Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNE PRAVOBRANILKE
ELEANOR SHARPSTON,
predstavljeni 24. januarja 2019[1]

Zadeva C-458/15

Staatsanwaltschaft Saarbrücken
proti
K. P.

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Landgericht Saarbrücken (deželno sodišče v Saarbrücknu, Nemčija))

„Predhodno odločanje – Skupna zunanja in varnostna politika – Omejevalni ukrepi za nekatere osebe in subjekte zaradi boja proti terorizmu – Zamrznitev denarnih sredstev – Skupno stališče 2001/931/SZVP – Člen 1(4) in (6) – Ohranitev posameznikov, skupin in subjektov na seznamu, določenem v členu 2(3) Uredbe Sveta (ES) št. 2580/2001 – Veljavnost“

1. Osebi, ki je zbirala denarna sredstva za domnevno teroristično organizacijo, morda grozi kazen zapora v državi članici Evropske unije. Ta oseba prereka pravno veljavo nacionalnih zakonov, katerih kršitev je obtožena, ker so bili akti Unije, ki se z njimi izvajajo, po njenem mnenju sprejeti brez ustrezne obrazložitve. Ni prvič, da je bila obrazložitev uvrstitve domnevne teroristične skupine na „seznam“ postavljena pod drobnogled. S tem predlogom za sprejetje predhodne odločbe je fokus povečevalnega stekla preusmerjen drugam.

2. Landgericht Saarbrücken (deželno sodišče v Saarbrücknu, Nemčija) Sodišču predlaga, naj presodi zakonitost nekaterih aktov Unije, s katerimi je bila ohranjena uvrstitev organizacije, znane pod imenom Liberation Tigers of Tamil Eelam (Osvobodilni tigri Tamilskega Eelama, v nadaljevanju: LTTE), na seznamu oseb, skupin in subjektov, na katere se nanaša Uredba Sveta (ES) št. 2580/2001 z dne 27. decembra 2001 o posebnih omejevalnih ukrepih za nekatere osebe in subjekte zaradi boja proti terorizmu.[2] Predlog je bil vložen v kazenskem postopku, uvedenem zoper K. P. (v nadaljevanju: obtoženec). K. P. je v postopku pred Sodiščem izpostavil še nadaljnje vprašanje v zvezi s primernostjo razlogovanja, na katerem temelji prvotni sklep Sveta, s katerim je bila LTTE uvrščena na seznam prepovedanih organizacij, in v zvezi s tem, ali to kakor koli vpliva na zakonitost poznejših aktov Unije, ki jih je navedlo predložitveno sodišče v predložitveni odločbi.

1 Jezik izvirnika: angleščina.

2 UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 18, zvezek 1, str. 207.

Pravni okvir

Mednarodno pravo

3. Po terorističnih napadih 11. septembra 2001 v New Yorku, Washingtonu in Pensilvaniji je Varnostni svet Združenih narodov 28. septembra 2001 na podlagi poglavja VII Listine Združenih narodov sprejel Resolucijo 1373 (2001)[3] (v nadaljevanju: Resolucija 1373 (2001)). S preambulo k tej resoluciji je ponovno potrjena „nujnost boja z vsemi sredstvi v skladu z Listino Združenih narodov zoper grožnje miru in mednarodni varnosti zaradi terorističnih dejanj“. V točki 5 je navedeno, da so „teroristična dejanja, metode in praksa v nasprotju s cilji in načeli Organizacije Združenih narodov in zavestno financiranje, spodbujanje ali organizacija terorističnih dejanj je prav tako v nasprotju s cilji in načeli Organizacije Združenih narodov“.

4. Resolucija 1373 (2001) ne vsebuje seznama subjektov ali oseb, za katere bi bilo treba uporabiti protiteroristične ukrepe.

Skupni stališči 2001/931/SZVP in 2006/380/SZVP

5. Svet Evropske unije je 27. decembra 2001 sprejel Skupno stališče 2001/931/SVZP o uporabi posebnih ukrepov za boj proti terorizmu.[4]

6. V uvodnih izjavah Skupnega stališča 2001/931 je med drugim navedeno: Evropski svet je izjavil, da je terorizem za svet in Evropo stvaren izziv in da bo boj proti terorizmu prednostna naloga Evropske unije; Varnostni svet Združenih narodov je sprejel Resolucijo 1373 (2001) o določitvi široke strategije za boj proti terorizmu in zlasti proti financiranju terorizma; za izvajanje te resolucije mora Evropska unija sprejeti dodatne ukrepe.[5]

7. Člen 1(1) Skupnega stališča 2001/931 med drugim določa, da se ta ukrep uporablja za osebe, skupine in organizacije, vpletene v teroristična dejanja in naštete v Prilogi. Člen 1(2) določa, da „osebe, skupine in organizacije, vpletene v teroristična dejanja“, pomenijo:

— osebe, ki izvajajo, ali poskušajo izvajati teroristična dejanja, ali sodelujejo pri njih, ali omogočajo njihovo izvajanje,

— skupine in organizacije, ki so v lasti ali pod nadzorom, neposredno ali posredno, takih oseb; ter osebe, skupine in organizacije, ki delujejo v imenu ali pod vodstvom takih oseb, skupin in organizacij, vključno z denarnimi sredstvi, izvedenimi ali pridobljenimi iz premoženja v lasti ali pod nadzorom, posredno ali neposredno, takih oseb ter pridruženih oseb, skupin in organizacij.

8. Člen 1(3) določa, da „teroristično dejanje“ pomeni „eno od naslednjih naklepnih dejanj, ki glede na svoj značaj ali pomen lahko resno škodijo državi ali mednarodni organizaciji in so opredeljena kot kršitev nacionalnega prava ter katerih cilj je […]:

(iii) resno destabiliziranje ali uničevanje temeljnih političnih, ustavnih, gospodarskih ali družbenih struktur države ali mednarodne organizacije […] (k) sodelovanje pri dejavnostih teroristične skupine, vključno s preskrbo informacij ali materialnih virov ali financiranjem njenih dejavnosti, v vednosti, da bo tako sodelovanje prispevalo k zločinski dejavnosti skupine.“

3 S/RES/1373 (2001).

4 UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 18, zvezek 1, str. 217.

5 Uvodne izjave 1, 2 in 5.

9. Člen 1(4) določa, da je „[s]eznam v Prilogi […] sestavljen na podlagi točnih podatkov ali gradiva iz s tem povezanega dosjeja, ki prikazuje, da je odločitev glede oseb, skupin ali organizacij sprejel pristojni organ, ne glede na to, ali gre za začetek preiskave ali pregon zaradi terorističnega dejanja, poskusa ali omogočanja takega dejanja ali sodelovanja pri njem s podlago na trdnih in zaupanja vrednih dokazih ali indicih ali obsodbe za taka dejanja […] V tem odstavku ‚pristojni organ' pomeni pravosodni organ, ali kjer pravosodni organi nimajo pristojnosti na področju, za katerega velja ta odstavek, enakovredni pristojni organ".

10. Člen 1(6) določa, da se „[i]mena oseb in organizacij na seznamu v Prilogi […] preverjajo v rednih obdobjih in najmanj enkrat na šest mesecev, da se zagotovi utemeljenost njihovega zadržanja v seznamu".

11. V skladu s členom 3 Skupnega stališča 2001/931 Evropska unija „glede na omejitev pooblastil, ki se na njo prenesejo s Pogodbo o ustanovitvi Evropske skupnosti, zagotovi, da se denarna sredstva, finančno premoženje ali gospodarski viri ali finančne ali druge storitve s tem v zvezi ne dajo na voljo, neposredno ali posredno, v korist oseb, skupin in organizacij, naštetih v Prilogi".

12. Skupnemu stališču 2001/931 je priložen seznam z naslovom „Prvi seznam oseb, skupin in organizacij iz člena 1 […]". LTTE ni bila navedena na tem seznamu. Ta priloga je bila večkrat spremenjena. Pozneje je bilo navedeno stališče nadomeščeno s Skupnim stališčem Sveta 2006/380/SZVP z dne 29. maja 2006 o posodobitvi Skupnega stališča 2001/931/SZVP o uporabi posebnih ukrepov za boj proti terorizmu in razveljavitvi Skupnega stališča 2006/231/SZVP.[6] LTTE je bila prvič vključena na seznam v Prilogi k Skupnemu stališču 2006/380.[7]

Uredba št. 2580/2001

13. Uvodne izjave Uredbe št. 2580/2001 vsebujejo te navedbe:

– Evropski svet je izjavil, da je boj proti financiranju terorizma odločilni vidik v boju proti terorizmu, in pozval Svet, da sprejme potrebne ukrepe za boj proti vsem oblikam financiranja terorističnih dejavnosti.

