



## Teismo praktikos rinkinys

GENERALINIO ADVOKATO  
NILS WAHL IŠVADA,  
pateikta 2016 m. balandžio 7 d.\*

**Byla C-455/14 P**

**H  
prieš  
Europos Sąjungos Tarybą,**

**Europos Komisija**

„Apeliacinis skundas — Bendra užsienio ir saugumo politika — Nacionalinis ekspertas, komandiruotas į Europos Sąjungos policijos misiją Bosnijoje ir Hercegovinoje — Sprendimas paskirti į kitas pareigas — ESS 24 straipsnio 1 dalis — SESV 275 straipsnis — Europos Sąjungos Teisingumo Teismo jurisdikcija — Nacionalinių teismų įgaliojimai — BUSP srities aktų kategorijos — Sąvoka „ribojančios priemonės““

1. Lisabonos sutartimi panaikinta Europos Sąjungos trijų ramsčių sistema ir bendrosios užsienio ir saugumo politikos (toliau – BUSP) nuostatos įtrauktos į bendrąją ES sistemą. Tačiau taip BUSP nebuvo visiškai integruota Bendrijos lygmeniu, nes šiai politikai vis dar „taikomos konkrečios taisyklės ir procedūros“\*\*.
2. Vienas iš sutarčių rengėjų sumanytos BUSP skirtos specialios sistemos įsidėmėtinų požymių – riboti Europos Sąjungos Teisingumo Teismui (toliau – ESTT), kaip Sąjungos institucijai, šioje srityje suteikti įgaliojimai. Galima drąsiai teigti, kad, nepaisant to, jog ESTT jurisdikcija, palyginti, praplėsta, su BUSP susijusių klausimų teisminę kontrolę jis atlieka tik esant išimtinėms aplinkybėms. Vis dėlto tikslios šios jurisdikcijos ribos nėra visiškai aiškios.
3. Šioje byloje Teisingumo Teismui suteikta viena iš pirmųjų progų nustatyti savo jurisdikcijos, susijusios su BUSP, apimtį. Pagrindinis šioje byloje kylantis klausimas iš esmės susijęs su tuo, ar Bendrasis Teismas turėjo jurisdikciją nagrinėti ieškinį dėl pagal BUSP įsteigtos ES misijos vadovo sprendimų panaikinimo. Nagrinėjamo klausimo sudėtingumą ir opumą rodo ir aplinkybė, kad pozicijos, kurių laikosi trys šios bylos šalys, iš esmės skiriasi. Įdomu tai, kad visos šios šalys mano, jog skundžiamoje nutartyje nurodyti motyvai yra klaidingi, nors ir dėl skirtingų priežasčių.

\* Originalo kalba: anglų.

\*\* Žr. ESS 24 straipsnio 1 dalies antrą pastraipą.

## I – Teisinis pagrindas

4. Europos Sąjungos policijos misija (toliau – ESPM) Bosnijoje ir Hercegovinoje pirmą kartą 2002 m. kovo 11 d. Tarybos bendraisiais veiksmais 2002/210/BUSP\*\*\* įsteigta vienu metų laikotarpiui ir vėliau kelis kartus pratęsta – pastarąjį kartą tai padaryta 2009 m. gruodžio 8 d. Tarybos sprendimu 2009/906/BUSP dėl ESPM Bosnijoje ir Hercegovinoje (toliau – Sprendimas 2009/906)\*\*\*\*. Toliau nurodytos svarbios Sprendimo 2009/906 nuostatos.

5. 5 straipsnyje („Civilinės operacijos vadas“) numatyta:

- „1. Civilinių operacijų planavimo ir vykdymo centro (CPCC) direktorius yra ESPM civilinės operacijos vadas.
2. Civilinės operacijos vadas, kurio politinę kontrolę vykdo ir kurio veiklos strategiją nustato Politinis ir saugumo komitetas (PSK) bendrai vadovaujant Sąjungos vyriausiajam įgaliotiniui užsienio reikalams ir saugumo politikai (toliau – Vyriausiasis įgaliotinis), strateginiu lygiu vadovauja ESPM ir vykdo jos kontrolę.
3. Civilinis operacijos vadas užtikrina tinkamą ir veiksmingą Tarybos sprendimų ir PSK sprendimų įgyvendinimą, įskaitant strateginiu lygiu reikiamų nurodymų misijos vadovui davimą, pastarąjį konsultuodamas bei teikdamas jam techninę pagalbą.
4. Visi komandiruoti darbuotojai lieka visiškai pavaldūs siunčiančiosios valstybės nacionalinėms valdžios institucijoms ar atitinkamai ES institucijai. Nacionalinės valdžios institucijos perduoda savo personalo, grupių ir padalinių operacinį valdymą (OPCON) civiliniam operacijų vadui.“

6. 6 straipsnyje („Misijos vadovas“) numatyta:

- „1. Misijos vadovas yra atsakingas už ESPM, jai vadovauja ir vykdo jos kontrolę veiksmų vietoje.
2. Misijos vadovas vadovauja civilinės operacijos vado paskirtiems prisidedančiųjų valstybių personalui, grupėms ir padaliniais, juos kontroliuoja, taip pat prisiima administracinę ir logistinę atsakomybę, be kita ko, už misijai suteiktą turtą, išteklius ir informaciją.
3. Misijos vadovas teikia nurodymus visam ESPM personalui dėl veiksmingo ESPM vykdymo veiksmų vietoje, būdamas atsakingas už ESPM koordinavimą bei kasdienį administravimą, laikydamasis civilinės operacijos vado nurodymų strateginiu lygiu.

<...>

5. Misijos vadovas yra atsakingas už personalo drausmės kontrolę. Komandiruotam personalui drausmines priemones taiko atitinkama nacionalinė ar ES institucija.

<...>“

7. 7 straipsnio 2 dalyje numatyta, kad „ESPM personalą sudaro visų pirma valstybių narių ar ES institucijų komandiruoti darbuotojai“.

\*\*\* OL L 70, p. 1; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 18 sk., 1 t., p. 278.

\*\*\*\* OL L 322, p. 22.

8. 8 straipsnio („ESPM ir jos personalo statusas“) 2 dalyje numatyta:

„Valstybė ar ES institucija, komandiravusi personalo narį, yra atsakinga už bet kurias su komandiruote susijusias darbuotojo pretenzijas ar pretenzijas dėl darbuotojo. Atitinkama valstybė ar ES institucija yra atsakinga už ieškinio iškelimą [pareiškimą] komandiruotam asmeniui.“

9. 9 straipsnyje („Pavaldumo tvarka“) numatyta:

- „1. ESPM struktūra turi vieningą pavaldumo tvarką, būdingą krizių valdymo operacijai.
2. ESPM misijos politinė kontrolė ir strateginis vadovavimas jai Tarybos atsakomybe pavedami PSK.
3. Civilinės operacijos vadas, kurio politinę kontrolę vykdo ir kurio veiklos strategiją nustato PSK, bendrai vadovaujant Vyriausiajam įgaliotiniui, yra ESPM vadas strateginiu lygiu ir vykdydamas šias pareigas duoda nurodymus misijos vadovui, teikia jam konsultacijas ir techninę paramą.
4. Civilinės operacijos vadas atsiskaito Tarybai per Vyriausiąjį įgaliotinį.
5. Misijos vadovas vadovauja ESPM ir vykdo jos kontrolę veiksmų vietoje bei yra tiesiogiai pavaldus civilinės operacijos vadui.“

10. Galiausiai 10 straipsnyje („Politinė kontrolė ir strateginis vadovavimas“) numatyta:

- „1. ESPM politinė kontrolė ir strateginis vadovavimas Tarybos atsakomybe pavedami PSK. Taryba įgalioja PSK priimti atitinkamus sprendimus pagal [ES] Sutarties 38 straipsnio trečią pastraipą. <...> Tarybai paliekami įgaliojimai spręsti dėl ESPM tikslų ir jos nutraukimo.
2. PSK reguliariai atsiskaito Tarybai.
3. PSK reguliariai ir prireikus gauna civilinės operacijos vado ir misijos vadovo ataskaitas jų atsakomybei tenkančiais klausimais.“

## II – Bylos faktinės aplinkybės

11. Šioje byloje apeliantė H yra italė teisėja, 2008 m. spalio 16 d. Italijos teisingumo ministro dekretu komandiruota į ESPM Sarajeve eiti *Criminal Justice Unit Adviser* pareigas nuo 2008 m. lapkričio 14 d. Jos komandiravimo laikotarpis buvo pratęstas iki 2009 m. gruodžio 31 d., kad ji eitų *Chief Legal Officer* pareigas, o vėliau dar pratęstas iki 2010 m. gruodžio 31 d.

12. 2010 m. balandžio 7 d. sprendimu, kurį pasirašė ESPM personalo vadovas, apeliantė dėl operatyvinių prižasčių nuo 2010 m. balandžio 19 d. paskirta į *Criminal Justice Adviser – Prosecutor* pareigas Bania Lukos (Bosnija ir Hercegovina) regioniniame biure.

13. Gavusi 2010 m. balandžio 7 d. sprendimą apeliantė jį apskundė Italijos valdžios institucijoms kaip neteisėtą dėl kelių priežasčių. 2010 m. balandžio 15 d. elektroniniu laišku Italijos Respublikos nuolatinės atstovybės prie Europos Sąjungos pareigūnas apeliantei pranešė, kad 2010 m. balandžio 7 d. sprendimo vykdymas sustabdytas.

14. 2010 m. balandžio 30 d. atsakydamas į apeliantės skundą misijos vadovas patvirtino 2010 m. balandžio 7 d. sprendimą ir paaiškino, kad pats priėmė šį sprendimą todėl, kad Bania Lukos biure reikėjo prokuroro konsultacijų.

15. 2010 m. birželio 4 d. apeliantė pareiškė ieškinį ESPM *Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio* dėl 2010 m. balandžio 7 d. sprendimo panaikinimo ir patirtos žalos atlyginimo.

### III – Procesas Bendrajame Teisme ir skundžiama nutartis

16. 2010 m. birželio 16 d. apeliantė pareiškė ieškinį dėl 2010 m. balandžio 7 d. sprendimo ir prireikus – dėl 2010 m. balandžio 30 d. sprendimo (toliau – ginčijami sprendimai) panaikinimo. Be to, H paprašė Bendrojo Teismo priteisti iš Tarybos, Komisijos ir ESPM patirtos žalos atlyginimą.

17. 2010 m. liepos 17 d. apeliantė pateikė prašymą sustabdyti ginčijamus sprendimus. 2010 m. liepos 22 d. nutartimi Bendrojo Teismo pirmininkas šį prašymą atmetė (toliau – nutartis dėl laikinųjų apsaugos priemonių)\*\*\*\*.

18. 2014 m. liepos 10 d. nutartimi (toliau – skundžiama nutartis)\*\*\*\*\* Bendrasis Teismas atmetė ieškinį kaip nepriimtina ir nurodė H padengti savo, Tarybos, taip pat Komisijos patirtas bylinėjimosi išlaidas.

