



Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
NILSA WAHLA,
predstavljeni 7. aprila 2016*

Zadeva C-455/14 P

**H
proti
Svetu Evropske unije
in**

Evropski komisiji

„Pritožba — Skupna zunanja in varnostna politika — Nacionalni strokovnjak, napoten na policijsko misijo Evropske unije v Bosni in Hercegovini — Sklep o premestitvi — Člen 24(1) PEU — Člen 275 PDEU — Pristojnost Sodišča Evropske unije — Pristojnosti nacionalnih sodišč — Vrste aktov SZVP — Pojem „omejevalni ukrepi““

1. Z Lizbonsko pogodbo je bila odpravljena tristebna struktura Evropske unije, določbe o skupni zunanji in varnostni politiki (v nadaljevanju: SZVP) pa umeščene v splošni okvir EU. Vendar to ni povzročilo popolnega prenosa SZVP na raven Skupnosti, saj za to politiko še vedno „veljajo posebna pravila in postopki“.**

2. Ena opazna značilnost posebnega okvira, ki so ga avtorji Pogodb namenili SZVP, je omejena pristojnost Sodišča Evropske unije (v nadaljevanju: SEU) kot institucije na tem področju. Lahko bi se reklo, da SEU kljub relativni širitvi svoje pristojnosti sodni nadzor glede zadev SZVP izvaja le izjemoma. Natančne meje te pristojnosti pa niso povsem jasne.

3. Zadevni primer daje Sodišču (v nadaljevanju: Sodišče) eno prvih priložnosti za določitev obsega pristojnosti glede SZVP. Dejansko je v tem postopku ključno vprašanje, ali je bilo Splošno sodišče pristojno za obravnavanje tožbe za razglasitev ničnosti sklepov, ki jih je izdal vodja misije EU, ustanovljene v okviru SZVP. Zapletenost in občutljivost zadevnega vprašanja sta razvidni iz dejstva, da se stališča treh strank tega postopka znatno razlikujejo. Zanimivo je, da vse te stranke, čeprav iz različnih razlogov, menijo, da je obrazložitev sklepa, ki se izpodbija, napačna.

* Jezik izvirnika: angleščina.

** Glej člen 24(1) PEU.

I – Pravni okvir

4. Policijska misija Evropske unije (v nadaljevanju: EUPM) v Bosni in Hercegovini je bila najprej ustanovljena s Skupnim ukrepom Sveta 2002/210/SZVP z dne 11. marca 2002^{***} za obdobje enega leta in je bila potem večkrat podaljšana, nazadnje s Sklepom Sveta 2009/906/SZVP z dne 8. decembra 2009 o EUPM v Bosni in Hercegovini (v nadaljevanju: Sklep 2009/906)^{****}. Ustrezne določbe Sklepa 2009/906 so naslednje.

5. Člen 5 („Poveljnik civilne operacije“) določa:

- „1. Direktor civilnih zmogljivosti za načrtovanje in izvajanje operacij (CPCC) je tudi poveljnik civilne operacije za EUPM.
2. Poveljnik civilne operacije, ki je pod političnim nadzorom in strateškim vodstvom Političnega in varnostnega odbora (PVO) in splošno podrejen visokemu predstavniku Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko (VP), izvršuje poveljevanje in nadzor nad misijo EUPM na strateški ravni.
3. Poveljnik civilne operacije zagotavlja ustrezno in učinkovito izvajanje odločitev Sveta in odločitev PVO, vključno z dajanjem potrebnih strateških navodil vodji misije ter zagotavljanjem svetovanja in tehnične podpore vodji misije.
4. Vsi dodeljeni člani osebja ostajajo so še naprej pod polnim poveljstvom nacionalnih organov države članice, ki jih je dodelila, ali oziroma zadevne institucije EU. Nacionalni organi prenesajo operativni nadzor (OPCON) nad svojim osebjem, skupinami in enotami na poveljnika civilne operacije.“

6. Člen 6 („Vodja misije“) določa:

- „1. Vodja misije nosi odgovornost ter izvršuje poveljevanje in nadzor nad EUMP na območju operacije.
2. Vodja misije izvršuje poveljevanje in nadzor nad osebjem, skupinami in enotami iz sodelujočih držav, kot jih dodeli poveljnik civilne operacije, odgovoren pa je tudi za upravljanje in logistiko, kar vključuje sredstva, vire in informacije, ki so dani na razpolago EUMP.
3. Vodja misije izdaja navodila celotnemu osebju EUPM za učinkovito izvajanje EUPM na območju operacije, pri čemer prevzame usklajevanje in vsakodnevno upravljanje misije ter sledi navodilom na strateški ravni poveljnika civilne operacije.

[...]

5. Vodja misije je odgovoren za disciplinski nadzor nad osebjem. Za napoteno osebje disciplinske ukrepe izvršuje pristojni nacionalni organ ali organ EU.

[...]“

7. Upoštevni del člena 7(2) določa, da „EUPM sestavlja predvsem osebje, ki ga dodelijo države članice ali institucije EU“.

^{***} UL L 70, str. 1.

^{****} UL L 322, str. 22.

8. Člen 8(2) („Status misije in osebja EUPM“) določa:

„Država ali institucija EU, ki je dodelila člana osebja, je odgovorna, da se odzove na pritožbe v zvezi z dodelitvijo, ki jih vložijo člani osebja ali pa se nanašajo nanje. Zadevna država ali institucija EU je odgovorna za vložitev morebitne tožbe zoper dodeljeno osebo.“

9. Člen 9 („Struktura poveljevanja“) določa:

- „1. EUPM ima kot operacija kriznega upravljanja enotno strukturo poveljevanja.
2. PVO v okviru odgovornosti Sveta zagotavlja politični nadzor in strateško vodstvo EUPM.
3. Poveljnik civilne operacije je, pod političnim nadzorom in strateškim vodstvom PVO ter splošno podrejen VP, poveljnik EUPM na strateški ravni, ki v tej vlogi vodi misije izdaja navodila ter mu svetuje in zagotavlja tehnično podporo.
4. Poveljnik civilne operacije poroča Svetu prek VP.
5. Vodja misije izvršuje poveljevanje in nadzor nad EUPM na območju operacije in je neposredno odgovoren poveljniku civilne operacije.“

10. Nazadnje, člen 10 („Politični nadzor in strateško vodenje“) določa:

- „1. PVO v okviru odgovornosti Sveta izvršuje politični nadzor in strateško vodi EUPM. Svet pooblašča PVO za sprejemanje ustreznih odločitev v skladu s tretjim odstavkom člena 38 Pogodbe [EU]. [...] Za odločanje v zvezi s cilji in prenehanjem EUPM je še naprej pristojen Svet.
2. PVO redno poroča Svetu.
3. PVO redno in po potrebi prejema poročila poveljnika civilne operacije in vodje misije o zadevah v okviru njune pristojnosti.“

II – Dejansko stanje

11. Pritožnica v tej zadevi je italijanska sodnica H, ki jo je italijansko ministrstvo za pravosodje z odlokom z dne 16. oktobra 2008 napotilo na EUPM v Sarajevo, da bi od 14. novembra 2008 opravljala naloge „svetovalke v enoti za kazensko pravosodje“. Njena napotitev je bila podaljšana do 31. decembra 2009, da bi lahko opravljala naloge „vodje pravne službe“, potem pa podaljšana še do 31. decembra 2010.

12. S sklepom z dne 7. aprila 2010, ki ga je podpisal vodja osebja EUPM, je bila pritožnica iz operativnih razlogov od 19. aprila 2010 premeščena na delovno mesto „svetovalka v kazenskem pravosodju – tožilka“ v regionalnem uradu v Banjaluki (Bosna in Hercegovina).

13. Po prejetju sklepa z dne 7. aprila 2010 je pritožnica pri italijanskih organih vložila pritožbo, saj je menila, da je sklep iz več razlogov nezakonit. Uradnik iz stalnega predstavništva Republike Italije pri Evropski uniji je z elektronskim sporočilom z dne 15. aprila 2010 tožečo stranko obvestil, da je izvršitev sklepa z dne 7. aprila 2010 odložena.

14. Vodja misije je na pritožbo tožeče stranke odgovoril s sklepom z dne 30. aprila 2010, s katerim je potrdil sklep z dne 7. aprila 2010 in v katerem je pojasnil, da ga je on sam sprejel zaradi potrebe po tožilskem svetovanju v uradu v Banjaluki.

15. Pritožnica je 4. junija 2010 vložila tožbo proti EUPM pred Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio (regionalnim upravnim sodiščem v Laciju) za razglasitev ničnosti sklepa z dne 7. aprila 2010 in povrnitev škode, ki jo je utrpela.

III – Postopek pred Splošnim sodiščem in izpodbijani sklep

16. Pritožnica je 16. junija 2010 vložila tožbo za razglasitev ničnosti sklepa z dne 7. aprila 2010 in po potrebi sklepa z dne 30. aprila 2010 (v nadaljevanju: izpodbijana sklepa). Poleg tega je H od Splošnega sodišča zahtevala, da Svetu, Komisiji in EUPM naloži plačilo odškodnine za povrnitev škode, ki jo je utrpela.

