Judikatūras krājums

ĢENERĀLADVOKĀTES TAMARAS ČAPETAS [*TAMARA ĆAPETA*]
SECINĀJUMI,
sniegti 2023. gada 23. novembrī[1]

Apvienotās lietas C-29/22 P un C-44/22 P

KS,
KD
pret
Eiropas Savienības Padomi (C-29/22 P)
Eiropas Komisiju (C-29/22 P)
Eiropas Ārējās darbības dienestu (EĀDD) (C-29/22 P)
un
Eiropas Komisija
pret
KS,
KD,
Eiropas Savienības Padomi (C-44/22 P)

Eiropas Ārējās darbības dienestu (EĀDD) (C-44/22 P)

Apelācija – Kopējā ārpolitika un drošības politika (KĀDP) – Vienotā rīcība 2008/124/KĀDP – Eiropas Savienības Tiesiskuma misija Kosovā (*Eulex Kosovo*) – Savienības ārpuslīgumiskā atbildība – Kosovā 1999. gadā pastrādātie noziegumi – Kaitējums, kas privātpersonām, iespējams, nodarīts saistībā ar nepietiekamu izmeklēšanu par viņu ģimenes locekļu pazušanu un nonāvēšanu – Iespējamais pamattiesību pārkāpums – Savienības tiesu kompetence – LES 2., 6., 19. un 24. pants – LESD 268., 275. un 340. pants

I. Ievads

1. KS un KD 1999. gadā zaudēja ģimenes locekļus pēc Kosovas konflikta. Šīs slepkavības un pazušanas nekad netika atrisinātas. Savienība 2008. gadā izveidoja civilo misiju – Eiropas Savienības tiesiskuma misiju Kosovā (turpmāk tekstā – "*Eulex Kosovo*")[2], kuras uzdevums tostarp ir šādu noziedzīgu nodarījumu izmeklēšana. KS un KD iesniedza prasību par zaudējumu atlīdzību pret Savienību, apgalvojot, ka ir pārkāptas to pamattiesības, jo šie noziedzīgie nodarījumi netika pienācīgi izmeklēti.

[1] Oriģinālvaloda – angļu.

[2] Padomes Vienotā rīcība 2008/124/KĀDP (2008. gada 4. februāris) par Eiropas Savienības Tiesiskuma misiju Kosovā, EULEX KOSOVO (OV 2008, L 42, 92. lpp.).

2. Vai Savienības tiesas var izskatīt viņu prasības? Vispārējā tiesa uzskatīja, ka nevar. Šā iemesla dēļ ir iesniegtas šīs apelācijas sūdzības.

3. Tiesa izskata šīs apelācijas sūdzības vienlaikus ar citu lietu *Neves 77 Solutions* (C-351/22), kurā mani secinājumi tiks nolasīti tajā pašā dienā. Šajā lietā, lai gan citā kontekstā, arī rodas jautājums par Savienības tiesu kompetences ierobežojuma apjomu kopējās ārpolitikas un drošības politikas (turpmāk tekstā – "KĀDP") jomā, kas paredzēta LES 24. panta 1. punktā un LESD 275. pantā.

4. Abu lietu kopumu plašāks konteksts ir notiekošās sarunas par Savienības pievienošanos Eiropas Cilvēktiesību konvencijai (turpmāk tekstā – "ECTK"). Visas pārējās sarunu sadaļas, kas tika atvērtas Atzinuma 2/13[3] rezultātā, šķiet slēgtas, izņemot vienu atlikušo jautājumu – Savienības Tiesas kompetences apjomu KĀDP jomā.

II. Priekšvēsture

5. Šī lieta ir saistīta ar divu privātpersonu, KS un KD, kā arī Eiropas Komisijas iesniegtajām apelācijas sūdzībām par Vispārējās tiesas rīkojumu (turpmāk tekstā – "pārsūdzētais rīkojums")[4]. Ar šo rīkojumu Vispārējā tiesa noraidīja KS un KD prasību, kas tika celta pret Eiropas Savienību, pamatojoties uz LESD 268. pantu un 340. panta otro daļu. KS un KD prasīja atlīdzināt zaudējumus par iespējamiem Eiropas Savienības Pamattiesību hartas (turpmāk tekstā – "Harta") un ECPAK pārkāpumiem, īstenojot Padomes Vienoto rīcību, ar kuru tika izveidota *Eulex Kosovo*. Vispārējā tiesa nolēma, ka tās kompetencē nav izskatīt prasību. Šis konstatējums ir apstrīdēts ar šīm apelācijas sūdzībām.

