΛΕΕ.

το αντίστοιχο εύρος των αρμοδιοτήτων των θεσμικών οργάνων που προβλέπονται για την άσκηση των αρμοδιοτήτων της Ένωσης εκτός ΚΕΠΠΑ. Δεύτερον και σημαντικότερον, η απόφαση για τη μετακίνηση του προσωπικού μιας αποστολής δεν μπορεί να θεωρηθεί «περιοριστικό μέτρο» κατά την έννοια του άρθρου 275 ΣΛΕΕ.

88. Κατά συνέπεια, ο δεύτερος λόγος αναιρέσεως πρέπει να απορριφθεί.

VI – Συνέπειες της εκτιμήσεως

89. Λαμβανομένων υπόψη των ανωτέρω, το Γενικό Δικαστήριο ορθώς έκρινε ότι δεν είχε δικαιοδοσία να ελέγξει το κύρος των επίμαχων αποφάσεων και, ως εκ τούτου, ότι απόκειται στα εθνικά δικαστήρια του κράτους μέλους προελεύσεως (Ιταλία) να εξετάσουν τη νομιμότητα των επίμαχων αποφάσεων και να αποφανθούν επί του σχετικού αιτήματος αποζημιώσεως⁶². Επομένως, η προσφυγή ήταν απορριπτέα.

90. Τούτου λεχθέντος, δεν μπορεί να αποκλειστεί το ενδεχόμενο τα αρμόδια εθνικά δικαστήρια να έχουν αμφιβολίες ως προς την έκταση του ελέγχου τους επί των επίμαχων αποφάσεων, καθώς και ως προς τις πιθανές συνέπειες του ελέγχου αυτού.

91. Σε αυτή την περίπτωση, θα ήθελα να υπενθυμίσω στα εν λόγω δικαστήρια ότι έχουν την ελευθερία —και ενίοτε την υποχρέωση— να υποβάλουν αίτηση προδικαστικής αποφάσεως στο Δικαστήριο δυνάμει του άρθρου 267 ΣΛΕΕ. Με αυτόν τον τρόπο, το Δικαστήριο ενδέχεται να μπορέσει να βοηθήσει τα εν λόγω δικαστήρια για τη λύση της ενώπιόν τους διαφοράς, παραμένοντας εντός των ορίων των άρθρων 24, παράγραφος 1, ΣΕΕ και 275 ΣΛΕΕ. Κατά τη άποψή μου, τέτοιες αιτήσεις προδικαστικής αποφάσεως πρέπει να είναι ευπρόσδεκτες, επειδή συνεπάγονται δύο αμέσως διακριτά πλεονεκτήματα. Πρώτον, θα παρείχαν στο Δικαστήριο τη δυνατότητα να καθορίσει, στο πλαίσιο της διαδικασίας για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως, αν έχει δικαιοδοσία να ερμηνεύσει την προσβαλλόμενη ενώπιον του εθνικού δικαστηρίου πράξη ή τις σχετικές διατάξεις της ΚΕΠΠΑ που επικαλείται η προσφεύγουσα⁶³. Πράγματι, ενδέχεται να μην είναι σαφές για το εθνικό δικαστήριο αν η επίμαχη στην κύρια δίκη πράξη ή οι επίμαχες διατάξεις της Ένωσης αποκλείονται από τη δικαιοδοσία του Δικαστηρίου βάσει του γενικού κανόνα των άρθρων 24, παράγραφος 1, ΣΕΕ και 275 ΣΛΕΕ ή, αντιστρόφως, εμπίπτουν σε μία από τις εξαιρέσεις του εν λόγω κανόνα (επί παραδείγματι, επειδή έχει εφαρμογή το άρθρο 40 ΣΕΕ). Δεύτερον και σημαντικότερον, θα παρεχόταν στο Δικαστήριο η δυνατότητα να ερμηνεύσει οριζόντιου χαρακτήρα διατάξεις της Ένωσης (ουσιαστικές ή δικονομικές)⁶⁴ ή γενικές αρχές του δικαίου της Ένωσης (όπως η αρχή της καλόπιστης συνεργασίας ή του καθήκοντος αρωγής)⁶⁵ που ενδέχεται να έχουν εφαρμογή επίσης στην υπόθεση της κύριας δίκης⁶⁶. Ειδικότερα, το Δικαστήριο θα μπορούσε να διευκρινίσει τα όρια της εθνικής δικονομικής αυτονομίας, εξηγώντας τις έννομες συνέπειες που απορρέουν από την υποχρέωση του εθνικού δικαστηρίου να παρέχει, σύμφωνα με το άρθρο 19, παράγραφος 1, ΣΕΕ, τα ένδικα βοηθήματα και μέσα που είναι αναγκαία για τη διασφάλιση της πραγματικής δικαστικής προστασίας των ιδιωτών.