– V svoji Resoluciji 1373 (2001) je Varnostni svet Združenih narodov sprejel odločitev, da bi morale vse države zamrzniti denarna sredstva in drugo finančno premoženje ali gospodarske vire osebam, ki bodisi izvajajo ali poskušajo izvajati teroristična dejanja bodisi sodelujejo pri takih dejanjih ali jih omogočajo.

– Poleg tega je Varnostni svet sklenil, da bi bilo treba sprejeti ukrepe za prepoved razpolaganja z denarnimi sredstvi in drugim finančnim premoženjem ali gospodarskimi viri v korist takih oseb ter prepoved opravljanja finančnih ali drugih z njimi povezanih storitev v korist takih oseb.

– Za uveljavljanje vidikov SZVP, ki izhajajo iz Skupnega stališča 2001/931/SZVP, je potrebno ukrepanje Evropske unije.

– Države članice morajo predpisati pravila o sankcijah za kršitve določb Uredbe št. 2580/2001 in zagotavljati njihovo izvajanje.

6 UL 2006, L 144, str. 25.

7 Ta organizacija je bila nato obdržana na seznamu iz člena 1(6) Skupnega stališča 2001/931, nazadnje s Sklepom Sveta (SZVP) 2018/1084 z dne 30. julija 2018 o posodobitvi seznama oseb, skupin in subjektov, za katere se uporabljajo členi 2, 3 in 4 Skupnega stališča 2001/931/SZVP o uporabi posebnih ukrepov za boj proti terorizmu, ter o razveljavitvi Sklepa (SZVP) 2018/475 (UL 2018, L 194, str. 144).

– Seznam po členu 2(3) Uredbe št. 2580/2001 lahko vključuje osebe in organizacije, ki imajo povezave ali stike s tretjimi državami, in tudi tiste, ki so na drugačen način v žarišču vidikov SZVP iz Skupnega stališča 2001/931.[8]

14. Člen 1(1) Uredbe št. 2580/2001 določa, da „‚[d]enarna sredstva, drugo finančno premoženje in gospodarski viri' pomenijo vse vrste sredstev, bodisi materialnih ali nematerialnih, premičninskih ali nepremičninskih, pridobljenih na kakršen koli način […]" Člen 1(4) določa, da je opredelitev pojma „teroristično dejanje" enaka opredelitvi iz člena 1(3) Skupnega stališča 2001/931.

15. Člen 2 določa:

„1. Razen izjem dopustnih v skladu s členoma 5 in 6:

(a) se zamrznejo vsa denarna sredstva, drugo finančno premoženje in gospodarski viri, ki pripadajo fizični ali pravni osebi, skupini ali organizaciji, navedeni na seznamu iz odstavka 3, ki so v njeni lasti ali s katerimi ta razpolaga;

(b) se nobena denarna sredstva, drugo finančno premoženje in gospodarski viri ne dajo v razpolaganje, bodisi neposredno ali posredno, ali v korist fizični ali pravni osebi, skupini ali organizaciji s seznama iz odstavka 3.

2. Razen izjem dopustnih v skladu s členoma 5 in 6 je fizični ali pravni osebi, skupini ali organizaciji s seznama iz odstavka 3 prepovedano omogočati finančne storitve ali storitve v njeno korist.

3. Svet soglasno določi, pregleda in spremeni seznam oseb, skupin in organizacij, za katere velja ta uredba, v skladu z določbami člena 1(4), (5) in (6) Skupnega stališča 2001/931/SZVP; ta seznam [(v nadaljevanju: seznam iz člena 2(3))] vsebuje:

(i) fizične osebe, ki izvajajo ali poskušajo izvajati kakršno koli teroristično dejanje, sodelujejo pri njem ali omogočajo njegovo izvajanje;

(ii) pravne osebe, skupine ali organizacije, ki izvajajo ali poskušajo izvajati kakršno koli teroristično dejanje, sodelujejo pri njem ali omogočajo njegovo izvajanje;

(iii) pravne osebe, skupine ali organizacije, ki so bodisi v lasti ene ali več fizičnih ali pravnih oseb, skupin ali organizacij, navedenih v točkah (i) in (ii), bodisi jih te nadzorujejo; ali

(iv) fizične ali pravne osebe, skupine ali organizacije, ki delujejo v imenu ali pod vodstvom ene ali več fizičnih ali pravnih oseb, skupin ali organizacij, navedenih v točkah (i) in (ii)."

Uvrstitev LTTE na seznam iz člena 2(3) Uredbe št. 2580/2001

16. S členom 1 Sklepa Sveta 2006/379/ES[9] je bila LTTE prvič uvrščena na seznam iz člena 2(3) (v nadaljevanju: sklep o prvotni uvrstitvi na seznam).[10]

8 Uvodne izjave 2, 3, 4, 5, 12 in 14.

9 Sklep z dne 29. maja 2006 o izvajanju člena 2(3) Uredbe (ES) št. 2580/2001 o posebnih omejevalnih ukrepih za nekatere osebe in subjekte zaradi boja proti terorizmu in razveljavitvi Sklepa 2005/930/ES (UL 2006, L 144, str. 21).

10 Z Izvedbeno uredba Sveta (EU) 2018/1071 z dne 30. julija 2018 o izvajanju člena 2(3) Uredbe (ES) št. 2580/2001 o posebnih omejevalnih ukrepih za nekatere osebe in subjekte zaradi boja proti terorizmu ter razveljavitvi Izvedbene uredbe (EU) 2018/468 (UL 2018, L 194, str. 23) je organizacija LTTE trenutno uvrščena na seznam iz člena 2(3).

17. Ta uvrstitev na seznam je bila ohranjena s Sklepom Sveta 2007/445/ES.[11] V uvodnih izjavah tega sklepa je navedeno, da je Svet pripravil utemeljitev, v kateri je vsaki osebi, skupini in organizaciji, za katere je bilo to praktično izvedljivo, pojasnil razloge, zakaj so bile zadevne osebe, skupine in organizacije navedene med drugim na seznamu iz Sklepa 2006/379.[12] V *Uradnem listu Evropske unije* je bilo objavljeno obvestilo zadevnim osebam, da jih namerava Svet obdržati na seznamu iz člena 2(3). Te osebe so bile hkrati obveščene, da lahko zahtevajo utemeljitev Sveta za svojo vključitev na seznam.[13] Svet je LTTE poslal dopis z dne 29. junija 2007, ki mu je priložil utemeljitev, v kateri je bila pojasnjena odločitev, da se ta organizacija obdrži na seznamu iz člena 2(3).

18. LTTE je bila obdržana na seznamu iz člena 2(3) tudi na podlagi teh poznejših aktov:[14] Sklepa Sveta 2007/868/ES,[15] Sklepa Sveta 2008/583/ES,[16] Sklepa Sveta 2009/62/ES[17] in Uredbe Sveta (ES) št. 501/2009.[18]

19. V zvezi z vsakim od teh aktov se je Svet ravnal po vzorcu, ki ga je izoblikoval pri sprejetju odločitve, da ohrani uvrstitev LTTE na seznam na podlagi Sklepa 2007/445. Tako je v *Uradnem listu Evropske unije* pred sprejetjem akta objavil obvestilo o nameri, da bo ohranil uvrstitev na seznam, ko pa je bil zadevni akt sprejet, je navedeni organizaciji poslal obvestilo, ki je vsebovalo razloge za podaljšanje njene uvrstitve na seznam.

Nemško pravo

20. Außenwirtschaftsgesetz (zakon o zunanji trgovini in plačilih, v nadaljevanju: AWG), ki se je uporabljal med letoma 2006 in 2009, je prepovedoval posredovanje prispevkov prepovedanim organizacijam, kakršna je bila LTTE. V bistvu je bila lahko zaradi kršitve prepovedi v zvezi z izvozom, prodajo, dobavo, dajanjem na razpolago, prenosom, opravljanjem storitev, vlaganjem, podporo ali izognitvijo navedeni prepovedi, določeni s pravnim aktom „Evropskih skupnosti“ o izvajanju gospodarske sankcije, ki jo je Svet Evropske unije določil na področju skupne zunanje in varnostne politike, izrečena kazen zapora.[19]

11 Sklep z dne 28. junija 2007 o izvajanju člena 2(3) Uredbe (ES) št. 2580/2001 o posebnih omejevalnih ukrepih za nekatere osebe in subjekte zaradi boja proti terorizmu in razveljavitvi sklepov 2006/379/ES in 2006/1008/ES (UL 2007, L 169, str. 58).

12 Uvodna izjava 3 Sklepa 2007/445.

13 Uvodna izjava 4 Sklepa 2007/445.

14 Sklep 2007/445 in nadaljnje akte, navedene v točki 18, bom imenovala „zadevni akti Unije“.

15 Sklep z dne 20. decembra 2007 o izvajanju člena 2(3) Uredbe (ES) št. 2580/2001 o posebnih omejevalnih ukrepih za nekatere osebe in subjekte zaradi boja proti terorizmu in razveljavitvi Sklepa 2007/445/ES (UL 2007, L 340, str. 100).

