



## Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNE ODVJETNICE  
ELEANOR SHARPSTON  
od 24. siječnja 2019.<sup>1</sup>

**Predmet C-458/15**

**Staatsanwaltschaft Saarbrücken**  
**protiv**  
**K. P.-a**

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Landgericht Saarbrücken (Zemaljski sud u Saarbrückenu, Njemačka))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Zajednička vanjska i sigurnosna politika – Mjere ograničavanja protiv određenih osoba i subjekata s ciljem borbe protiv terorizma – Zamrzavanje financijskih sredstava – Zajedničko stajalište 2001/931/ZVSP – Članak 1. stavci 4. i 6. – Zadržavanje pojedinaca, skupina i subjekata na popisu propisanom u članku 2. stavku 3. Uredbe Vijeća (EZ) br. 2580/2001 – Valjanost”

1. Osobi koja prikuplja sredstva za navodnu terorističku organizaciju potencijalno prijete zatvor u jednoj od država članica Europske unije. Osoba osporava pravnu valjanost nacionalnih propisa za čije je kršenje optužena smatrajući da su instrumenti Unije koji se tim propisima provode doneseni bez odgovarajućeg obrazloženja. To nije prvi put da se pod povećalom našlo obrazloženje za uvrštavanje na „popis” navodne terorističke skupine. Predmetni zahtjev za prethodnu odluku pomiče njegov fokus.

2. Landgericht Saarbrücken (Zemaljski sud u Saarbrückenu, Njemačka) traži od ovog Suda da presudi o zakonitosti određenih akata Unije kojima se zadržava uvrštenje organizacije poznate pod imenom Liberation Tigers of Tamil Eelam (Oslobodilački tigrovi tamilskog Eelama; u daljnjem tekstu: LTTE) na popis osoba, skupina i subjekata na koje se odnosi Uredba Vijeća (EZ) br. 2580/2001 od 27. prosinca 2001. o posebnim mjerama ograničavanja protiv određenih osoba i subjekata s ciljem borbe protiv terorizma<sup>2</sup>. Zahtjev je upućen u kaznenom postupku pokrenutom protiv K. P.-a (u daljnjem tekstu: optuženik). Tijekom postupka pred ovim Sudom K. P. je postavio dodatno pitanje o primjerenosti obrazloženja prvotne odluke Vijeća o LTTE-ovu uvrštavanju na popis zabranjenih organizacija te o njegovim eventualnim posljedicama na zakonitost naknadno donesenih akata Unije koje sud koji je uputio zahtjev navodi.

<sup>1</sup> Izvorni jezik: engleski

<sup>2</sup> SL 2001., L 344, str. 70. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 18., svezak 1., str. 5.)

## Pravni okvir

### *Međunarodno pravo*

3. Dana 28. rujna 2001., kao odgovor na terorističke napade 11. rujna 2001. u New Yorku, Washingtonu i Pennsylvaniji, Vijeće sigurnosti UN-a usvojilo je Rezoluciju 1373 (2001.)<sup>3</sup>, na temelju poglavlja VII. Povelje Ujedinjenih naroda. U preambuli te rezolucije potvrđena je „potreba za suzbijanjem svim sredstvima, u skladu s Poveljom Ujedinjenih naroda, prijetnji međunarodnom miru i sigurnosti uzrokovanih terorističkim djelima”. U točki 5. navodi se da su „djela, metode i prakse terorizma u suprotnosti s ciljevima i načelima Ujedinjenih naroda te da je svjesno financiranje, planiranje i poticanje terorističkih djela također u suprotnosti s ciljevima i načelima Ujedinjenih naroda”.

4. Rezolucija 1373 (2001.) ne utvrđuje popis subjekata ili osoba na koje bi se trebale primjenjivati mjere za suzbijanje terorističkih djela.

### *Zajednička stajališta 2001/931/ZVSP i 2006/380/ZVSP*

5. Vijeće Europske unije 27. prosinca 2001. donijelo je Zajedničko stajalište 2001/931/ZVSP o primjeni posebnih mjera u borbi protiv terorizma<sup>4</sup>.

6. Uvodne izjave Zajedničkog stajališta 2001/931 sadržavaju, među ostalim, sljedeće navode: Europsko vijeće izjavilo je da je terorizam stvarni problem za svijet i Europu te da će borba protiv terorizma biti primarni cilj za Europsku uniju; Vijeće sigurnosti Ujedinjenih naroda donijelo je Rezoluciju 1373 (2001.) koja sadrži široki raspon strategija za borbu protiv terorizma, a posebno protiv financiranja terorizma; i Europska unija bi trebala poduzeti dodatne mjere s ciljem provedbe te rezolucije<sup>5</sup>.

7. Člankom 1. stavkom 1. Zajedničkog stajališta 2001/931 propisuje se, među ostalim, da se ta mjera primjenjuje na osobe, skupine i subjekte koji su uključeni u teroristička djela i navedeni u Prilogu. U skladu s člankom 1. stavkom 2., „osobe, skupine i subjekti uključeni u teroristička djela” su:

- osobe koje počine ili pokušaju počiniti teroristička djela, ili u njima sudjeluju, ili pomažu pri počinjenju terorističkih djela,
- skupine i subjekti koji su u vlasništvu takvih osoba ili su pod njihovom neposrednom ili posrednom kontrolom; te osobe, skupine i subjekti koji djeluju u ime ili po nalogu takvih osoba, skupina ili subjekata, uključujući i financijska sredstva koja potječu ili se stvaraju iz imovine koju imaju u vlasništvu ili kontroliraju, neposredno ili posredno takve osobe, udružene osobe, skupine i subjekti.

3 S/RES/1373 (2001.)

4 SL 2001., L 344, str. 93. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 18., svezak 1., str. 11.)

5 Uvodne izjave 1., 2. i 5.

8. Člankom 1. stavkom 3. propisano je da je „terorističko djelo” „jedno od sljedećih namjernih djela koje, s obzirom na svoju prirodu ili kontekst, može nanijeti ozbiljnu štetu državi ili međunarodnoj organizaciji te koje se prema nacionalnom pravu utvrđuje kao kazneno djelo počinjeno s ciljem da [...]“:

iii. ozbiljno destabilizira ili uništi temeljne političke, ustavne, gospodarstvene ili društvene strukture neke države ili međunarodne organizacije [...] (k) sudjelovanjem u aktivnostima terorističke skupine, uključujući pribavljanje podataka ili materijalnih izvora, ili financiranje njezinih aktivnosti na bilo koji način uz punu svijest o tome da će takvo sudjelovanje doprinijeti kažnjivoj djelatnosti skupine.”

9. Člankom 1. stavkom 4. propisano je da se „popis u Prilogu sastavlja [...] na temelju točnih podataka ili materijala iz odgovarajuće dokumentacije koja ukazuje na to da je odluku u vezi s tim osobama, skupinama i subjektima donijelo nadležno tijelo, bez obzira je li ta odluka donesena u vezi s pokretanjem istrage ili kaznenog progona za terorističko djelo, za pokušaj počinjenja, sudjelovanje, ili pomaganje pri počinjenju takvog djela, na temelju ozbiljnih i vjerodostojnih dokaza ili indicija, ili na temelju osuda za takva djela. [...] U smislu ovog stavka, „nadležno tijelo” jest pravosudno tijelo ili, tamo gdje pravosudna tijela nisu nadležna za područje u smislu ovoga članka, ekvivalentno tijelo nadležno za ovo područje”.

10. Članak 1. stavak 6. određuje da se „imena osoba i subjekata navedenih na popisu redovito revidiraju, a najmanje jednom u šest mjeseci, kako bi se osiguralo postojanje razloga zadržavanja imena na popisu”.

11. U skladu s člankom 3. Zajedničkog stajališta 2001/931, Europska unija, „djelujući u okviru svojih ovlasti dodijeljenih joj Ugovorom o osnivanju Europske zajednice, osigurava da financijska sredstva, financijska imovina ili gospodarski izvori, ili financijske ili druge njima srodne usluge ne budu dostupne, neposredno ili posredno, u korist osoba, skupina i subjekata iz Priloga”.

12. Popis naslovljen „Prvi popis osoba, skupina i subjekata navedenih u članku 1. [...]” priložen je Zajedničkom stajalištu 2001/931. LTTE se ne nalazi na tom popisu. Taj je prilog u više navrata izmijenjen. Naknadno je zamijenjen Zajedničkim stajalištem Vijeća 2006/380/ZVSP od 29. svibnja 2006. o ažuriranju Zajedničkog stajališta 2001/931/ZVSP o primjeni posebnih mjera u borbi protiv terorizma i o stavljanju izvan snage Zajedničkog stajališta 2006/231/ZVSP<sup>6</sup>. LTTE je na popis prvi put uvršten u Prilogu Zajedničkom stajalištu 2006/380<sup>7</sup>.