62 — Το συμπέρασμα αυτό συνάδει επίσης με την αρχή που αποτελεί το υπόβαθρο του άρθρου 8, παράγραφος 2, της αποφάσεως 2009/906/ΚΕΠΠΑ, το οποίο, κατά το μέρος που ενδιαφέρει εν προκειμένω, ορίζει ότι «[τ]ο κράτος ή το όργανο της ΕΕ που έχει αποσπάσει μέλος του προσωπικού φέρει την ευθύνη να απαντά σε τυχόν αξιώσεις συνδεδεμένες με την απόσπαση τις οποίες προβάλλει το μέλος του προσωπικού ή οι οποίες το αφορούν».

63 — Βλ., κατ' αναλογία, αποφάσεις Segi κ.λπ. κατά Συμβουλίου (C-355/04 P, EU:C:2007:116), και Gestoras Pro Amnistía κ.λπ. κατά Συμβουλίου (C-354/04 P, EU:C:2007:115).

64 — Μεταξύ των οποίων, κυρίως, ο Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

65 — Βλ. προτάσεις του γενικού εισαγγελέα N. Jääskinen στην υπόθεση Elitaliana κατά Eulex Kosovo (C-439/13 P, EU:C:2015:341, σημείο 28).

66 — Βλ., κατ' αναλογία, απόφαση Pupino (C-105/03, EU:C:2005:386).

92. Εν πάση περιπτώσει, για να εξετάσω μία από τις επικρίσεις που το Συμβούλιο διατύπωσε κατά της αναιρεσιβαλλόμενης διατάξεως και να διατυπώσω τις απόψεις μου σχετικά με ορισμένα ζητήματα που συζητήθηκαν εκτενώς κατά την προφορική διαδικασία, θα σταθώ σε τρεις πρόσθετες πτυχές της εθνικής δίκης: i) τους εφαρμοστέους νομικούς κανόνες, ii) την ταυτότητα του καθού και iii) τις εξουσίες των εθνικών δικαστηρίων.

93. Πρώτον, όσον αφορά τους κανόνες που είναι εφαρμοστέοι στο πλαίσιο της κύριας δίκης, θα παρατηρήσω τα ακόλουθα. Όσον αφορά τους δικονομικούς κανόνες, εξήγησα ανωτέρω ότι εφαρμοστέοι είναι οι εθνικοί κανόνες, με την επιφύλαξη της τηρήσεως των αρχών της ισοδυναμίας και της αποτελεσματικότητας. Αντιθέτως, όσον αφορά τους ουσιαστικούς κανόνες, πρέπει να τονίσω ότι η νομιμότητα πράξεως της ΚΕΠΠΑ δύναται να εξεταστεί μόνο υπό το πρίσμα των διατάξεων και των γενικών αρχών του δικαίου της Ένωσης που έχουν εφαρμογή στη συγκεκριμένη κατάσταση. Σε αυτό το πλαίσιο, το εθνικό δικαστήριο θα πρέπει επίσης να λάβει υπόψη το περιθώριο εκτιμήσεως που πρέπει να αναγνωρίζεται στα θεσμικά όργανα της Ένωσης στον τομέα της ΚΕΠΠΑ⁶⁷. Αντιστρόφως, το κύρος πράξεως της Ένωσης ουδέποτε δύναται να ελεγχθεί με γνώμονα διατάξεις ή αρχές του εθνικού δικαίου.

94. Δεύτερον, θεωρώ σημαντικό να διευκρινιστεί ποιου είναι έργο να υπερασπιστεί τα μέτρα ΚΕΠΠΑ που προσβάλλονται ενώπιον εθνικού δικαστηρίου. Κατά την άποψή μου, τούτο εξαρτάται από τη φύση των εξουσιών που ασκούνται με την προσβαλλόμενη πράξη. Αν οι εξουσίες που ασκούνται με την πράξη αυτή ανατέθηκαν *απευθείας* από τις αρχές του κράτους μέλους στις οποίες το εν λόγω όργανο λογοδοτεί και οι οποίες διατηρούν ορισμένες εξουσίες ελέγχου, ο καθού θα πρέπει να είναι το εν λόγω κράτος μέλος. Απεναντίας, αν οι εξουσίες που ασκούνται από το εν λόγω όργανο αντλούνται από τις εξουσίες που οι Συνθήκες απονέμουν στην Ένωση, ο καθού θα πρέπει να είναι η Ένωση.