### IV – Procesas Teisingumo Teisme ir šalių reikalavimai

19. 2014 m. rugsėjo 19 d. pateiktu apeliaciniu skundu apeliantė prašo Teisingumo Teismą:

- panaikinti skundžiamą nutartį,
- grąžinti bylą Bendrajam Teismui ir
- priteisti iš atsakovių pirmojoje instancijoje bylinėjimosi išlaidas.

20. Taryba Teisingumo Teismo prašo:

- atmesti apeliacinį skundą,
- pakeisti Bendrojo Teismo teisinius argumentus, susijusius su galių perdavimu, ir
- priteisti iš apeliantės bylinėjimosi išlaidas.

21. Komisija Teisingumo Teismo prašo:

- panaikinti skundžiamą nutartį,
- atmesti apeliacinį skundą kaip nepriimtina,
- subsidiariai – atmesti apeliacinį skundą kaip nepriimtina tiek, kiek jis susijęs su Komisija, ir grąžinti bylą Bendrajam Teismui, kad šis priimtų sprendimą dėl likusios ieškinio dalies, ir
- priteisti iš apeliantės bylinėjimosi išlaidas.

22. Per 2016 m. sausio 18 d. posėdį H, Taryba ir Komisija pateikė pastabas žodžiu.

\*\*\*\* Nutartis *H / Taryba ir kt.*, T-271/10 R, EU:T:2010:315.

\*\*\*\*\* Nutartis *H / Taryba ir kt.*, T-271/10, EU:T:2014:702.

## V – Apeliacinio skundo pagrindų vertinimas

### A –Pirmasis apeliacinio skundo pagrindas

#### 1. Šalių argumentai

23. Kaip pirmąjį apeliacinio skundo pagrindą apeliantė nurodo, kad, kai Bendrasis Teismas pažeidė jos teises į gynybą ir Bendrojo Teismo procedūros reglamento (toliau – Procedūros reglamentas) 114 straipsnį, nes nesurengęs posėdžio atmetė jos ieškinį kaip nepriimtina.

24. Taryba ir Komisija prašo Teisingumo Teismo atmesti šį apeliacinio skundo pagrindą.

#### 2. Analizė

25. Aš taip pat manau, kad šis apeliacinio skundo pagrindas nepagrįstas.

26. Procedūros reglamento 114 straipsnyje nenumatytas įpareigojimas Bendrajam Teismui surengti posėdį, jeigu šalis kreipiasi su prašymu priimti sprendimą dėl ieškinio priimtumo nepradedant bylos nagrinėti iš esmės. Pagal šios nuostatos trečiąją dalį „išskyrus atvejus, kai Bendrasis Teismas nusprendžia priešingai, likusi proceso dėl tokio prašymo dalis vyksta žodžiu“ \*\*\*\*\*. Taigi, joje aiškiai nurodyta, kad Bendrasis Teismas tokiose bylose gali priimti sprendimą be žodinės proceso dalies.

27. Teisingumo Teismas ne kartą yra patvirtinęs, kad Procedūros reglamento 114 straipsnis šalims nesuteikia teisės į žodinį bylos nagrinėjimą Bendrajame Teisme \*\*\*\*\* ir kad šalių teisės į gynybą nepažeidžiamos vien todėl, kad Bendrasis Teismas priima sprendimą be žodinės proceso dalies \*\*\*\*\*. Šioje byloje apeliantė nepateikė tariamo savo teisių į gynybą pažeidimo įrodymų.

28. Šiomis aplinkybėmis vargu ar būtina nurodyti, kad, priešingai, nei pabrėžia apeliantė, nutartis dėl laikinųjų apsaugos priemonių taikymo neprilygsta Bendrojo Teismo jurisdikcijos nagrinėti bylą pripažinimui. Iš tiesų toje nutartyje Bendrojo Teismo pirmininkas nurodė, kad nebūtina spręsti ieškinio priimtumo klausimo \*\*\*\*\*.

29. Taigi, Bendrasis Teismas turėjo teisę nuspręsti, jog turi pakankamai informacijos tam, kad išspręstų bylą be žodinės proceso dalies. Todėl pirmąjį apeliacinio skundo pagrindą reikia atmesti.

### B –Antrasis apeliacinio skundo pagrindas

#### 1. Šalių ginčas

30. Antrasis apeliacinio skundo pagrindas susijęs su skundžiamos nutarties 29–48 punktais, kuriuose Bendrasis Teismas nurodė, kad, atsižvelgiant į ESS 24 straipsnio 1 dalį ir SESV 275 straipsnį, jis neturi jurisdikcijos nagrinėti ieškinio. Bendrasis Teismas mano, kad apeliantės atvejis nepatenka nė į vieną iš bendrosios taisyklės, pagal kurią ES teismai neturi jurisdikcijos spręsti BUSP srities klausimų, išimčių. Bendrasis Teismas mano, kad ginčijamus sprendimus misijos vadovas priėmė remdamasis įgaliojimais,

\*\*\*\*\* Išskirta mano.

\*\*\*\*\* Žr., be kita ko, Nutarties *Regione Puglia / Komisija* (C-586/11 P, EU:C:2013:459) 19 punktą.

\*\*\*\*\* Šiuo klausimu žr. Sprendimo *Regione Siciliana / Komisija* (C-417/04 P, EU:C:2006:282) 35 ir 37 punktus.

\*\*\*\*\* Nutarties *H / Taryba ir kt.* (T-271/10 R, EU:T:2010:315) 26 punktą.

kuriuos jam perdavė Italijos valdžios institucijos. Todėl jis daro išvadą, kad vykdyti ginčijamų sprendimų teisėtumo kontrolę ir nagrinėti ieškinį dėl žalos atlyginimo turi Italijos teismai. Galiausiai jis priduria, kad jeigu jurisdikciją turintis Italijos teismas manytų, jog ginčijami sprendimai yra neteisėti, jis galėtų priimti tokį sprendimą ir padaryti būtinas išvadas net dėl paties tokių sprendimų buvimo.

31. Apeliantė kritikuoja tokias išvadas iš esmės dėl dviejų priežasčių. Pirma, ji teigia, kad ESTT neturi jurisdikcijos tik dėl aktų, priimtų ESS 25 straipsnyje nurodytais tikslais ESS 31 straipsnyje nustatyta tvarka. Sprendimas dėl personalo nario paskyrimo į kitas pareigas būtų tik administracinis sprendimas, o ne BUSP srities aktas, kaip jis suprantamas pagal ESS 24 straipsnio 1 dalį ir SESV 275 straipsnį. Antra, apeliantė nurodo, kad SESV 275 straipsnyje nurodyta „ribojančių priemonių“ sąvoka apima visus ES teisės aktus, kurie neigiamai veikia asmenų interesus, įskaitant ginčijamus sprendimus. Jos manymu, tokį požiūrį patvirtina Bendrojo Teismo sprendimas *Sogelma* \*\*\*\*\*.

32. Taryba mano, jog šie argumentai neturi jokio pagrindo: Bendrasis Teismas teisingai nurodė neturįs jurisdikcijos. Tačiau Taryba mano, kad skundžiamos nutarties motyvuose yra dvi teisės klaidos. Pirma, kai misijos vadovas nusprendė paskirti H į kitas pareigas, jis naudojosi ne kilmės valstybės narės, o kompetentingos ES institucijos (pačios Tarybos) jam perduotais įgaliojimais. Antra, bylą nagrinėjantis nacionalinis teismas neturi įgaliojimų panaikinti ginčijamo akto. Vis dėlto, Tarybos nuomone, dėl šių klaidų Bendrojo Teismo padaryta išvada netampa negaliojanti.

33. O Komisija sutinka su kai kuria apeliantės dėl skundžiamos nutarties išsakyta kritika, nors mano, kad ieškinys nepriimtinas. Komisijos manymu, ESTT suteikta jurisdikcija persvarstyti BUSP srities aktus nėra tokia ribota, kaip nurodo Bendrasis Teismas. Komisija mano, kad ESS 24 straipsnio 1 dalis ir SESV 275 straipsnis turėtų būti aiškinami taip, kad pagal juos ESTT neturi jurisdikcijos tik dėl BUSP srities aktų, kuriais formuojama valstybės užsienio politika (*actes de Gouvernement*), o ne dėl aktų, kuriais tokia politika tik įgyvendinama. Subsidiariai Komisija mano, kad pagal ESS 24 straipsnio 1 dalį ir SESV 275 straipsnį ESTT nesuteikta teisė atlikti vien BUSP srities nuostatų, o ne kitų ES nuostatų tariamų pažeidimų kontrolės. Taigi, ESTT turėtų įgaliojimus vykdyti BUSP srityje priimtų aktų teisėtumo kontrolę, jeigu jie tariamai negaliojotų dėl galimo ne BUSP srities nuostatų pažeidimo. Vis dėlto, kaip nurodo Komisija, šis apeliacinis skundas nepriimtinas dėl tokių priežasčių: pirma, ginčijami sprendimai negali būti laikomi vien įgyvendinimo aktais, nes jie yra operatyvinio pobūdžio; antra, remdamasis apeliantės pirmojoje instancijoje nurodytais panaikinimo pagrindais Bendrasis Teismas turėjo aiškinti Sprendimą 2009/906/BUSP (o tam šis teismas neturėjo jurisdikcijos) arba šie pagrindai turėjo būti nukreipti prieš Italijos valdžios institucijas (taigi, jie turėjo būti nurodyti Italijos teismuose pareikštame ieškinyje).

## 2. Vertinimas

34. Manau, kad norint iš esmės įvertinti apeliantės išdėstytus argumentus naudinga visų pirma atskleisti tikrąjį jų teisinį pagrindą. Šiuo tikslu trumpai išdėstysiu kai kuriuos pagrindinius Lisabonos sutartimi nustatytos BUSP srities klausimų teisminės kontrolės sistemos aspektus. Toliau išnagrinėsiu kiekvieną iš tų argumentų ir galiausiai padarysiu reikiamas išvadas dėl skundžiamoje nutartyje tariamai padarytų klaidų.

### a) Įvadas: dėl ESTT jurisdikcijos BUSP srityje

35. Pagal nusistovėjusią teismų praktiką Sutartimis nustatyta visa teisių gynimo priemonių ir procedūrų, skirtų ES teisės aktų teisėtumo teisminei kontrolei užtikrinti, sistema ir tokią kontrolę pavesta atlikti ESTT. Todėl fiziniai ir juridiniai asmenys, kurie dėl SESV 263 straipsnio ketvirtoje pastraipoje numatytų priimtino reikalavimų negali tiesiogiai ginčyti visuotinai taikomų ES teisės

\*\*\*\*\* Sprendimas *Sogelma* / EAR, T-411/06, EU:T:2008:419.

aktų, yra apsaugoti nuo tokių aktų taikymo jiems. Kai tokius aktus turi įgyvendinti ES institucijos, tie asmenys turi teisę, laikydamiesi SESV 263 straipsnio ketvirtoje pastraipoje numatytų reikalavimų, pareikšti tiesioginį ieškinį dėl įgyvendinimo aktų ES teisme ir pagal SESV 277 straipsnį tokiam ieškiniui pagrįsti remtis aptariamo bendrojo akto neteisėtumu. O jeigu už tokį įgyvendinimą atsako valstybės narės, tokie asmenys gali remtis nagrinėjamo ES teisės akto negaliojimu nacionaliniuose teismuose ir taip pasiekti, kad šie pateiktų Teisingumo Teismui SESV 267 straipsniu grindžiamą prašymą priimti prejudicinį sprendimą\*\*\*\*\*.