### ***Uredba br. 2580/2001***

13. U uvodnim izjavama Uredbe br. 2580/2001 nalaze se sljedeći navodi:

- Europsko vijeće izjavilo je da je borba protiv financiranja terorizma odlučujući element u borbi protiv terorizma i pozvalo je Vijeće da poduzme potrebne mjere za borbu protiv bilo kojega oblika financiranja terorističkih aktivnosti.
- Vijeće sigurnosti Ujedinjenih naroda u Rezoluciji 1373 (2001) odlučilo je da bi sve države trebale uvesti zamrzavanje financijskih sredstava i ostale financijske imovine ili gospodarskih izvora i to protiv osoba koje počine, ili pokušaju počiniti teroristička djela, ili koje sudjeluju u terorističkim djelima ili pomažu u njihovom izvršenju.

<sup>6</sup> SL 2006., L 144, str. 25.

<sup>7</sup> Ta je organizacija naknadno zadržana na popisu iz članka 1. stavka 6. Zajedničkog stajališta 2001/931, posljednji put Odlukom Vijeća (ZVSP) 2018/1084 od 30. srpnja 2018. o ažuriranju popisa osoba, skupina i subjekata na koje se primjenjuju članci 2., 3. i 4. Zajedničkog stajališta 2001/931/ZVSP o primjeni posebnih mjera u borbi protiv terorizma i o stavljanju izvan snage Odluke (ZVSP) 2018/475 (SL 2018., L 194, str. 144.).

- Osim toga, Vijeće sigurnosti odlučilo je da bi trebalo poduzeti mjere kojima bi se spriječilo da financijska sredstva i ostala financijska imovina ili gospodarski izvori budu dostupni takvim osobama te mjere kojima bi se zabranilo da se u korist takvih osoba pružaju financijske ili neke druge srodne usluge.
- Za provedbu elemenata ZVSP-a Zajedničkog stajališta 2001/931, nužno je djelovanje Europske unije.
- Države članice trebaju utvrditi pravila o sankcijama za kršenje odredaba Uredbe br. 2580/2001 i osigurati da se one provode.
- Popis iz članka 2. stavka 3. Uredbe br. 2580/2001 može obuhvaćati osobe i subjekte povezane s trećim državama te one koji su i inače ključni elementi ZVSP aspekata Zajedničkog stajališta 2001/931.<sup>8</sup>

14. U skladu s člankom 1. stavkom 1. Uredbe br. 2580/2001, „Financijska sredstva, ostala financijska imovina i gospodarski izvori’ jest imovina svake vrste, materijalna ili nematerijalna, pokretna ili nepokretna, bez obzira na koji način stečena [...]”. U članku 1. stavku 4. navodi se da je definicija „terorističkog djela” jednaka onoj iz članka 1. stavka 3. Zajedničkog stajališta 2001/931.

15. Članak 2. utvrđuje sljedeće:

„1. Osim iznimaka dopuštenih u skladu s člancima 5. i 6.:

- (a) sva financijska sredstva, ostala financijska imovina i gospodarski izvori koji pripadaju, ili koje ima u vlasništvu ili drži neka fizička ili pravna osoba, skupina ili subjekt navedeni u popisu iz stavka 3. ovog članka se zamrzavaju;
- (b) nikakva financijska sredstva, ostala financijska imovina ili gospodarski izvori nisu dostupni, neposredno ili posredno, u korist neke fizičke ili pravne osobe, skupine ili subjekta uključenog u popis iz stavka 3. ovog članka.

2. Osim iznimaka dopuštenih u skladu s člancima 5. i 6., zabranjeno je pružanje financijskih usluga nekoj fizičkoj ili pravnoj osobi, skupini ili subjektu navedenom u popisu iz stavka 3. ovog članka ili u njihovu korist.

3. Odlučujući jednoglasno, Vijeće utvrđuje, ispituje i mijenja popis osoba, skupina i subjekata na koje se ova Uredba odnosi, u skladu s odredbama članka 1. stavaka 4., 5. i 6. Zajedničkog stajališta 2001/931/ZVSP; popis [u daljnjem tekstu: popis iz članka 2. stavka 3.] obuhvaća:

- i. fizičke osobe koje počine bilo koje terorističko djelo, ili ga pokušaju počinuti, ili u njemu sudjeluju, ili pomažu u njegovu počinjenju;
- ii. pravne osobe, skupine ili subjekte koji počine bilo koje terorističko djelo, ili ga pokušaju počinuti, ili u njemu sudjeluju, ili pomažu u njegovu počinjenju;
- iii. pravne osobe, skupine ili subjekte koji su u vlasništvu ili pod nadzorom jedne ili više fizičkih ili pravnih osoba, skupine ili subjekta iz točaka i. i ii.; ili
- iv. fizičke [ili] pravne osobe, skupine ili subjekti koje djeluju u ime ili po nalogu jedne ili više fizičkih ili pravnih osoba, skupina ili subjekata iz točaka i. i ii.”

<sup>8</sup> Uvodne izjave 2., 3., 4., 5., 12. i 14.

### ***LTTE-ovo uvrštenje na popis predviđen člankom 2. stavkom 3. Uredbe br. 2580/2001***

16. Članak 1. Odluke Vijeća 2006/379/EZ<sup>9</sup> prvi je put uvrstio LTTE na popis iz članka 2. stavka 3. (u daljnjem tekstu: odluka o prvotnom uvrštenju na popis)<sup>10</sup>.

17. Vijeće je to uvrštenje zadržalo u Odluci 2007/445/EZ<sup>11</sup>. Uvodne izjave te odluke navode da je Vijeće svim osobama, skupinama i subjektima, kad je to bilo praktično moguće, dalo obrazloženje o tome zašto su uvrštene na popis, među ostalim, u Odluci 2006/379<sup>12</sup>. Obavijest je objavljena u *Službenom listu Europske unije* i njome se dotične osobe obavještavaju da ih je Vijeće namjeravalo zadržati na popisu iz članka 2. stavka 3. Vijeće je također obavijestilo te osobe da mogu od njega zatražiti obrazloženje za svoje uvrštenje na popis<sup>13</sup>. Vijeće je LTTE-u poslalo dopis s nadnevkom 29. lipnja 2007. kojem je priložilo obrazloženje kojim objašnjava odluku o zadržavanju te organizacije na popisu iz članka 2. stavka 3.

18. LTTE-ovo uvrštenje na popis iz članka 2. stavka 3. zadržano je u sljedećim naknadno donesenim aktima<sup>14</sup>: Odluka Vijeća 2007/868/EZ<sup>15</sup>; Odluka Vijeća 2008/583/EZ<sup>16</sup>; Odluka Vijeća 2009/62/EZ<sup>17</sup> i Uredba Vijeća (EZ) br. 501/2009<sup>18</sup>.

19. U pogledu svakog od tih akata Vijeće je slijedilo obrazac koji je utvrdilo prilikom odlučivanja da zadrži LTTE na popisu Odlukom 2007/445. Dakle, Vijeće je u *Službenom listu Europske unije* prije donošenja akta objavilo obavijest o svojoj namjeri da zadrži uvrštenje na popis te je nakon donošenja predmetnog akta poslalo priopćenje u kojem navodi svoje razloge za obnovu uvrštenja na popis.

9 Odluka od 29. svibnja 2006. o provedbi članka 2. stavka 3. Uredbe (EZ) br. 2580/2001 o posebnim mjerama ograničavanja protiv određenih osoba i subjekata s ciljem borbe protiv terorizma i o stavljanju izvan snage Odluke 2005/930/EZ (SL 2006., L 144, str. 21.)

10 LTTE trenutačno na popisu iz članka 2. stavka 3. zadržava Provedbena uredba Vijeća (EU) 2018/1071 od 30. srpnja 2018. o provedbi članka 2. stavka 3. Uredbe (EZ) br. 2580/2001 o posebnim mjerama ograničavanja protiv određenih osoba i subjekata s ciljem borbe protiv terorizma i o stavljanju izvan snage Provedbene uredbe (EU) 2018/468 (SL 2018., L 194, str. 23.).

11 Odluka od 28. lipnja 2007. o provedbi članka 2. stavka 3. Uredbe (EZ) br. 2580/2001 o posebnim mjerama ograničavanja protiv određenih osoba i subjekata s ciljem borbe protiv terorizma i o stavljanju izvan snage odluka 2006/379/EZ i 2006/1008/EZ (SL 2007., L 169, str. 58.)