17. Pritožnica je 17. julija 2010 vložila predlog za odložitev izvršitve izpodbijanih sklepov. S sklepom z dne 22. julija 2010 je predsednik Splošnega sodišča ta predlog zavrnil (v nadaljevanju: sklep o začasni odredbi).*****

18. Splošno sodišče je 10. julija 2014 sprejelo sklep (v nadaljevanju: izpodbijani sklep),***** s katerim je tožbo zavrnilo kot nedopustno in H naložilo, da nosi svoje stroške in stroške, ki so nastali Svetu in Komisiji.

IV – Postopek pred Sodiščem in predlogi strank

19. Pritožnica s pritožbo, ki jo je vložila 19. septembra 2014, Sodišču predlaga, naj:

- izpodbijani sklep razveljavi;
- zadevo vrne v razsojanje Splošnemu sodišču in
- toženim strankam na prvi stopnji naloži plačilo stroškov.

20. Svet Sodišču predlaga, naj:

- pritožbo zavrne;
- nadomesti pravne utemeljitve Splošnega sodišča glede prenosa pristojnosti;
- plačilo stroškov naloži pritožnici.

21. Komisija predlaga Sodišču, naj:

- izpodbijani sklep razveljavi;
- pritožbo zavrže kot nedopustno;
- podredno, pritožbo v delu, v katerem je naslovljena na Komisijo, zavrže kot nedopustno, v preostalem delu pa zadevo vrne v razsojanje Splošnemu sodišču;
- pritožnici naloži plačilo stroškov.

22. H, Svet in Komisija so ustna stališča predstavili na obravnavi 18. januarja 2016.

***** Sklep H/Svet in drugi, T-271/10 R, EU:T:2010:315.

***** Sklep H/Svet in drugi, T-271/10, EU:T:2014:702.

V – Presoja pritožbenih razlogov

A –Prvi pritožbeni razlog

1. Trditve strank

23. S prvim pritožbenim razlogom pritožnica zatrjuje, da je Splošno sodišče s tem, da je njeno tožbo zavrglo kot nedopustno, ne da bi izvedlo obravnavno, kršilo njeno pravico do obrambe in člen 114 Poslovnika Splošnega sodišča (v nadaljevanju: Poslovník).

24. Svet in Komisija Sodišču predlagata, naj ta pritožbeni razlog zavrne.

2. Analiza

25. Strinjam se, da je ta pritožbeni razlog neutemeljen.

26. Člen 114 Poslovnika Splošnemu sodišču ne nalaga izvedbe obravnave, če stranka predlaga odločitev o dopustnosti tožbe, ne da bi se odločalo o zadevi po temelju. V skladu s tretjim odstavkom te določbe se „[r]azen če Splošno sodišče ne odloči drugače, [...] ta predlog obravnava ustno“.***** Torej izrecno določa, da lahko Splošno sodišče v takih primerih odloči brez ustne obravnave.

27. Sodišče je v številnih primerih potrdilo, da člen 114 Poslovnika strankam ne daje pravice do ustne obravnave pred Splošnim sodiščem***** in da pravica strank do obrambe ni kršena že zgolj zaradi dejstva, da je Splošno sodišče odločilo o zadevi na podlagi zgolj pisnega postopka.***** V obravnavanem postopku pritožnica ni predložila nobenih dokazov za domnevno kršitev njene pravice do obrambe.

28. V teh okoliščinah skoraj ni treba poudarjati, da, nasprotno kot trdi pritožnica, sprejetje sklepa o začasni odredbi ne pomeni, da je priznana pristojnost Splošnega sodišča za odločanje o zadevi. Pravzaprav je predsednik Splošnega sodišča v tem sklepu presodil, da o vprašanju dopustnosti tožbe ni treba odločiti.*****

29. Zato je Splošno sodišče upravičeno odločilo, da je razpolagalo z zadostnimi podatki za nadaljevanje postopka brez ustne obravnave. Prvi pritožbeni razlog je torej treba zavrniti.

B –Drugi pritožbeni razlog

1. Trditve strank

30. Drugi pritožbeni razlog se nanaša na točke od 29 do 48 izpodbijanega sklepa, v katerih je Splošno sodišče navedlo, da ob upoštevanju členov 24(1) PEU in 275 PDEU ni bilo pristojno za odločanje o tožbi. Splošno sodišče je rzsodilo, da položaj pritožnice ne spada med izjeme od splošnega pravila, v skladu s katerim sodišča EU niso pristojna za vprašanja s področja SZVP. Splošno sodišče je menilo, da je vodja misije izpodbijana sklepa sprejel na podlagi pooblastil, ki so jih nanj prenesli italijanski

***** Moj poudarek.

***** Glej med drugim sklep Regione Puglia/Komisija, C-586/11 P, EU:C:2013:459, točka 19.

***** Glej v tem smislu sodbo Regione Siciliana/Komisija, C-417/04 P, EU:C:2006:282, točki 35 in 37.

***** Sklep H/Svet in drugi, T-271/10 R, EU:T:2010:315, točka 26.

organi. Zato je ugotovilo, da so italijanska sodišča pristojna za presojo zakonitosti izpodbijanih sklepov in odločanje o odškodninski tožbi. Nazadnje je dodalo, da če bi pristojno italijansko sodišče menilo, da sta izpodbijana sklepa nezakonita, bi lahko to ugotovilo in sprejelo potrebne odločitve celo glede obstoja teh sklepov.

31. Pritožnica te ugotovitve izpodbija zlasti iz dveh razlogov. Prvič, meni, da je pristojnost SEU izključena samo glede aktov, ki so sprejeti za namene iz člena 25 PEU v skladu s postopkom, določenim v členu 31 PEU. Sklep o premestitvi člana osebja naj bi bil zgolj upravni sklep, in ne akt s področja SZVP iz členov 24(1) PEU in 275 PDEU. Drugič, pritožnica trdi, da pojem „omejevalni ukrepi“ iz člena 275 PDEU zajema vse akte EU, ki negativno vplivajo na interese posameznikov, vključno z izpodbijanimi sklepi. Po njenem mnenju to stališče potrjuje sodba Splošnega sodišča v zadevi *Sogelma*. *****

32. Svet meni, da te trditve niso utemeljene: Splošno sodišče se je pravilno izreklo za nepristojno. Vendar pa Svet meni, da obrazložitev izpodbijanega sklepa vsebuje dve napačni uporabi prava. Prvič, vodja misije pri odločitvi, da premesti H, ni izvrševal pooblastil, ki jih je nanj prenesla država članica izvora, ampak pristojna institucija EU (sam Svet). Drugič, nacionalno sodišče, ki bi zadevo obravnavalo, ni pristojno izpodbijati akt razglasiti za ničen. Vseeno pa na podlagi teh napačnih uporab prava po mnenju Sveta ni mogoče ovreči ugotovitev Splošnega sodišča.

33. Komisija se s svojega vidika strinja z nekaterimi očitki, ki jih je pritožnica navedla zoper izpodbijani sklep, čeprav meni, da je tožba nedopustna. Po mnenju Komisije pristojnost SEU za presojo aktov s področja SZVP ni tako omejena, kot je potrdilo Splošno sodišče. Komisija meni, da je treba člena 24(1) PEU in 275 PDEU razlagati tako, da izključujeta pristojnost SEU samo glede aktov s področja SZVP, ki so izraz suverene zunanje politike (*actes de gouvernement*), ne pa glede aktov, ki zgolj izvajajo to politiko. Podredno, Komisija meni, da člena 24(1) PEU in 275 PDEU izključujeta nadzor SEU nad domnevnimi kršitvami samih določb SZVP, ne pa tudi nad domnevnimi kršitvami drugih določb prava Unije. SEU naj bi torej bilo pristojno za nadzor zakonitosti aktov, sprejetih v okviru SZVP, kadar domnevna nezakonitost izhaja iz morebitne kršitve določb, ki ne spadajo na področje SZVP. Ne glede na to pa je ta pritožba po mnenju Komisije nedopustna iz naslednjih razlogov: prvič, izpodbijanih sklepov ni mogoče šteti zgolj za izvedbena akta, saj sta operativna; drugič, razlogi za razveljavitev, ki jih je na prvi stopnji predložila pritožnica, so bodisi od Splošnega sodišča terjali, da razlaga Sklep 2009/906 (za kar to sodišče ni pristojno), bodisi so morali biti predloženi proti italijanskim organom (in torej predloženi v okviru tožbe, vložene pred italijanskimi sodišči).