A. Notikumi, kas bija pamatā tiesvedībai Vispārējā tiesā

1. Par Eulex Kosovo izveidi un uzdevumiem

6. Šīs lietas priekšvēsture ir saistīta ar 1998. un 1999. gada Kosovas konfliktu, kurā piedalījās Kosovas albāņi un etniskie serbi, kurus atbalstīja (toreizējās) Dienvidslāvijas Federatīvās Republikas armija. No 1999. gada 28. marta līdz 8. jūnijam Ziemeļatlantijas līguma organizācija (turpmāk tekstā – "NATO") iejaucās, uzsākot gaisa uzlidojumus, pēc kuriem Dienvidslāvijas armija atsauca savus spēkus no Kosovas. Tūlīt pēc tam, 1999. gada 10. jūnijā, Apvienoto Nāciju Organizācijas Drošības padome pieņēma Rezolūciju 1244 (1999), kas paredzēja starptautisko spēku klātbūtni Kosovā, kuri tur atrodas vēl šodien. Ar šo rezolūciju Kosovā tika atļauts izveidot NATO vadītus starptautiskus drošības spēkus, kas tiek saukti kā Kosovas spēki jeb *KFOR*, kā arī starptautisku civilo klātbūtni, kas pazīstama kā Apvienoto Nāciju Organizācijas Pagaidu pārvaldes misija Kosovā (turpmāk tekstā – "*UNMIK*").

[3] Skat. Atzinumu 2/13 (Savienības pievienošanās ECPAK), 2014. gada 18. decembris (EU:C:2014:2454, 153.–258. punkts; turpmāk tekstā – "Atzinums 2/13"), kurā Tiesa paskaidroja iemeslus, kuru dēļ tajā laikā ierosinātais Līguma par Eiropas Savienības pievienošanos ECPAK projekts nebija saderīgs ar Līgumiem.

[4] Rīkojums, 2021. gada 10. novembris, KS un KD/Padome u.c. (T-771/20, nav publicēts, EU:T:2021:798).

7. *UNMIK*, līdzīgi kā valstij, bija vara pār Kosovas teritoriju un iedzīvotājiem, tostarp likumdošanas un izpildvaras pilnvaras, kā arī tā īstenoja tiesu varas pārvaldību. Tomēr pēc tam, kad Kosovas iestādes pasludināja neatkarību un 2008. gada 15. jūnijā stājās spēkā jauna konstitūcija, *UNMIK* uzdevumi tika grozīti, galveno uzmanību pievēršot drošības, stabilitātes un cilvēktiesību ievērošanas veicināšanai Kosovā [5].

8. Eiropas Savienība 2008. gadā izveidoja *Eulex Kosovo*. Pēc operācijas plāna (turpmāk tekstā – "*OPLAN*") apstiprināšanas *UNMIK* izpildfunkcijas tika nodotas *Eulex Kosovo*.

9. *Eulex Kosovo* ir kopējās drošības un aizsardzības politikas (turpmāk tekstā – "KDAP") civilā misija, kas izveidota ar Vienoto rīcību 2008/124 [6]. KDAP ir neatņemama KĀDP sastāvdaļa [7], saskaņā ar kuru Savienībai ir operatīvas spējas izvietot civilās un militārās misijas un īstenot operācijas ārpus Savienības, lai uzturētu mieru, novērstu konfliktus un stiprinātu starptautisko drošību [8].

10. *Eulex Kosovo* sākotnēji bija paredzēta uz divarpus gadiem [9], bet tagad tā darbojas jau vairāk nekā piecpadsmit gadus. Tās pašreizējais pilnvaru termiņš ir līdz 2025. gada 14. jūnijam [10]. Tomēr 2018. gadā Savienība nolēma samazināt *Eulex Kosovo* misiju un uzdevumus [11].

11. Īstenojot savu misiju, *Eulex Kosovo* tika uzdots veikt vairākus uzdevumus, tostarp jo īpaši "nodrošināt, ka kara noziegumus, terorismu, organizēto noziedzību, korupciju, noziegumus starp dažādām etniskām grupām, finanšu/ekonomikas noziegumus un citus smagus noziegumus pienācīgi izmeklē, par tiem sauc pie atbildības, tos izskata un sodus izpilda" [12].

12. Gadu pēc *Eulex Kosovo* darbības uzsākšanas Padome izveidoja Cilvēktiesību izvērtēšanas komisiju (turpmāk tekstā – "*HRRP*") [13], lai izskatītu sūdzības par iespējamiem cilvēktiesību pārkāpumiem, ko *Eulex Kosovo* izdarījusi, pildot savu izpildu mandātu [14].