16 Sklep z dne 15. julija 2008 o izvajanju člena 2(3) Uredbe (ES) št. 2580/2001 o posebnih omejevalnih ukrepih za nekatere osebe in subjekte zaradi boja proti terorizmu in razveljavitvi Sklepa 2007/868/ES (UL 2008, L 188, str. 21).

17 Sklep z dne 26. januarja 2009 o izvajanju člena 2(3) Uredbe (ES) št. 2580/2001 o posebnih omejevalnih ukrepih za nekatere osebe in subjekte zaradi boja proti terorizmu in razveljavitvi Sklepa 2008/583/ES (UL 2009, L 23, str. 25).

18 Uredba Sveta z dne 15. junija 2009 o izvajanju člena 2(3) Uredbe (ES) št. 2580/2001 o posebnih omejevalnih ukrepih za nekatere osebe in subjekte zaradi boja proti terorizmu in razveljavitvi Sklepa 2009/62/ES (UL 2009, L 151, str. 14).

19 Predložitveno sodišče navaja, da je člen 34(4), točka 2, in (6), točka 2, AWG določal: „(4) S kaznijo zapora od šest mesecev do petih let se kaznuje, kdor […] 2. krši prepoved, ki je objavljena v *Bundesanzeiger* in se uporablja neposredno, v zvezi z izvozom, prodajo, dobavo, dajanjem na razpolago, prenosom, opravljanjem storitev, vlaganjem, podporo ali izognitvijo navedeni prepovedi, določeni s pravnim aktom Evropskih skupnosti o izvajanju gospodarske sankcije, ki jo Svet Evropske unije določi na področju skupne zunanje in varnostne politike […] (6) S kaznijo zapora najmanj dveh let se kaznuje, kdor […] 2. stori dejanje iz odstavkov 1, 2 ali 4 v okviru opravljanja poslovne dejavnosti ali kot član hudodelske združbe, ki se je združila z namenom storitve takih nadaljevanih kaznivih dejanj ob sodelovanju drugega člana hudodelske združbe […]“. V različici, ki je veljala od 24. aprila 2009 do 11. novembra 2010, je člen 34(4), točka 2, in (6), točka 2, AWG določal: „(4) S kaznijo zapora od šest mesecev do petih let se kaznuje, kdor […] 2. krši prepoved, ki je objavljena v *Bundesanzeiger* in se uporablja neposredno, v zvezi z izvozom, uvozom, tranzitom, prevozom, prodajo, dobavo, dajanjem na razpolago, prenosom, opravljanjem storitev, vlaganjem, podporo ali izognitvijo navedeni prepovedi, določeni s pravnim aktom Evropskih skupnosti o izvajanju gospodarske sankcije, ki jo Svet Evropske unije določi na področju skupne zunanje in varnostne politike […] (6) S kaznijo zapora najmanj dveh let se kaznuje, kdor […] 2. stori dejanje iz odstavkov 1, 2 ali 4 v okviru opravljanja poslovne dejavnosti ali kot član hudodelske združbe, ki se je združila z namenom storitve takih nadaljevanih kaznivih dejanj ob sodelovanju drugega člana hudodelske združbe […]“ Po spremembah nacionalne zakonodaje po 1. septembru 2013 so te določbe vključene v člen 18(1)(a) in (8) AWG.

Dejansko stanje, postopek in vprašanje za predhodno odločanje

21. K. P. je bil na podlagi obtožnice z dne 12. marca 2015, ki jo je izdalo Staatsanwaltschaft Saarbrücken (državno tožilstvo v Saarbrücknu), priveden na obravnavo pred predložitvenim sodiščem. V tem postopku državno tožilstvo trdi, da je K. P. v obdobju med 22. avgustom 2007 in 27. novembrom 2009 s tem, da je dajal denarna sredstva na razpolago LTTE, kršil neposredno upoštevno prepoved, določeno s pravnim aktom Evropske unije za izvajanje gospodarske sankcije, ki jo je Svet Evropske unije določil na področju skupne zunanje in varnostne politike. K. P. naj bi bil v obdobju od leta 2007 do leta 2009 območni odgovorni za območje Tamil Coordination Committee (v nadaljevanju: TCC), ki je po naročilu LTTE od Tamilov, ki živijo v Nemčiji, zbiral prispevke, ki so se nato pošiljali na Šrilanko in se prek LTTE uporabili za financiranje oboroženega spopada zoper centralno oblast. Državno tožilstvo meni, da je bil K. P. vključen v hierarhično organizacijsko strukturo, v okviru katere je nadzoroval njemu podrejene območno odgovorne in druge osebe, ki so na kraju samem zbirale prispevke, pri čemer je bil neposredno podrejen nemškim odgovornim pri TCC.

22. Denarna sredstva, ki jih je obtoženec zbral od podrejenih oseb v svojem okrožju, naj bi K. P. po prejemu proti izdaji ustreznega potrdila najmanj enkrat mesečno pošiljal TCC, od koder so se posredovala LTTE na Šrilanko. Natančneje, K. P. naj bi v obdobju od 11. avgusta 2007 do 27. novembra 2009 (v nadaljevanju: čas dejanskega stanja) v 43 ločenih primerih prejel prispevke v skupni višini 69.385 EUR, ki naj bi jih posredoval TCC, pri čemer naj bi vedel in tudi načrtoval, da bodo denarna sredstva poslana na Šrilanko, kjer se bodo uporabila za financiranje ciljev LTTE. Zavedal naj bi se, da je Svet Evropske unije LTTE uvrstil na seznam organizacij, za katere se uporablja Uredba (ES) št. 2580/2001, da je zato veljala ustrezna prepoved ter da je bilo posledično zbiranje in posredovanje takih prispevkov na Šrilanko ter vsako drugo dajanje gospodarske in materialne podpore LTTE kaznivo.

23. Odvetnik K. P. je na obravnavi 1. julija 2015 izpodbijal zakonitost zadevnih aktov Unije, na podlagi katerih je LTTE od 28. junija 2007 uvrščena na seznam prepovedanih organizacij za namene člena 2(3) Uredbe št. 2580/2001. Pri tem se je oprl na dva razloga.

24. Prvič, odvetnik K. P. je povlekel vzporednice s sodbo E in F.[20] Sodišče je v tej sodbi odločilo, da je bila uvrstitev organizacije Devrimci Halk Kurtulus Partisi-Cephesi (v nadaljevanju: DHKP-C) na seznam iz člena 2(3) Uredbe št. 2580/2001 nezakonita in zato ni mogla biti podlaga za kazensko obsodbo, povezano z zatrjevano kršitvijo te uredbe. Tako je bilo, ker Svet ni predložil obrazložitve v zvezi s prvotnim sklepom o uvrstitvi DHKP-C na seznam iz člena 2(3) in z vrsto sklepov o podaljšanju, sprejetih zatem. Sodišče je navedlo, da je bil sam Sklep 2007/445 (s katerim je bila podaljšana uvrstitev DHKP-C na seznam iz člena 2(3)) sicer res sprejet z obrazložitvijo, vendar so bili vsi predhodni ukrepi, vključno s prvotno uvrstitvijo na seznam, neveljavni, ker jih ni spremljala obrazložitev. Poleg tega, da DHKP-C ni imela na voljo „potrebnih informacij, da bi preverila utemeljenost navedbe DHKP-C na seznamu […] v obdobju pred 29. junijem 2007“, neobstoj obrazložitve povzroči neveljavnost uvrstitve na seznam, ker „prepreč[uje] primeren sodni nadzor njene materialne zakonitosti“.[21]

20 Sodba z dne 29. junija 2010 (C-550/09, EU:C:2010:382).

21 Sodba z dne 29. junija 2010 (C-550/09, EU:C:2010:382), točki 56 in 57.

25. Drugič, Splošno sodišče je v sodbi LTTE/Svet [22] razglasilo ničnost nekaterih aktov Unije, ki so se nanašali na obdobje od januarja 2011 do oktobra 2014, [23] v delu, v katerem so zadevali LTTE. Odvetnik K. P. je trdil, da iz razlogovanja iz te sodbe nujno izhaja, da je treba zadevne akte Unije iz obravnavane zadeve v delu, v katerem se nanašajo na LTTE, vsekakor prav tako obravnavati kot nične.