95. Όσον αφορά την παρούσα υπόθεση, συμφωνώ με το Συμβούλιο ότι το Γενικό Δικαστήριο υπέπεσε σε πλάνη περί το δίκαιο όταν, στις σκέψεις 50 και 51 της αναιρεσιβαλλόμενης διατάξεως, έκρινε ότι ο Αρχηγός αποστολής ενήργησε σύμφωνα με τις εξουσίες που του είχαν ανατεθεί από το κράτος μέλος προελεύσεως της αναιρεσείουσας.

96. Η EUPM, μια αποστολή μη στρατιωτικής διαχειρίσεως κρίσεων, αποτελεί επιχειρησιακή δράση της Ένωσης συσταθείσα δυνάμει του άρθρου 43, παράγραφος 2, ΣΕΕ. Κατά το άρθρο 38 ΣΕΕ, ο πολιτικός έλεγχος και η στρατηγική διεύθυνση της αποστολής ασκείται από την ΕΠΑ, με ευθύνη του Συμβουλίου και του Υπατού Εκπροσώπου. Επιπλέον, το Συμβούλιο δύναται να εξουσιοδοτήσει την ΕΠΑ να λαμβάνει τις σχετικές αποφάσεις που αφορούν τον πολιτικό έλεγχο και τη στρατηγική διεύθυνση της αποστολής.

97. Πάντως, η εν τοις πράγμασι διεύθυνση και η καθημερινή διαχείριση μιας αποστολής όπως η EUPM είναι κάτι που αφορά τη δομή διοικήσεως της αποστολής: ο Διοικητής Μη Στρατιωτικών Επιχειρήσεων προΐσταται σε στρατηγικό επίπεδο και ο Αρχηγός αποστολής στο επίπεδο του θεάτρου επιχειρήσεων⁶⁸. Αμφοτέρων ο διορισμός και η ανάθεση των αντίστοιχων αρμοδιοτήτων πραγματοποιείται από το Συμβούλιο και/ή την ΕΠΑ. Επίσης, λογοδοτούν άμεσα ή έμμεσα στο Συμβούλιο και στην ΕΠΑ⁶⁹.

98. Είναι αλήθεια ότι ο επιχειρησιακός έλεγχος επί του προσωπικού που αποσπάται από τα κράτη μέλη στην EUPM έχει μεταφερθεί από τα κράτη μέλη προελεύσεως στον Διοικητή Μη Στρατιωτικών Επιχειρήσεων, ο οποίος, με τη σειρά του, τον ανέθεσε στον Αρχηγό αποστολής⁷⁰. Πάντως, τούτο δεν συνιστά πραγματική ή απευθείας ανάθεση εξουσιών, τουλάχιστον για τους σκοπούς που αναφέρει η σκέψη 51 της αναιρεσιβαλλόμενης διατάξεως.

67 — Βλ., συναφώς και κατ' αναλογία, απόφαση Atlanta Fruchthandelsgesellschaft κ.λπ. (I) (C-465/93, EU:C:1995:369, σκέψη 37).

68 — Βλ., αντιστοίχως, άρθρα 5, παράγραφος 2, και 6, παράγραφος 1, της αποφάσεως 2009/906/ΚΕΠΠΑ.

69 — Βλ., ειδικότερα, άρθρα 9 και 10 της αποφάσεως 2009/906/ΚΕΠΠΑ.

70 — Βλ. άρθρα 5, παράγραφος 4, και 6, παράγραφος 2, της αποφάσεως 2009/906/ΚΕΠΠΑ.

99. Εκδίδοντας τις επίμαχες αποφάσεις, ο Αρχηγός αποστολής ενήργησε ως όργανο της Ένωσης, δυνάμει των εξουσιών που του ανατέθηκαν από το Συμβούλιο ή την ΕΠΑ, βάσει διατάξεων του δικαίου της Ένωσης. Κατά συνέπεια, οι αποφάσεις αυτές δεν μπορούν να καταλογιστούν στις ιταλικές αρχές, όπως το Γενικό Δικαστήριο έκρινε στη σκέψη 50 της αναιρεσιβαλλόμενης διατάξεως: δεν ελήφθησαν για λογαριασμό ή στο όνομα του εν λόγω κράτους μέλους, αλλά για λογαριασμό της Ένωσης. Ως εκ τούτου, η αναιρεσείουσα έπρεπε να προσφύγει κατά της Ένωσης, ενώπιον του αρμοδίου εθνικού δικαστηρίου, ζητώντας να κηρυχθούν ανεφάρμοστες οι επίμαχες αποφάσεις και/ή να αποκατασταθεί η ζημία της.