36. Tačiau šie principai nėra visiškai taikomi, kalbant apie ES aktus, priimtus BUSP srityje. Faktiškai ESS 24 straipsnio 1 dalyje ir SESV 275 straipsnyje iš esmės numatyta, kad į ESTT jurisdikciją nepatenka nuostatos, susijusios su BUSP, arba aktai, priimti remiantis šiomis nuostatomis, išskyrus du specifinius atvejus. Pirma, ESTT gali prižiūrėti, kaip laikomasi ESS 40 straipsnio, kuriame numatyta taisyklė, pagal kurią BUSP įgyvendinimas ir kitos ES kompetencijos vieni kitiems nedaro poveikio. Antra, ESTT turi jurisdikciją priimti sprendimus dėl ieškinių dėl panaikinimo, kuriuos fiziniai arba juridiniai asmenys pareikia dėl Tarybos įgyvendinant BUSP priimtų sprendimų, kuriuose numatytos „ribojančios priemonės“.

37. Manau, kad reikia pripažinti, jog BUSP srityje Sąjunga turi įgaliojimus priimti aktus, kurie teisiniu požiūriu privalomi ne tik jos institucijoms, bet ir valstybėms narėms. SESV 24 straipsnio 3 dalies\*\*\*\*\* ir 31 straipsnio 1 dalies\*\*\*\*\* formuluotės šiuo požiūriu itin informatyvios. Kita vertus, BUSP srityje Sąjunga neturi priimti aktų su numatytomis bendrosiomis abstrakčiomis nuostatomis, kuriomis sukuriama asmenų teisės ir pareigos\*\*\*\*\*.

38. Tai paaiškina, kodėl BUSP nuo jos sukūrimo Mastrichto sutartimi iš esmės laikoma nuostatų rinkiniu, kurį apibūdinčiau kaip *lex imperfecta*\*\*\*\*\* dėl dviejų aspektų.

39. Visų pirma, Sutartyse nėra aiškiai numatyta pažeidimo atveju taikytina priverstinio vykdymo tvarka ir sankcijos. Todėl iš esmės nėra būdo užtikrinti, kad nepaklusnios valstybės narės\*\*\*\*\* arba šių nuostatų nesilaikančios ES institucijos\*\*\*\*\* jų laikytųsi.

40. Antra, asmenys, kurių teisės gali būti pažeistos BUSP srityje priimtais aktais, gali naudotis tik ribotomis teisių gynimo priemonėmis. Iš tiesų galimybės kreiptis į ESTT – tiesiogiai reiškiant tiesioginius ieškinius arba netiesiogiai per prašymus priimti prejudicinį sprendimą – labai ribotos.

\*\*\*\*\* Žr. Sprendimo *Inuit Tapiriit Kanatami ir kt. / Parlamentas ir Taryba* (C-583/11 P, EU:C:2013:625) 92 ir 93 punktus ir juose nurodytą teismo praktiką.

\*\*\*\*\* Atitinkamos šios nuostatos vietose numatyta: „Valstybės narės lojalumo ir savitarpio solidarumo dvasia *aktyviai* ir *besąlygiškai* remia Sąjungos užsienio ir saugumo politiką bei *laikosi* Sąjungos veiksmų šioje srityje. <...> Jos *nesiima* jokių veiksmų, prieštaraujančių Sąjungos interesams arba galinčių sumenkinti jos, kaip tarptautinių santykių darną skatinančios jėgos, veiksmingumą. Taryba ir vyriausiasis įgaliotinis *užtikrina, kad būtų laikomasi* šių principų“ (išskirta mano).

\*\*\*\*\* Šioje nuostatoje numatyta: „Tarybos narė savo susilaikymą gali pateisinti padarydama oficialų pareiškimą pagal šią pastraipą. *Tokiu atveju ji nėra įpareigojama taikyti sprendimo, bet pripažįsta, kad tas sprendimas įpareigoja Sąjungą.* Atitinkama valstybė narė, paisydama savitarpio solidarumo, *nesiima* jokių veiksmų, galinčių prieštarauti arba kliudyti tuo sprendimu grindžiamai Sąjungos veiklai, o kitos valstybės narės gerbia jos poziciją“ (išskirta mano).

\*\*\*\*\* Būtent taip suprantu draudimą Sąjungai priimti „teisėkūros procedūra priimamus aktus“ BUSP srityje, numatytą ESS 24 straipsnio 1 dalyje ir 31 straipsnio 1 dalyje.

\*\*\*\*\* Tai labai sena iš romėnų teisės kilusi sąvoka, kuri bendrai vartojama kalbant apie teisę, kuria nustatomos tam tikros pareigos arba draudžiamas tam tikras elgesys, tačiau nenumatytos sankcijos už jos pažeidimą.

\*\*\*\*\* Manau, kad gali būti verta laikytis požiūrio, jog ESS 7 straipsnyje numatytos procedūros, taikomos šiuurkščiai pažeidus ES vertybes, turėtų būti taikomos ir dėl valstybių narių veiksmų (arba neveikimo) BUSP srityje. Kita vertus, atrodo, kad pažeidimo tyrimo procedūros pagal SESV 258–260 straipsnius esant paprastiems BUSP nuostatų pažeidimams visiškai netaikomos. Vis dėlto teigiama, kad tokios procedūros galėtų būti taikomos, kai sistemingas ir ilgalaikis BUSP nuostatų pažeidimas (kai tuo pat metu galbūt pažeidžiamos ir kitos ES teisės nuostatos) galėtų būti laikomas bendrųjų nuostatų dėl ES išorės veiksmų arba ESS 4 straipsnio 3 dalyje numatyto lojalaus bendradarbiavimo principo pažeidimu, kuris turi ypatingą reikšmę BUSP (visų pirma žr. ESS 24 straipsnio 3 dalį). Žr., pavyzdžiui, C. Hillion „A powerless court? The European Court of Justice and the Common Foreign and Security Policy“, M. Cremona ir A. Thies (leid.), *The ECJ and External Relations: Constitutional Challenges*, Oksfordas, Hart Publishing, 2014, p. 24–28. Tačiau šioje byloje šio klausimo nereikia nagrinėti.

\*\*\*\*\* Pavyzdžiui, nėra procedūros, kuria būtų kontroliuojama, ar institucijos veiksmai (arba neveikimas) BUSP srityje atitinka ESS V antraštinės dalies 2 skyriaus nuostatas.

41. Šiuo požiūriu pažymėtina, kad asmenys gali naudotis tam tikra apsauga – jų šalių nacionaliniuose teismuose taikomomis teisminėmis procedūromis. Iš tiesų pagal nusistovėjusią teismų praktiką veiksmingos teisminės gynybos principas yra bendrasis ES teisės principas, dar kartą patvirtintas ir Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos 47 straipsnyje<sup>\*\*\*\*\*</sup>. Svarbu, kad ESS 19 straipsnio 1 dalyje numatyta, jog „valstybės narės numato teisių gynimo priemones, būtinas užtikrinant veiksmingą teisminę apsaugą Sąjungos teisei priklausančiose srityse“<sup>\*\*\*\*\*</sup>. O SESV 274 straipsnyje numatyta, kad, „išskyrus tuos atvejus, kai Sutartys numato [ESTT] jurisdikciją, valstybių narių teismų jurisdikcijai priklauso spręsti ginčus, kurių viena iš šalių yra Sąjunga“.

42. Kaip Teisingumo Teismas yra ne kartą nurodęs, nacionaliniai teismai, bendradarbiaudami su Teisingumo Teismu, vykdo jiems kartu patikėtas funkcijas, kuriomis siekiama užtikrinti, kad taikant ir aiškinant Sutartis būtų laikomasi teisės<sup>\*\*\*\*\*</sup>. Taigi, teisminės apsaugos priemonių ir procedūrų, leidžiančių užtikrinti teisę į veiksmingą teisminę apsaugą, sistemą turi nustatyti valstybės narės<sup>\*\*\*\*\*</sup>.

43. Nesant ES teisės aktų šioje srityje, kiekviena valstybė narė savo nacionalinės teisės sistemoje turi paskirti kompetentingus teismus ir nustatyti išsamias ieškinių, skirtų užtikrinti iš ES teisės kylančių asmenų teisių apsaugai, pareiškimo procesines taisykles. Procesinės taisyklės, kuriomis reglamentuojami tokie ieškiniai, negali būti mažiau palankios už taikomas panašioms nacionaline teise grindžiamiems ieškiniams (lygiavertiškumo principas) ir dėl jų ES teisėje nustatytų teisių įgyvendinimas neturi tapti praktiškai neįmanomas arba pernelyg sudėtingas (veiksmingumo principas)<sup>\*\*\*\*\*</sup>.

44. Nepaisant to, kas išdėstyta, man akivaizdu, kad nacionaliniams teismams suteikti įgaliojimai tais atvejais, kai ESTT neturi jurisdikcijos pagal sutartis, neišvengiamai yra riboti. Išsamiai tai paaiškinsi šios išvados 101–103 punktuose.

45. BUSP nuostatų rinkinio, kaip *lex imperfecta*, pobūdį akivaizdžiai lėmė Maastrichto sutartimi sukurto antrojo ramsčio *sui generis* pobūdis: tai mišri sistema, kurioje sujungtos (tuometinės) Bendrijos teisės ir tarptautinės viešosios teisės elementai<sup>\*\*\*\*\*</sup>. Akivaizdu, kad aplinkybė, jog nėra privalomo teismo pobūdžio ginčų sprendimo mechanizmo, atspindi BUSP tarpvyriausybinių pobūdį. Be to, daugelyje (jeigu ne visose) ES valstybių narių nacionaliniai teismai, spręsdami dėl galimybes nagrinėti užsienio politikos srities valstybės teisės aktus teisme, tradiciškai demonstruoja tam tikrą santūrumą<sup>\*\*\*\*\*</sup>.

46. Tačiau dabar BUSP yra neatskiriama ES teisės sistemos dalis, net jeigu išlieka tam tikri jos ypatingi bruožai. Todėl įprasti priverstinio vykdymo ir sankcijų skyrimo mechanizmai, kurie būdingi tarptautinei viešajai teisei, jai negali būti taikomi.

<sup>\*\*\*\*\*</sup> Žr. Sprendimo *Unibet* (C-432/05, EU:C:2007:163) 37 punktą ir jame nurodytą teismo praktiką.

<sup>\*\*\*\*\*</sup> Pagal ESS 4 straipsnio 1 dalį ir 5 straipsnio 2 dalį Sąjungai nepriskirta kompetencija priklauso valstybių narių kompetencijai. Todėl tais atvejais, kai sutarčių rengėjai nėra suteikę jurisdikcijos ESTT, jurisdikciją turėtų išsaugoti nacionaliniai teismai. Žr. generalinio advokato P. Mengozzi išvados byloje *Gestoras Pro Amnistia ir kt. / Taryba* (C-354/04 P, EU:C:2006:667) 104 punktą ir generalinės advokatės J. Kokott nuomonės, pateiktos per nuomonės pateikimo procedūrą byloje 2/13 (EU:C:2014:2475) 96 punktą.