5 Skat., piemēram, Apvienoto Nāciju Organizācijas miera uzturēšanas misija, *UNMIK* faktu lapa, pieejams tīmekļvietnē: https://peacekeeping. un.org/en/mission/unmik. Sīkāku izklāstu skat., piemēram, Spernbauer, M., *EU peacebuilding in Kosovo and Afghanistan: Legality and accountability*, Martinus Nijhoff Publishers, Leidene/Bostona, 2014, jo sevišķi 48.–83. lpp.

6 Pēc Lisabonas līguma stāšanās spēkā vienotās rīcības kā KĀDP instrumenti tika pārveidotas par lēmumiem (skat. LES 25. pantu un 28. panta 1. punktu).

7 Skat. LES 42. panta 1. punktu un 43. panta 1. punktu. Skat. arī, piemēram, Koutrakos, P., *The EU common security and defence policy*, Oxford University Press, Oksforda, 2013, jo sevišķi 101.–182. lpp.; Naert, F., "European Union common security and defence policy operations", no: Nollkaemper, A., Plakokefalos, I. and Schechinger, J. (red.), *The practice of shared responsibility in international law*, Cambridge University Press, Kembridža, 2017, 669. lpp.; Blockmans, S. un Koutrakos, P., (red.) *Research handbook on the EU's cmmon and foreign security policy*, Edward Elgar, Čeltenhema/Northemptona, 2018, it īpaši B daļa.

8 Kopš 2003. gada Eiropas Savienība ir uzsākusi un vadījusi vairāk nekā 40 civilas un militāras misijas un operācijas. Pašlaik Eiropā, Āfrikā un Tuvajos Austrumos darbojas 22 KDAP misijas – 13 civilās misijas un 9 militārās misijas un operācijas, kurās strādā aptuveni 4000 darbinieku. Skat. arī EĀDD, Misijas un operācijas, Darbs stabilas pasaules un drošākas Eiropas labā, 2023. gada 31. janvāris, pieejams tīmekļvietnē: https://www.eeas.europa.eu/eeas/missions-and-operations_en.

9 Skat. Vienotās rīcības 2008/124 20. panta otro daļu.

10 Padomes Lēmums (KĀDP) 2023/1095 (2023. gada 5. jūnijs), ar ko groza [Vienoto rīcību 2008/124] (OV 2023, L 146, 22. lpp.).

11 Tas tika darīts, pamatojoties uz Vienotās rīcības 2008/124 grozījumiem, kas ieviesti ar Padomes Lēmumu (KĀDP) 2018/856 (2018. gada 8. jūnijs) (OV 2018, L 146, 5. lpp.); it īpaši skat. minētā lēmuma 1. panta 1. un 2. punktu.

12 Vienotās rīcības 2008/124 3. panta d) punkts.

13 *Eulex Kosovo* pārskatatbildības koncepcija par Cilvēktiesību izvērtēšanas komisijas izveidi, Padomes Ģenerālsekretariāts, Brisele, 2009. gada 29. oktobris.

14 Par *HRRP* darbu skat., piemēram, Venēcijas Komisijas 2010. gada 21. decembra atzinumu Nr. 545/2009 par esošajiem mehānismiem, lai pārskatītu *UNMIK* un *Eulex Kosovo* darbību atbilstību cilvēktiesību standartiem; *HRRP* judikatūras piezīme par tiesiskuma misijas atbildību cilvēktiesību jomā, pieejama tīmekļvietnē: https://hrrp.eu/Case-Law_Notes.php; Ryan, J.J., "Holding to account", *Law Society Gazette*, 2018. gada jūnijs, pieejams tīmekļvietnē: https://hrrp.eu/docs/www.lawsociety.ie-globalassets-documents-gazette-gazette-2018-june-2018-gazette.pdf.

13. *HRRP* kompetencē ir izskatīt sūdzības par iespējamiem cilvēktiesību pārkāpumiem, ko *Eulex Kosovo* izdarījusi kopš 2008. gada 9. decembra. Tā ir pilnvarota izvērtēt sūdzības saskaņā ar vairākiem starptautiskiem cilvēktiesību instrumentiem, taču praksē sūdzību pamatā galvenokārt ir ECPAK [15].