12 Uvodna izjava 3. Odluke 2007/445

13 Uvodna izjava 4. Odluke 2007/445

14 Odluku 2007/445 i naknadno donesene akte navedene u točki 18. u daljnjem tekstu nazivam „predmetni akti Unije”.

15 Odluka od 20. prosinca 2007. o provedbi članka 2. stavka 3. Uredbe (EZ) br. 2580/2001 o posebnim mjerama ograničavanja protiv određenih osoba i subjekata s ciljem borbe protiv terorizma i o stavljanju izvan snage Odluke 2007/445/EZ (SL 2007., L 340., str. 100.)

16 Odluka od 15. srpnja 2008. o provedbi članka 2. stavka 3. Uredbe (EZ) br. 2580/2001 o posebnim mjerama ograničavanja protiv određenih osoba i subjekata s ciljem borbe protiv terorizma i o stavljanju izvan snage Odluke 2007/868/EZ (SL 2008., L 188, str. 21.)

17 Odluka od 26. siječnja 2009. o provedbi članka 2. stavka 3. Uredbe (EZ) br. 2580/2001 o posebnim mjerama ograničavanja protiv određenih osoba i subjekata s ciljem borbe protiv terorizma i o stavljanju izvan snage Odluke 2008/583/EZ (SL 2009., L 23, str. 25.)

18 Uredba od 15. lipnja 2009. o provedbi članka 2. stavka 3. Uredbe (EZ) br. 2580/2001 o posebnim mjerama ograničavanja protiv određenih osoba i subjekata s ciljem borbe protiv terorizma i o stavljanju izvan snage Odluke 2009/62/EZ (SL 2009., L 151, str. 14.)

## Njemačko pravo

20. Außenwirtschaftsgesetz (Zakon o vanjskoj trgovini i plaćanjima; u daljnjem tekstu: AWG), u primjeni između 2006. i 2009., zabranjivao je prijenos donacija zabranjenim organizacijama, kao što je LTTE. U biti, povreda zabrane izvoza, prodaje, opskrbe, stavljanja na raspolaganje, prijenosa, usluga, ulaganja, potpore ili zaobilaženja – koja je propisana u zakonodavnom aktu „Europskih zajednica” namijenjenom provedbi gospodarske sankcije što ju je donijelo Vijeće Europske unije u području zajedničke vanjske i sigurnosne politike – može dovesti do izricanja kazne zatvora<sup>19</sup>.

## Činjenično stanje, postupak i prethodno pitanje

21. Na temelju optužnice od 12. ožujka 2015. koju je donio Staatsanwaltschaft Saarbrücken (Državno odvjetništvo u Saarbrückenu), K. P. je doveden pred sud koji je uputio zahtjev radi suđenja. Državno odvjetništvo u tom postupku tvrdi da je on u razdoblju od 22. kolovoza 2007. do 27. studenoga 2009. stavljanjem LTTE-u sredstava na raspolaganje povrijedio izravno primjenjivu zabranu utvrđenu u pravnom aktu Unije namijenjenom provedbi gospodarske sankcije što ju je donijelo Vijeće Europske unije u području zajedničke vanjske i sigurnosne politike. Također se navodi da je od 2007. do 2009. K. P. bio regionalni organizator Tamilskog koordinacijskog odbora (u daljnjem tekstu: TKO) za Saarsku regiju, koji je u ime LTTE-a prikupljao donacije Tamilaca koji žive u Njemačkoj, a koje su zatim prenesene na Šri Lanku te se u toj zemlji LTTE njima koristio za financiranje oružane borbe protiv središnje vlade. Državno odvjetništvo tvrdi da je K. P. bio dio organizacijske hijerarhije, odgovoran za nadzor podređenih organizatora za lokalne okruge i drugih osoba koje su na lokalnoj razini prikupljale donacije, te je odgovarao izravno TKO-ovim nacionalnim organizatorima za Njemačku.

22. Navodi se da je, nakon primitka sredstava koja su njemu podređeni pojedinci prikupljali u njegovoj regiji, K. P. prenosio ta sredstva TKO-u najmanje jednom mjesečno, po izdavanju odgovarajuće potvrde o donaciji, i da su se sredstva potom prenosila LTTE-u u Šri Lanki. Posebno, tvrdi se da je u razdoblju od 11. kolovoza 2007. do 27. studenoga 2009. (u daljnjem tekstu: relevantno razdoblje) K. P. primio 43 donacije u ukupnom iznosu od 69 385 eura koje je proslijedio TKO-u također s namjerom da sredstva budu prenesena u Šri Lanku i da se ondje koriste za financiranje LTTE-ovih ciljeva. Navodi se da je bio svjestan da je Vijeće Europske unije uvrstilo LTTE na popis udruga obuhvaćenih Uredbom br. 2580/2001, da stoga postoji zabrana i da, posljedično, prikupljanje i prosljeđivanje takvih donacija u Šri Lanku, kao i svaka druga financijska ili materijalna potpora LTTE-u, predstavlja kazneno djelo.

23. Na raspravi održanoj 1. srpnja 2015. K. P.-ov odvjetnik osporio je zakonitost predmetnih akata Unije kojima je LTTE uvršten na popis zabranjenih organizacija za potrebe članka 2. stavka 3. Uredbe br. 2580/2001 od 28. lipnja 2007. To osporavanje temeljilo se na dvjema osnovama.

<sup>19</sup> Sud koji je uputio zahtjev navodi da su članak 34. stavak 4. točka 2. i članak 34. stavak 6. točka 2. AWG-a glasili kako slijedi: „(4) Osoba će se kazniti kaznom zatvora od šest mjeseci do pet godina ako [...] 2. povrijedi izravno primjenjivu zabranu, objavljenu u *Bundesanzeigeru*, izvoza, prodaje, opskrbe, stavljanja na raspolaganje, prijenosa, usluga, ulaganja, potpore ili zaobilaženja predviđenu zakonodavnom mjerom Europskih zajednica koja služi za provedbu gospodarske sankcije koju je donijelo Vijeće Europske unije u području zajedničke vanjske i sigurnosne politike [...] 6. Osoba će se kazniti kaznom zatvora od najmanje dvije godine ako [...] 2. počini djelo opisano u stavcima 1., 2. ili 4. u svrhu komercijalne dobiti ili kao član skupine koja je osnovana s ciljem nastavka takvih kaznenih djela u suradnji s drugim članom skupine [...]” Od 24. travnja 2009. do 11. studenoga 2010. članak 34. stavak 4. točka 2. i članak 34. stavak 6. točka 2. AWG-a glasili kako slijedi: „(4) Osoba će se kazniti kaznom zatvora od šest mjeseci do pet godina ako [...] 2. povrijedi izravno primjenjivu zabranu, objavljenu u *Bundesanzeigeru*, izvoza, prodaje, opskrbe, stavljanja na raspolaganje, prijenosa, usluga, ulaganja, potpore ili zaobilaženja predviđenu zakonodavnom mjerom Europskih zajednica koja služi za provedbu gospodarske sankcije koju je donijelo Vijeće Europske unije u području zajedničke vanjske i sigurnosne politike [...] 6. Osoba će se kazniti kaznom zatvora od najmanje dvije godine ako [...] 2. počini djelo opisano u stavcima 1., 2. ili 4. u svrhu komercijalne dobiti ili kao član skupine koja je osnovana s ciljem nastavka takvih kaznenih djela u suradnji s drugim članom skupine [...]” Nakon izmjena nacionalnog prava, od 1. rujna 2013. te odredbe nalaze se u članku 18. stavcima 1. (a) i 8. AWG-a.

24. Kao prvo, K. P.-ov odvjetnik povukao je analogiju s predmetom E i F<sup>20</sup>. Sud je tada presudio da je uvrštavanje Devrimci Halk Kurtulus Partisi-Cephesija (DHKP-C) na popis iz članka 2. stavka 3. Uredbe br. 2580/2001 bilo nezakonito i da nije moglo biti temelj za kaznenu osudu povezanu s navodnom povredom te uredbe. To je bilo tako zato što je Vijeće propustilo obrazložiti prvotnu odluku o uvrštenju organizacije DHKP-C na popis iz članka 2. stavka 3. i niz naknadno donesenih odluka o obnovi. Sud je ocijenio da su, unatoč tomu što je Odluka 2007/445 (kojom je obnovljeno uvrštenje organizacije DHKP-C na popis iz članka 2. stavka 3.) bila obrazložena, sve prethodne mjere, uključujući početno uvrštenje na popis, bile nevaljane jer nisu sadržavale obrazloženje. Osim uskraćivanja organizaciji DHKP-C „informacije koja joj je nužna da provjeri je li njezino uvrštenje na popis tijekom razdoblja prije 29. lipnja 2007. [...] osnovano”, „nepostojanje obrazloženja [...] čini popis nevaljanim” jer „sprečava sudove da provedu odgovarajući nadzor materijalne zakonitosti tog uvrštavanja na popis”<sup>21</sup>.