<sup>\*\*\*\*\*</sup> Nuomonės 1/09 (EU:C:2011:123) 69 punktas ir jame nurodyta teismo praktika.

<sup>\*\*\*\*\*</sup> Sprendimo *T & L Sugars ir Sidul Açúcares / Komisija* (C-456/13 P, EU:C:2015:284) 49 punktas ir jame nurodyta teismo praktika.

<sup>\*\*\*\*\*</sup> Sprendimo *Unibet* (C-432/05, EU:C:2007:163) 39 ir 43 punktai bei juose nurodyta teismo praktika.

<sup>\*\*\*\*\*</sup> Žr. Sprendimo *Kadi ir Al Barakaat International Foundation / Taryba ir Komisija* (C-402/05 P ir C-415/05 P, EU:C:2008:461) 202 punktą.

<sup>\*\*\*\*\*</sup> Bendrai žr. J. Crawford „*Brownlie's Principles of Public International Law*“, 8-asis leidimas, Oxford University Press, Oksfordas, 2008, p. 88, 103 ir paskesni.



47. Pirma, kitaip nei pagal tarptautinės viešosios teisės nuostatas veikiančios valstybės, ES valstybės narės negali laisvai pasirinkti, kaip jos pageidauja išspręsti tarp jų kylantį ginčą \*\*\*\*\* . Šiuo klausimu SESV 344 straipsnis suformuluotas nedviprasmiškai \*\*\*\*\* , o naujausioje Teisingumo Teismo praktikoje patvirtintas gana griežtas šios nuostatos aiškinimas \*\*\*\*\* . Todėl, nepaisant ESTT (ir nacionaliniams teismams) BUSP srityje suteiktos ribotos jurisdikcijos, jokiai kitai teisminei institucijai šioje srityje negali būti suteikti išimtiniai įgaliojimai užtikrinti, kad „aiškinant ir taikant Sutartis būtų laikomasi teisės“ \*\*\*\*\* .

48. Antra, ES sistemoje, įskaitant ir BUSP sritį, nepriimtini jokios formos atsakomieji veiksmai arba kitokios valstybės nustatytos sankcijos \*\*\*\*\* . Kaip yra konstatavęs Teisingumo Teismas, valstybė narė jokiomis aplinkybėmis negali vienašališkai imtis pataisomųjų arba gynybos priemonių, „skirtų užtikrinti, kad kita valstybė narė laikytųsi Sutartyje numatytų nuostatų“ \*\*\*\*\* arba „galimam institucijos padarytam [ES] teisės taisyklių pažeidimui ištaisyti“ \*\*\*\*\* .

49. Šios aplinkybės dar labiau išryškina sutartyse BUSP nustatyta teisminės kontrolės sistemai būdingus apribojimus. Šioje byloje nesvarbi aplinkybė, ar tokia sistema suderinama su principu, pagal kurį ES grindžiama teisinės valstybės principu. Iš tiesų ši sistema yra sąmoningo Sutarčių rengėjų, kurie nusprendė nesuteikti ESTT bendrosios ir absoliučios jurisdikcijos spręsti su visomis ES sutartimis susijusių klausimų, pasirinkimo rezultatas. Todėl Teisingumo Teismas negali sutarčių nuostatų aiškinti taip, kad išplėstų savo jurisdikciją labiau, nei nurodyta tokių nuostatų tekste arba kad sukurtų naujų jose nenumatytų teisių gynimo priemonių \*\*\*\*\* . Kaip ir bet kuri kita ES institucija, Teisingumo Teismas privalo laikytis įgaliojimų suteikimo principo. Konkrečiai kalbant, pagal ESS 13 straipsnio 2 dalį Teisingumo Teismas „veikia neviršydamas Sutartyse jam suteiktų įgaliojimų ir laikydamasis jose nustatytų procedūrų, sąlygų bei tikslų“. Todėl dabar galiojančią sistemą prireikus pagal ESS 48 straipsnį turi reformuoti valstybės narės \*\*\*\*\* .

50. Taigi, nereikėtų pamiršti pagal ESTT sutartis šioje srityje suteiktos, nors ir ribotos, jurisdikcijos. Šiuo klausimu Teisingumo Teismas yra nurodęs, kad nuostatos, pagal kurias jis neturi jurisdikcijos spręsti dėl ES teisės aktų galiojimo ir aiškinimo, yra išimtys, todėl jos turėtų būti aiškinamos siaurai \*\*\*\*\* . Taigi, Teisingumo Teismas yra pripažinęs turintis jurisdikciją dėl teisės aktų, nors ir priimtų BUSP srityje, bet grindžiamų horizontaliuoju arba su BUSP nesusijusiu materialiniu \*\*\*\*\* arba procesiniu \*\*\*\*\* teisiniu

\*\*\*\*\* Del tarptautinės viešosios teisės žr. 1923 m. Nuolatinio Tarptautinio Teisingumo Teismo patariamąją nuomonę byloje dėl Rytų Karelijos statuso, P. C. I. J. (B serija), Nr. 5 (birželio 23 d.), p. 27. Taip pat žr. M. N. Shaw „International Law“, 6-asis leidimas, Cambridge University Press, Kembridžas, 2008, p. 1014.

\*\*\*\*\* Šioje nuostatoje numatyta: „Valstybės narės įsipareigoja ginčų dėl Sutarčių aiškinimo ar taikymo nespęsti kitais būdais nei nustatyta Sutartyse“.

\*\*\*\*\* Visų pirma žr. Nuomonės 2/13, EU:C:2014:2454, 201–214 punktus.

\*\*\*\*\* Žr. ESS 19 straipsnio 1 dalį.

\*\*\*\*\* Šiuo klausimu žr. generalinio advokato Ph. Léger išvados byloje *Hedley Lomas* (C-5/94, EU:C:1995:193) 27 punktą.

\*\*\*\*\* Sprendimo *Komisija / Prancūzija* (232/78, EU:C:1979:215) 9 punktą.

\*\*\*\*\* Sprendimo *Komisija / Graikija* (C-45/07, EU:C:2009:81) 26 punktą.

\*\*\*\*\* Šiuo klausimu žr. Sprendimo *Unión de Pequeños Agricultores / Taryba*, C-50/00 P, EU:C:2002:462, 44 punktą.

\*\*\*\*\* Sprendimo *Unión de Pequeños Agricultores / Taryba* (C-50/00 P, EU:C:2002:462) 45 punktą.

\*\*\*\*\* Šiuo klausimu žr. Sprendimo *Segi ir kt. / Taryba* (C-355/04 P, EU:C:2007:116) 53 punktą ir Sprendimo *Gestoras Pro Amnistia ir kt. / Taryba* (C-354/04 P, EU:C:2007:115) 53 punktą.

\*\*\*\*\* Sprendimo *Elitaliana / Eulex Kosovo* (C-439/13 P, EU:C:2015:75) 41–50 punktai.

\*\*\*\*\* Sprendimo *Parlamentas / Taryba* (C-658/11, EU:C:2014:2025) 69–74 punktai.

pagrindu. Be to, ESTT turi įgaliojimus tikrinti, ar, pirma, BUSP srities aktas turėjo būti priimtas remiantis ne BUSP srities nuostata \*\*\*\*\* , ir, antra, ar BUSP srities aktas, dėl kurio jis neturi jurisdikcijos, dėl savo pobūdžio, apimties ir poveikio turėjo būti priimtas BUSP srities akto, dėl kurio jis turi jurisdikciją pagal išimtį, formos \*\*\*\*\* .

51. Tokiomis aplinkybėmis dabar įvertinsiu įvairius argumentus, išdėstytus apeliančios apeliacinio skundo antrajame pagrinde, kuriais ji grindžia teiginį, kad Bendrasis Teismas turėjo jurisdikciją nagrinėti jos ieškinį.

b) Pirmoji dalis: dėl nuostatų ir aktų, kurių ESTT neturi jurisdikcijos nagrinėti

52. Apeliacinio skundo antrojo pagrindo pirmojoje dalyje keliamas konstitucinio pobūdžio klausimas, susijęs su teisės srities, kuri nepriklauso ESTT jurisdikcijai, ribomis. Pagrindinis klausimas galėtų būti suformuluotas taip: ar ESTT neturi jurisdikcijos nagrinėti iš esmės visų BUSP srities aktų, ar tik tam tikrų kategorijų BUSP srities aktų?

53. Šiuo klausimu sutinku su Tarybos teiginiu, kad, išskyrus specifines sutartyse nurodytas išimtis, ESTT neturi jurisdikcijos nagrinėti ieškinių, susijusių su BUSP srities aktais.

54. Pirmiausia turiu pažymėti, kad ESS 24 straipsnio 1 dalis yra viena iš pagrindinių nuostatų dėl BUSP. Iš tiesų ji išdėstyta po nuostatos, kuria pradedamas ESS V antraštinės dalies 2 skyriaus („Konkrečios nuostatos dėl bendros užsienio ir saugumo politikos“) 1 skirsnis („Bendrosios nuostatos“). ESS 23 straipsnyje apibrėžti BUSP tikslai, o ESS 24 straipsnyje nurodyta BUSP apimtis, jos pagrindinė institucinė sistema ir pagrindiniai principai.

55. ESS 24 straipsnio 1 dalies pradžioje apibrėžta BUSP taikymo sritis: ji apima „visas užsienio politikos sritis ir visus su Sąjungos saugumu susijusius klausimus“. Toliau joje numatyta pagrindinė institucijų sistema ir aiškiai nurodyta, kad BUSP „taikomos konkrečios taisyklės ir procedūros“, taip pat numatytos pagrindinės šioje srityje Europos Sąjungos Tarybos, Tarybos ir vyriausiojo įgaliojimo atliekamos funkcijos. Galiausiai ESS 24 straipsnio 1 dalyje nurodyta, kad su tam tikromis išimtimis ESTT „jurisdikcijai nepriklauso šios nuostatos“.

56. Taigi, jeigu sąvoką „šios nuostatos“ aiškintume atsižvelgdami į kontekstą, ji gali reikšti tik visas ESS išdėstytas su BUSP susijusias nuostatas, t. y. visą ESS V antraštinės dalies 2 skyrių. Tokį aiškinimą patvirtina ir SESV 275 straipsnis, kuriame aiškiai nurodyta, kad ESTT jurisdikcijai nepriklauso nuostatos dėl BUSP.

57. Todėl nei gramatinis, nei sisteminis atitinkamų Sutarties nuostatų aiškinimas nepatvirtina apeliančios ir Komisijos išdėstytų argumentų, kad reikia skirti skirtingų kategorijų BUSP srities aktus atsižvelgiant į jų pobūdį ir turinį.