2. Presoja

34. Za oceno utemeljenosti trditev pritožnice jih je najprej koristno postaviti v ustrezen pravni okvir. Zato bom na kratko ponazoril nekatere ključne vidike sistema sodnega varstva v zadevah SZVP, ki ga ureja Lizbonska pogodba. Nato bom, preden sprejem sklep glede domnevnih napak izpodbijanega sklepa, obravnaval vsako trditev posebej.

a) Uvod: pristojnost Sodišča Evropske unije v zadevah SZVP

35. V skladu z ustaljeno sodno prakso je s Pogodbama uveden celovit sistem pravnih sredstev in postopkov, ki so namenjeni zagotovitvi sodnega nadzora nad zakonitostjo aktov EU, ta nadzor pa je zaupan Sodišču. Zato imajo fizične ali pravne osebe, ki zaradi pogojev za dopustnost iz člena 263, četrta odstavka, PDEU ne morejo neposredno izpodbijati aktov EU, ki se splošno uporabljajo, varstvo pred uporabo teh aktov zoper njih. Če so za izvajanje teh aktov pristojne institucije EU, lahko te osebe pred sodišči EU vložijo neposredno tožbo zoper izvedbene ukrepe pod pogoji iz člena 263, četrta odstavka,

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

PDEU in se na podlagi člena 277 PDEU v utemeljitev te tožbe sklicujejo na nezakonitost zadevnega splošnega akta. Če so, nasprotno, za to izvajanje pristojne države članice, se lahko te osebe pred nacionalnimi sodišči sklicujejo na neveljavnost zadevnega akta EU in dosežejo, da ta sodišča na podlagi člena 267 PDEU Sodišču predložijo vprašanja za predhodno odločanje. *****

36. Vendar pa ta načela niso povsem uporabna v zvezi z akti EU, sprejetimi na področju SZVP. Dejansko je v členih 24(1) PEU in 275 PDEU v bistvu navedeno, da SEU ni pristojna za odločanje v zvezi določbami, povezanimi s SZVP, ali akti, sprejetimi na podlagi teh določb, razen v dveh posebnih primerih. Prvič, SEU lahko nadzoruje spoštovanje člena 40 PEU, ki uvaja pravilo o medsebojnem neposeganju med SZVP in drugimi pristojnostmi EU. Drugič, SEU je pristojna za odločanje o ničnostnih tožbah, ki jih fizične ali pravne osebe vložijo zoper sklepe, ki predvidevajo „omejevalne ukrepe“, ki jih sprejme Svet v okviru SZVP.

37. Menim, da je treba priznati, da je Unija na področju SZVP pristojna sprejemati akte, ki niso zavezujoči samo za njene institucije, ampak tudi za države članice. Besedilo členov 24(3) ***** PEU in 31(1) ***** PEU je glede tega še posebno informativno. Po drugi strani pa ni mišljeno, da bi Unija na področju SZVP sprejemala akte, ki določajo splošna, abstraktna pravila, ki ustvarjajo pravice in obveznosti za posameznike. *****

38. To pojasnjuje, zakaj je bila SZVP v bistvu od ustanovitve z Maastrichtsko pogodbo zasnovana kot skupek pravil, ki jih je treba opredeliti kot *lex imperfecta*, ***** in to z dveh zornih kotov.

39. Prvič, v Pogodbah sodni postopek za uveljavitev in kazen v primeru kršitev nista izrecno predvidena. Ni torej skoraj nobenega načina za zagotovitev, da bi neposlušne države članice ***** ali institucije EU ***** spoštovale ta pravila.

40. Drugič, posameznikom, ki so jim kršene pravice z akti, sprejetimi v okviru SZVP, so na voljo zgolj omejena sredstva. Dejansko je dostop do SEU – bodisi neposredno z neposrednimi tožbami bodisi posredno s predlogi za sprejetje predhodne odločbe – zelo omejen.

41. V zvezi s tem je treba poudariti, da so lahko posamezniki deležni določene oblike varstva prek dostopa do sodnih postopkov, ki so na voljo pred nacionalnimi sodišči. Dejansko je v skladu z ustaljeno sodno prakso načelo učinkovitega sodnega varstva splošno načelo prava EU, kar je potrjeno tudi v členu 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah. ***** Pomembno je,

***** Glej sodbo Inuit Tapiriit Kanatami in drugi/Parlament in Svet, C-583/11 P, EU:C:2013:625, točki 92 in 93 ter navedena sodna praksa.

***** Upoštevni del te določbe določa: „Države članice *dejavno in brez pridržkov* podpirajo zunanjo in varnostno politiko Unije v duhu lojalnosti in medsebojne solidarnosti ter *upoštevajo* delovanje Unije na tem področju [...] *Vzdržijo se* vsakršnega ravnanja, ki je v nasprotju z interesi Unije ali ki bi lahko zmanjševalo njeno učinkovitost v vlogi povezovalne sile v mednarodnih odnosih. Svet in visoki predstavnik *skrbita za spoštovanje* teh načel“ (moj poudarek).

***** Ta določba določa: „[...] Vsak član Sveta, ki se vzdrži glasovanja, lahko obrazloži svojo vzdržanost s formalno izjavo skladno s tem pododstavkom. *V tem primeru član Sveta ni zavezan izvajati sklepa, vendar soglaša, da je sklep zavezujoč za Unijo.* V duhu vzajemne solidarnosti *se* zadevna država članica *vzdrži* vseh dejanj, ki bi lahko nasprotovala ali ovirala delovanje Unije na podlagi tega sklepa, druge države članice pa spoštujejo njeno stališče [...]“ (moj poudarek).

***** Tako razumem prepoved Uniji, da sprejema „zakonodajne akte“ na področju SZVP, kot je določena v členih 24(1) PEU in 31(1) PEU.

***** To je star izraz, ki izvira iz rimskega prava in se splošno uporablja za opis zakona, ki nalaga dolžnost ali prepoveduje ravnanje, ampak ne predvideva kazni za kršitev.

***** Menim, da bi bilo smotno zavzeti stališče, da bi bilo treba postopke, kot so za hujše kršenje vrednot EU predvideni s členom 7 PEU, uporabljati tudi glede dejanj (ali opustitev) držav članic v okviru SZVP. Po drugi strani se zdijo postopki zaradi neizpolnitve obveznosti iz členov od 258 PDEU do 260 PDEU povsem izključeni za enostavne kršitve pravil SZVP. Vendarle je bilo predlagano, da so navedeni postopki lahko na voljo, ko sistematično in vztrajno kršenje pravil SZVP (po možnosti poleg kršenja drugih pravil EU) lahko pomeni kršitev splošnih določb o zunanjem delovanju EU ali načela lojalnega sodelovanja, ki je zapisano v členu 4(3) PEU in ki ima poseben pomen v SZVP (še posebej glej člen 24(3) PEU). Glej na primer Hillion, C., *A powerless court? The European Court of Justice and the Common Foreign and Security Policy*, v Cremona, Thies (ur.), *The ECJ and External Relations: Constitutional Challenges*, Hart Publishing, Oxford 2014, str. od 24 do 28. Vendar tega vprašanja v obravnavani zadevi ni treba preučiti.

***** Ne obstaja na primer postopek za presojo, ali so dejanja (ali opustitve) institucij na področju SZVP skladne z določbami iz poglavja 2, naslov V, PEU.

***** Glej sodbo Unibet, C-432/05, EU:C:2007:163, točka 37 in navedena sodna praksa.

da je v členu 19(1) PEU določeno, da „[d]ržave članice vzpostavijo pravna sredstva, potrebna za zagotovitev učinkovitega pravnega varstva na področjih, ki jih ureja pravo Unije“. *****
 Člen 274 PDEU pa določa, da „[s]pori, v katerih je ena od strank Unija, niso izvzeti iz pristojnosti sodišč ali razsodišč držav članic, razen kjer je bila pristojnost s Pogodbama dodeljena [SEU]“.

42. Kot je večkrat ugotovilo Sodišče, nacionalna sodišča v sodelovanju s SEU izpolnjujejo nalogo, ki je dodeljena tudi njim, da zagotavljajo spoštovanje prava pri razlagi in uporabi Pogodb. *****
 Tako morajo države članice določiti sistem pravnih sredstev in postopkov, ki lahko zagotovi spoštovanje pravice do učinkovitega sodnega varstva. *****

43. Ker na tem področju ni predpisov EU, mora nacionalni pravni red vsake države članice določiti pristojna sodišča in razsodišča ter podrobneje urediti postopkovna pravila glede pravnih sredstev za varstvo pravic, ki za posameznike izhajajo iz prava EU. Postopkovna pravila za ta pravna sredstva pred nacionalnimi sodišči ne smejo biti manj ugodna od tistih, ki veljajo za podobna nacionalna pravna sredstva (načelo enakovrednosti), in ne smejo praktično onemogočiti ali čezmerno otežiti uveljavljanja pravic, ki jih daje pravni red EU (načelo učinkovitosti). *****

44. Ne glede na navedeno je jasno, da so pristojnosti, dodeljene nacionalnim sodiščem v zadevah, v katerih SEU po Pogodbah ni pristojno, nujno omejene. To bom podrobneje pojasnil v točkah od 101 do 103 teh sklepnih predlogov.

45. Narava *lex imperfecta* pravil SZVP je jasna posledica *sui generis* narave drugega stebra, uvedenega z Maastrichtsko pogodbo: hibridna ureditev, ki je združevala značilnosti (takratnega) prava Skupnosti in mednarodnega javnega prava. ***** Neobstoj zavezujočega sodnega mehanizma za reševanje sporov je očitno značilnost, ki spada na meddržavno plat SZVP. Poleg tega imajo v večini (če ne v vseh) državah članicah EU nacionalna sodišča po običaju določen zadržek, ko je treba presojeti akte države na področju zunanje politike. *****

46. Vendar pa je SZVP zdaj sestavni del pravnega reda EU, čeprav je obdržala določene posebne značilnosti. Zato običajni mehanizmi uveljavljanja in sankcioniranja, ki obstajajo v okviru mednarodnega javnega prava, zanje ne morejo biti uporabni.