14. *HRRP* ir tikai padomdevējfunkcijas; tās konstatējumi un ieteikumi nav saistoši, taču tā var ierosināt misijas vadītājam veikt korektīvus pasākumus. Tomēr ir skaidri noteikts, ka *HRRP* nevar ieteikt finansiālu kompensāciju [16].

2. KS un KD iepriekšējās prasības

15. KS un KD ir to personu tuvākie ģimenes locekļi, kuras pazuda vai tika nonāvētas Kosovā pēc *UNMIK* izveides 1999. gada jūnijā. Gadu gaitā KS un KD iesniegtie lūgumi attiecīgajām iestādēm izmeklēt šos noziegumus nesniedza praktiski nekādu rezultātu.

16. Tāpēc KS un KD vispirms iesniedza sūdzības Cilvēktiesību konsultatīvajā komisijā (turpmāk tekstā – "*HRAP*"), kas ir iestāde, kura izveidota, lai pārbaudītu iespējamos cilvēktiesību pārkāpumus, ko izdarījusi *UNMIK* [17], un vēlāk, līdz ar *Eulex Kosovo* izveidi, – *HRRP*.

17. Attiecībā uz KS *HRRP* secināja, ka *Eulex Kosovo*, neveicot efektīvu izmeklēšanu, pārkāpa viņas tiesības saskaņā ar ECPAK 2. un 3. panta procesuālajām daļām. Tā arī konstatēja, ka ir pārkāptas viņas tiesības uz ģimenes dzīves neaizskaramību saskaņā ar ECPAK 8. pantu un tiesības uz efektīvu tiesību aizsardzības nodrošinājumu saskaņā ar ECPAK 13. pantu. *HRRP* sniedza vairākus ieteikumus misijas vadītājam [18].

18. Attiecībā uz KD *HRRP* uzskatīja, ka *Eulex Kosovo* izmeklēšanas centieni bija nepietiekami un to rezultātā tika pārkāptas viņas tiesības, kas garantētas ECPAK 2. un 3. pantā, kā arī ECPAK 13. pantā saistībā ar ECPAK 2. pantu. Tāpat kā KS gadījumā, *HRRP* sniedza vairākus ieteikumus misijas vadītājam [19].

19. Pēcpārbaudes saistībā ar tās ieteikumu īstenošanu [20] rezultātā *HRRP* būtībā paziņoja, ka misijas vadītājs tās ieteikumus ir īstenojis tikai daļēji, un nolēma lietas slēgt.

[15] Šajā ziņā skat. *HRRP* 2022. gada pārskatu, pieejams tīmekļvietnē: https://hrrp.eu/annual-report.php, 1.4. punkts; *HRRP* judikatūras piezīme par Cilvēktiesību izvērtēšanas komisijas īstenoto materiālo cilvēktiesību aizsardzību, pieejama tīmekļvietnē: https://hrrp.eu/Case-Law_Notes.php.

[16] Šajā ziņā skat. šo secinājumu 14. zemsvītras piezīmē minēto Venēcijas Komisijas atzinumu, 66. punkts; *HRRP* judikatūras piezīme par tiesiskās aizsardzības līdzekļiem cilvēktiesību pārkāpumu gadījumos, pieejama tīmekļvietnē: https://hrrp.eu/Case-Law_Notes.php.

[17] Šī padomdevēja iestāde tika izveidota ar *UNMIK* 2006. gada 23. marta Regulu 2006/12 (UNMIK/REG/2006/12). Skat. arī, piemēram, Cilvēktiesību konsultatīvā komisija – history and legacy, Kosovo, 2007-2016, galīgais ziņojums, 2016. gada 30. jūnijs, pieejams tīmekļvietnē: https://unmik. unmissions.org/sites/default/files/hrap_final_report_final_version_30_june_2016.pdf.

[18] Skat. *HRRP* 2015. gada 11. novembra lēmumu lietā Nr. 2014-32, pieejams tīmekļvietnē: https://hrrp.eu/jurisprudence.php.

[19] Skat. *HRRP* 2016. gada 19. oktobra lēmumu lietā Nr. 2014-11 līdz 2014-17, pieejams tīmekļvietnē: https://hrrp.eu/jurisprudence.php.

[20] Ar 2016. gada 19. oktobra un 2017. gada 7. marta lēmumiem attiecībā uz KS un ar 2017. gada 7. marta lēmumu attiecībā uz KD.