26. Ker lahko kazenski postopek zoper K. P. privede do obsodilne sodbe samo v primeru, da so zadevni akti Unije veljavni, predložitveno sodišče sprašuje:

„Ali je uvrstitev Liberation Tigers of Tamil Eelam (v nadaljevanju: LTTE) na seznam iz člena 2(3) Uredbe Sveta (ES) št. 2580/2001 z dne 27. decembra 2001 o posebnih omejevalnih ukrepih za nekatere osebe in subjekte zaradi boja proti terorizmu za obdobje od 11. avgusta 2007 do vključno 27. novembra 2009, zlasti na podlagi sklepov Sveta z dne 28. junija 2007 (2007/445/ES), z dne 20. decembra 2007 (2007/868/ES, kakor je bil spremenjen s popravnim sklepom z istega dne), z dne 15. julija 2008 (2008/583/ES), z dne 26. januarja 2009 (2009/62/ES) in Uredbe (ES) št. 501/2009 z dne 15. junija 2009 neveljavna?“

27. Svet in Komisija sta predložila pisna stališča. K. P. je nato vložil zahtevo za ustno obravnavo, ki je vsebovala pisne pripombe na predloženo vprašanje, hkrati pa je tudi izrecno postavil vprašanje veljavnosti sklepa o prvotni uvrstitvi na seznam. Zato sem v skladu s členom 62(2) Poslovnika Sodišča stranke pozvala, naj se tema vidikoma posvetijo na ustni obravnavi. Šlo je za vprašanji, (i) ali bi moralo Sodišče preučiti tudi zatrjevano neveljavnost sklepa o prvotni uvrstitvi na seznam in, (ii) če bi bil odgovor pritrdilen in bi bilo ugotovljeno, da je prvotni ukrep nezakonit, kako (če sploh) bi to vplivalo na veljavnost poznejših ukrepov (torej zadevnih aktov Unije).

28. K. P., Svet in Komisija so na obravnavi 12. septembra 2018 ustno predstavili stališča in odgovorili na vprašanja.

Presoja

Dopustnost

29. Kadar se s predlogom za sprejetje predhodne odločbe sprašuje o veljavnosti ukrepa Unije, se je treba vprašati, ali bi imela stranka, ki je pred nacionalnim sodiščem postavila to vprašanje, „nedvomno“ procesno upravičenje za to, da izpodbija zakonitost tega ukrepa neposredno na podlagi člena 263 PDEU. V tem primeru namreč zdaj ne bi smela veljavnosti istega ukrepa izpodbijati prek predloga za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU. [24]

30. V obravnavani zadevi se zdi očitno, da K. P. ne bi mogel „nedvomno“ izpolniti obeh zahtev glede posamičnega in neposrednega nanašanja. V predlogu za sprejetje predhodne odločbe je vloga K. P. opisana kot vloga „območnega odgovornega“, vključenega v „strogo hierarhično organizacijsko strukturo, v okviru katere je nadzoroval njemu podrejene območno odgovorne in druge osebe, ki so

22 Sodba z dne 16. oktobra 2014 (T-208/11 in T-508/11, EU:T:2014:885). To sodbo je potrdilo Sodišče s sodbo z dne 26. julija 2017, Svet/LTTE (C-599/14 P, EU:C:2017:583).

23 Izvedbene uredbe Sveta (EU) št. 83/2011 z dne 31. januarja 2011, št. 687/2011 z dne 18. julija 2011, št. 1375/2011 z dne 22. decembra 2011, št. 542/2012 z dne 25. junija 2012, št. 1169/2012 z dne 10. decembra 2012, št. 714/2013 z dne 25. julija 2013, št. 125/2014 z dne 10. februarja 2014 in št. 790/2014 z dne 22. julija 2014 o izvajanju člena 2(3) Uredbe (ES) št. 2580/2001 o posebnih omejevalnih ukrepih za nekatere osebe in subjekte zaradi boja proti terorizmu in razveljavitvi izvedbenih uredb (EU) št. 610/2010, 83/2011, 687/2011, 1375/2011, 542/2012, 1169/2012, 714/2013 in 125/2014 (UL 2011, L 28, str. 14).

24 Sodba z dne 9. marca 1994, TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, EU:C:1994:90, točki 17, 18 in 24).

na kraju samem zbirale prispevke, pri čemer je bil neposredno podrejen nemškim odgovornim“. Ta dejstva močno kažejo na to, da K. P. ne bi mogel dokazati tolikšnega posamičnega nanašanja, da bi presegel še posebej visok prag, določen v tistem času.[25] Poleg tega nič ne kaže na to, da je imel K. P. priložnost (ki pa je ni izkoristil) ukrepe izpodbijati neposredno kot predstavnik LTTE.[26]

31. Torej je predlog za sprejetje predhodne odločbe dopusten.

Veljavnost prvotnega sklepa, na podlagi katerega je bila LTTE uvrščena na seznam iz člena 2(3)

32. Predložitveno sodišče v svojem edinem vprašanju sprašuje o veljavnosti zadevnih aktov Unije. Vsak od teh aktov se nanaša na podaljšanje uvrstitve LTTE na seznam.

33. Vendar odvetnik K. P. v pisnih stališčih ponovno navaja trditve, za katere je v predložitveni odločbi navedeno, da jih je v imenu svoje stranke navedel že v kazenskem postopku pred predložitvenim sodiščem. Tako trdi, (i) da je sklep o prvotni uvrstitvi na seznam neveljaven, ker nima obrazložitve, ter (ii) da iz sodbe E in F[27] izhaja, da so kakršni koli sklepi o podaljšanju, sprejeti po sprejetju sklepa o prvotni uvrstitvi na seznam brez obrazložitve, prav tako neveljavni (tako imenovani „učinek domin“). Ključni element te trditve je, da sklepi o podaljšanju, kot so zadevni akti Unije, „v bistvu [pomenijo] ohranitev prvotne uvrstitve“.[28] K. P. je še trdil, da sklepa o prvotni uvrstitvi na seznam ne bi mogel pravočasno izpodbijati (kar – kot sem navedla v točki 30 zgoraj – verjetno drži) in da je s tem predlogom za sprejetje predhodne odločbe zdaj dobil tako priložnost.

34. Vendar iz spodaj navedenih štirih razlogov menim, da Sodišče na tem mestu ne bi smelo obravnavati vprašanja veljavnosti sklepa o prvotni uvrstitvi na seznam.

35. Prvič, zlasti je treba ugotoviti, da predložitveno sodišče tega sklepa ni vključilo v vprašanje Sodišču. Prav tako ni navedlo niti podrobne utemeljitve ali upoštevnih pojasnilnih informacij, ki bi bile Sodišču v pomoč v zvezi s tem. Torej Sodišče nima potrebnega gradiva za ustrezen preizkus postopkovne ali materialne veljavnosti Uredbe št. 2580/2001.

36. Drugič, če bi Sodišče tako presojo opravilo po uradni dolžnosti, ne bi upoštevalo pravic zadevnih držav članic in institucij, ki lahko v skladu z drugim odstavkom člena 23 Statuta Sodišča predložijo navedbe o predlogih za sprejetje predhodne odločbe. Čeprav so namreč v predložitveni odločbi sicer res zabeležene trditve, ki jih je podal odvetnik K. P. na obravnavi, ta ne vsebuje nobenega neposrednega vprašanja glede veljavnosti sklepa o prvotni uvrstitvi na seznam niti potrebnega gradiva, ki bi Sodišču omogočilo obravnavo tega vprašanja. Svet in Komisija sta na obravnavi potrdila, da tega vprašanja v svojih stališčih nista obravnavala, ker predložitvene odločbe nista razumela, kot da se nanaša na ta vidik. Čeprav je torej v postopku predhodnega odločanja na podlagi člena 267 PDEU strankam, kakršna je K. P., sicer res dana *priložnost*, da na tak vidik opozorijo dolgo po nastanku dejstev, kadar ga predložitvena odločba ne omenja ali je v zvezi s tem kvečjemu dvoumna, ga Sodišče *ne more* obravnavati po uradni dolžnosti. S tem bi namreč drugim strankam zanikali *njihovo* pravico do obrambe.

25 Glej med drugim sodbo z dne 15. julija 1963, Plaumann/Komisija (25/62, EU:C:1963:17). Glej tudi mojo razpravo o dopustnosti podobnih okoliščin – čeprav se nanaša na manj stroga pravila o procesnem upravičenju, uvedena s PDEU po 1. decembru 2009 – v mojih sklepnih predlogih v zadevi A in drugi/Minister van Buitenlandse Zaken (C-158/14, EU:C:2016:734, točke od 58 do 88), ki jih je Sodišče potrdilo v sodbi z dne 14. marca 2017 (C-158/14, EU:C:2017:202, točke od 59 do 75).