58. Konkrečiau kalbant, dėl apeliančios argumentų pažymėtina, kad ESS V antraštinės dalies 2 skyriuje išdėstytos ne tik, pirma, nuostatos kaip antai ESS 25 ir 31 straipsniai, susiję su pagrindinių Europos Sąjungos Tarybos ir Tarybos politinių sprendimų priėmimu šioje srityje, bet ir, antra, nuostatos, kuriomis reglamentuojamas kitų subjektų, būtent vyriausiojo įgaliojimo \*\*\*\*\* , valstybių narių \*\*\*\*\* ir PSK \*\*\*\*\* , įvairiausių teisės aktų (vykdomojo, operatyvinio ir

\*\*\*\*\* ESS 40 straipsnis.

\*\*\*\*\* Šiuo klausimu ir pagal analogiją žr. Sprendimą *Segi ir kt. / Taryba* (C-355/04 P, EU:C:2007:116) ir Sprendimą *Gestoras Pro Amnistia ir kt. / Taryba* (C-354/04 P, EU:C:2007:115).

\*\*\*\*\* Visų pirma žr. ESS 27 straipsnį ir 34 straipsnio 4 dalį.

\*\*\*\*\* Ypač žr. ESS 24 straipsnio 3 dalį, 28 straipsnio 2–5 dalis, 32, 34 ir 35 straipsnius.

\*\*\*\*\* Žr. ESS 38 straipsnį.

įgyvendinamojo pobūdžio) priėmimas. Be to, turi būti laikoma, kad ESTT jurisdikcijai nepriklauso BUSP srities aktai, kuriuos priima bet kuris kitas ES subjektas, įsteigtas pagal BUSP srities nuostatas, kuriam ESS V antraštinės dalies 2 skyriuje nurodytos institucijos ir subjektai gali būti perdavę reglamentavimo įgaliojimus. Iš tiesų SESV 275 straipsnyje priduriama, kad ESTT jurisdikcijai nepriklauso „[nuostatų dėl BUSP] pagrindu priimti aktai“.

59. Bet kuriuo atveju manau, kad daugelį ESS V antraštinės dalies 2 skyriuje nurodytų aktų būtų galima laikyti „administraciniais“, jeigu tai reikėtų, kad jais reglamentuojama ES arba nacionalinių valdymo institucijų veikla. Kaip jau nurodyta, Sąjunga neturi įgaliojimų priimti teisės aktų šioje srityje, todėl BUSP srities nuostatos neišvengiamai susijusios su tokioms valdymo institucijoms skirtais nurodymais ir draudimais. Pagal pobūdį BUSP yra veiklos politika: politika, kurią įgyvendindama Sąjunga siekia (plačiai apibrėžtų) tikslų, vykdydama tam tikrą (plačiai apibrėžtą) veiklą – daugiausia vykdomojo ir politinio pobūdžio. Tačiau platus sąvokos „administracinis aktas“ aiškinimas, kuriam pritaria apeliantė, susiaurintų ESS 24 straipsnio 1 dalyje ir SESV 275 straipsnyje nurodytų išimčių taikymo sritį tiek, kad ji būtų sunkiai suderinama su plačia šių nuostatų formuluote.

60. Toliau kalbant apie Komisijos argumentus, būtina nurodyti, kad siūlomas valstybių užsienio politikos aktų (arba *actes de gouvernement*) ir įgyvendinimo aktų atskyrimas neatrodo įtikinamas.

61. Visų pirma, kadangi nei Sutartyse, nei atitinkamoje ESTT praktikoje nėra jokių su tuo susijusių nuorodų, be to, Komisija nėra pateikusi detalaus šio klausimo paaiškinimo, nėra visiškai aišku, kaip reikėtų suprasti šias dvi sąvokas. Iš tiesų, kai per posėdį Komisijos buvo paprašyta detaliau paaiškinti šį klausimą, jai buvo sunku nurodyti kokius nors kriterijus arba principus, kuriais remiantis galėtų būti skiriami šių dviejų kategorijų aktai. Be to, Komisijai nesisekė įvykdyti prašymo pateikti konkrečių įgyvendinimo aktų, priimtų panašiomis nagrinėjamomis aplinkybėmis, kaip šioje byloje, ir kuriuose nėra tikro užsienio politikos elemento, pavyzdžių.

62. Kad ir kaip ten būtų, turiu pažymėti, kad ESS V antraštinės dalies 2 skyriuje pateiktos kelios nuostatos, kurios yra įgyvendinimo aktų priėmimo teisinis pagrindas \*\*\*\*\*. Manau, kad, atsižvelgiant į BUSP pobūdį ir veikimą \*\*\*\*\*; šie aktai dažnai gali būti politiniu požiūriu labai svarbūs ir jautrūs. Apskritai, net kalbant apie vykdomojo arba organizacinio pobūdžio aspektus, atrodo, kad įgyvendinimo aktai yra neatskiriama BUSP veiklos, kurią vykdančieji priimti, dalis. Man sunku nustatyti administracinį akto elementą neatsižvelgiant į siekiamą užsienio politikos tikslą.

63. Komisija teigia, kad požiūris, jog ESTT jurisdikcijai nepriklauso vien valstybių užsienio politikos aktai, atitinka sutarčių rengėjų ketinimus. Vis dėlto, kaip nurodo Taryba, Komisija nepateikia jos teiginį patvirtinančių įrodymų. Iš tikrųjų Lisabonos sutarties rengimo istorija nepatvirtina Komisijos siūlomo ESS 24 straipsnio 1 dalies ir SESV 275 straipsnio siauro aiškinimo \*\*\*\*\*.

\*\*\*\*\* Ypač žr. šios išvados 40–42 išnašose nurodytas nuostatas.

\*\*\*\*\* Šios išvados 59 punktą.

\*\*\*\*\* Visų pirma žr. konvento dokumentus CONV 734/03, Teisingumo Teismui ir Pirmosios instancijos teismui skirti straipsniai; ir CONV 689/1/03 REV1, Papildoma ataskaita dėl bendrosios užsienio ir saugumo politikos teisminės kontrolės. Šie dokumentai susiję su Sutarties dėl Konstitucijos Europai projekto III-282 straipsnio, kuris iš esmės atitinka dabar galiojantį SESV 275 straipsnį, rengimu. Dėl šio klausimo žr. generalinės advokatės J. Kokott nuomonės, pateiktos per nuomonės pateikimo procedūrą byloje 2/13, EU:C:2014:2475, 90 punktą.

64. Manau, kad jeigu Sutarčių rengėjai būtų ketinę nustatyti labiau ribotos apimties ESTT jurisdikcijos išimtį – iš esmės apriboti ją valstybių užsienio politikos srities aktais – jie būtų ESS 24 straipsnio 1 dalį ir SESV 275 straipsnį suformulavę kitaip. Iš tiesų šių nuostatų plati formuluotė visiškai skiriasi nuo siauresnės SESV 276 straipsnio, kuriame numatyta ESTT jurisdikcijos, susijusios su laisvės, saugumo ir teisingumo erdve, išimtis, formuluotės \*\*\*\*\*.

65. Šiomis aplinkybėmis manau, kad reikėtų išnagrinėti ir Komisijos siūlomą alternatyvų ESS 24 straipsnio 1 dalies bei SESV 275 straipsnio aiškinimą. Komisija teigia, jog šios nuostatos gali būti aiškinamos taip, kad jomis ribojama ESTT jurisdikcija nagrinėti ne tam tikro pobūdžio ir turinio aktus, o tik tam tikrus ESTT pateiktus *pagrindus*. Kitaip tariant, pagal jas ESTT negalėtų aiškinti su BUSP susijusių nuostatų, tačiau jis, ko gero, galėtų tikrinti ES aktų (įskaitant priimtus BUSP srityje) teisėtumą, jeigu nurodyti negaliojimo pagrindai būtų susiję su ne BUSP srities nuostatomis.

66. Šis alternatyvus ESS 24 straipsnio 1 dalies ir SESV 275 straipsnio aiškinimas man taip pat neatrodo įtikinamas. Komisija ir šiuo atveju neatsižvelgia į patį šių nuostatų tekstą ir jų plačią formuluotę. Kaip jau pažymėjau, pagal SESV 275 straipsnį ESTT jurisdikcijai nepriklauso „[nuostatų dėl BUSP] pagrindu priimti aktai“. Todėl, jeigu netaikoma viena iš tame straipsnyje aiškiai nurodytų išimčių, ESTT neturi įgaliojimų aiškinti pagal BUSP nuostatas priimto akto arba tikrinti jo galiojimo, nepaisant nurodytų negaliojimo pagrindų. Taigi, nemanau, kad Komisijos siūlomas pagrindų atskyrimas pagal jų pobūdį yra pagrįstas, atsižvelgiant į Sutarties tekstą.

67. Tačiau tai nereiškia, kad, kai BUSP srities aktai prieštarauja ne BUSP srities nuostatomis, niekada negalima tikrinti jų galiojimo. Iš tiesų ESTT turi jurisdikciją kontroliuoti, kaip laikomasi ESS 40 straipsnyje numatytos nuostatos dėl abipusio poveikio nedarymo \*\*\*\*\*.

68. Prieš įsigaliojant Lisabonos sutarčiai Teisingumo Teismas ne kartą nurodė, kad anksčiau galiojusiu ES 47 straipsniu ES teismams buvo suteikti įgaliojimai užtikrinti, kad BUSP srityje priimtais aktais nebūtų kėsinama į Bendrijai pagal EB sutarties nuostatas suteiktus įgaliojimus \*\*\*\*\*. Priėmus Lisabonos sutartį ta nuostata panaikinta ir iš esmės pakeista ESS 40 straipsniu. Nepaisant to, kad padaryta gana svarbių šios nuostatos pakeitimų, minėta teismo praktika iš esmės galioja \*\*\*\*\*. ESTT gali tikrinti, ar BUSP srities aktai turėjo būti priimti remiantis sutarčių nuostatomis, susijusiomis su kitų sričių politika. Taigi, ESTT turi taikyti „svorio centro“ kriterijų, kad nustatytų BUSP srityje priimto akto, kuris tariamai turėjo būti priimtas remiantis ne BUSP srities materialinės teisės nuostata, tinkamą teisinį pagrindą \*\*\*\*\*.

\*\*\*\*\* Toje nuostatoje numatyta: „[ESTT] jurisdikcijai, *vykdant savo įgaliojimus* <...> dėl laisvės, saugumo ir teisingumo erdvės, *nepriklauso prižiūrėti*, ar valstybės narės policijos ar kitų teisėsaugos tarnybų atliktos operacijos yra *teisėtos ar proporcingos* arba kaip valstybės narės vykdo joms priklausančias pareigas palaikyti viešąją tvarką bei užtikrinti vidaus saugumą“ (išskirta mano).

\*\*\*\*\* Šioje nuostatoje numatyta: „[BUSP] įgyvendinimas nedaro poveikio [SESV] 3–6 straipsniuose nurodytų Sąjungos kompetencijų vykdymui Sutartyse nustatytų procedūrų taikymui ir numatytų institucijų įgaliojimų atitinkamai apimčiai. Taip pat minėtuose straipsniuose nurodytos politikos įgyvendinimas nedaro poveikio Sąjungos kompetencijų pagal [su BUSP susijusių skyrių] vykdymui Sutartyse nustatytų procedūrų taikymui ir numatytų institucijų įgaliojimų atitinkamai apimčiai“.