100. Κατά το άρθρο 335 ΣΛΕΕ, ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων η Ένωση εν γένει εκπροσωπείται από την Επιτροπή.

101. Τρίτον, όσον αφορά τις εξουσίες των εθνικών δικαστηρίων, πάλι συμφωνώ με το Συμβούλιο ότι —σε αντίθεση με αυτό που το Γενικό Δικαστήριο έκρινε στη σκέψη 53 της αναιρεσιβαλλόμενης διατάξεως— τα εν λόγω δικαστήρια δεν μπορούν να ακυρώσουν πράξη εκδοθείσα από όργανο της Ένωσης ή από οργανισμό που έχει συσταθεί από αυτήν, εκτός αν η πράξη εκδόθηκε βάσει εξουσιών που έχουν ανατεθεί από το εν λόγω κράτος μέλος.

102. Πρόσφατα, στην απόφαση *Schrems*⁷¹, το Δικαστήριο επιβεβαίωσε τη βασική αρχή που απορρέει από την απόφαση *Foto-Frost*⁷², ότι τα εθνικά δικαστήρια δικαιούνται να εξετάζουν το κύρος πράξεως της Ένωσης, αλλά δεν είναι αρμόδια να κηρύξουν τα ίδια ανίσχυρη την πράξη αυτή. Η εν λόγω αρχή, κατά την άποψή μου, ισχύει επίσης όσον αφορά το πεδίο της ΚΕΠΠΑ, παρά το γεγονός ότι δεν υπάρχει κανένα δικαστήριο της Ένωσης που μπορεί να ασκήσει την εξουσία αυτή. Οι εθνικές δίκες —με τους δικούς τους κανόνες ενεργητικής νομιμοποίησης, παραδεκτού, εκπροσωπήσεως, προθεσμιών, αποδείξεων, απορρήτου κ.ο.κ.— ενδέχεται να μην είναι κατάλληλες για την έκδοση αποφάσεως επί του κύρους πράξεων της Ένωσης. Είναι δίκες που έχουν σχεδιαστεί για άλλους σκοπούς και ενδεχομένως δεν εγγυώνται στα θεσμικά όργανα της Ένωσης και στα κράτη μέλη δικονομικά δικαιώματα συγκρίσιμα με εκείνα που απολαμβάνουν ενώπιον του Δικαστηρίου⁷³. Με τη σειρά της, η αδυναμία ή δυσχέρεια των μερών αυτών να υποβάλουν παρατηρήσεις στο πλαίσιο δίκης όπου εξετάζεται το κύρος πράξεως της Ένωσης, θα επηρέαζε την ικανότητά του εθνικού δικαστηρίου να αποφανθεί με πλήρη γνώση όλων των σχετικών νομικών και πραγματικών περιστάσεων. Και τούτο, χωρίς να γίνει καν λόγος για τις σοβαρές επιπτώσεις τις οποίες θα μπορούσε να έχει η ακύρωση πράξεως της ΚΕΠΠΑ από εθνικό δικαστήριο, για την ασφάλεια και την εξωτερική πολιτική της Ένωσης και των κρατών μελών.

103. Κατά συνέπεια, όταν εθνικό δικαστήριο ενώπιον του οποίου έχει προσβληθεί πράξη της Ένωσης συνάγει ότι η πράξη είναι όντως παράνομη επειδή παραβιάζει κανόνες της Ένωσης ανώτερης τυπικής ισχύος, το μέγιστο που μπορεί να πράξει είναι να αναστείλει την εφαρμογή της πράξεως έναντι του προσφεύγοντος και, ενδεχομένως, να του επιδικάσει αποζημίωση. Σε αυτό το πλαίσιο, πρέπει να υπενθυμιστεί ότι αποτελεί πάγια νομολογία του Δικαστηρίου ότι τα εθνικά δικαστήρια μπορούν να λαμβάνουν μέτρα αναστολής όσον αφορά πράξεις της Ένωσης, εφόσον πληρούνται οι προϋποθέσεις που ορίζονται στην νομολογία *Zuckerfabrik*⁷⁴. Όταν το Δικαστήριο δεν έχει δικαιοδοσία να

71 — Απόφαση *Schrems* (C-362/14, EU:C:2015:650, σκέψη 62).

72 — Απόφαση *Foto-Frost* (314/85, EU:C:1987:452, σκέψεις 15 έως 20).