***** Člena 4(1) in 5(2) PEU določata, da države članice ohranijo vse pristojnosti, ki niso dodeljene Uniji. Zato bi morala nacionalna sodišča ohraniti pristojnost, kadar avtorji Pogodb pristojnosti niso podelili Sodišču. Glej sklepne predloge generalnega pravobranilca P. Mengozzija v zadevi Gestoras Pro Amnistía in drugi/Svet (C-354/04 P, EU:C:2006:667, točka 104) in stališče generalne pravobranilke J. Kokott v postopku za izdajo Mnenja 2/13 (EU:C:2014:2475, točka 96).

***** Mnenje 1/09, EU:C:2011:123, točka 69 in navedena sodna praksa.

***** Sodba T & L Sugars in Sidul Açúcares/Komisija, C-456/13 P, EU:C:2015:284, točka 49 in navedena sodna praksa.

***** Sodba Unibet, C-432/05, EU:C:2007:163, točki 39 in 43 ter navedena sodna praksa.

***** Glej sodbo Kadi in Al Barakaat International Foundation/Svet in Komisija, C-402/05 P in C-415/05 P, EU:C:2008:461, točka 202.

***** Glej na splošno Crawford, J., *Brownlie's Principles of Public International Law*, 8. izd., Oxford University Press, Oxford, 2008, str. 88 in 103 in naslednje.

47. Prvič, drugače od držav, ki se ravnaajo po pravilih mednarodnega javnega prava, države članice EU ne morejo prosto izbirati, kako želijo reševati spore, ki so nastali med njimi.***** Določila člena 344 PDEU so glede tega nedvoumna***** in nedavna sodna praksa Sodišča potrjuje precej strogo razlago te določbe.***** Torej kljub omejeni pristojnosti, ki je podeljena SEU (in nacionalnim sodiščem) na področju SZVP, nobenemu drugemu sodnemu organu ni mogoče zaupati izključne pristojnosti, da bi na tem področju zagotovil „upoštevanje prava pri razlagi in uporabi Pogodb“.*

48. Drugič, v ureditvi EU, vključno s področjem SZVP, niso sprejemljivi nikakršni povračilni ukrepi ali kakšne druge, s strani države naložene kazni.***** Kot je Sodišče že odločilo, država članica v nobenem primeru ni upravičena do enostranskega sprejetja ukrepov za odpravo pomanjkljivosti ali zaščitnih ukrepov, „da bi preprečila, da druga država članica morda ne upošteva pravil pogodbe“,***** ali „katerih namen je preprečiti morebitno kršitev pravil prava [EU] s strani institucije“.*

49. Te ugotovitve še bolj poudarjajo pomanjkljivosti v ureditvi sodnega varstva, ki sta ga glede SZVP uvedli Pogodbi. Ali je takšna ureditev skladna z načelom, da EU temelji na pravni državi, v okviru tega postopka ni pomembno. Ureditev je v bistvu posledica zavestne odločitve avtorjev Pogodb, ki so se odločili, da SEU ne podelijo splošne in neomejene pristojnosti glede celotnih Pogodb EU. Sodišče namreč ne more razlagati pravil iz Pogodb tako, da širi svojo pristojnost mimo besedila teh pravil ali da ustvari nova sredstva, ki v njih niso predvidena.***** Kot vsaka druga institucija EU mora tudi Sodišče spoštovati načelo prenosa pristojnosti. Zlasti mora Sodišče na podlagi člena 13(2) PEU „[delovati] v mejah pristojnosti, ki so [mu] dodeljene s Pogodbama, in v skladu s postopki, pogoji in cilji, ki jih določata“. V pristojnosti držav članic je torej, da po potrebi spremenijo v skladu s členom 48 PEU sedaj veljavno ureditev.*

50. Vendar ne smemo spregledati pristojnosti, ki sta jo Pogodbi na tem področju dodelili SEU, čeprav je ta omejena. V zvezi s tem je Sodišče navedlo, da so določbe, ki izključujejo njegovo pristojnost za odločanje o veljavnosti in razlagi aktov EU, izjeme in da jih je treba kot take razlagati ozko.***** Sodišče je torej sprejelo pristojnost glede aktov, ki so, čeprav so bili sprejeti v okviru SZVP, temeljili na horizontalnih ali pravnih podlagah, ki niso s področja SZVP, ki so bodisi materialne***** bodisi postopkovne.***** Poleg tega je SEU pristojno preveriti, po eni strani, ali bi

***** V zvezi z mednarodnim javnim pravom glej Stalno meddržavno sodišče, Status Vzhodne Karelje, posvetovalno mnenje, 1923 P.C.I.J. (ser. B), št. 5 (23. julij), str. 27. Glej tudi Shaw, M. N., *International Law*, 6. izd., Cambridge University Press, Cambridge, 2008, str. 1014.

***** Ta določba določa: „Države članice se obvezujejo, da bodo spore glede razlage ali uporabe Pogodb reševale le na načine, določene v Pogodbah.“

***** Glej zlasti Mnenje 2/13 (EU:C:2014:2454, točke od 201 do 214).

***** Glej člen 19(1) PEU.

***** V zvezi s tem glej sklepne predloge generalnega pravobranilca P. Légerja v zadevi Hedley Lomas, C-5/94, EU:C:1995:193, točka 27.

***** Sodba Komisija/Francija, 232/78, EU:C:1979:215, točka 9.

***** Sodba Komisija/Grčija, C-45/07, EU:C:2009:81, točka 26.

***** V zvezi s tem glej sodbo Unión de Pequeños Agricultores/Svet, C-50/00 P, EU:C:2002:462, točka 44.

***** Sodba Unión de Pequeños Agricultores/Svet, C-50/00 P, EU:C:2002:462, točka 45.

***** V zvezi s tem glej sodbi Segi in drugi/Svet, C-355/04 P, EU:C:2007:116, točka 53 in Gestoras Pro Amnistía in drugi/Svet, C-354/04 P, EU:C:2007:115, točka 53.

***** Sodba Elitaliana/Eulex Kosovo, C-439/13 P, EU:C:2015:75, točke od 41 do 50.

***** Sodba Parlament/Svet C-658/11, EU:C:2014:2025, točke od 69 do 74.

akt s področja SZVP moral biti sprejet na podlagi določbe, ki ne spada na področje SZVP, ***** in po drugi strani, ali bi moral biti akt SZVP, glede katerega je njegova pristojnost navidezno izključena, zaradi njegove narave, obsega in učinka sprejet v obliki akta s področja SZVP, glede katerega je izjemoma pristojno. *****

51. Na podlagi navedenega bom zdaj preučil različne trditve, ki jih je pritožnica v okviru drugega pritožbenega razloga navedla v podporo svojemu stališču, da je bilo Splošno sodišče pristojno za obravnavanje njene tožbe.

b) Prvi del: določbe in akti, glede katerih je izključena pristojnost Sodišča Evropske unije

52. Prvi del drugega pritožbenega razloga zastavlja ustavnopravno vprašanje, ki se nanaša na meje področja prava, glede katerega je izključena pristojnost SEU. Glavno vprašanje bi se lahko glasilo: ali se izključitev pristojnosti SEU načeloma nanaša na vse akte s področja SZVP ali samo na določene vrste aktov s področja SZVP?

53. Glede tega vprašanja se strinjam s Svetom, da razen posebnih izjem, ki so izrecno navedene v Pogodbah, Sodišče ni pristojno za obravnavanje pravnih sredstev zoper akte s področja SZVP.

54. Najprej je treba poudariti, da je člen 24(1) PEU ena osrednjih določb glede SZVP. Dejansko sledi uvodni določbi poglavja 2 („Posebne določbe o skupni zunanji in varnostni politiki“) oddelka 1 („Skupne določbe“) naslova V PEU. Medtem ko so v členu 23 PEU opredeljeni cilji SZVP, so v členu 24 PEU določeni obseg SZVP, njen osnovni institucionalni okvir in glavna načela.

55. Zlasti člen 24(1) PEU se začne z določitvijo obsega SZVP: zajema „vsa področja zunanje politike in vsa vprašanja, ki so povezana z varnostjo Unije“. Nato je določen osnovni institucionalni okvir, tako da je pojasnjeno, da za SZVP „veljajo posebna pravila in postopki“ in da so izpostavljene ključne vloge, ki jih na tem področju igrajo Evropski svet, Svet in visoki predstavnik Unije. Nazadnje je v členu 24(1) PEU navedeno, da razen v nekaterih izjemah Sodišče „ni pristojno za te določbe“.

56. Tako se izraz „te določbe“, če ga beremo s sobesedilom, lahko nanaša le na vse določbe, ki so v PEU določene za SZVP, to je: celo poglavje 2 naslova V PEU. To razlago potrjuje tudi besedilo člena 275 PDEU, ki izrecno izključuje pristojnost Sodišča glede določb s področja SZVP.

57. Tako niti jezikovna niti sistemska razlaga upoštevni določb Pogodb ne potrjujeta trditev pritožnice in Komisije, s katerimi predlagata razlikovanje med različnimi vrstami aktov s področja SZVP glede na njihovo naravo in vsebino.