\*\*\*\*\* Žr. Sprendimo *Komisija / Taryba (VAVEB)* (C-91/05, EU:C:2008:288) 33 punktą ir jame nurodytą teismo praktiką.

\*\*\*\*\* Priešingai, galima ginčytis, ar prezumpcija, pagal kurią tais atvejais, kai ne BUSP srities nuostatos prieštarauja BUSP srities nuostatomis, pirmosios paprastai laikomos viršesnėmis, tebegalioja.

\*\*\*\*\* Galima teigti, kad dabar Teisingumo Teismas turi įgaliojimus tikrinti ir priešingus atvejus: ar aktas, priimtas ne BUSP srityje, turėjo būti priimtas remiantis BUSP srities nuostata.

69. Be to, rizikuodamas leisti labai susiaurinti ESS 40 straipsnio taikymo sritį ir sumenkinti jo reikšmę, manau, kad ESTT taip pat turėtų turėti kompetenciją tikrinti, ar BUSP srities aktu nepastebimai nekeičiamas remiantis ne BUSP srities nuostatomis priimtas aktas. Jeigu jis tokią kompetenciją turėtų, akivaizdu, kad tai darytų poveikį Sutartyse numatytų kitų Sąjungos kompetencijų vykdymo procedūrų taikymui ir jose numatytų institucijų įgaliojimų apimčiai \*\*\*\*\*.

70. Šiuo klausimu pažymėčiau, kad Teisingumo Teismas kol kas nėra galutinai nusprendęs, ar ES aktas gali turėti dvejopą arba daugiopą materialinę teisinę pagrindą, jungiantį BUSP ir ne BUSP srities nuostatas \*\*\*\*\*. Manychiau, kad bent jau daugeliu atvejų BUSP srities nuostatos nebūtų suderinamos su ne BUSP srities nuostatomis, nes numatytos jų priėmimo procedūros pernelyg skiriasi, kad jas būtų galima suderinti. Tokiomis aplinkybėmis, be abejonės, BUSP srities aktas, turintis ne BUSP srities elementų, kurie nėra šalutiniai pagrindinio BUSP srities elemento atžvilgiu, arba galintis daryti ne vien atsitiktinį poveikį kitoms ES teisės sritims, yra neteisėtas, nes vietoje jo turėjo būti priimti du atskiri aktai.

71. Taigi, pagal tinkamai aiškinamą ESS 40 straipsnį ESTT leidžiama tikrinti *tam tikrus* pagrindus, kuriais remiantis teigiama, kad BUSP srities aktas negalioja dėl galimo jo prieštaravimo ne BUSP srities aktams arba nuostatomis \*\*\*\*\*. Tačiau negalima neatsižvelgti į bendrąją taisyklę, pagal kurią ESTT jurisdikcijai nepriklauso BUSP sritis, išskyrus atvejus, kai jam aiškiai suteikti atitinkami įgaliojimai. Nemanau, kad ESS 24 straipsnio 1 dalį ir SESV 275 straipsnį galima aiškinti taip, kad pagal juos ESTT leidžiama nagrinėti bet kurią bylą dėl tariamo ne BUSP srities nuostatos pažeidimo BUSP srities aktu.

72. Taigi, Sutartyse nematau pagrindo skirti skirtingų kategorijų BUSP srities aktus pagal tai, ar jie, atsižvelgiant į jų pobūdį ir turinį, priskirtini arba nepriskirtini ESTT jurisdikcijai. Taip pat nemanau, kad argumentas, jog ESTT turėtų tikrinti BUSP srities aktus kiekvieną kartą, kai gali būti pažeista ne BUSP srities nuostata, yra pagrįstas.

c) Antroji dalis: dėl sąvokos „ribojančios priemonės“

73. Dėl apeliacinio skundo antrojo pagrindo antros dalies kyla dar vienas svarbus klausimas, susijęs su SESV 275 straipsnyje pateikta sąvoka „ribojančios priemonės“.

74. Nors sąvoka „ribojančios priemonės“ jokiose Sutarčių nuostatose nėra aiškiai apibrėžta, nemanau, kad galima manyti, jog, kaip teigia ieškovė, ji apima visus ES aktus, kurie neigiamai veikia asmenų interesus. Iš tiesų pagal gramatinę, sisteminių ir istorinę SESV 275 straipsnio aiškinimą šios sąvokos apimtis – dar siauresnė.

75. Sąvoka „ribojančios priemonės“ vartojama ir SESV 215 straipsnyje, kurio 2 dalyje kaip tik ir nurodyta, kad tokios priemonės būna nukreiptos „prieš fizinius ar juridinius asmenis, grupes ar nevalstybinius subjektus“. Svarbu tai, kad SESV 215 ir 275 straipsniuose daroma nuoroda į ES sprendimus, priimtus pagal BUSP nuostatas. Nėra abejonų, kad šiose dvejose nuostatose daroma nuoroda į tos pačios kategorijos priemones.

\*\*\*\*\* Taip atsitiktų, ypač jeigu Sąjunga, pažeisdama ESS 24 straipsnio 1 dalyje ir 31 straipsnio 1 dalyje nurodytą draudimą, priimtų aktus, kurie dėl daromo poveikio iš esmės yra įstatymo galios aktai ir gali daryti poveikį kitai ES politikai.

\*\*\*\*\* Šis klausimas kilo šiuo metu dar neišspręstoje byloje *Parlamentas / Taryba (C-263/14)*.

\*\*\*\*\* Tačiau, kaip rašytinėse pastabose nurodo Komisija, ESS 40 straipsnis šioje byloje netaikomas. Iš tiesų ieškovė šia nuostata taip pat nesiremia.

76. Akivaizdu, kad šios priemonės – tai priemonės, paprastai vadinamos „sankcijomis“. Jos yra priemonės, priklausiančios ES išorės veiksmų sričiai, priimanos kaip reakcija į šalies, subjekto arba asmens elgesį, kurį ES laiko neteisėtu. Tokios priemonės gali būti priimtos, pavyzdžiui, pažeidus tarptautinę sutartį, kurios šalis yra ES, arba pažeidus tarptautinės viešosios teisės paprotines normas. Jos taip pat gali būti priimtos tais atvejais, kai vykdomi veiksmai, keliantys grėsmę tarptautinei taikai arba saugumui. Per pastaruosius metus sankcijos nustatytos, be kita ko, šalims, atsakingoms už daugkartinius pagrindinių teisių pažeidimus, arba subjektams ir asmenims, siejamiems su teroristinėmis organizacijomis.

77. Savo pobūdžiu šios priemonės panašios į bausmes: jomis ribojama galimybė naudotis tam tikromis teisėmis, kuriomis priešingu atveju toks subjektas naudotųsi. Jų tikslas – visų pirma paskatinti arba priversti smerktinai besielgiantį subjektą nutraukti tokį elgesį arba jį pakeisti \*\*\*\*\*.

78. Tokiomis aplinkybėmis sąvoka „ribojančios priemonės“ gana plati: ji apima finansines ir ekonomines sankcijas (kaip antai turto išaldymą arba investicijų ribojimą), su keliavimu susijusias priemones (be kita ko, draudimą keliauti arba atvykti į šalį), su prekyba susijusias priemones (kaip antai, visišką embargą, tam tikrų prekių arba paslaugų importo arba eksporto apribojimus, prekybos sutarčių arba pagalbos programų sustabdymą arba denonsavimą), taip pat diplomatinės priemones (pavyzdžiui, diplomatinių santykių nutraukimą) \*\*\*\*\*. Vis dėlto šios sąvokos negalima dar labiau praplėsti, kaip nurodo ieškovė, kad ji apimtų ES aktus, neturinčius „sankcijas“ požymių ir neskirtus skatinti arba priversti laikytis tariamai pažeistos nuostatos arba principo.

79. Sutarčių naujų nuostatų genezė patvirtina tokį aiškinimą. Kai Lisabonos sutarties rengėjai prie SESV 275 straipsnyje išvardytų tikrintinų aktų įrašė „ribojančias priemones“, jie siekė ištaisyti ankstesne Sutartimi sukurtoje sistemoje buvusią anomaliją, kai teismui buvo leidžiama kontroliuoti vykdamas BUSP priimtas Bendrijos priemones \*\*\*\*\* įgyvendintas ES sankcijas, bet ne sankcijas, kurios buvo priimtos ir įgyvendintos tik BUSP srities aktais \*\*\*\*\*. Taigi, pagal dabar galiojančias Sutartis ESTT turi jurisdikciją vykdyti visų ES sankcijų, priimtų BUSP srityje ir taikytinų fiziniams arba juridiniams asmenims, kontrolę, nepaisydamas to, kaip tokios sankcijos įgyvendinamos. BUSP srities aktais įgyvendinamos sankcijos gali būti tikrinamos tik SESV 275 straipsnyje nurodytomis sąlygomis, o ne BUSP srities aktais įgyvendinamoms sankcijoms taikoma standartinė teisėtumo kontrolės tvarka pagal įprastas nuostatas dėl ESTT jurisdikcijos.

80. Taigi, pagal SESV 275 straipsnį siekiama leisti teismui kontroliuoti ne visus BUSP srities aktus, kurie gali turėti ribojamąjį poveikį asmenims, o tik prieš asmenis nukreiptas „sankcijas“, dėl kurių sprendimas priimtas ir kurios įgyvendinamos BUSP srityje.

\*\*\*\*\* Šiuo klausimu žr. Sprendimo *National Iranian Oil Company / Taryba*, C-440/14 P, EU:C:2016:128, 82 punktą.

\*\*\*\*\* Detalesnė apžvalga pateikta C. Beaucillon „Les mesures restrictives de l’Union européenne“, 2014, Briuselis, Bruylant, p. 25 ir 26.

\*\*\*\*\* Šios priemonės buvo grindžiamos tuo metu galiojusiu EB 301 straipsniu (dabartinis SESV 215 straipsnis), o kai jos buvo nukreiptos prieš privačius asmenis – tuo metu galiojusiu EB 308 straipsniu (dabartinis SESV 352 straipsnis). Dėl ESTT jurisdikcijos nagrinėti tokias priemones žr. Sprendimą *Kadi ir Al Barakaat International Foundation / Taryba ir Komisija* (C-402/05 P ir C-415/05 P, EU:C:2008:461).

\*\*\*\*\* Žr. šios išvados 45 išnašoje minėtus Konvento dokumentus CONV 734/03 (p. 27 ir 28) ir CONV 689/1/03 REV1 (p. 3, 5 ir 6).