26 Glej po analogiji sodbo z dne 29. junija 2010, E in F (C-550/09, EU:C:2010:382, točka 49).

27 Sodba z dne 29. junija 2010 (C-550/09, EU:C:2010:382).

28 Sodba z dne 26. julija 2017, Svet/LTTE (C-599/14 P, EU:C:2017:583, točki 51 in 61).

37. Tretjič, izhodišče preizkusa veljavnosti katerega koli ukrepa Unije je obravnava tega ukrepa kot takega. V zvezi s tem je treba ugotoviti, da so sklep o prvotni uvrstitvi na seznam in zadevni akti Unije *ločeni* pravni ukrepi, sprejeti na *različnih* pravnih podlagah (člen 1(4) oziroma člen 1(6) Skupnega stališča 2001/931) in z uporabo *drugačnih* pravnih meril. Dalje, čeprav je Sodišče v sodbi LTTE sicer res menilo, da sklep o podaljšanju v bistvu pomeni ohranitev prvotne uvrstitve na seznam, zadevna akta nista tako zelo pravno prepletena, da bi neveljavnost prvega samodejno spodkopala veljavnost drugih. Bolj kot to se mi zdi, da med ukrepi vlada hierarhija. Prva (in najpomembnejša) faza v času sprejetja sklepa o prvotni uvrstitvi na seznam je preverjanje obstoja ustrezne in upoštevne nacionalne odločitve, ki jo je sprejel pristojni organ, v smislu člena 1(4) Skupnega stališča 2001/931.[29] Nasprotno pa se v primeru sklepa o podaljšanju prvotne uvrstitve na seznam *ne* zahteva ponovno preverjanje te odločitve.[30] V času podaljšanja mora Svet zgolj pokazati, da je obstoječe tveganje „*enako*“, kot je bilo tveganje, izkazano v času prvotne uvrstitve na seznam.[31] Po mojem mnenju je torej očitno, da so sklep o prvotni uvrstitvi na seznam in zadevni akti Unije *ločeni in neodvisni* pravni akti. Iz tega izhaja, da se od Sodišča ne zahteva samodejen preizkus sklepa o prvotni uvrstitvi na seznam, s katerim je določena oseba ali skupina uvrščena na seznam iz člena 2(3), čisto vsakič, ko se izpodbija sklep o podaljšanju.

38. Naj po teh pojasnilih še dodam, da ne izključujem možnosti, da *bi* lahko bilo primerno, da Sodišče obravnava vprašanje, ali je bila prvotna uvrstitev na seznam z materialnega vidika neveljavna, skupaj s pripadajočim učinkom na sklepe o podaljšanju, sprejete zatem, *vendar le, če se to izrecno zahteva*. Svet je na obravnavi priznal, da (na primer) z odločitvijo nacionalnega organa, ki bi se nanašala na to, da avtomobil v lasti LTTE ni opravil varnostnega testa, ne bi bilo mogoče utemeljiti dejstva, da je Svet sprejel sklep o prvotni uvrstitvi na seznam. To bi imelo za pravno posledico izničenje poznejših ukrepov o podaljšanju. Vendar naj v obravnavani zadevi ne bi bilo tako.

Analogija s sodbo E in F

39. Odvetnik K. P. se je v nacionalnem postopku in postopku pred Sodiščem močno opiral na sodbo Sodišča E in F, pri čemer je po analogiji trdil, da so napake v prvotnem sklepu, s katerim je bila LTTE uvrščena na seznam (Sklep 2006/379), povzročile „učinek domin“, tako da bi bilo treba vse poznejše sklepe, s katerimi je bila LTTE obdržana na seznamu iz člena 2(3), razglasiti za nične. Vendar je jasno, da se dejstva, na podlagi katerih je bila izrečena sodba E in F, zelo razlikujejo od dejstev iz obravnavane zadeve.[32]

40. Naj spomnim, da v sodbi E in F ni bila podana nikakršna obrazložitev za uvrstitev DHKP-C na seznam, in sicer niti za prvotno uvrstitev niti za vsakega od vrste zatem sprejetih sklepov o podaljšanju. Obrazložitev je bila prvič podana v zvezi s Sklepom 2007/445, kar pa je bilo prepozno za to, da bi bilo mogoče predhodno verigo ukrepov Unije rešiti pred razglasitvijo neveljavnosti v delu, v katerem je bila na seznam uvrščena ta organizacija.[33]

41. Nasprotno pa so bile v obravnavani zadevi LTTE predložene obrazložitve tako v zvezi s prvotno uvrstitvijo na seznam kot tudi v zvezi z vsakim od poznejših sklepov, na podlagi katerih je bila ta organizacija obdržana na seznamu iz člena 2(3). Kot sem že pojasnila, je bil uporabljeni vzorec ta, da je bila zadevnim osebam (kjer je bilo izvedljivo) poslana obrazložitev, v kateri je bilo pojasnjeno, zakaj so bile uvrščene na seznam, nato pa je bilo objavljeno obvestilo v *Uradnem listu Evropske unije*,

29 Sodba z dne 26. julija 2017, Svet/LTTE (C-599/14 P, EU:C:2017:583 točki 59 in 60).

30 Sodba z dne 26. julija 2017, Svet/LTTE (C-599/14 P, EU:C:2017:583, točka 60).

31 Sodbi z dne 26. julija 2017, Svet/LTTE (C-599/14 P, EU:C:2017:583, točka 46), in z dne 26. julija 2017, Svet/Francija (Hamas) (C-79/15 P, EU:C:2017:584, točka 25).

32 Sodba z dne 29. junija 2010 (C-550/09, EU:C:2010:382).

33 Glej točko 24 zgoraj.

s katerim so bile zadevne osebe obveščene, da namerava Svet *obdržati* njihovo ime na seznamu iz člena 2(3) in da lahko od njega zahtevajo osnutek obrazložitve za to odločitev. Po ponovni uvrstitvi na seznam je nato Svet zadevnim osebam poslal končno različico obrazložitve, v kateri je pojasnil, zakaj so bile ponovno uvrščene nanj.[34]

42. Drži sicer, da je Svet *prvo* obrazložitev za uvrstitev LTTE na seznam iz člena 2(3) na podlagi Sklepa 2006/379 z dne 29. maja 2006 tej organizaciji predložil šele 23. aprila 2007,[35] torej skoraj *enajst mesecev po prvotni uvrstitvi na seznam*. Kljub temu pa ostaja dejstvo, da je bila ta obrazložitev predložena, *preden* je bil Sklep 2006/379 nadomeščen in razveljavljen s Sklepom 2007/445 z dne 28. junija 2007, torej še v času, ko je prvonavedeni sklep pravno učinkoval.[36] Dan po sprejetju drugonavedenega sklepa, to je 29. junija 2007, je Svet LTTE poslal obrazložitev za njeno nadaljnjo uvrščenost na seznam. Zatem je obveščanje o razlogih za ponovno uvrstitev na seznam potekalo po vzorcu, ki sem ga pravkar opisala zgoraj.

43. Očitno je, da se predložitev obrazložitve tako dolgo po sprejetju prvotne vključitve na seznam ne sklada najbolje z zahtevo Sodišča po tem, da Svet tako obrazložitev predloži „takoj“ po sprejetju prvotne uvrstitve na seznam.[37] Vendar je mogoče kljub temu preprosto ugotoviti, da se LTTE ni odzvala na prvotno uvrstitev na seznam, objavljeno v *Uradnem listu Evropske unije*, tako da bi v predpisanem roku vložila tožbo na podlagi člena 230 ES (zdaj člen 263 PDEU), čeprav je očitno, da je bila do tega upravičena. Poleg tega je Svet pred uzakonitvijo nadomestnega ukrepa (Sklepa 2007/445) navedeno pomanjkljivost odpravil.[38] Naj k temu še dodam, da Svet uživa široko diskrecijsko pravico v zvezi s tem, kako odpraviti postopkovne napake v svojih aktih. Če bi (na primer) potrebno obrazložitev vključil v uvodne izjave ukrepa o podaljšanju uvrstitve na seznam, bi s tem po mojem mnenju prav tako odpravil pomanjkljivost.

44. Torej Sodišču predlagam, naj ne preuči materialne ali postopkovne neveljavnosti sklepa o prvotni uvrstitvi na seznam in/ali vprašanja, ali bi to lahko kakor koli učinkovalo na veljavnost zadevnih aktov Unije.

Veljavnost zadevnih aktov Unije, na podlagi katerih je bila LTTE uvrščena na seznam iz člena 2(3) (sklepi 2007/445, 2007/868, 2008/583 in 2009/62 ter Uredba št. 501/2009)

45. Ali je bila obrazložitev, ki je spremljala vsakega od zadevnih aktov Unije, primerna, še zlasti ob upoštevanju sodbe LTTE?[39]

34 Glej točke od 16 do 19 zgoraj. Ni nujno, da ima Svet kontaktne naslove vsakogar, na kogar se nanaša kateri koli dani sklep o uvrstitvi na seznam, vendar je mogoče razumno predpostaviti, da je z obvestilom v *Uradnem listu Evropske unije* v povezavi z možnostjo zahtevati obrazložitev izpolnjena zahteva po podaji razlogov. Kolikor vem, se nikjer ne trdi, da je navedeni mehanizem kot tak na splošno nezakonit.