58. Natančneje, glede trditev pritožnice ugotavljam, da poglavje 2 naslova V PEU poleg določb, kot sta člena 25 PEU in 31 PEU, ki se nanašata na sprejetje glavnih političnih odločitev na tem področju s strani Evropskega sveta in Sveta na eni strani, vključuje na drugi strani tudi določbe, ki urejajo sprejetje različnih aktov (izvršilnih, operativnih in izvedbenih) po raznih postopkih s strani drugih organov, in sicer: visokega predstavnika, ***** držav članic ***** in PVO *****. Poleg tega je

***** Člen 40 PEU.

***** V zvezi s tem glej po analogiji sodbi Segi in drugi/Svet (C-355/04 P, EU:C:2007:116) in Gestoras Pro Amnistía in drugi/Svet (C-354/04 P, EU:C:2007:115).

***** Glej zlasti člena 27 PEU in 34(4) PEU.

***** Glej še posebej člene 24(3) PEU, 28, od (2) do (5), PEU, 32 PEU, 34 PEU in 35 PEU.

***** Glej člen 38 PEU.

treba šteti, da je pristojnost SEU izključena tudi glede aktov s področja SZVP, ki jih je sprejel drug organ EU, ustanovljen na podlagi določb SZVP, na katerega so lahko institucije in organi iz poglavja 2 naslova V PEU prenesle zakonska pooblastila. S členom 275 PDEU je v bistvu dodano, da SEU ni pristojno za „akte, sprejete na podlagi [določb v zvezi s SZVP]“.

59. Ne glede na vse se mi zdi, da je treba večino aktov, predvidenih v poglavju 2 naslova V PEU, šteti za „upravne“, če to pomeni, da urejajo ravnanje EU ali nacionalnih uprav. Kot je bilo navedeno zgoraj, Unija nima pristojnosti sprejemati zakonodajnih aktov na tem področju, in zato se določbe SZVP nujno nanašajo na to, kar te uprave smejo in česar ne smejo storiti. Že po svoji naravi se zdi SZVP operativna politika: takšna, s katero Unija sledi svojim (široko opredeljenim) ciljem z vrsto (široko opredeljenih) ukrepov, ki so večinoma izvršilni in politični. Široka razlaga pojma „upravni akt“, ki jo zagovarja pritožnica, bi po drugi strani tako zožila obseg izjem iz členov 24(1) PEU in 275 PDEU, da bilo to komaj združljivo s široko opredelitvijo teh določb.

60. Dalje, glede trditev Komisije moram navesti, da predlagano razlikovanje med akti suverene zunanje politike (oziroma *actes de gouvernement*) in izvedbenimi akti ni prepričljivo.

61. Za začetek mi glede na to, da v Pogodbah ali upoštevni sodni praksi SEU ni nobenega sklicevanja in da Komisija tega ni podrobno pojasnila, ni popolnoma jasno, kako bi bilo treba razumeti ta pojma. Celo ko je bila Komisija na obravnavi pozvana, naj pojasni svoje trditve v zvezi s tem, je namreč imela težave s predložitvijo meril ali načel, ki bi se lahko uporabila za razlikovanje med tema vrstama aktov. Komisija je imela težave tudi s predložitvijo konkretnih primerov izvedbenih aktov, ki so bili sprejeti v podobnih okoliščinah, kot so te v obravnavanem postopku, in ki ne vključujejo nobenega pravega elementa zunanje politike.

62. Kakor koli že, poudariti je treba, da je v poglavju 2 naslova V PEU več določb, ki pomenijo pravno podlago za sprejetje izvedbenih aktov. ***** Menim, da imajo lahko glede na naravo in delovanje SZVP ***** navedeni akti velik politični pomen in občutljivost. Bolj splošno, četudi upoštevamo izvršilne ali organizacijske vidike, se zdi izvedbeni akti sestavni del delovanja SZVP glede na okoliščine, v katerih so sprejeti. Težko je opredeliti upravni element akta, ne da bi se upošteval v osnovi zastavljen zunanjepolitični cilj.

63. Komisija pa trdi, da je izključitev pristojnosti SEU le glede aktov suverene zunanje politike skladna z namenom avtorjev Pogodb. Ne glede na to, kot poudarja Svet, Komisija za svojo trditev ne navaja nobenih dokazov. Pravzaprav zgodovina nastanka Lizbonske pogodbe ni v prid restriktivni razlagi členov 24(1) PEU in 275 PDEU, kot jo predlaga Komisija. *****

64. Menim, da bi avtorji Pogodb, če bi bil njihov namen uvesti bolj omejeno izjemo – v bistvu omejeno samo na akte suverene zunanje politike – od pristojnosti SEU, drugače zapisali člena 24(1) PEU in 275 PDEU. Široka opredelitev teh določb je namreč v popolnem nasprotju z bolj omejenim besedilom člena 276 PDEU, ki za območje svobode, varnosti in pravice določa izjemo od pristojnosti Sodišča. *****

***** Glej zlasti določbe, navedene v opombah od 40 do 42 zgoraj.

***** Glej, zgoraj, točka 59 teh sklepnih predlogov.

***** Glej zlasti dokumenta Konvencije CONV 734/03, Členi, ki se nanašajo na Sodišče in Splošno sodišče; in CONV 689/1/03 REV1, Dopolnilno poročilo glede sodnega nadzora skupne zunanje in varnostne politike. Dokumenta se nanašata na oblikovanje člena III-282 osnutka Pogodbe o ustavi za Evropo, ki v bistvu ustreza trenutnemu členu 275 PDEU. Glede tega glej stališče generalne pravobranilke J. Kokott v postopku za izdajo Mnenja 2/13 (EU:C:2014:2475, točka 90).

***** Ta določba določa: „Pri izvajanju pristojnosti glede določb [...] glede območja svobode, varnosti in pravice [Sodišče] ni pristojno za preverjanje veljavnosti ali sorazmernosti ukrepov policije ali drugih organov kazenskega pregona države članice ali za odločanje o izpolnjevanju obveznosti držav članic glede vzdrževanja javnega reda in varovanja notranje varnosti“ (moj poudarek).

65. Menim, da je treba na tem mestu obravnavati tudi drugačno razlago členov 24(1) PEU in 275 PDEU, ki jo je predlagala Komisija. Zadnjenavedena meni, da je mogoče te določbe razlagati tako, da ne omejujejo pristojnosti SEU glede aktov, ki imajo določeno naravo in vsebino, ampak samo glede določenih tožbenih razlogov, predloženih SEU. Z drugimi besedami, te določbe naj bi SEU prepovedale razlagati določbe s področja SZVP, naj pa mu ne bi preprečile presojati zakonitost akta EU (četudi je sprejet v okviru SZVP), kadar se zatrjevani razlogi za neveljavnost nanašajo na določbe, ki ne spadajo na področje SZVP.

66. Tudi ta alternativna razlaga členov 24(1) PEU in 275 PDEU se mi zdi neprepričljiva. Zdi se, da je Komisija ponovno spregledala samo besedilo teh določb in njihovo široko opredelitev. Kot sem poudaril zgoraj, člen 275 PDEU izključuje pristojnost SEU glede „akt[ov] sprejet[ih] na podlagi [določb v zvezi s SZVP]“. Razen v primeru uporabe ene od v členu izrecno navedenih izjem, SEU torej ni pristojno za razlago ali presojo veljavnosti akta, sprejetega na podlagi določb SZVP, ne glede na domnevni razlog za neveljavnost. Zato ne vidim jezikovne podlage za razlikovanje glede na naravo tožbenih razlogov, kot jo je predlagala Komisija.

67. Vendar pa to ne pomeni, da se veljavnost aktov s področja SZVP ne sme nikoli presojati, kadar pridejo v nasprotje s pravili, ki niso s področja SZVP. SEU je namreč pristojno za nadzor spoštovanja klavzule o medsebojnem neposeganju, ki je določena s členom 40 PEU. *****

68. Pred začetkom veljavnosti Lizbonske pogodbe je Sodišče večkrat ugotovilo, da je nekdanji člen 47 PEU sodiščem EU podelil pristojnosti, da zagotovijo, da akti, ki so bili sprejeti v okviru SZVP, niso posegali v pristojnosti, ki so bile s Pogodbo ES podeljene Skupnosti. ***** Z Lizbonsko pogodbo je bila ta določba razveljavljena in v bistvu nadomeščena s členom 40 PEU. Kljub nemajhnim spremembam te določbe menim, da jedro te sodne prakse ostaja veljavno: ***** SEU lahko preveri, ali bi morali biti akti s področja SZVP sprejeti na podlagi določb Pogodb, ki zadevajo druge politike. Sodišče mora torej uporabiti test „težišča“ za določitev ustrezne pravne podlage za akt, sprejet v okviru SZVP, ki bi domnevno moral biti sprejet na podlagi materialnopravne določbe, ki ni s področja SZVP. *****

69. Poleg tega menim, da bi moralo biti SEU ob tveganju, da se dopusti znatno znižanje obsega in pomena člena 40 PEU, pristojno tudi preveriti, ali akt s področja SZVP prikrito ne spreminja akta, ki je bil sprejet na podlagi določb, ki niso s področja SZVP. Če bi se to zgodilo, bi to nedvomno prizadelo uporabo postopkov in obseg pooblastil institucij, kot jih za izvajanje drugih pristojnosti Unije določata Pogodbi. *****

***** Ta določba določa: „Izvajanje [SZVP] ne vpliva na uporabo postopkov in obseg dodeljenih pristojnosti institucij, ki jih določata Pogodbi za izvajanje pristojnosti Unije iz členov 3 do 6 [PDEU]. Prav tako izvajanje politik iz navedenih členov ne vpliva na uporabo postopkov in obseg dodeljenih pristojnosti institucij, ki jih določata Pogodbi za izvajanje pristojnosti Unije iz [poglavja, ki se nanaša na SZVP].“

***** Glej sodbo Komisija/Svet, C-91/05, EU:C:2008:288, točka 33 in navedena sodna praksa.

***** Nasprotno ni gotovo, ali se domneva, da morajo določbe, ki niso s področja SZVP, v primeru konflikta z določbami SZVP na splošno prevladati, še šteje za veljavno pravo. Vendar pa to za obravnavani postopek ni pomembno.