81. Apeliantė, siekdama pagrįsti savo teiginius, taip pat negali remtis Bendrojo Teismo sprendimu *Sogelma*. Kaip Bendrasis Teismas teisingai konstatavo skundžiamos nutarties 36–38 punktuose, aktą, dėl kurio, kaip teismas manė byloje *Sogelma*, galima pareikšti ieškinį, buvo priėmusi ES institucija, įsteigta tuometinio Bendrijos ramsčio \*\*\*\*\* , o ne tuometinio antrojo ramsčio, srityje. Todėl Bendrasis teismas aiškino (plačiai, tačiau, mano manymu, teisingai) anksčiau galiojusį EB 230 straipsnį, kuriuo ES teismams buvo suteikta bendroji jurisdikcija prižiūrėti Bendrijos aktų, priimtų siekiant sukelti teisinių padarinių, teisėtumą. Šioje byloje – kadangi ESPM sukurta ir veikia BUSP srityje – jeigu dabar galiojanti ESS 24 straipsnio 1 dalis ir SESV 275 straipsnis būtų aiškinami taip, kaip nurodo apeliantė, toks aiškinimas būtų *contra legem*.

d) Nagrinėjama byla

82. Atsižvelgdamas į išdėstytas aplinkybes manau, kad apeliantės nurodytas apeliacinio skundo antrasis pagrindas taip pat nepagrįstas.

83. Visų pirma nėra abejonių, kad ginčijami sprendimai besąlygiškai patenka į aktų, priimtų remiantis su BUSP susijusiomis nuostatomis, sąvoką, kaip ji suprantama pagal ESS 24 straipsnį ir SESV 275 straipsnį. Šiais sprendimais ESPM misijos vadovas įgyvendino įgaliojimus, kurie jam suteikti Sprendimu 2009/906/BUSP – pagal ESS 43 straipsnio 2 dalį priimtu aktu.

84. Jau paaiškinau, kodėl laikau nepagrįstais argumentus, kad nuostata, pagal kurią ESTT jurisdikcijai nepriklauso BUSP srities aktai, neapima administracinių arba įgyvendinimo aktų, net jeigu jie grindžiami BUSP srities nuostatomis. Taigi, ginčijami sprendimai nėra aktai, kurie dėl pobūdžio arba turinio priklauso ESTT jurisdikcijai.

85. Bet kuriuo atveju, net jeigu Teisingumo Teismas pritartų apeliantės ir Komisijos išdėstytiems argumentams, nemanau, kad ginčijamus sprendimus būtų galima laikyti vien administraciniais arba įgyvendinimo aktais. Kaip nurodo Taryba ir Komisija, sprendimas (kurį priėmė ESPM misijos vadovas) dėl skyrimo eiti prokuroro pareigas misijos regioniniame biure, užuot pasilikus teisininką štabe, yra operatyvinis sprendimas, o ne vien administracinis klausimas. Iš tiesų šis sprendimas turi svarbių padarinių ESPM užduočių vykdymo būdai ir jos veiklos veiksmingumui. Todėl ginčijamų sprendimų administracinis elementas (personalo paskirstymas) tėra šalutinis pagrindinio užsienio politikos elemento, susijusio su ESPM operacijų pertvarkymu veiksnių vietoje, atžvilgiu. Šiomis aplinkybėmis galbūt verta nurodyti, kad dėl sprendimo paskirti apeliantę į kitas pareigas Bania Lukos regioniniame biure jos teisinis arba ekonominis statusas nepakito. Konkrečiai kalbant, šis sprendimas neturėjo įtakos nei jos tarnybiniam rangui, nei atlyginimui. Be to, pateiktame oficialiame prašyme dėl komandiravimo apeliantė buvo aiškiai išreiškusi sutikimą eiti ESPM kitas nei prašyme nurodytas pareigas \*\*\*\*\*.

86. Tačiau apeliaciniame skunde apeliantė teigia, kad tikrieji jos paskyrimo į kitas pareigas motyvai buvo ne operatyvinio, o drausminio pobūdžio. Žinoma, jeigu ginčijami sprendimai turėtų būti laikomi drausminių priemonių taikymo rezultatu, jų teisėtumu būtų galima abejoti, nes misijos vadovas negali taikyti drausminių priemonių komandiruotam

\*\*\*\*\* Ta institucija buvo Europos rekonstrukcijos agentūra (ERA), įsteigta 1999 m. lapkričio 15 d. Tarybos reglamentu (EB) Nr. 2454/1999, iš dalies keičiančiu Reglamentą (EB) Nr. 1628/96 dėl pagalbos Bosnijai ir Hercegovinai, Kroatijai, Jugoslavijos Federacinei Respublikai ir buvusiąjai Jugoslavijos Respublikai Makedonijai, visų pirma įsteigiant Europos rekonstrukcijos agentūrą (OL L 299, 1999, p. 1).

\*\*\*\*\* Žr. prašymo formą „Europos Sąjungos policijos misija (ESPM“, kurią 2008 m. lapkričio 10 d. pasirašė H. Taip pat žr. Standartinių veiklos procedūrų VI skyriaus („Personalo valdymas“) 2.6 punktą („Skyrimas į kitas pareigas“), kuriame numatyta, kad „ESPM tarptautinio komandiravimo personalo nariai turi eiti pareigas įprastą vienų metų tarnybos laikotarpį. Tačiau atsiradus nurodytų operatyvinių, asmeninių arba (ir) medicininių priežasčių jie gali būti paskirti į kitas pareigas ESPM [misijos vadovo] sprendimu“.

personalui \*\*\*\*\* . Tačiau aplinkybė, kad misijos vadovas tariamai neturėjo kompetencijos priimti ginčijamų sprendimų, yra tik panaikinimo pagrindas \*\*\*\*\* , kuriuo reikia remtis teisme, turinčiame jurisdikciją tikrinti tokius sprendimus. Kitaip tariant, vien aplinkybe, kad ginčijamus sprendimus priėmęs subjektas galėjo neturėti kompetencijos juos priimti, negalima pateisinti jurisdikcijos suteikimo ESTT pažeidžiant sutarčių nuostatas.

87. Antra, ginčijamiems sprendimams netaikoma nė viena iš dviejų specialių principo, kad BUSP srities aktai nepatenka į ESTT jurisdikciją, išimčių. Pirmiausia, nė viena iš šalių nėra nurodžiusi (pagal ESS 40 straipsnio formuluotę), kad šie sprendimai gali daryti poveikį prie Sąjungos ne BUSP srities kompetencijų nurodytų procedūrų taikymui ir numatytų institucijų įgaliojimų atitinkamai apimčiai. Antra, dar svarbiau yra tai, kad sprendimas paskirti misijos personalo narį į kitas pareigas negali būti laikomas „ribojančia priemone“, kaip ji suprantama pagal SESV 275 straipsnį.

88. Todėl antrasis apeliacinio skundo pagrindas turėtų būti atmestas.

## VI – Vertinimo pasekmės

89. Atsižvelgiant į tai, kas išdėstyta, galima teigti, jog Bendrasis Teismas padarė teisingą išvadą, kad jis neturėjo jurisdikcijos tikrinti ginčijamų sprendimų galiojimo, todėl patikrinti ginčijamų sprendimų teisėtumą ir priimti sprendimą dėl su jais susijusio reikalavimo dėl žalos atlyginimo turėjo siunčiančiosios valstybės narės (Italijos) nacionaliniai teismai \*\*\*\*\* . Taigi apeliacinis skundas turėtų būti atmestas.

90. Vis dėlto negalima atmesti, kad kompetentingiems nacionaliniams teismams gali kilti abejonių dėl jų vykdomos ginčijamų sprendimų kontrolės apimties, taip pat dėl galimų tokios kontrolės pasekmių.

91. Jeigu taip nutiktų, tokiems teismams priminčiau, kad jie turi teisę – o kartais ir privalo – pateikti Teisingumo Teismui prašymą priimti prejudicinį sprendimą pagal SESV 267 straipsnį. Tokiu atveju Teisingumo Teismui galėtų pavykti padėti tokiems teismams išspręsti jų nagrinėjamą bylą ir neperžengti ESS 24 straipsnio 1 dalyje bei SESV 275 straipsnyje nustatytų ribų. Manau, kad tokie prašymai priimti prejudicinį sprendimą būtų sveikintini, nes jie turėtų du akivaizdžius privalumus. Pirma, juos gavęs Teisingumo Teismas galėtų nustatyti, ar per prejudicinio sprendimo priėmimo procedūrą jis turi jurisdikciją aiškinti nacionaliniame teisme ginčijamą aktą arba atitinkamas BUSP srities nuostatas, kuriomis remiasi ieškovas \*\*\*\*\* . Iš tiesų nacionaliniam teismui gali būti neaišku, ar pagrindinėje byloje ginčijamas ES aktas arba nuostatos nepriklauso Teisingumo Teismo jurisdikcijai pagal ESS 24 straipsnio 1 dalyje ir SESV 275 straipsnyje nurodytą bendrąją taisyklę, ar, priešingai, jiems gali būti taikoma viena iš tos taisyklės išimčių (pavyzdžiui, todėl, kad taikomas ESS 40 straipsnis). Antra, dar svarbiau yra tai, kad Teisingumo Teismas galėtų aiškinti horizontalaus pobūdžio ES teisės nuostatas (materialines arba procesines) \*\*\*\*\* arba bendruosius ES teisės principus (kaip antai lojalus bendradarbiavimo principą arba rūpestingumo

\*\*\*\*\* Žr. Sprendimo 2009/906/BUSP 6 straipsnio 5 dalį.

\*\*\*\*\* Žr. SESV 263 straipsnį.

\*\*\*\*\* Ši išvada atitinka ir principą, kuriuo grindžiama Sprendimo 2009/906/BUSP 8 straipsnio 2 dalis, kurios atitinkamoje vietoje numatyta, kad „valstybė arba ES institucija, komandiravusi personalo narį, yra atsakinga už bet kurias su komandiruote susijusias darbuotojo pretenzijas ar pretenzijas dėl darbuotojo“.

\*\*\*\*\* Pagal analogiją žr. Sprendimą *Segi ir kt. / Taryba* (C-355/04 P, EU:C:2007:116) ir Sprendimą *Gestoras Pro Amnistia ir kt. / Taryba* (C-354/04 P, EU:C:2007:115).

\*\*\*\*\* Tarp kurių ypač svarbu paminėti Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartiją.



pareigą)\*\*\*\*\*; kurie galėtų būti taikomi ir pagrindinėje byloje\*\*\*\*\*. Visų pirma Teisingumo Teismas galėtų išaiškinti teises pasekmes, kylančias iš nacionalinio teismo pareigos pagal ESS 19 straipsnio 1 dalį suteikti teisių gynimo priemones, kurių pakaktų norint užtikrinti veiksmingą asmenų teisminę apsaugą, ir taip aiškiai nurodyti nacionalinės procesinės autonomijos ribas.

92. Vis dėlto siekdamas išnagrinėti vieną iš Tarybos pateiktų kritiškų argumentų dėl skundžiamos nutarties ir išdėstyti savo požiūrį dėl tam tikrų klausimų, kurie buvo išsamiai aptarti per posėdį, atidžiau pažvelgčiau į tris papildomus proceso nacionaliniame teisme aspektus: i) taikytinas teisės nuostatas; ii) atsakovo tapatybę; ir iii) nacionalinių teismų įgaliojimus.