35 V uvodni izjavi 3 Sklepa 2007/445 je navedeno, da je „Svet […] pripravil utemeljitev, v kateri vsaki osebi, skupini in organizaciji, za katere je bilo to praktično izvedljivo, pojasnjuje razloge, zakaj so bile zadevne osebe, skupine in organizacije, navedene na seznamu iz Sklepov 2006/379/ES […]“. Svet je na obravnavi tudi potrdil (ne da bi to kdo izpodbijal), da je bila obrazložitev LTTE predložena 23. aprila 2007.

36 Za vse ukrepe institucij Unije – tudi če vsebujejo nepravilnosti – se šteje, da so veljavni, dokler niso umaknjeni, razveljavljeni, odpravljeni ali razglašeni za nične. Glej v tem smislu sodbi z dne 1. aprila 1982, Dürbeck/Komisija (11/81, EU:C:1982:120, točka 17), in z dne 5. oktobra 2004, Komisija/Grčija (C-475/01, EU:C:2004:585, točka 18).

37 Sodba z dne 21. decembra 2011, Francija/People's Mojahedin Organization of Iran (C-27/09 P, EU:C:2011:853, točka 61).

38 Morda je dobro spomniti, da lahko Sodišče v primeru tovrstnega ukrepa – celo če ugotovi, da sklep o prvotni uvrstitvi na seznam ni veljaven, ker ni ustrezno utemeljen – na podlagi svoje diskrecijske pravice ukrep „z nepravilnostmi“ pusti še nekaj časa v veljavi, da se tako Svetu omogoči sprejetje ukrepov za zagotovitev obrazložitve. Glej na primer sodbo z dne 3. septembra 2008, Kadi in Al Barakaat Foundation (C-402/05 P in C-415/05 P, EU:C:2008:461, točki 375 in 376), ter tretjo ugotovitev Sodišča v izreku.

39 Sodba z dne 26. julija 2017, Svet/LTTE (C-599/14 P, EU:C:2017:583).

46. Skupno stališče 2001/931 ne vsebuje izrecne določbe glede obrazložitve. Podlaga za to zahtevo je zato člen 296 PDEU, ki določa, da je treba pravne akte obrazložiti. Iz ustaljene sodne prakse izhaja, da mora obrazložitev „jasno in nedvoumno izražati tisto, na čemer temeljijo ugotovitve institucije, ki je akt izdala, tako da se lahko zainteresirane osebe seznanijo z utemeljitvijo sprejetega ukrepa in da lahko pristojno sodišče opravi nadzor“.[40] Navedena obveznost je izraz splošnega načela spoštovanja pravice do obrambe in ustrezne temeljne pravice na podlagi člena 47 Listine.[41]

47. Obrazložitev mora vsebovati utemeljitev, v kateri so navedeni dejanski in specifični razlogi, iz katerih odločevalec meni, da se za zadevno stranko uporabljajo upoštevna pravila,[42] hkrati pa morajo biti v njej „navedena dejstva in pravni preudarki, ki so za namen akta bistvenega pomena“.[43] Ni potrebno, da se v obrazložitvi podrobno navedejo vse upoštevne dejanske in pravne okoliščine, saj jo je treba presojati tudi glede na njen dejanski in regulativni okvir.[44]

48. Tako je v sklepih o podaljšanju, kakršni so zadevni akti Unije, *regulativni okvir* zakonska zahteva, da Svet seznam iz člena 2(3) preveri „najmanj enkrat na šest mesecev“ (člen 1(6) Skupnega stališča 2001/931). Če se v teh šestih mesecih dejanski položaj ni spremenil, „ni treba podrobneje obrazložiti razlogov, zaradi katerih je […] Svet prepričan, da razlogi, zaradi katerih [so] bil[e] [zadevne osebe] vpisan[e] na sporni seznam, še vedno obstajajo“.[45] Poleg tega zadostuje, če se podani razlogi navezujejo na akt, sprejet v okviru, ki ga zadevna oseba „pozna“ in ji „omogoča, da razume ukrep, sprejet v zvezi z njo“.[46]

49. Znotraj *dejanskega okvira* sklepov o podaljšanju se lahko upošteva to, ali pretečeni čas in/ali sprememba okoliščin od Sveta zahtevata, da se pri odločitvi, da se zadevna oseba ali skupina obdrži na seznamu iz člena 2(3), opre na „posodobljeno presojo položaja, ob upoštevanju novejših dejanskih elementov, ki kažejo na to, da […] tveganje še vedno obstaja“.[47] Vendar pa Svetu za utemeljitev sklepa o podaljšanju ni treba predložiti „novih elementov“, ki bi bili „predmet nacionalne odločbe, ki jo je [sprejel] pristojni organ“.[48]

50. Obrazložitve zadevnih aktov Unije se zdijo – z izjemo nebistvenih razlik, kot so spremembe datumov – enake. Kot reprezentativni primer bom obnovila obrazložitev, podano za Sklep 2007/445. Naj zaradi jasnosti dodam, da se moja presoja v tem delu sklepnih predlogov *ne* navezuje na obrazložitev za Uredbo Sveta št. 501/2009, ki jo bom obravnavala ločeno v točki 63 in naslednjih v nadaljevanju.

51. Razlogi, na katerih temelji podaljšanje uvrstitve LTTE na seznam na podlagi Sklepa 2007/445, so izpeljani iz treh virov: obvestila iz *Uradnega lista Evropske unije* z dne 25. aprila 2007, uvodnih izjav Sklepa 2007/445 in končne različice obrazložitve z dne 29. junija 2007, poslane LTTE. Povezana vsebina teh treh virov razkriva, da je Svet (i) LTTE predložil osnutek obrazložitve; (ii) LTTE (in vse

40 Glej na primer sodbo z dne 15. novembra 2012, Stichting Al-Aqsa (C-539/10 P in C-550/10 P, EU:C:2012:711, točka 138).

41 Sodba z dne 18. julija 2013, Komisija in drugi/Kadi (Kadi II) (C-584/10 P, C-593/10 P in C-595/10 P, EU:C:2013:518, točka 100 in navedena sodna praksa; glej tudi Listino Evropske unije o temeljnih pravicah (UL 2012, C 326, str. 391).

42 Glej na primer sodbo z dne 18. julija 2013, Kadi II (C-584/10 P, C-593/10 P in C-595/10 P, EU:C:2013:518, točka 116 in navedena sodna praksa).

43 Sodba z dne 26. julija 2017, Svet/LTTE (C-599/14 P, EU:C:2017:583, točka 30).

44 Sodba z dne 15. novembra 2012, Stichting Al-Aqsa (C-539/10 P in C-550/10 P, EU:C:2012:711, točki 139 in 140). Glej tudi sodbo z dne 15. novembra 2012, Svet/Bamba (C-417/11 P, EU:C:2012:718, točka 53 in navedena sodna praksa).

45 Sodba z dne 15. novembra 2012, Stichting Al-Aqsa (C-539/10 P in C-550/10 P, EU:C:2012:711, točka 146).

46 Sodba z dne 15. novembra 2012, Svet/Bamba (C-417/11 P, EU:C:2012:718, točka 54 in navedena sodna praksa).

47 Sodbi z dne 26. julija 2017, Svet/LTTE (C-599/14 P, EU:C:2017:583, točka 54), in z dne 26. julija 2017, Svet/Hamas (C-79/15 P, EU:C:2017:584, točka 32); glej tudi sodbo z dne 18. julija 2013, Kadi II (C-584/10 P, C-593/10 P in C-595/10 P, EU:C:2013:518, točka 156).

48 Sodbi z dne 26. julija 2017, Svet/LTTE (C-599/14 P, EU:C:2017:583, točka 62), in z dne 26. julija 2017, Svet/Hamas (C-79/15 P, EU:C:2017:584, točka 40).

preostale stranke) obvestil o tem, da bi lahko Komisiji predložila pripombe, v katerih bi pojasnila, zakaj podaljšanje ni primerno; (iii) v to obrazložitev vključil povzetek razlogov, iz katerih so bili pogoji za podaljšanje uvrstitve na seznam še naprej upravičeni, in (iv) po sprejetju sklepa o podaljšanju LTTE poslal končno različico obrazložitve, ki je vključevala razloge za podaljšano uvrstitev na seznam.[49]

52. V tem dokumentu je bila LTTE opisana kot teroristična skupina, ustanovljena leta 1976, v njej pa je bilo navedenih tudi 12 dejanj, ki jih je izvedla LTTE in za katera je Svet menil, da so zajeta v opredelitvi terorističnega dejanja iz člena 1(3) Skupnega stališča 2001/931. Nato je napotil na odločitev ministra za notranje zadeve Združenega kraljestva z dne 29. marca 2001, da se LTTE prepove na podlagi UK Terrorism Act 2000 (zakon Združenega kraljestva o terorizmu iz leta 2000), odločitev ministrstva Združenega kraljestva za finance z dne 6. decembra 2001, da zamrzne sredstva LTTE, in odločitev indijskih organov o prepovedi LTTE iz leta 1992 (pri čemer po mnenju Sveta vse tri ustrezajo opredelitvi „odločitve“ v smislu člena 1(4) Skupnega stališča 2001/931, vse tri pa so tudi ostale v veljavi).