***** Sodišče je zdaj domnevno pristojno tudi za preverjanje obratnega položaja: ali bi moral akt, ki je bil sprejet v okviru politike, ki ni s področja SZVP, biti sprejet na podlagi določbe s področja SZVP.

***** Do tega bi prišlo zlasti v primeru, v katerem bi Unija v nasprotju s prepovedjo iz členov 24(1) PEU in 31(1) PEU sprejela akte, ki bi bili zaradi svojih učinkov v bistvu zakonodajni in bi lahko prizadeli druge politike EU.

70. Glede tega želim poudariti, da Sodišče do zdaj še ni zavzelo dokončnega stališča o tem, ali ima lahko akt EU dve ali več materialnih pravnih podlag, ki vključujejo določbe, ki so in ki niso s področja SZVP. ***** Menim, da vsaj v večini primerov določba s področja SZVP ne bi bila združljiva z določbo, ki ni s področja SZVP, saj sta postopka za njun sprejem preveč različna, da bi ju bilo mogoče uskladiti. V takih okoliščinah je akt s področja SZVP, ki vključuje elemente, ki niso s področja SZVP in ki niso pomožni glavnemu elementu s področja SZVP ali ki lahko bolj kot le postransko vplivajo na druga področja prava EU, verjetno nezakonit, saj bi morala biti namesto njega sprejeta dva ločena akta.

71. Člen 40 PEU torej ob pravilni razlagi dopušča SEU, da presoja nekatere tožbene razloge, s katerimi se zatrjuje neveljavnost akta s področja SZVP, ker je v morebitnemu nasprotju z aktom ali določbam, ki niso s področja SZVP. ***** Vendar ne smemo spregledati splošnega pravila, po katerem Sodišče, razen če mu je ta izrecno podeljena, nima pristojnosti na področju SZVP. Menim, da člena 24(1) PEU in 275 PDEU ni mogoče razlagati tako, da lahko SEU presoja vsako domnevno kršitev določbe, ki ni s področja SZVP, storjeno z aktom s področja SZVP.

72. Nazadnje, menim, da v Pogodbah ni nobene podlage za razlikovanje med različnimi vrstami aktov s področja SZVP, na podlagi katerega SEU – glede na njihovo naravo ali vsebino – bodisi je bodisi ni pristojno. Prav tako menim, da ni podlage za trditev, da bi lahko SEU presojalo akte s področja SZVP vedno, kadar bi lahko prišlo do kršitve določbe, ki ni s področja SZVP.

c) Drugi del: pojem „omejevalni ukrepi“

73. Drugi del drugega pritožbenega razloga postavlja še eno pomembno vprašanje, ki se nanaša na pojem „omejevalni ukrepi“ iz člena 275 PDEU.

74. Ne verjamem, da je mogoče, kot to predlaga pritožnica, pojem „omejevalni ukrepi“ razumeti tako, da zajema vse akte EU, ki negativno vplivajo na interese posameznikov, čeprav ni nikjer izrecno opredeljen v Pogodbah. Jezikovna, sistemska in zgodovinska razlaga člena 275 PDEU dejansko kaže, da ima ta pojem bolj omejen pomen.

75. Izraz „omejevalni ukrepi“ je tudi v členu 215 PDEU, odstavek 2 katerega se nanaša prav na take ukrepe, ki so sprejeti „proti fizičnim ali pravnim osebam, skupinam ali nedržavnim subjektom“. Pomembneje, oba člena, 215 PDEU in 275 PDEU, se sklicujeta na sklepe EU, ki so sprejeti po pravilih SZVP. Določbi se očitno nanašata na isto vrsto ukrepov.

76. Gre za ukrepe, ki se jim, vse tako kaže, običajno reče „sankcije“. To so sredstva s področja zunanjega delovanja EU, ki se sprejmejo kot odgovor na ravnanje države, pravne osebe ali posameznika, ki ga EU šteje za protipravno. Takšna je na primer kršitev mednarodnega sporazuma, katerega stranka je EU, ali kršitev običajnega prava mednarodnega javnega prava. Takšno je lahko tudi ravnanje, ki ogroža mednarodni mir ali varnost. V zadnjih letih so bile sankcije izrečene med drugim državam, ki so bile odgovorne za ponavljajoče se kršitve temeljnih pravic, ali s terorističnimi organizacijami povezanim pravnim osebam in posameznikom.

77. Ti ukrepi so po naravi podobni kazni: omejujejo izvrševanje nekaterih pravic, ki bi jih tarča sicer uživala. Njihov namen je predvsem spodbuditi ali prisiliti storilca zavržnega ravnanja, da to ravnanje ustavi ali ga spremeni. *****

***** To vprašanje je bilo postavljeno v zadevi Parlament/Svet, C-263/14, trenutno v obravnavi.

***** Vendar pa se, kot navaja Komisija v pisnih stališčih, člen 40 PEU v obravnavanem postopku ne uporabi. Dejansko se na to določbo ne sklicuje niti pritožnica.

***** V zvezi s tem glej sodbo National Iranian Oil Company/Svet, C-440/14 P, EU:C:2016:128, točka 82.

78. Na podlagi tega ozadja je pojem „omejevalni ukrepi“ relativno širok: vključuje finančne in gospodarske sankcije (kot so zamrznitev sredstev ali omejitve naložb), potovalni ukrepi (med drugim prepovedi potovanja ali vstopa), trgovinski ukrepi (kot so popolni embargo, omejitve uvoza ali izvoza določenega blaga ali storitev, prekinitev izvajanja ali odpoved trgovinskih sporazumov ali programov pomoči) in diplomatski ukrepi (na primer zaostrovanje diplomatskih odnosov). ***** Vseeno pa se ta pojem ne more širiti še naprej, kot to predlaga pritožnica, tako da zajema akte EU, ki nimajo značilnosti „sankcije“ in namena spodbuditi ali prisiliti k spoštovanju domnevno kršenega pravila ali načela.

79. Nastanek novih določb v Pogodbah to razlago potrjuje. Z vključitvijo „omejevalnih ukrepov“ med akte, ki so lahko presojeni, v člen 275 PDEU so avtorji Lizbonske pogodbe želeli popraviti anomalijo stare ureditve Pogodbe, ki je dovoljevala sodni nadzor nad sankcijami EU, ki so se, ko so bile izrečene v okviru SZVP, izvršile z ukrepi Skupnosti, ***** ne pa tudi sankcij, ki so bile izrečene in izvršene samo z akti SZVP. ***** Tako je po veljavnih Pogodbah SEU pristojno za presojo zakonitosti vseh sankcij EU, izrečenih v okviru SZVP, ki se nanašajo na fizične ali pravne osebe, ne glede na to, kako so izvršene. Sankcije, ki se izvršujejo z akti SZVP, se lahko nadzirajo samo po pogojih iz člena 275 PDEU, medtem ko se zakonitost sankcij, ki se izvršujejo z akti, ki niso s področja SZVP, redno presoja na podlagi običajnih pravil o pristojnosti SEU.

80. Namen člena 275 PDEU torej ni, da se dovoli sodni nadzor vseh aktov SZVP, ki bi imeli omejevalne učinke na posameznika, ampak samo „sankcij“ zoper posameznike, ki so izrečene in izvršene v okviru SZVP.

81. Pritožnica svojih navedb ne more podpreti s sodbo v Splošnega sodišča v zadevi Sogelma. Kot je Splošno sodišče pravilno ugotovilo v točkah od 36 do 38 izpodbijanega sklepa, je bil akt, za katerega je to sodišče v zadevi Sogelma ugotovilo, da se sme presojeti, akt, ki ga je izdal organ EU, ustanovljen v takratnem stebru Skupnosti, ***** in ne v okviru takratnega drugega stebra. Splošno sodišče je torej razlagalo (široko, ampak po mojem mnenju pravilno) nekdanji člen 230 PES, s katerim je bila sodiščem EU podeljena splošna pristojnost za presojo zakonitosti aktov Skupnosti, ki naj bi imeli pravne učinke. V obravnavanem primeru bi trditve pritožnice, glede na to da je EUPM ustanovljena in deluje na področju SZVP, pomenile *contra legem* razlago sedanjih členov 24(1) PEU in 275 PDEU.

d) Obravnavani primer

82. Na podlagi zgornjih ugotovitev menim, da je tudi drugi pritožbeni razlog neutemeljen.

83. Prvič, ni dvoma, da izpodbijana sklepa spadata v celoti pod pojem aktov, ki se sprejemajo na podlagi določb v zvezi s SZVP v smislu členov 24 PEU in 275 PDEU. S tema sklepoma je vodja misije EUPM izvrševal pooblastila, ki so mu bila podeljena s Sklepom 2009/906, ki je akt, sprejet na podlagi člena 43(2) PEU.