25. Kao drugo, u predmetu LTTE/Vijeće<sup>22</sup> Opći sud poništio je niz akata Unije koji su obuhvaćali razdoblje od siječnja 2011. do listopada 2014.<sup>23</sup> u dijelu koji se odnosio na LTTE. K. P.-ov odvjetnik tvrdio je da iz obrazloženja te presude nužno proizlazi da predmetne akte Unije u ovom slučaju također treba smatrati ništavima, barem u dijelu koji se odnosi na LTTE.

26. Budući da se kazneni postupak protiv K. P.-a može provesti samo ako su predmetni akti Unije valjani, sud koji je uputio zahtjev pita:

„Je li nevaljano uvrštenje Liberation Tigers of Tamil Eelam (LTTE) na popis predviđen člankom 2. stavkom 3. [Uredbe br. 2580/2001] za razdoblje od 11. kolovoza 2007. do uključivo 27. studenoga 2009., osobito na temelju odluka Vijeća 2007/445/EZ od 28. lipnja 2007., 2007/868/EZ od 20. prosinca 2007. (u ispravljenoj verziji od tog datuma), 2008/583/EZ od 15. srpnja 2008. i 2009/62/EZ od 26. siječnja 2009. te na temelju Uredbe Vijeća (EZ) br. 501/2009 od 15. lipnja 2009.?”

27. Vijeće i Komisija podnijeli su pisana očitovanja. K. P. je zatim podnio zahtjev za zakazivanje usmene rasprave koji je sadržavao pisane primjedbe na prethodno pitanje te je izričito iznio pitanje valjanosti odluke o prvotnom uvrštenju na popis. U skladu s člankom 62. stavkom 2. Poslovnika Suda, strankama sam stoga na usmenoj raspravi postavila dva pitanja. Ona su se odnosila na to (i.) treba li Sud također ispitati navodnu nevaljanost odluke o *prvotnom* uvrštenju na popis i (ii.) u slučaju potvrdnog odgovora, ako tu prvotnu mjeru treba proglasiti nevaljanom, kakve bi učinke (ako bi ih uopće bilo) to imalo na valjanost naknadno donesenih mjera (konkretno, predmetnih akata Unije).

28. K. P., Vijeće i Komisija iznijeli su usmena očitovanja i odgovorili na pitanja na raspravi održanoj 12. rujna 2018.

20 Presuda od 29. lipnja 2010., C-550/09, EU:C:2010:382

21 Presuda od 29. lipnja 2010., C-550/09, EU:C:2010:382, t. 56. i 57.

22 Presuda od 16. listopada 2014., T-208/11 i T-508/11, EU:T:2014:885. Tu je presudu potvrdio Sud u presudi od 26. srpnja 2017., Vijeće/LTTE, C-599/14 P, EU:C:2017:583.

23 Provedbene uredbe Vijeća (EU) br. 83/2011 od 31. siječnja 2011., br. 687/2011 od 18. srpnja 2011., br. 1375/2011 od 22. prosinca 2011., br. 542/2012 od 25. lipnja 2012., br. 1169/2012 od 10. prosinca 2012., br. 714/2013 od 25. srpnja 2013., br. 125/2014 od 10. veljače 2014. i br. 790/2014 od 22. srpnja 2014. o provedbi članka 2. stavka 3. Uredbe (EZ) br. 2580/2001 o posebnim mjerama ograničavanja protiv određenih osoba i subjekata s ciljem borbe protiv terorizma i o stavljanju izvan snage provedbenih uredaba (EU) br. 610/2010, 83/2011, 687/2011, 1375/2011, 542/2012, 1169/2012, 714/2013 i 125/2014 (SL 2011., L 28, str. 14.)

## Ocjena

### *Dopuštenost*

29. Kada zahtjev za prethodnu odluku dovodi u pitanje valjanost mjere Unije, potrebno je ispitati je li stranka koja je postavila to pitanje pred nacionalnim sudom „bez ikakve sumnje” bila ovlaštena osporavati zakonitost te mjere izravno na temelju članka 263. UFEU-a. Ako jest, ne može osporavati valjanost te mjere putem zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU -a<sup>24</sup>.

30. U ovom slučaju čini se jasnim da K. P. nije mogao „bez ikakve sumnje” ispuniti dvostruki uvjet da se mjera na njega osobno i izravno odnosi. Zahtjev za prethodnu odluku opisuje K. P.-ovu ulogu kao „regionalnog organizatora”, dio „stroge hijerarhije koji nadzire podređene organizatore za lokalne okruge i druge osobe koje su na lokalnoj razini prikupljale donacije te odgovara izravno TKO-ovim nacionalnim organizatorima za Njemačku”. Te činjenice snažno upućuju na to da K. P. ne bi mogao dokazati osobni utjecaj takvog intenziteta da bi prešao prilično visok prag koji se u to vrijeme primjenjivao<sup>25</sup>. Štoviše, ništa ne upućuje na to da je K. P. imao (ali je propustio iskoristiti) priliku da izravno ospori mjere kao LTTE-ov zastupnik<sup>26</sup>.

31. Stoga je ovo pitanje dopušteno.

### *Valjanost prvotne odluke o LTTE-ovu uvrštenju na popis iz članka 2. stavka 3.*

32. U svojem jedinom pitanju sud koji je uputio zahtjev dvoji o valjanosti predmetnih akata Unije. Svaki od tih akata odnosi se na obnovu LTTE-ova uvrštenja na popis.

33. Međutim, u svojim pisanim očitovanjima K. P.-ov odvjetnik ponavlja argumente za koje je iz zahtjeva za prethodnu odluku vidljivo da ih je u ime svoje stranke već isticao u kaznenom postupku pred sudom koji je uputio zahtjev. Ondje tvrdi (i.) da odluka o prvotnom uvrštenju nije valjana zbog nepostojanja obrazloženja i (ii.) da iz presude E i F<sup>27</sup> proizlazi da su bilo koje odluke donesene nakon donošenja odluke o prvotnom uvrštenju na popis bez obrazloženja također nevaljane (navodni „domino-efekt”). Bit je tog argumenta u tome da su odluke o obnovi poput predmetnih akata Unije „u biti produljenje prvotnog uvrštenja”<sup>28</sup>. K. P. također navodi da nije mogao osporavati odluku o prvotnom uvrštenju u relevantnom razdoblju (što je, kako to primjećujem u točki 30. ovog mišljenja, vjerojatno točno) i da mu ovo prethodno pitanje daje tu priliku.

34. Međutim, zbog sljedećih razloga ne smatram da Sud u ovom predmetu mora rješavati pitanje valjanosti odluke o prvotnom uvrštenju.

35. *Kao prvo* i najvažnije, sud koji je uputio zahtjev nije u svoje pitanje Sudu uključio tu odluku. Usto, nije iznio detaljne argumente ili relevantne informacije kako bi pomogao Sudu u tom pogledu. Slijedom toga, Sud ne raspolaže prijeko potrebnim elementima za provođenje odgovarajućeg nadzora postupovne odnosno materijalne valjanosti Uredbe br. 2580/2001.

24 Presuda od 9. ožujka 1994., TWD Textilwerke Deggendorf, C-188/92, EU:C:1994:90, t. 17., 18. i 24.

25 Vidjeti, među ostalim, presudu od 15. srpnja 1963., 25/62, Plaumann/Komisija, EU:C:1963:17. Vidjeti također moja razmatranja o dopuštenosti u analognim okolnostima, iako upućivanjem na blaža pravila o aktivnoj legitimaciji unesena u UFEU nakon 1. prosinca 2009., u mojem mišljenju A i dr./Minister van Buitenlandse Zaken, C-158/14, EU:C:2016:734, t. 58. do 88., koja je Sud slijedio u svojoj presudi od 14. ožujka 2017., A i dr., C-158/14, EU:C:2017:202, t. 59. do 75.