53. Menim, da so trije viri, navedeni v točki 51 zgoraj, vsebovali dovolj podrobnosti, da se je LTTE lahko seznanila z dejanskimi in specifičnimi razlogi, iz katerih je Svet menil, da se zanjo uporabljajo upoštevna pravila, pa tudi z dejstvi in pravnimi preudarki, ki so bili za namen podaljšanja uvrstitve na seznam bistvenega pomena. Povedano drugače, na voljo je bilo dovolj elementov, na podlagi katerih je LTTE lahko razumela obtožbe zoper sebe in obseg sprejetih ukrepov. Torej je bila ta organizacija postavljena v položaj, v katerem bi lahko učinkovito izpodbijala utemeljenost ukrepa o podaljšanju. *Če* bi se tako odločila, bi lahko svoje pravice do obrambe izvajala s predložitvijo pripomb *pred* sprejetjem ukrepa o podaljšanju – k čemur je bila pozvana v obvestilu v *Uradnem listu Evropske unije* – in/ali z izpodbijanjem ukrepa o podaljšanju na podlagi člena 230 PES (zdaj člen 263 PDEU) pred Splošnim sodiščem v predpisanem časovnem roku *po* njegovem sprejetju.

54. Drži sicer, da je Sodišče na splošno jasno navedlo, da mora biti obrazložitev predložena pred sprejetjem ukrepa o podaljšanju,[50] medtem ko so bile posamezne *končne različice* obrazložitve razposlane *po* sprejetju vsakega od izpodbijanih ukrepov. Vendar kljub vsemu menim, da je Svet ravnal v skladu z *duhom* zahteve Sodišča. Naj zlasti poudarim *okvir*, v katerem je bil Sklep 2007/445 (in preostali ukrepi o podaljšanju) sprejet. LTTE je imela dejansko *vsakokrat pred* sprejetjem posameznega ukrepa o podaljšanju na voljo nespremenjeno obrazložitev. Torej ni mogoče trditi, da je bila kadar koli v položaju, ko *ni* bila seznanjena z dejstvi in razlogi, na katerih je temeljil sklep o tem, da se obdrži na seznamu iz člena 2(3).

55. Je bilo mogoče dejstva in razloge za vsakega od ukrepov o podaljšanju vsakih šest mesecev preprosto dobesedno ponoviti ali jih je treba posodabljati, ker so zastarali zaradi spremembe okoliščin in/ali časa, ki je pretekel?

56. Sodišče je bilo opozorjeno na eno samo bistveno spremembo okoliščin: vojaški poraz LTTE maja 2009. Do te spremembe je prišlo *po* sprejetju sklepov 2007/445, 2007/868, 2008/583 in 2009/62. Torej Svetu ni mogoče očitati, da je pri sprejetju navedenih sklepov ni upošteval.

57. K. P. se v očitkih glede obrazložitve osredotoča na to, prvič, da Svet ni upošteval zatrjevanega premirja med LTTE in šrilanško vlado, ki je začelo veljati leta 2002, ter drugič, da enega od terorističnih dejanj, ki jih je Svet navedel v obrazložitvi (umora ministra šrilanške vlade), po njegovih navedbah ni izvedla LTTE. Menim, da nobeno od teh zatrjevanih dejstev ne pomeni spremembe

49 Svet v pisnih stališčih ugotavlja, da je bila le obrazložitev, predložena v zvezi z Uredbo št. 501/2009 (z dne 16. junija 2009), „vrnjena pošiljatelju“.
50 Glej med drugim sodbo z dne 18. julija 2013, Kadi II (C-584/10 P, C-593/10 P in C-595/10 P, EU:C:2013:518, točka 113).

okoliščin med sklepom o prvotni uvrstitvi na seznam in katerim koli od navedenih štirih sklepov, zaradi katere bi moral njihov avtor spremeniti obrazložitev. Nasprotno, iz preostalih enajstih dejanj teroristične dejavnosti, na katera se je oprl Svet, je mogoče razumno izpeljati, da zatrjevano premirje ni privedlo do končanja terorističnih dejavnosti LTTE.

58. Torej ugotavljam, da Sodišče ni bilo opozorjeno na nobeno stvarno spremembo okoliščin, zaradi katere bi moral Svet spremeniti vsebino svoje obrazložitve sklepov 2007/445, 2007/868, 2008/583 in 2009/62 v primerjavi z obrazložitvijo sklepa o prvotni uvrstitvi na seznam.

59. Ali je bila sprememba obrazložitve potrebna že zaradi časa, ki je pretekel?

60. V sodbah Svet/Hamas [51] in Kadi II [52] je Sodišče navedlo, da od 9- do 13-letni oziroma 16-letni časovni razkorak pomeni, da se ni mogoče več opirati na „staro“ razlogovanje. Oglejmo si torej časovna obdobja iz obravnavane zadeve. Kot izhodišče bom vzela 16. oktober 2006, to je datum zadnjega od terorističnih dejanj, na katera se je oprl Svet v posameznih obrazložitvah zadevnih aktov Unije. Prvi sklep o podaljšanju po sklepu o prvotni uvrstitvi na seznam (to je Sklep 2007/445 z dne 28. junija 2007) je bil sprejet osem mesecev in pol zatem. Sklep 2009/62 z dne 26. januarja 2009 je bil sprejet 27 mesecev pozneje. (Sklep Sveta 2007/868 z dne 20. decembra 2007 in Sklep Sveta 2008/583 z dne 15. julija 2008 sta bila sprejeta med tema datuma.) Menim, da ni mogoče trditi, da so bila teroristična dejanja iz let 2005 in 2006, obravnavana v povezavi z odločitvami pristojnih organov iz leta 2001, zastarela izhodišča za te štiri akte Unije.

61. Na tem mestu je pomembno opozoriti na okvir, v katerem se ukrepi o podaljšanju sprejmejo. Šest mesecev je kratek časovni rok, v katerem je treba izvesti obvezno preverjanje. Dejstvo, da v posameznem šestmesečnem obdobju ni bila izvedena nobena teroristična dejavnost, lahko pomeni, da imajo naloženi omejevalni ukrepi dejansko nameravani učinek. Vendar lahko to po drugi strani tudi pomeni, da si zadevne osebe prizadevajo dajati vtis, da je njihova dejavnost prenehala, čeprav se dejansko načrtujejo in pripravljajo nadaljnja teroristična dejanja. Podaljšanje za eno ali morda več nadaljnjih šestmesečnih obdobij je lahko preudarna odločitev, tudi če ni bilo nobenega novega terorističnega dejanja, še zlasti ob upoštevanju široke diskrecijske pravice Sveta na tem področju [53] in javnega interesa za sprejetje preventivnih ukrepov za preprečevanje teroristične dejavnosti. [54]

62. Iz tega izhaja, da je z obvestilom v *Uradnem listu Evropske unije*, uvodnimi izjavami Sklepa 2007/445 in končno obrazložitvijo, če te elemente obravnavamo skupaj, zagotovljenih dovolj informacij za izpolnitev zahtev iz člena 296 PDEU v podporo presoji Sveta, da je LTTE v tem okviru predstavljala „še vedno obstoječe tveganje“. Enako ugotavljam v zvezi s sklepi 2007/868, 2008/583 in 2009/62. Ker se *ne* zdi, da bi se dejstva in spremljevalne okoliščine v zvezi z LTTE v obdobju, v katerem so ti sklepi veljali, bistveno spremenili, bi bilo namreč videti protislovno, če bi se ugotovitve Sveta bistveno – če sploh kaj – razlikovale.