***** Za podrobnejši pregled glej Beaucillon, C., *Les mesures restrictives de l'Union européenne*, Bruylant, Bruselj, 2013, str. 25 in 26.

***** Ti ukrepi so temeljili na takratnem členu 301 PES (zdaj člen 215 PDEU) in glede uporabe za posameznike na takratnem členu 308 PES (zdaj člen 352 PDEU). Glede pristojnosti Sodišča za te ukrepe glej sodbo Kadi in Al Barakaat International Foundation/Svet in Komisij, C-402/05 P in C-415/05 P, EU:C:2008:461.

***** Glej dokumenta Konvencije CONV 734/03 (str. 27 in 28) in CONV 689/1/03 REV1 (str. 3, 5 in 6), navedena zgoraj v opombi 45.

***** Ta organ je bila Evropska agencija za obnovo (EAR), ustanovljena z Uredbo Sveta (ES) št. 2454/1999 z dne 15. novembra 1999 o spremembi Uredbe (ES) št. 1628/96 o pomoči Bosni in Hercegovini, Hrvaški, Zvezni republiki Jugoslaviji in Nekdanji jugoslovanski republiki Makedoniji, zlasti z ustanovitvijo EAR (UL L 299, str. 1).

84. Zgoraj sem pojasnil, zakaj menim, da so trditve, da pod izključitev pristojnosti SEU za akte s področja SZVP ne spadajo upravni ali izvedbeni akti, čeprav imajo podlago v določbah s področja SZVP, neutemeljene. Zato izpodbijana sklepa nista akta, za katera bi bilo zaradi njune narave ali vsebine pristojno SEU.

85. Tudi če bi Sodišče sledilo trditvam pritožnice in Komisije, menim, da izpodbijana sklepa ni mogoče šteti za navadna upravna ali izvedbena akta. Kot poudarjata Svet in Komisija, je sklep – ki ga je sprejel vodja misije EUPM – s katerim je zapolnil delovno mesto tožilca v regionalnem uradu misije, namesto da bi imel pravnega svetovalca na glavnem sedežu, operativna odločitev, in ne povsem upravna zadeva. Ta odločitev ima namreč občutne posledice na to, kako EUPM izpolnjuje svoje naloge, in na učinkovitost njene dejavnosti. Upravni element izpodbijanih sklepov (razporejanje delovne sile) je zgolj podrejen glavnemu zunanjepolitičnemu elementu, ki se nanaša na reorganizacijo operacij EUPM na terenu. V tem okviru je smiselno poudariti, da pravni ali gospodarski položaj pritožnice v bistvu ni bil spremenjen z odločitvijo, da bo premeščena v regionalni urad v Banjaluki. Natančneje, odločitev ni vplivala na njen poklicni naziv ali na plačo. Še več, pritožnica je pri oddaji svoje uradne prijave izrecno soglašala z opravljanjem dela tudi na drugem delovnem mestu EUPM, kot je tisto, za katero je vložila uradno prijavo za napotitev. *****

86. V pritožbi pa pritožnica navaja, da pravi razlogi za njeno premestitev niso bili operativni, ampak disciplinski. Jasno je, da če bi se izpodbijana sklepa obravnavala kot posledica disciplinskega ukrepa, bi bila njuna zakonitost lahko sporna, saj vodja misije ne more izvajati disciplinskih pooblastil nad napotenim osebjem. ***** Vendar pa je domnevna nepristojnost vodje misije za sprejetje izpodbijanih sklepov zgolj razveljavitveni razlog, ***** na katerega se je treba sklicevati pred sodiščem, ki je pristojno za presojo teh sklepov. Povedano drugače, samo dejstvo, da organ, ki je izdal izpodbijana sklepa, morda ni bil pristojen za njuno sprejetje, ne more upravičiti podeljevanja pristojnosti SEU v nasprotju z besedilom Pogodb.

87. Drugič, ne zdi se, da bi se katera od dveh posebnih izjem od načela, da so akti SZVP izključeni iz pristojnosti Sodišča, uporabljala za izpodbijana sklepa. Najprej, nobena stranka ni trdila – če uporabim izrazoslovje iz člena 40 PEU – da navedena sklepa lahko vplivata na uporabo postopkov in obseg dodeljenih pristojnosti institucij z drugih področij pristojnosti Unije, kot je SZVP. Nato, in še pomembneje, sklepa o premestitvi osebja misije ni mogoče šteti za „omejevalni ukrep“ v smislu člena 275 PDEU.

88. Tudi drugi pritožbeni razlog je torej treba zavrni.

***** Glej obrazec za prijavo „Polijska misija Evropske unije (EUPM)“, ki ga je podpisala H 10. novembra 2008. Glej tudi oddelek 2.6 („Premestitev“) poglavja VI („Kadrovsko upravljanje“) standardnih operativnih postopkov, ki določa, da se „od mednarodno napotenih članov osebja EUPM pričakuje, da bodo ostali na svojem delovnem mestu za običajno enoletno delovno razmerje. Vendar so lahko v primeru posebnih operativnih, osebnih in/ali zdravstvenih razlogov s sklepom [vodje misije] premeščeni na drugo delovno mesto znotraj EUPM“.

***** Glej člen 6(5) Sklepa 2009/906.

***** Glej člen 263 PDEU.

VI – Zaključek presoje

89. Glede na zgornje stališče je Splošno sodišče pravilno ugotovilo, da ni pristojno za presojo zakonitosti izpodbijanih sklepov in so torej nacionalna sodišča napotitvene države članice (Italije) pristojna obravnavati zakonitost izpodbijanih sklepov in odločiti o odškodninskih zahtevkih, ki so s tem povezani. ***** Pritožbo je treba zato zavrtni.

90. Kljub temu pa ni izključeno, da bodo pristojna nacionalna sodišča imela pomisleke o obsegu svojega nadzora nad izpodbijanima sklepoma kot tudi o mogočih posledicah tega nadzora.

91. V takšnem primeru bi ta sodišča opozoril, da lahko – v nekaterih primerih pa morajo – pri Sodišču vložiti predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU. Sodišče lahko v teh okoliščinah tem sodiščem še vedno pomaga pri odločanju v njihovi zadevi, pri čemer pa ostane v mejah, določenih v členu 24(1) PEU in členu 275 PDEU. Menim, da bi morali biti predlogi za sprejetje predhodne odločbe dobrodošli, saj bi vključevali dve neposredno razvidni prednosti. Prvič, Sodišču bi omogočili, da med postopkom za sprejetje predhodne odločbe odloči o tem, ali je pristojno za razlago akta, izpodbijanega pred nacionalnim sodiščem, ali upoštevni določb SZVP, ki ji navaja tožeča stranka. ***** Nacionalnim sodiščem namreč ni nujno jasno, ali so akti EU ali določbe, obravnavani v postopku v glavni stvari, izključeni iz pristojnosti Sodišča na podlagi splošnega pravila iz člena 24(1) PEU in člena 275 PDEU ali pa, nasprotno, spadajo med eno od izjem od tega pravila (na primer zaradi uporabe člena 40 PEU). Drugič in še pomembneje, Sodišče bi lahko razlagalo horizontalne določbe EU (materialne ali postopkovne) ***** ali splošna načela prava EU (kot je načelo lojalnega sodelovanja ali dolžnost skrbnega ravnanja), ***** ki se lahko uporabljajo v postopku v glavni stvari. ***** Podrobneje, Sodišče bi lahko z razlago pravnih posledic, ki izhajajo iz dolžnosti nacionalnih sodišč, da v skladu s členom 19(1) PEU vzpostavijo sredstva, potrebna za zagotovitev učinkovitega pravnega varstva posameznikom, pojasnilo meje nacionalne procesne avtonomije.

92. Kakor koli že, za obravnavo očitkov Sveta zoper izpodbijani sklep in za predstavitev mojega stališča glede določenih vprašanj, obširno obravnavanih med zaslišanjem, bi se rad zadržal pri treh dodatnih vidikih nacionalnih postopkov: (i) uporabi pravnih pravil; (ii) identiteti tožene stranke in (iii) pristojnosti nacionalnih sodišč.

93. Prvič, glede pravil, ki se uporabijo v postopku v glavni stvari, ugotavljam naslednje. Glede postopkovnih pravil sem zgoraj pojasnil, da je treba uporabiti nacionalna pravila ob upoštevanju načel enakovrednosti in učinkovitosti. Glede materialnih pravil pa je treba poudariti, da se sme zakonitost akta s področja SZVP obravnavati samo ob upoštevanju določb in splošnih načel prava EU, ki se v upoštevem primeru uporabijo. V takih okoliščinah mora nacionalno sodišče upoštevati tudi diskrecijsko pravico, ki jo morajo institucije EU imeti na področju SZVP. ***** Nasprotno pa veljavnosti akta EU nikoli ni mogoče presojati na podlagi določb ali načel nacionalnega prava.

***** Ta zaključek je tudi skladen z načelom iz člena 8(2) Sklepa 2009/906, s katerim je v upoštevem delu določeno, da „[d]ržava ali institucija EU, ki je dodelila člana osebja, je odgovorna, da se odzove na pritožbe v zvezi z dodelitvijo, ki jih vložijo člani osebja ali pa se nanašajo nanje“.