26 Vidjeti po analogiji presudu od 29. lipnja 2010., E i F, C-550/09, EU:C:2010:382, t. 49.

27 Presuda od 29. lipnja 2010., C 550/09, EU:C:2010:382

28 Presuda od 26. srpnja 2017., Vijeće/LTTE, C-599/14 P, EU:C:2017:583, t. 51. i 61.



36. *Kao drugo*, kad bi Sud po službenoj dužnosti proveo takvu ocjenu, povrijedio bi prava država članica i dotičnih institucija, koje, u skladu s člankom 23. stavkom 2. Statuta Suda, mogu podnijeti očitovanja o zahtjevima za prethodnu odluku. Iako odluka kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku doista sadržava argumente što ih je K. P.-ov odvjetnik iznio na suđenju, ona ne sadržava ni izravno pitanje o valjanosti odluke o prvotnom uvrštenju ni potrebne elemente koji bi Sudu omogućili da razmotri to pitanje. Vijeće i Komisija na raspravi su potvrdili da se u svojim očitovanjima nisu dotaknuli tog pitanja jer iz odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku nisu iščitali da se ona bavi tim pitanjem. Stoga, premda prethodni postupak iz članka 267. UFEU-a pruža strankama poput K. P.-a *priliku* podnošenja takvog pitanja dugo nakon nastanka činjenica, Sud *ne može* to pitanje rješavati po službenoj dužnosti ako ga odluka kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku ne spominje ili je u najboljem slučaju u tom pogledu dvosmislena. Time bi se drugim strankama uskratilo *njihovo* pravo na obranu.

37. *Kao treće*, polazište za nadzor valjanosti bilo koje mjere Unije jest meritorno je razmotriti. U tom pogledu valja napomenuti da su odluka o prvotnom uvrštenju na popis i predmetni akti Unije *odvojene* pravne mjere donesene na temelju *različitih* pravnih osnova (članak 1. stavak 4. i članak 1. stavak 6. Zajedničkog stajališta 2001/931), primjenom *različitih* pravnih kriterija. Osim toga, iako je Sud u predmetu LTTE presudio da je odluka o obnovi u biti produljenje prvotnog uvrštenja, te dvije odluke nisu toliko pravno isprepletene da nevaljanost prve automatski dovodi u pitanje valjanost potonje. Umjesto toga, čini mi se da postoji hijerarhija mjera. Prvi (i najvažniji korak) u trenutku odluke o prvotnom uvrštenju jest provjeriti postojanje odgovarajuće i relevantne odluke nadležnog tijela u smislu članka 1. stavka 4. Zajedničkog stajališta 2001/931<sup>29</sup>. Nasuprot tomu, odluka o obnovi prvotnog uvrštenja na popis *ne* zahtijeva ponovnu provjeru te odluke<sup>30</sup>. U trenutku obnove Vijeće samo treba pokazati da je rizik koji postoji „*isti*” kao rizik koji je postojao u trenutku prvotnog uvrštenja<sup>31</sup>. Stoga smatram da su odluka o prvotnom uvrštenju i predmetni akti Unije *jasno odvojeni i neovisni* pravni akti. Iz toga slijedi da se od Suda ne zahtijeva automatski da preispita odluku o prvotnom uvrštenju dotične osobe ili skupine na popis iz članka 2. stavka 3. svaki put kad se odluka o obnovi osporava.

38. Međutim, ne isključujem mogućnost da bi *moglo* biti prikladno da Sud preispita je li prvotno uvrštenje na popis materijalno nevaljano, a što bi imalo odgovarajući učinak na odluke o obnovi koje su naknadno donesene, *ali samo ako se to od njega izričito zahtijeva*. Tijekom rasprave Vijeće je priznalo da, kad bi se (primjerice) odluka nadležnog nacionalnog tijela odnosila na to da automobil u LTTE-ovu vlasništvu nije prošao ispit sigurnosti vozila, to ne bi opravdalo njegovo donošenje odluke o prvotnom uvrštenju na popis. Pravna posljedica tada bi bila da bi naknadno donesene mjere o obnovi bile ugrožene. Međutim, ne navodi se da je u ovom predmetu riječ o takvoj situaciji.

### **Analogija s predmetom E i F**

39. U nacionalnom postupku i u postupku pred Sudom K. P.-ov odvjetnik uglavnom se pozivao na presudu ovog Suda u predmetu E i F, tvrdeći da su, po analogiji, nedostaci odluke o prvotnom LTTE-ovu uvrštenju na popis (Odluka 2006/379) proizveli takav „domino-efekt” da sve naknadno donesene odluke o zadržavanju LTTE-ova uvrštenja na popis iz članka 2. stavka 3. treba proglasiti ništavima. Međutim, jasno je da se temeljne činjenice iz predmeta E i F znatno razlikuju od onih u ovom predmetu<sup>32</sup>.

29 Presuda od 26. srpnja 2017., Vijeće/LTTE, C-599/14 P, EU:C:2017:583, t. 59. i 60.

30 Presuda od 26. srpnja 2017., Vijeće/LTTE, C-599/14 P, EU:C:2017:583, t. 60.

31 Presude od 26. srpnja 2017., Vijeće/LTTE, C-599/14 P, EU:C:2017:583, t. 46. i od 26. srpnja 2017., Vijeće/Francuska („Hamás”), C-79/15 P, EU:C:2017:584, t. 25.

32 Presuda od 29. lipnja 2010., C-550/09, EU:C:2010:382

40. Valja podsjetiti na to da u predmetu E i F nema obrazloženja za uvrštenje organizacije DHKP-C, ni za prvotno uvrštenje na popis ni za bilo koju od niza naknadno donesenih odluka o obnovi. Prvi je put obrazložena Odluka 2007/445, ali do toga je došlo prekasno da bi se prethodni niz mjera Unije spasio od toga da bude proglašen nevaljanim u dijelu koji se odnosio na uvrštenje te organizacije na popis<sup>33</sup>.

41. Nasuprot tomu, u ovom slučaju LTTE-u su pružena obrazloženja i u odnosu na prvotno uvrštenje i u odnosu na svaku naknadno donesenu odluku o LTTE-ovu zadržavanju na popisu iz članka 2. stavka 3. Kao što sam to objasnila, obrazac koji se slijedio bio je poslati zainteresiranim osobama (kada je to izvedivo) obrazloženje u kojem se objašnjava zašto *su* uvrštene na popis, a zatim objaviti obavijest u *Službenom listu Europske unije* kojom se dotične osobe obavješćuju da Vijeće namjerava *zadržati* njihovo ime na popisu iz članka 2. stavka 3. i da mogu zatražiti njegov nacrt obrazloženja te odluke. Nakon ponovnog uvrštenja, Vijeće je dotičnim osobama poslalo konačnu verziju obrazloženja kojim objašnjava zašto su ponovno uvrštene<sup>34</sup>.

42. Točno je da *prvo* obrazloženje LTTE-ova uvrštenja na popis iz članka 2. stavka 3. Odluke 2006/379 od 29. svibnja 2006. Vijeće nije dostavilo LTTE-u do 23. travnja 2007.<sup>35</sup>, gotovo *jedanaest mjeseci nakon prvotnog uvrštenja*. Međutim, ostaje činjenica da je Vijeće obavijestilo LTTE *prije* nego što je Odluka 2006/379 stavljena izvan snage i zamijenjena Odlukom 2007/445 od 28. lipnja 2007. te stoga tijekom razdoblja u kojem je ranija odluka proizvodila pravne učinke<sup>36</sup>. Dan nakon donošenja kasnije odluke, odnosno 29. lipnja 2007., Vijeće je poslalo LTTE-u obrazloženje o obnovi njegova uvrštenja na popis. Nakon toga obavijest o obrazloženju ponovnog uvrštenja na popis slijedila je obrazac koji sam upravo opisala.

43. Očito je da se dostavljanje obrazloženja toliko vremena nakon donošenja prvotnog popisa kosi sa zahtjevom Suda da Vijeće takvo obrazloženje dostavi „odmah” nakon donošenja prvotnog popisa<sup>37</sup>. Međutim, ostaje činjenica da LTTE nije reagirao na prvotni popis koji je objavljen u *Službenom listu Europske unije*, iako je jasno da je to imao pravo učiniti, pokretanjem postupka u skladu s člankom 230. UEZ-a (sada članak 263. UFEU-a) unutar propisanog roka. Vijeće je ispravilo propust i prije nego što je donesen zamjenski propis (Odluka 2007/445)<sup>38</sup>. Dodajem da ono uživa široku diskreciju u pogledu toga kako će ispraviti postupovne pogreške u svojim aktima. Da je ono (primjerice) odlučilo potrebno obrazloženje uvrstiti u uvodne izjave mjere o obnovi popisa, prema mojem mišljenju, također bi ispravilo taj problem.

44. Stoga predlažem da Sud ne razmatra materijalnu ili postupovnu nevaljanost odluke o prvotnom uvrštenju i/ili pitanje proizvodi li ona učinke na valjanost predmetnih akata Unije.

33 Vidjeti točku 24. ovog mišljenja.

34 Vidjeti točke 16. do 19. ovog mišljenja. Vijeće nužno nema adrese za kontakt svih onih na koje se odnosi bilo koja odluka o uvrštenju na popis, ali može se razumno smatrati da se objavom obavijesti u *Službenom listu Europske unije*, zajedno s mogućnošću podnošenja zahtjeva za davanje obrazloženja, ispunjava obveza obrazlaganja. Koliko mi je poznato, ništa ne upućuje na to da je takav mehanizam sam po sebi općenito nezakonit.