73 — Βλ., ειδικά, άρθρα 23, 40, 42 και 56 του Οργανισμού του Δικαστηρίου και άρθρα 37, παράγραφος 1, 38, παράγραφος 4, 76, παράγραφος 3, και 96 του Κανονισμού Διαδικασίας του Δικαστηρίου.

74 — Στην ουσία, οι προϋποθέσεις αυτές έχουν ως εξής: i) το εθνικό δικαστήριο πρέπει να έχει σοβαρές αμφιβολίες ως προς το κύρος του μέτρου της Ένωσης και, αν το κύρος του επίμαχου μέτρου δεν έχει ήδη αμφισβητηθεί ενώπιον του Δικαστηρίου, το ως άνω δικαστήριο οφείλει να παραπέμψει το ζήτημα στο Δικαστήριο, ii) πρέπει να συντρέχει περίπτωση επείγοντος, υπό την έννοια ότι τα προσωρινά μέτρα πρέπει να είναι αναγκαία για να αποφευχθεί η πρόκληση σοβαρής και ανεπανόρθωτης βλάβης στον διάδικο που ζητεί το προσωρινό μέτρο, iii) το εθνικό δικαστήριο πρέπει να λάβει δεόντως υπόψη τα συμφέροντα της Ένωσης και iv), κατά την εκτίμηση όλων αυτών των προϋποθέσεων, το εθνικό δικαστήριο πρέπει να συμμορφωθεί με τις αποφάσεις των δικαστηρίων της Ένωσης επί της νομιμότητας του μέτρου της Ένωσης ή επί αιτήσεως ασφαλιστικών μέτρων με την οποία ζητούνται παρόμοια προσωρινά μέτρα στο επίπεδο της Ένωσης. Βλ. αποφάσεις *Zuckerfabrik Süderdithmarschen* και *Zuckerfabrik Soest* (C-143/88 και C-92/89, EU:C:1991:65), και *Atlanta Fruchthandelsgesellschaft* κ.λπ. (I) (C-465/93, EU:C:1995:369).

αποφανθεί επί αιτήσεως εθνικού δικαστηρίου για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως, του θεσμικού οργάνου της Ένωσης που ευθύνεται για την πράξη έργο θα είναι να συναγάγει τα αναγκαία συμπεράσματα από την απόφαση του εθνικού δικαστηρίου, καταργώντας ή τροποποιώντας την πράξη της οποίας η εφαρμογή έναντι του προσφεύγοντος ανεστάλη. Για να είμαι σαφής: η απόφαση εθνικού δικαστηρίου επί της νομιμότητας πράξεως της Ένωσης δεν έχει, αντιστρόφως, έννομα αποτελέσματα *erga omnes*.

104. Εν κατακλείδι, τα δύο νομικά σφάλματα που έχουν εμφιλοχωρήσει στο σκεπτικό της αναιρεσιβαλλόμενης διατάξεως δεν θίγουν το κύρος των συμπερασμάτων στα οποία καταλήγει η εν λόγω διάταξη του Γενικού Δικαστηρίου: σύμφωνα με τα άρθρα 19, παράγραφος 1, ΣΕΕ, 24, παράγραφος 1, ΣΕΕ και 275 ΣΛΕΕ, το Δικαστήριο δεν έχει δικαιοδοσία να εκδικάσει την υπόθεση που έφερε ενώπιόν του η αναιρεσείουσα, δεδομένου ότι η δικαιοδοσία αυτή ανήκει στα ιταλικά δικαστήρια.

VII – Επί των δικαστικών εξόδων

105. Κατά το άρθρο 138, παράγραφος 1, του Κανονισμού Διαδικασίας του Δικαστηρίου, ο ηττηθείς διάδικος καταδικάζεται στα δικαστικά έξοδα, εφόσον υπάρχει σχετικό αίτημα του νικήσαντος διαδίκου.

106. Αν το Δικαστήριο συνταχθεί με την άποψή μου ως προς την αίτηση αναιρέσεως, τότε, σύμφωνα με τα άρθρα 137, 138 και 184 του Κανονισμού Διαδικασίας, θα πρέπει να ορίσει ότι η Η φέρει τα έξοδα τόσο της δίκης ενώπιον του Γενικού Δικαστηρίου όσο και της δίκης ενώπιον του Δικαστηρίου.

VIII – Πρόταση

107. Λαμβανομένων υπόψη όλων των ανωτέρω, προτείνω στο Δικαστήριο:

- να απορρίψει την αίτηση αναιρέσεως·
- να ορίσει ότι η Η φέρει τα έξοδα τόσο της δίκης ενώπιον του Γενικού Δικαστηρίου όσο και της δίκης ενώπιον του Δικαστηρίου.