***** Glej po analogiji sodbi Segi in drugi/Svet, C-355/04 P, EU:C:2007:116; in Gestoras Pro Amnistía in drugi/Svet, C-354/04 P, EU:C:2007:115.

***** Med njimi zlasti Listino Evropske unije o temeljnih pravicah.

***** Glej sklepne predloge generalnega pravobranilca N. Jääskinena v zadevi Elitaliana/Eulex Kosovo, C-439/13 P, EU:C:2015:341, točka 28.

***** Glej po analogiji sodbo Pupino, C-105/03, EU:C:2005:386.

***** Glede tega glej po analogiji sodbo Atlanta Fruchthandelsgesellschaft in drugi (I), C-465/93, EU:C:1995:369, točka 37.

94. Drugič, pomembno je pojasniti, kdo naj bi zagovarjal ukrepe SZVP, ki se izpodbijajo pred nacionalnim sodiščem. Menim, da bi bilo to odvisno od tega, kakšna pooblastila bi se izvajala z izpodbijanim aktom. Če bi se z navedenim aktom izvajala pooblastila, ki bi jih neposredno podelili organi države članice, katerim zadevni organ odgovarja, in nad katerim lahko izvajajo določen nadzor, bi morala biti tožena stranka ta država članica. Nasprotno, če pooblastila, ki jih ta organ izvaja, izvirajo iz pooblastil, ki so s Pogodbama podeljene Uniji, bi bila tožena stranka Unija.

95. Glede obravnavanega primera se strinjam s Svetom, da je Splošno sodišče napačno uporabilo pravo, ko je v točkah 50 in 51 izpodbijanega sklepa ugotovilo, da je vodja misije ravnal na podlagi pooblastil, ki mu jih je podelila država članica izvora pritožnice.

96. EUPM, ki je civilna misija kriznega upravljanja, je operativni ukrep Unije, ustanovljen na podlagi člena 43(2) PEU. V skladu s členom 38 PEU je PVO tisti, ki v okviru odgovornosti Sveta in visokega predstavnika izvaja politični nadzor in strateško vodi misijo. Poleg tega lahko Svet pooblasti PVO, da sprejme ustrezne odločitve glede političnega nadzora in strateškega vodenja misije.

97. Dejansko vodenje in tekoče upravljanje misije, kakršna je EUPM, pa je struktura poveljevanja misije: na strateški ravni jo vodi poveljnik civilne operacije, na terenu pa jo vodi vodja misije. ***** Oba imenujeta in jima podelita ustrezna pooblastila Svet in/ali PVO. Prav tako neposredno ali posredno odgovarjata Svetu in PVO. *****

98. Res je, da je operativni nadzor na osebje, ki ga države članice napotijo na EUPM, prenesen iz napotitvenih držav na poveljnika civilne operacije, ki ga je prenesel naprej na vodjo misije. ***** Vendar pa to ni pravi oziroma neposredni prenos pooblastil, vsaj ne tak, kot je opisan v točki 51 izpodbijanega sklepa.

99. Vodja misije je z izpodbijanima sklepoma ravnal kot organ EU na podlagi pooblastil, ki sta mu jih na podlagi določb prava EU podelila Svet ali PVO. Navedenih sklepov torej ni mogoče pripisati italijanskim organom, kot je ugotovilo Splošno sodišče v točki 50 izpodbijanega sklepa: niso bili sprejeti na račun ali v imenu te države članice, ampak na račun Unije. Zato bi morala pritožnica sprožiti postopek zoper Unijo pred pristojnim nacionalnim sodiščem, v katerem bi zahtevala ugotovitev, da se izpodbijana sklepa ne uporabita, in/ali povračilo škode.

100. Unija je pred nacionalnimi sodišči zastopana v skladu z določbami člena 335 PDEU.

101. Tretjič, glede pristojnosti nacionalnih sodišč se ponovno strinjam s Svetom, da – nasprotno z ugotovitvami Splošnega sodišča iz točke 53 izpodbijanega sklepa – ta sodišča ne morejo razveljaviti akta, ki ga je sprejela institucija EU ali organ, ki ga je ustanovila EU, razen če je bil ta akt sprejet na podlagi pooblastil, ki jih je podelila zadevna država članica.

102. Nedavno je Sodišče v zadevi

Schrems ***** potrdilo vodilno načelo iz zadeve Foto-frost, ***** da smejo nacionalna sodišča presojeti veljavnost akta EU, ni pa jim podeljena pristojnost, da tak akt sama razglasijo za neveljaven. Menim, da se to načelo uporablja tudi za področje SZVP, čeprav nobeno sodišče EU ne more izvajati te pristojnosti. Nacionalni postopki – s svojimi lastnimi pravili, med drugim, o aktivni legitimaciji, dopustnosti, pravnem zastopanju, zastaranju, dokazih, zaupnosti – morebiti ne bi bili

***** Glej člen 5(2) oziroma 6(1) Sklepa 2009/906.

***** Glej zlasti člena 9 in 10 Sklepa 2009/906.

***** Glej člena 5(4) in 6(2) Sklepa 2009/906.

***** Sodba Schrems (C-362/14, EU:C:2015:650, točka 62).

***** Sodba Foto-Frost (314/85, EU:C:1987:452, točke od 15 do 20).

primerni za odločanje o veljavnosti aktov EU. Navedeni postopki so ustvarjeni za druge namene in morda institucijam EU in državam članicam ne zagotavljajo postopkovnih pravic, primerljivih tistim, ki jih imajo pred SEU.***** Če bi bilo tem strankam onemogočeno ali oteženo, da predložijo stališča v okviru postopka presoje zakonitosti akta EU, bi to na drugi strani okrnilo zmožnost nacionalnega sodišča, da odloči ob poznavanju vseh pomembnih pravnih in dejanskih okoliščin. Pri tem nisem navedel mogočih hudih posledic, ki bi jih razveljavitev akta s področja SZVP s strani nacionalnega sodišča lahko imela na varnostno in zunanjo politiko Unije in držav članic.

103. Ko torej nacionalno sodišče, pred katerim se izpodbija akt EU, ugotovi, da je ta akt dejansko neveljaven, ker krši nadrejena pravila EU, lahko kvečjemu odloži njegovo izvršitev zoper tožnika in mu, če je to ustrezno, prisodi odškodnino. Glede tega je treba opozoriti, da je SEU dosledno ugotavljalo, da lahko nacionalna sodišča sprejemajo ukrepe odložitve aktov EU, če so izpolnjeni pogoji, ki so določeni s sodno prakso

Zuckerfabrik.***** Če Sodišče ni pristojno za odločanje o predlogu nacionalnega sodišča, mora institucija EU, ki je za akt odgovorna, iz odločitve nacionalnega sodišča priti do ustreznih zaključkov, tako da akt, katerega izvršitev zoper tožnika je bila odložena, odpravi ali spremeni. Zaradi jasnosti: odločitev nacionalnega sodišča o zakonitosti akta EU pa ne učinkuje *erga omnes*.

104. Skratka dve pravni napaki iz obrazložitve izpodbijanega sklepa ne vplivata na pravilnost zaključkov Splošnega sodišča v navedenem sklepu: na podlagi člena 19(1) PEU, člena 24(1) PEU in člena 275 PDEU Sodišče ni pristojno za obravnavo zadeve, ki jo je vložila pritožnica, saj so zanj pristojna italijanska sodišča.

VII – Stroški

105. V skladu s členom 138(1) Poslovnika Sodišča se plačilo stroškov na predlog naloži neuspeli stranki.

106. Če se bo Sodišče strinjalo z mojo presojo pritožbe, je treba v skladu s členi 137, 138 in 184 Poslovnika Sodišča H naložiti plačilo stroškov postopka na prvi stopnji in pritožbenega postopka.

VIII – Predlog

107. Glede na vse zgoraj navedene ugotovitve Sodišču predlagam, naj:

- pritožbo zavrne;
- H naloži plačilo stroškov postopka na prvi stopnji in pritožbenega postopka.

***** Glej zlasti člene 23, 40, 42 in 56 Statuta Sodišča in člene 37(1), 38(4), 76(3) in 96 Poslovnika Sodišča.

***** Ti pogoji so v bistvu: (i) nacionalno sodišče mora imeti resen dvom glede veljavnosti ukrepa EU, in če sporni ukrep ni že obravnavan pred Sodiščem, mora to sodišče samo predložiti vprašanje Sodišču; (ii) mora obstajati nujnost, tako da je začasni ukrep nujno potreben, da se prepreči, da stranki, ki zahteva te ukrepe, nastane resna in nepopravljiva škoda; (iii) nacionalno sodišče mora upoštevati interese Evropske unije in (iv) nacionalno sodišče mora pri obravnavi vseh teh pogojev spoštovati morebitne odločitve Sodišč EU o zakonitosti ukrepa EU ali o predlogu za sprejetje začasnih ukrepov, s katerim se zahteva podoben začasni ukrep na ravni EU. Glej sodbi Zuckerfabrik Süderdithmarschen in Zuckerfabrik Soest (C-143/88 in C-92/89, EU:C:1991:65) ter Atlanta Fruchthandelsgesellschaft in drugi (I) (C-465/93, EU:C:1995:369).