35 Uvodna izjava 3. Odluke 2007/445 navodi: „Vijeće je svim osobama, skupinama i subjektima za koje je to praktično bilo moguće dostavilo obrazloženja kojim se objašnjavaju razlozi zašto su uvršteni na popis u odlukama 2006/379/EZ [...] [neslužbeni prijevod]. Na raspravi je Vijeće također potvrdilo (a da mu nitko nije proturječio) da je dostavilo obrazloženje LTTE-u 23. travnja 2007.

36 Sve mjere institucija Unije – iako nepravilne – smatraju se valjanima sve dok ih se ne povuče, stavi izvan snage, poništi ili proglašeni nevaljanima. Vidjeti u tom smislu presude od 1. travnja 1982., Dürbeck/Komisija, 11/81, EU:C:1982:120, t. 17. i od 5. listopada 2004., Komisija/Grčka, C-475/01, EU:C:2004:585, t. 18.

37 Presuda od 21. prosinca 2011., Francuska/People's Mojahedin Organization of Iran, C-27/09 P, EU:C:2011:853, t. 61.

38 Možda je vrijedno podsjetiti i na to da Sud može u kontekstu upravo ove vrste mjere – čak i ako utvrdi da je odluka o prvotnom uvrštenju nevaljana zbog nedostatka odgovarajućeg obrazloženja – izvršiti svoju diskrecijsku ovlast i ostaviti „nepravilnu” mjeru na snazi na određeno razdoblje da bi omogućio Vijeću poduzimanje koraka kako bi ispravilo nepostojanje obrazloženja. Vidjeti, primjerice, presudu od 3. rujna 2008., Kadi i Al Barakaat Foundation, C-402/05 P i C-415/05 P, EU:C:2008:461, t. 375. i 376. i treći zaključak Suda u izreci.

***Valjanost predmetnih akata Unije kojima se LTTE uvrštava na popis iz članka 2. stavka 3. (odluke 2007/445, 2007/868, 2008/583 i 2009/62 i Uredba br. 501/2009)***

45. Je li obrazloženje svakog od predmetnih akata Unije odgovarajuće, osobito s obzirom na presudu LTTE<sup>39</sup>?

46. Zajedničko stajalište 2001/931 samo po sebi ne sadržava izričitu odredbu u pogledu obrazloženja. Stoga se taj uvjet temelji na članku 296. UFEU-a, kojim se propisuje da se u pravnim aktima navode razlozi na kojima se akti temelje. U tom pogledu valja istaknuti da je ustaljena sudska praksa da obrazloženje „mora jasno i nedvosmisleno odražavati zaključke institucije koja ga je donijela kako bi se zainteresiranim osobama omogućilo da se upoznaju s razlozima poduzimanja mjere, ali i kako bi se nadležnom sudu omogućilo provođenje nadzora”<sup>40</sup>. Ta obveza izraz je općeg načela poštovanja prava obrane i odgovarajućih temeljnih prava u skladu s člankom 47. Povelje<sup>41</sup>.

47. Obrazloženje mora sadržavati specifične i konkretne razloge zbog kojih donositelj odluke smatra da se odgovarajuća pravila primjenjuju na dotičnu stranku<sup>42</sup> te se u njemu moraju „navesti činjenice i pravno promišljanje koje je ključno u strukturi tog akta”<sup>43</sup>. Obrazloženje ne mora nužno sadržavati sve relevantne činjenice i pravna pitanja jer se ono također ocjenjuje s obzirom na svoj činjenični i regulatorni kontekst<sup>44</sup>.

48. Tako je regulatorni kontekst odluka o obnovi poput predmetnih akata Unije pravni zahtjev da Vijeće preispita popis iz članka 2. stavka 3. „najmanje jednom u šest mjeseci” (članak 1. stavak 6. Zajedničkog stajališta 2001/931). Ako tijekom tih šest mjeseci činjenično stanje nije promijenjeno, nije „potrebno detaljno navoditi razlog zbog kojeg je Vijeće uvjerenom da su osnove koje su opravdale uvrštavanje” dotičnih osoba „na predmetni popis [i dalje] valjane”<sup>45</sup>. Štoviše, dovoljno je da se izneseni razlozi odnose na akt donesen u kontekstu koji je bio „poznat” dotičnoj osobi i koji „joj omogućava da shvati doseg mjere koja se na nju odnosi”<sup>46</sup>.

49. Činjenični kontekst odluka o obnovi može uključivati pitanje zahtijeva li protek vremena i/ili promjena okolnosti od Vijeća da zadržavanje dotične osobe ili skupine na popisu iz članka 2. stavka 3. utemelji na „aktualnoj ocjeni situacije, vodeći računa o najnovijim činjeničnim elementima koji dokazuju daljnje postojanje tog rizika”<sup>47</sup>. Međutim, da bi opravdalo odluku o obnovi<sup>48</sup>, Vijeće ne mora pružiti „novi element” koji je bio „predmet nacionalne odluke nadležnog tijela”.

50. Obrazloženja predmetnih akata Unije čine se istovjetnima, osim nevažnih razlika kao što su promjene datuma. Preispitat ću obrazloženje Odluke 2007/445 kao ogledni primjer. Napominjem da se moja ocjena u ovom dijelu mišljenja *ne* odnosi na obrazloženje Uredbe Vijeća br. 501/2009, koje zasebno razmatram u točki 63. i sljedećima ovog mišljenja.

39 Presuda od 26. srpnja 2017., Vijeće/LTTE, C-599/14 P, EU:C:2017:583

40 Vidjeti, primjerice, presudu od 15. studenoga 2012., Stichting Al-Aqsa, C-539/10 P i C-550/10 P, EU:C:2012:711, t. 138.

41 Presuda od 18. srpnja 2013., Komisija i dr./Kadi („Kadi II”), C-584/10 P, C-593/10 P i C-595/10 P, EU:C:2013:518, t. 100. i navedena sudska praksa; vidjeti i Povelju Europske unije o temeljnim pravima (SL 2012., C 326, str. 391.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 7., str. 104.).

42 Vidjeti, primjerice, presudu od 18. srpnja 2013., Kadi II, C-584/10 P, C-593/10 P i C-595/10 P, EU:C:2013:518, t. 116. i navedenu sudska praksu.

43 Presuda od 26. srpnja 2017., Vijeće/LTTE, C-599/14 P, EU:C:2017:583, t. 30.

44 Presuda od 15. studenoga 2012., Stichting Al-Aqsa, C-539/10 P i C-550/10 P, EU:C:2012:711, t. 139. do 140. Vidjeti također presudu od 15. studenoga 2012., Vijeće/Bamba, C-417/11 P, EU:C:2012:718, t. 53. i navedenu sudska praksu.

45 Presuda od 15. studenoga 2012., Stichting Al-Aqsa, C-539/10 P i C-550/10 P, EU:C:2012:711, t. 146.

46 Presuda od 15. studenoga 2012., Vijeće/Bamba, C-417/11 P, EU:C:2012:718, t. 54. i navedena sudska praksa

47 Presude od 26. srpnja 2017., Vijeće/LTTE, C-599/14 P, EU:C:2017:583, t. 54. i od 26. srpnja 2017., Vijeće/Hamas, C-79/15 P, EU:C:2017:584, t. 32.; vidjeti također presudu od 18. srpnja 2013., Komisija i dr./Kadi („Kadi II”), C-584/10 P, C-593/10 P i C-595/10 P, EU:C:2013:518, t. 156.

48 Presude od 26. srpnja 2017., Vijeće/LTTE, C-599/14 P, EU:C:2017:583, t. 62. i od 26. srpnja 2017., Vijeće/Hamas, C-79/15 P, EU:C:2017:584, t. 40.

51. Razlozi na kojima se temelji obnova LTTE-ova uvrštenja na popis Odlukom 2007/445 vidljivi su iz triju izvora: obavijesti u *Službenom listu Europske unije* od 25. travnja 2007., uvodnih izvjava Odluke 2007/445 i konačne verzije obrazloženja od 29. lipnja 2007. koje je poslano LTTE-u. Zajednička analiza tih triju izvora pokazuje da je Vijeće: (i.) LTTE-u dostavilo nacrt obrazloženja; (ii.) LTTE (i sve druge zainteresirane strane) obavijestilo da može podnijeti primjedbe Komisiji kojima obrazlaže zašto obnova nije prikladna; (iii.) u obrazloženje uključilo sažetak razloga zbog kojih su uvjeti za obnovu uvrštenja i dalje opravdani; i (iv.) nakon što je donesena odluka o obnovi, LTTE-u dostavilo konačnu verziju obrazloženja koja sadržava opravdanje za obnovu uvrštenja na popis<sup>49</sup>.