63. Sem pa po drugi strani drugačnega mnenja glede Uredbe št. 501/2009, ki je bila sprejeta 15. junija 2009 za nadomestitev in razveljavitev Sklepa 2009/62. V tej uredbi je mogoče ugotoviti podobnosti z ukrepi, ki jih je Sodišče razveljavilo s sodbo LTTE. [55]

51 Sodba z dne 26. julija 2017 (C-79/15 P, EU:C:2017:584, točka 33).

52 Sodba z dne 18. julija 2013, Kadi II (C-584/10 P, C-593/10 P in C-595/10 P, EU:C:2013:518, točka 156).

53 Glej sodbo z dne 23. oktobra 2008, People's Mojahedin Organisation of Iran/Svet (T-256/07, EU:T:2008:461, točka 112 in navedena sodna praksa).

54 Sodba z dne 18. julija 2013, Kadi II (C-584/10 P, C-593/10 P in C-595/10 P, EU:C:2013:518, točka 130).

55 Sodba z dne 26. julija 2017, Svet/LTTE (C-599/14 P, EU:C:2017:583).

64. Naj na tem mestu ugotovim, da se do datuma sprejetja Uredbe št. 501/2009 *je* zgodila ista bistvena in stvarna sprememba okoliščin, kot jo je Sodišče opredelilo v sodbi LTTE, to je vojaški poraz LTTE maja 2009.[56] Do tega poraza je prišlo *pred* sprejetjem Uredbe št. 501/2009 z dne 15. junija 2009. V obrazložitvi tega ukrepa je – podobno kot v primeru njegovih predhodnikov – napoteno na seznam terorističnih dejanj, ki so bila vsa izvedena *pred* vojaškim porazom. Naj še pripomnim, da je med datumom zadnjega terorističnega dejanja, na katero se je oprl Svet (oktober 2006), in sprejetjem Uredbe št. 501/2009 preteklo več kot 31 mesecev. Ta časovni razkorak je večji od razkoraka v primeru enega od ukrepov, ki jih je Sodišče razveljavilo v sodbi LTTE (Uredba št. 83/2011).[57]

65. Svet je na obravnavi pravilno navedel, da bi imel le manj kot koledarski mesec dni (od 17. maja 2009 do 15. junija 2009) časa za spremembo osnutka uredbe št. 501/2009. Vendar je takšen pač okvir, v katerem je treba izvesti obvezna šestmesečna preverjanja. Če bi bil vojaški poraz razglašen le nekaj dni pred datumom, ko je bila sprejeta Uredba št. 501/2009, bi se zlahka strinjala, da od Sveta ne bi bilo razumno pričakovati, da bo to dejstvo upošteval. V tem primeru pa je imel dovolj časa za ponovni preudarek o podaljšanju, vendar kljub temu nič v obrazložitvi ne kaže na to, da bi to storil.

66. Svet je poskušal s trditvijo, da ni pomembno, da obrazložitev ni vsebovala ničesar v zvezi s tem pomembnim novim dogodkom. Če bi bil v obrazložitev dodan stavek v zvezi s tem, da se Svet zaveda vojaškega poraza, vendar kljub temu meni, da je še prezgodaj, da se LTTE izbriše s seznama iz člena 2(3), naj bi bil izid v bistvu enak: sklep o podaljšanju bi bil kljub temu sprejet. To bi sicer lahko bilo res, vendar je Svet s to trditvijo zgrešil bistvo. *Neobstoj vsakršnega napotila* na spremembo okoliščin in *vsakršnega pojasnila* v zvezi s tem, zakaj je bilo treba uvrstitev na seznam kljub temu podaljšati, pomeni, da Svet ni izpolnil obveznosti, ki so mu naložene s členom 296 PDEU, kot jih razlaga Sodišče v okviru ukrepov o podaljšanju uvrstitve na seznam terorističnih organizacij.[58]

67. Svet je še trdil, da bi morala LTTE sprejeti potrebne ukrepe za to, da bi Svet obvestila o vojaškem porazu, ne pa da bi moral ta dejavno iskati to informacijo. To trditev bi le stežka uskladili z (javno znanim) dejstvom, da se je Svet v sestavi za splošne zadeve in zunanje odnose 18. in 19. maja 2009 sestal *natanko* zato, da bi razpravljal o „nedavnih dogodkih“ na Šrilanki, pri čemer je devet odstavkov sklepov Sveta posvečenih prav položaju v času, „ko se boji končujejo“.[59] Poleg tega je Sodišče že izrecno odločilo, da se Svet za *podaljšanje* uvrstitve na seznam lahko opre na nedavno gradivo iz tiska ali z interneta.[60] Iz tega mora izhajati, da lahko Svet to stori tudi pri presoji morebitnega *črtanja* s seznama. Naj k temu še dodam, da neposredna pravniška komunikacija z upravnimi organi na drugi celini morda ni mogoča – ali vsaj ni glavna prednostna naloga – za skupino, ki je pravkar doživela vojaški poraz in katere voditelj je bil, kot se zdi, ubit.[61]

68. Zato menim, da Uredba št. 501/2009 ni veljavna iz razlogov, ki so v bistvu isti, kot jih je Sodišče navedlo v sodbi LTTE. Naj še dodam, da ne glede na to, ali bi bilo to pomanjkljivost mogoče odpraviti ali ne, ni mogoče nikakršnega ukrepa za njeno odpravo upoštevati retroaktivno v okviru kazenskega postopka proti K. P.[62]

56 Po navedbah časnika Guardian v Združenem kraljestvu je šrilanška vlada v nagovoru o zmagi 19. maja 2009 uradno razglasila konec 25-letne državljanske vojne. Glej https://www.theguardian.com/world/2009/may/18/tamil-tigers-killed-sri-lanka. Stranke na obravnavi niso izpodbijale tega, da se je to zgodilo sredi maja 2009.

57 Izvedbena uredba Sveta (EU) št. 83/2011 z dne 31. januarja 2011 o izvajanju člena 2(3) Uredbe (ES) št. 2580/2001 o posebnih omejevalnih ukrepih za nekatere osebe in subjekte zaradi boja proti terorizmu in razveljavitvi Izvedbene uredbe (EU) št. 610/2010 (UL 2011, L 28, str. 14). Glej sodbo z dne 26. julija 2017, Svet/LTTE (C-599/14 P, EU:C:2017:583, točke od 78 do 80).

58 Sodba z dne 26. julija 2017, Svet/LTTE (C-599/14 P, EU:C:2017:583, točka 33).

59 Glej http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-09-137_sl.htm.

60 Glej sodbo z dne 26. julija 2017, Svet/LTTE (C-599/14 P, EU:C:2017:583, točka 72).

61 Odvetnik K. P. je na obravnavi navedel, da se je to zgodilo, česar ni nihče izpodbijal. Glej tudi članek, na katerega je napoteno v opombi 56 zgoraj.

62 Sodba z dne 29. junija 2010, E in F (C-550/09, EU:C:2010:382, točka 59), ter sklepni predlogi generalnega pravobranilca P. Mengozzija v tej zadevi (C-550/09, EU:C:2010:272, točke od 115 do 123).

Predlog

69. Sodišču tako predlagam, naj na vprašanje za predhodno odločanje, ki ga je predložilo Landgericht Saarbrücken (deželno sodišče v Saarbrücknu, Nemčija), odgovori:

Uredba Sveta (ES) št. 501/2009 z dne 15. junija 2009 o izvajanju člena 2(3) Uredbe (ES) št. 2580/2001 o posebnih omejevalnih ukrepih za nekatere osebe in subjekte zaradi boja proti terorizmu in razveljavitvi Sklepa 2009/62/ES je neveljavna v delu, v katerem se nanaša na Liberation Tigers of Tamil Eelam (Osvobodilni tigri Tamilskega Eelama).

Sodišče po preučitvi gradiva ni ugotovilo nobenega dejavnika, ki bi vplival na veljavnost Sklepa Sveta 2007/445/ES z dne 28. junija 2007 o izvajanju člena 2(3) Uredbe (ES) št. 2580/2001 o posebnih omejevalnih ukrepih za nekatere osebe in subjekte zaradi boja proti terorizmu in razveljavitvi sklepov 2006/379/ES in 2006/1008/ES, Sklepa Sveta 2007/868/ES z dne 20. decembra 2007 o izvajanju člena 2(3) Uredbe (ES) št. 2580/2001 o posebnih omejevalnih ukrepih za nekatere osebe in subjekte zaradi boja proti terorizmu in razveljavitvi Sklepa 2007/445/ES, Sklepa Sveta 2008/583/ES z dne 15. julija 2008 o izvajanju člena 2(3) Uredbe (ES) št. 2580/2001 o posebnih omejevalnih ukrepih za nekatere osebe in subjekte zaradi boja proti terorizmu in razveljavitvi Sklepa 2007/868/ES ali Sklepa Sveta 2009/62/ES z dne 26. januarja 2009 o izvajanju člena 2(3) Uredbe (ES) št. 2580/2001 o posebnih omejevalnih ukrepih za nekatere osebe in subjekte zaradi boja proti terorizmu in razveljavitvi Sklepa 2008/583/ES.