93. Pirma, kalbant apie pagrindinėje byloje taikytinas nuostatas, pažymėtina štai kas. Dėl procesinių nuostatų šioje išvadoje jau paaškinau, kad taikytinos nacionalinės teisės nuostatos ir turi būti laikomasi lygiavertiškumo bei veiksmingumo principų. O dėl materialinių nuostatų reikia pabrėžti, kad BUSP srities akto teisėtumą galima nagrinėti tik atsižvelgiant į atitinkamu atveju taikomas ES teisės nuostatas ir bendruosius principus. Šiomis aplinkybėmis nacionalinis teismas dar turi atsižvelgti į diskreciją, kuri turi būti suteikta ES institucijoms BUSP srityje\*\*\*\*\*. ES akto galiojimo niekada negalima tikrinti pagal nacionalinės teisės nuostatas arba principus.

94. Antra, manau, kad svarbu išsiaiškinti, kas turėtų ginti nacionaliniame teisme ginčijamus BUSP srities aktus. Manau, kad tai priklausytų nuo pagal ginčijamą aktą įgyvendinamų įgaliojimų pobūdžio. Jeigu tuo aktu įgyvendinamus įgaliojimus būtų *tiesiogiai* perdavusios valstybės narės valdžios institucijos, kurioms toks subjektas atskaitingas, ir jeigu tokios institucijos jo atžvilgiu turėtų tam tikrus kontrolės įgaliojimus, atsakovė turėtų būti tokia valstybė narė. O jeigu, priešingai, tokio subjekto įgaliojimai kiltų iš pagal Sutartis Sąjungai suteiktų įgaliojimų, atsakovė turėtų būti Sąjunga.

95. Dėl šios bylos sutinku su Taryba, kad Bendrasis Teismas padarė teisės klaidą, kai ginčijamos nutarties 50 ir 51 punktuose nurodė, jog misijos vadovas veikė vykdydamas įgaliojimus, kuriuos jam perdavė apeliantės kilmės valstybė narė.

96. ESPM, civilinė krizių valdymo misija, yra Sąjungos operatyviniai veiksmai, numatyti pagal ESS 43 straipsnio 2 dalį. Pagal ESS 38 straipsnį Tarybos ir vyriausiojo įgaliojimo atsakomybe misijos politinę kontrolę atlieka ir jai strategiškai vadovauja PSK. Be to, Taryba gali įgaluoti PSK priimti atitinkamus sprendimus, susijusius su misijos politine priežiūra ir strateginiu vadovavimu.

97. Tačiau faktinis ESPM ir panašių misijų įgyvendinimas, taip pat kasdieninės jų veiklos administravimas vyksta laikantis pavaldumo tvarkos: tokioms misijoms strateginiu lygiu vadovauja civilinės operacijos vadas, o veiksmų vietoje – misijos vadovas\*\*\*\*\*. Juos abu skiria ir atitinkamus įgaliojimus jiems suteikia Taryba ir (arba) PSK. Jie taip pat tiesiogiai arba netiesiogiai atsiskaito Tarybai ir PSK\*\*\*\*\*.

\*\*\*\*\* Žr. generalinio advokato N. Jääskinen išvados byloje *Elitaliana / Eulex Kosovo* (C-439/13 P, EU:C:2015:341) 28 punktą.

\*\*\*\*\* Pagal analogiją žr. Sprendimą *Pupino* (C-105/03, EU:C:2005:386).

\*\*\*\*\* Šiuo klausimu pagal analogiją žr. Sprendimo *Atlanta Fruchthandelsgesellschaft ir kt.* (C-465/93, EU:C:1995:369) 37 punktą.

\*\*\*\*\* Žr., atitinkamai, Sprendimo 2009/906/BUSP 5 straipsnio 2 dalį ir 6 straipsnio 1 dalį.

\*\*\*\*\* Visų pirma žr. Sprendimo 2009/906/BUSP 9 ir 10 straipsnius.

98. Tiesa, kad valstybių narių į ESPM komandiruo to personalo operacinis valdymas iš siunčiančiųjų valstybių perduotas civilinės operacijos vadui, kuris jį savo ruožtu perdavė misijos vadovui \*\*\*\*\*. Tačiau tai nėra tikrasis arba tiesioginis įgaliojimų perdavimas, bent jau kaip jis suprantamas pagal skundžiamos nutarties 51 punktą.

99. Misijos vadovas ginčijamus sprendimus priėmė kaip ES subjektas, kuris įgyvendina Tarybos arba PSK jam suteiktus įgaliojimus pagal ES teisės nuostatas. Todėl šių sprendimų negalima priskirti Italijos valdžios institucijoms, kaip Bendrasis Teismas nurodė skundžiamos nutarties 50 punkte: jie priimti ne valstybės narės, o Sąjungos vardu. Todėl ieškinį, kuriuo reikalaujama pripažinti ginčijamus sprendimus netaikytiniais ir (arba) atlyginti patirtą žalą, jurisdikciją turinčiame nacionaliniame teisme apelian t e turėtų pareikšti Sąjungai.

100. Nacionaliniuose teismuose Sąjungai paprastai atstovaujama pagal SESV 335 straipsnį.

101. Trečia, dėl nacionalinių teismų įgaliojimų taip pat sutinku su Taryba, kad, priešingai nei skundžiamos nutarties 53 punkte konstatavo Bendrasis Teismas, šie teismai negali panaikinti ES institucijos arba ES įsteigto subjekto priimto akto, išskyrus atvejus, kai toks aktas priimtas remiantis nagrinėjamos valstybės narės perduotais įgaliojimais.

102. Neseniai Sprendime *Schrems* \*\*\*\*\* Teisingumo Teismas dar kartą patvirtino pagrindinį principą, kylantį iš Sprendimo *Foto-Frost* \*\*\*\*\* , kad nacionaliniai teismai turi teisę nagrinėti ES aktų galiojimo klausimą, tačiau jie neturi kompetencijos patys pripažinti tokių aktų negaliojančiais. Manau, jog šis principas taikytinas ir kalbant apie BUSP sritį, nepaisant to, kad nėra ES teismo, kuris galėtų naudotis tokiais įgaliojimais. Nacionalinės procedūros – su joms taikomomis nuostatomis dėl teisės kreiptis į teismą, priimtumo, teisinio atstovavimo, senaties terminų, įrodymų, konfidencialumo ir t. t. – gali netikti ES aktų galiojimo klausimams spręsti. Šios procedūros sukurtos kitais tikslais ir jomis gali nebūti užtikrintos ES institucijų ir valstybių narių procesinės teisės, panašios į tas, kuriomis jos naudojasi ESTT \*\*\*\*\* . Jeigu šios šalys negalėtų arba joms būtų sudėtinga pateikti pastabas per ES akto galiojimo kontrolės procedūras, nacionalinis teismas negalėtų priimti sprendimo išsamiai susipažinęs su visomis atitinkamomis teisinėmis ir faktinėmis aplinkybėmis. Jau nekalbu apie galimus rimtus padarinius Sąjungos ir valstybių narių saugumui bei užsienio politikai, kurių galėtų kilti nacionaliniam teismui panaikinus BUSP srities aktą.

103. Todėl, jeigu nacionalinis teismas, kuriame ginčijamas ES aktas, padaro išvadą, kad toks aktas iš tiesų yra neteisėtas, nes juo pažeidžiamos viršesnio pobūdžio ES teisės nuostatos, jis gali nebent sustabdyti tokio akto taikymą ieškoviui ir atitinkamais atvejais priteisti jam žalos atlyginimą. Šiuo požiūriu svarbu nepamiršti, kad Teisingumo Teismas ne kartą nurodė, jog nacionaliniai teismai gali priimti ES teisės aktų suspendavimo priemones, jeigu byla atitinka Sprendime *Zuckerfabrik* nustatytas

\*\*\*\*\* Žr. Sprendimo 2009/906/BUSP 5 straipsnio 4 dalį ir 6 straipsnio 2 dalį.

\*\*\*\*\* Sprendimo *Schrems* (C-362/14, EU:C:2015:650) 62 punktą.

\*\*\*\*\* Sprendimo *Foto-Frost* (314/85, EU:C:1987:452) 15–20 punktai.

\*\*\*\*\* Ypač žr. Teisingumo Teismo Statuto 23, 40, 42 ir 56 straipsnius ir Teisingumo Teismo procedūros reglamento 37 straipsnio 1 dalį, 38 straipsnio 4 dalį, 76 straipsnio 3 dalį bei 96 straipsnį.

sąlygas \*\*\*\*\*. Jeigu ESTT neturi jurisdikcijos nagrinėti nacionalinio teismo prašymo priimti prejudicinį sprendimą, būtinas išvadas atsižvelgdama į nacionalinio teismo sprendimą turėtų padaryti už aktą atsakinga ES institucija, kuri turėtų panaikinti arba pakeisti aktą, kurio taikymas ieškovui sustabdytas. Kalbant aiškiau, nacionalinio teismo sprendimas dėl ES akto teisėtumo neturi poveikio *erga omnes*.

104. Taigi, dvi teisinės klaidos, padarytos skundžiamos nutarties motyvuojamoje dalyje, neturi įtakos šioje Bendrojo Teismo nutartyje padarytų išvadų galiojimui: pagal ESS 19 straipsnio 1 dalį, 24 straipsnio 1 dalį ir SESV 275 straipsnį ESTT neturi jurisdikcijos nagrinėti apeliančios pateikto skundo, nes ši jurisdikcija priklauso Italijos teismams.

## VII – Bylinėjimosi išlaidos

105. Pagal Teisingumo Teismo procedūros reglamento 138 straipsnio 1 dalį pralaimėjusiai šaliai nurodoma padengti bylinėjimosi išlaidas, jeigu laimėjusi šalis to reikalavo.

106. Jeigu Teisingumo Teismas pritars mano apeliacinio skundo vertinimui, pagal Procedūros reglamento 137, 138 ir 184 straipsnius H turėtų padengti bylinėjimosi pirmojoje ir apeliacinėje instancijose išlaidas.

## VIII – Išvada

107. Atsižvelgdamas į tai, kas išdėstyta, siūlau Teisingumo Teismui:

- atmesti apeliacinį skundą,
- priteisti iš H bylinėjimosi pirmojoje ir apeliacinėje instancijose išlaidas.

\*\*\*\*\* Šios sąlygos iš esmės yra tokios: i) nacionalinis teismas turi turėti rimtų abejonių dėl ES priemonės galiojimo ir, jeigu ginčijamo akto teisėtumas dar nenagrinėjamas Teisingumo Teisme, nacionalinis teismas turi pats iškelti šį klausimą Teisingumo Teismui; ii) turi būti skuba, t. y. turi būti būtina laikinoji apsaugos priemonė, siekiant išvengti rimtos ir nepataisomos žalos jos prašančiai šaliai; iii) nacionalinis teismas turi tinkamai atsižvelgti į Europos Sąjungos interesus; ir iv) vertindamas visas tas sąlygas nacionalinis teismas turi laikytis visų ES teismų sprendimų dėl ES teisės akto teisėtumo arba nutarčių dėl laikinųjų priemonių, kuriomis siekiama suteikti panašias laikinas apsaugos priemones ES lygmeniu. Žr. Sprendimą *Zuckerfabrik Süderdithmarschen ir Zuckerfabrik Soest* (C-143/88 ir C-92/89, EU:C:1991:65) ir Sprendimą *Atlanta Fruchthandelsgesellschaft ir kt.* (C-465/93, EU:C:1995:369).