52. U tom se dokumentu LTTE opisuje kao teroristička skupina osnovana 1976. i bilježi se njegovih 12 djela za koja je Vijeće smatralo da ulaze u definiciju terorističkog djela iz članka 1. stavka 3. Zajedničkog stajališta 2001/931. Zatim se upućuje na odluku ministra unutarnjih poslova Ujedinjene Kraljevine od 29. ožujka 2001. o zabrani organizacije LTTE na temelju Zakona o terorizmu Ujedinjene Kraljevine iz 2000., odluku Ministarstva financija Ujedinjene Kraljevine od 6. prosinca 2001. o zamrzavanju LTTE-ove imovine i odluku indijskih tijela o zabrani organizaciju LTTE 1992. (sve tri, prema mišljenju Vijeća, obuhvaćene su definicijom „odluke” iz članka 1. stavka 4. Zajedničkog stajališta 2001/931 te su i dalje na snazi).

53. Prema mojem mišljenju, tri izvora utvrđena u točki 51. ovog mišljenja dovoljno su detaljna da LTTE-u omoguće da sazna stvarne specifične i konkretne razloge zbog kojih je Vijeće smatralo da se na njega primjenjuju odgovarajuća pravila, kao i činjenice i pravno promišljanje koje je ključno u kontekstu obnove uvrštavanja na popis. Drugim riječima, bilo je dovoljno elemenata kako bi se LTTE-u omogućilo da razumije optužbe protiv njega i opseg poduzetih mjera. Tako je LTTE bio u položaju da može učinkovito osporavati osnovanost mjera o obnovi. *Da je to odlučio*, mogao je ostvariti svoje pravo na obranu iznošenjem primjedbi *prije* donošenja mjera o obnovi – na što je pozvan u obavijesti u *Službenom listu Europske unije* – i/ili osporavanjem mjere o obnovi na temelju članka 230. UEZ-a (sada članak 263. UFEU-a) pred Općim sudom u propisanom roku *nakon* njezina donošenja.

54. Točno je da je Sud jasno i općenito naveo da obrazloženja moraju biti priopćena *prije* donošenja mjere o obnovi<sup>50</sup>, dok su različite *konačne verzije* obrazloženja bile datirane i otpremljene *nakon* donošenja pobijanih mjera. Ipak smatram da je Vijeće poštovalo *duh* zahtjeva Suda. Konkretno, naglašavam *kontekst* u kojem je donesena Odluka 2007/445 (i druge mjere o obnovi). U stvarnosti, LTTE je *svaki put prije* donošenja pojedine mjere o obnovi raspolagao neizmijenjenim obrazloženjem. Stoga se ne može reći da je ikada bio u položaju u kojem *nije* znao za činjenice i razloge na kojima se temelji odluka o njegovu zadržavanju na popisu iz članka 2. stavka 3.

55. Mogu li se činjenice i razlozi za svaku mjeru o obnovi jednostavno doslovno ponavljati svakih šest mjeseci ili ih je potrebno ažurirati jer su zastarjeli zbog promjene okolnosti i/ili protoka vremena?

56. Samo je na jednu veliku promjenu okolnosti Sudu skrenuta pozornost: riječ je o LTTE-ovu vojnom porazu u svibnju 2009. Do te je promjene došlo *nakon* donošenja odluka 2007/445, 2007/868, 2008/583 i 2009/62. Slijedom navedenog, Vijeću se ne može zamjeriti da je prilikom njihova donošenja tu okolnost propustilo uzeti u obzir.

57. K. P. usmjerava svoju kritiku obrazloženja, kao prvo, na činjenicu da je Vijeće propustilo uzeti u obzir navodno primirje između LTTE-a i vlade Šri Lanke koje je započelo 2002. i, kao drugo, na činjenicu da LTTE tvrdi da nije počinio jedno od terorističkih djela navedenih u obrazloženju Vijeća (ubojstvo šrilanskog ministra). Prema mojem mišljenju, nijedna od tih činjenica na koje se K. P. poziva

<sup>49</sup> Vijeće u svojem pisanom očitovanju ističe da je samo njegovo priopćavanje obrazloženja koje se odnosi na Uredbu br. 501/2009 (od 16. lipnja 2009.) bilo vraćeno pošiljatelju.

<sup>50</sup> Vidjeti, među ostalim, presudu od 18. srpnja 2013., Kadi II, C-584/10 P, C-593/10 P i C-595/10 P, EU:C:2013:518, t. 113.

ne predstavlja promjenu okolnosti između odluke o prvotnom uvrštenju na popis i bilo koje od tih četiriju odluka koja bi od njihova autora zahtijevala izmjenu obrazloženja. Zaključak koji se razumno može izvesti iz preostalih jedanaest terorističkih djela na koja se poziva Vijeće jest taj da s navodnim primirjem nije došlo do okončanja LTTE-ovih terorističkih aktivnosti.

58. Stoga zaključujem da pred Sudom nije istaknuta bitna promjena okolnosti koja je od Vijeća zahtijevala da izmijeni sadržaj svojeg obrazloženja odluka 2007/445, 2007/868, 2008/583 i 2009/62 u odnosu na obrazloženje odluke o prvotnom uvrštenju.

59. Je li protek vremena sam po sebi zahtijevao izmjenu obrazloženja?

60. U predmetima Vijeće/Hamas<sup>51</sup> i Kadi II<sup>52</sup> Sud je naveo da razdoblje između devet i 13 godina i razdoblje od 16 godina znače da se više nije moguće oslanjati na „staro” obrazloženje. Stoga ću razmotriti razdoblja o kojima je riječ u ovom slučaju. Kao polazište uzet ću 16. listopada 2006., datum posljednjeg terorističkog djela na koje se poziva Vijeće u svojim različitim obrazloženjima predmetnih akata Unije. Prva odluka o obnovi nakon odluke o prvotnom uvrštenju na popis (odnosno Odluka 2007/445 od 28. lipnja 2007.) donesena je osam i pol mjeseci kasnije. Odluka 2009/62 od 26. siječnja 2009. donesena je 27 mjeseci kasnije. (Odluka Vijeća 2007/868 od 20. prosinca 2007. i Odluka Vijeća 2008/583 od 15. srpnja 2008. donesene su između tih dvaju datuma.) Smatram da se ne može reći da su teroristička djela iz 2005. i 2006., zajedno s odlukama nadležnog tijela iz 2001., bila zastarjele referentne točke za ta četiri akta Unije.

61. Ovdje valja podsjetiti na kontekst u kojem su donesene mjere o obnovi. Šest mjeseci kratak je vremenski okvir za provođenje obvezne revizije. Činjenica da unutar određenog razdoblja od šest mjeseci *nije* bilo terorističke aktivnosti može značiti da nametnute mjere ograničavanja doista imaju željeni učinak. Međutim, to podredno može značiti da dotične osobe žele ostaviti dojam da su prestale sa svojom aktivnošću, iako u stvarnosti planiraju i pripremaju daljnja teroristička djela. Može biti mudro donijeti odluku o obnovi za jedno ili možda više daljnjih šestomjesečnih razdoblja čak i ako nema novih terorističkih djela, posebno uzimajući u obzir široku diskrecijsku ovlast Vijeća u tom pogledu<sup>53</sup> i javni interes za poduzimanje preventivnih mjera kako bi se spriječila teroristička aktivnost<sup>54</sup>.

62. Prema mojem mišljenju, iz toga slijedi da obavijest u *Službenom listu Europske unije*, uvodne izjave Odluke 2007/445 i konačno obrazloženje, promatrani zajedno, pružaju dovoljno informacija kako bi se ispunili zahtjevi iz članka 296. UFEU-a u prilog odluci Vijeća da u danom kontekstu LTTE predstavlja „postojeći rizik”. Do istog sam zaključka došla u pogledu odluka 2007/868, 2008/583 i 2009/62. Budući da se *ne* čini da su se činjenice i popratne okolnosti koje se odnose na LTTE znatno promijenile tijekom razdoblja važenja tih odluka, doista bi se činilo proturječnim kad bi se obrazloženja Vijeća znatno ili uopće razlikovala.

63. Međutim, drukčijeg sam stajališta kada je riječ o Uredbi br. 501/2009, koja je donesena 15. lipnja 2009. kako bi zamijenila i stavila izvan snage Odluku 2009/62. Ta uredba ima određene sličnosti s mjerama koje je Sud poništio u presudi LTTE<sup>55</sup>.

51 Presuda od 26. srpnja 2017., C-79/15 P, EU:C:2017:584, t. 33.

52 Presuda od 18. srpnja 2013., Kadi II, C-584/10 P, C-593/10 P i C-595/10 P, EU:C:2013:518, t. 156.

53 Vidjeti presudu od 23. listopada 2008., People’s Mojahedin Organization of Iran/Vijeće, T-256/07, EU:T:2008:461, t. 112. i navedenu sudsku praksu.

54 Presuda od 18. srpnja 2013., Kadi II, C-584/10 P, C-593/10 P i C-595/10 P, EU:C:2013:518, t. 130.

55 Presuda od 26. srpnja 2017., Vijeće/LTTE, C-599/14 P, EU:C:2017:583

64. Ovdje primjećujem da je na dan donošenja Uredbe br. 501/2009 *postojala* znatna i materijalna promjena okolnosti, koju je Sud utvrdio u presudi LTTE, odnosno LTTE-ov vojni poraz u svibnju 2009.<sup>56</sup> Do tog je poraza došlo *prije* donošenja Uredbe br. 501/2009, 15. lipnja 2009. Obrazloženje te mjere, kao i njezinih prethodnica, upućuje na popis terorističkih djela koja su sva *prethodila* tom vojnom porazu. Također ističem da je prošlo više od 31 mjesec od datuma posljednjeg terorističkog djela na koje se poziva Vijeće (listopad 2006.) do donošenja Uredbe br. 501/2009. To je razdoblje dulje od onoga iz mjera koje je Sud poništio u predmetu LTTE (Uredba br. 83/2011)<sup>57</sup>.

65. Vijeće je na raspravi pravilno istaknulo da bi imalo malo manje od jednog kalendarskog mjeseca (između 17. svibnja 2009. i 15. lipnja 2009.) da izmijeni svoj nacrt Uredbe br. 501/2009. Takav je, međutim, kontekst u kojem se svakih šest mjeseci moraju provoditi obvezne revizije. Da je vojni poraz bio proglašen samo nekoliko dana prije datuma na koji je Vijeće trebalo donijeti Uredbu br. 501/2009, spremno bih prihvatila da bi bilo nerazumno očekivati od Vijeća da tu činjenicu uzme u obzir. Ovdje je, međutim, Vijeće imalo dovoljno vremena da ponovno razmotri obnovu; no, ništa u obrazloženju ne navodi da je to učinilo.

66. Vijeće je pokušalo iznijeti argument prema kojem nije važno to što se u obrazloženju uopće ne spominje ta važna nova okolnost. Da je Vijeće u obrazloženje dodalo rečenicu u smislu da je bilo poznato s vojnim porazom, ali da je smatralo preuranjenim ukloniti LTTE s popisa iz članka 2. stavka 3., rezultat bi meritorno bio isti: Vijeće bi donijelo odluku o obnovi. Možda je to doista tako, ali je argument Vijeća deplasiran. *Nepostojanje bilo kakvog upućivanja* na promjenu okolnosti i *objašnjenja* zašto bi ipak trebalo obnoviti uvrštenje na popis znači da je Vijeće povrijedilo svoje obveze iz članka 296. UFEU-a, kako ga je Sud protumačio u kontekstu mjera o obnovi uvrštenja terorista na popis<sup>58</sup>.

67. Vijeće je na raspravi također navelo da je LTTE trebao poduzeti potrebne korake da ga obavijesti o vojnom porazu i da nije bilo na njemu da aktivno traži taj podatak. Takav navod nije u skladu s (javno dostupnom) činjenicom da se Vijeće za opće poslove i vanjske odnose sastalo 18. i 19. svibnja 2009. *upravo* kako bi raspravljalo o „nedavnim zbivanjima” u Šri Lanki, posebno posvećujući devet točaka zaključaka Vijeća razmatranju situacije „u vrijeme u kojem se sukob bliži kraju”<sup>59</sup>. Štoviše, Sud je izričito utvrdio da Vijeće može uputiti na nedavne materijale iz medija i s interneta kako bi opravdalo *obnovu* uvrštenja na popis<sup>60</sup>. Iz toga mora proizlaziti da Vijeće to može učiniti prilikom ocjenjivanja mogućeg *uklanjanja* s popisa. Dodajem da neposredna komunikacija odvjetnika s nadležnim upravnim tijelima koja se nalaze na drugom kontinentu možda nije moguća ili barem nije prioritet za skupinu koja je upravo doživjela vojni poraz u kojem je, kako se čini, njezin čelnik ubijen<sup>61</sup>.

68. Stoga smatram da je Uredba br. 501/2009 nevaljana zbog istih razloga koje je Sud iznio u presudi LTTE. Dodajem da se, bez obzira na to može li se nedostatak ispraviti, nijedan pravni lijek ne može primjenjivati retroaktivno u kontekstu kaznenog postupka protiv K. P.-a<sup>62</sup>.

56 Prema listu Guardian u Ujedinjenoj Kraljevini, vlada Šri Lanke službeno je proglasila kraj 25-godišnjeg građanskog rata 19. svibnja 2009. u obraćanju nakon pobjede. Vidjeti <https://www.theguardian.com/world/2009/may/18/tamil-tigers-killed-sri-lanka>. Stranke na raspravi nisu osporile da se taj događaj odvio sredinom svibnja 2009.

57 Provedbena uredba Vijeća (EU) br. 83/2011 od 31. siječnja 2011. o provedbi članka 2. stavka 3. Uredbe (EZ) br. 2580/2001 o posebnim mjerama ograničavanja protiv određenih osoba i subjekata s ciljem borbe protiv terorizma i o stavljanju izvan snage Provedbene uredbe (EU) br. 610/2010 (SL 2011., L 28, str. 14.). Vidjeti presudu od 26. srpnja 2017., Vijeće/LTTE, C-599/14 P, EU:C:2017:583, t. 78. do 80.

58 Presuda od 26. srpnja 2017., Vijeće/LTTE, C-599/14 P, EU:C:2017:583, t. 33.

59 Vidjeti [http://europa.eu/rapid/press-release\\_PRES-09-137\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-09-137_en.htm).

60 Vidjeti presudu od 26. srpnja 2017., Vijeće/LTTE, C-599/14 P, EU:C:2017:583, t. 72.

61 K. P.-ov odvjetnik naveo je na raspravi, a da mu nitko nije proturječio, da je do toga došlo. Vidjeti također članak na koji se upućuje u bilješki 56. ovog mišljenja.

62 Vidjeti presudu od 29. lipnja 2010., E i F, C-550/09, EU:C:2010:382, t. 59. i mišljenje nezavisnog odvjetnika Mengozzija u tom predmetu, C-550/09, EU:C:2010:272, t. 115. do 123.

## Zaključak

69. Stoga predlažem Sudu da na prethodno pitanje koje je uputio Landgericht Saarbrücken (Zemaljski sud, Saarbrücken, Njemačka) odgovori na sljedeći način:

Uredba Vijeća (EZ) br. 501/2009 od 15. lipnja 2009. o provedbi članka 2. stavka 3. Uredbe (EZ) br. 2580/2001 o posebnim mjerama ograničavanja protiv određenih osoba i subjekata s ciljem borbe protiv terorizma i o stavljanju izvan snage Odluke 2009/62/EZ nevaljana je u dijelu u kojem se primjenjuje na Liberation Tigers of Tamil Eelam.

Nakon razmatranja dokumenata podnesenih Sudu, nije otkriven nijedan čimbenik koji bi mogao utjecati na valjanost Odluke Vijeća 2007/445/EZ od 28. lipnja 2007. o provedbi članka 2. stavka 3. Uredbe (EZ) br. 2580/2001 o posebnim mjerama ograničavanja protiv određenih osoba i subjekata s ciljem borbe protiv terorizma i o stavljanju izvan snage odluka Vijeća 2006/379/EZ i 2006/1008/EZ, Odluke Vijeća 2007/868/EZ od 20. prosinca 2007. o provedbi članka 2. stavka 3. Uredbe (EZ) br. 2580/2001 o posebnim mjerama ograničavanja protiv određenih osoba i subjekata s ciljem borbe protiv terorizma i o stavljanju izvan snage Odluke 2007/445/EZ, Odluke Vijeća 2008/583/EZ od 15. srpnja 2008. o provedbi članka 2. stavka 3. Uredbe (EZ) br. 2580/2001 o posebnim mjerama ograničavanja protiv određenih osoba i subjekata s ciljem borbe protiv terorizma i o stavljanju izvan snage Odluke 2007/868/EZ ili Odluke Vijeća 2009/62/EZ od 26. siječnja 2009. o provedbi članka 2. stavka 3. Uredbe (EZ) br. 2580/2001 o posebnim mjerama ograničavanja protiv određenih osoba i subjekata s ciljem borbe protiv terorizma i o stavljanju izvan snage Odluke 2008/583/EZ.