20. KS 2017. gada 19. jūlijā Vispārējā tiesā cēla prasību pret Padomi, Komisiju un Eiropas Ārējās darbības dienestu (turpmāk tekstā – "EĀDD"), par Vienotās rīcības 2008/124 un turpmāko pasākumu, ar kuriem to groza, "atcelšanu vai grozīšanu" saistībā ar Hartas 47. panta un ECPAK 13. panta pārkāpumu, kā arī "ārpuslīgumisko atbildību", pamatojoties uz ECPAK 2., 3., 6., 13. un 14. panta pārkāpumu [21].

21. Vispārējā tiesa ar 2017. gada 14. decembra rīkojumu [22] noraidīja prasību, it īpaši pamatojoties uz to, ka tai acīmredzami nebija kompetences izdot rīkojumus Savienības iestādēm un ka LES 24. panta 1. punkts un LESD 275. pants liedza tai atzīt jurisdikciju par KĀDP aktu atcelšanu. Vispārējā tiesa šo prasību neuzskatīja par prasību par zaudējumu atlīdzību.

22. Nākamajā gadā, 2018. gada 14. jūnijā, KS un KD kopā ar sešām citām privātpersonām iesniedza prasību *High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division* (Augstā tiesa (Anglija un Velsa), Karaļnama kompetences lietu departaments, (Apvienotā Karaliste). Tās pieprasīja zaudējumu atlīdzību no Savienības, Padomes un Savienības Augstā pārstāvja ārlietās un drošības politikas jautājumos, kā arī no *Eulex Kosovo* par iespējamiem viņu cilvēktiesību pārkāpumiem saskaņā ar Hartu un ECPAK.

23. *High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division* (Augstā tiesa (Anglija un Velsa), Karaļnama kompetences lietu departaments) ar 2019. gada 13. februāra spriedumu [23] nolēma, ka tai nav jurisdikcijas izskatīt šo prasību. Pēc šīs tiesas domām, Tiesai bija ekskluzīva kompetence izskatīt šo prasību un piešķirt prasīto zaudējumu atlīdzību.

B. Plašāks konteksts: Savienības pievienošanās ECPAK

24. Kā minēts ievadā, jautājums par Savienības tiesu kompetences ierobežojuma apjomu KĀDP jomā saskaņā ar LES 24. panta 1. punktu un LESD 275. pantu ir iekļauts plašākā kontekstā saistībā ar atjaunotajām sarunām par Savienības pievienošanos ECPAK.

25. Atzinumā 2/13 Tiesa konstatēja, ka tajā laikā ierosinātais Pievienošanās nolīguma projekts nav saderīgs ar vairākām Līgumos noteiktās Savienības tiesiskās kārtības iezīmēm. Tomēr tā atstāja atklātu jautājumu par minētā Pievienošanās nolīguma projekta atbilstību attiecīgajiem Līguma noteikumiem par KĀDP. Tiesa uzskatīja, ka tai vēl nav bijusi iespēja precizēt tās kompetences robežu apjomu saskaņā ar LES 24. panta 1. punktu un LESD 275. pantu [24].

[21] Konkrētāk, KS lūdza Vispārējo tiesu adresēt vairākus rīkojumus Padomei, Komisijai un EĀDD, piemēram, nodrošināt *Eulex Kosovo* budžetu 29 100 000 EUR apmērā, lai tā varētu pildīt savu izpildu mandātu, un garantēt, ka misijas vadītājs veiktu pasākumus, kas ļautu veikt efektīvu izmeklēšanu viņas vīra lietā un visos citos gadījumos saistībā ar personām, kuras tika nogalinātas vai pazuda bez vēsts pēc 1999. gada 12. jūnija.

[22] KS/Padome u.c. (T-840/16, EU:T:2017:938). Šis rīkojums netika pārsūdzēts.

[23] [2019] EWHC 263 (QB).

[24] Skat. Atzinumu 2/13, 251. punkts.

26. Reaģējot uz šajā Atzinumā paustajām bažām, tika izveidota *ad hoc* sarunu grupa, saukta par "46 + 1" grupu [25]. 2023. gada martā "46 + 1" grupa panāca vienprātīgu pagaidu vienošanos par gandrīz visiem Atzinumā 2/13 izvirzītajiem jautājumiem [26]. Vienīgais neatrisinātais temats joprojām bija tā sauktais 4. grozs par Savienības tiesu kompetences apjomu KĀDP jomā. Tika panākta vienošanās, ka Savienība atrisinās šo jautājumu iekšēji un informēs sarunu partnerus par risinājumu [27].

C. Tiesvedība Vispārējā tiesā un pārsūdzētais rīkojums

27. Pēc tam, kad Apvienotās Karalistes tiesa noraidīja viņu prasības, KS un KD vērsās Savienības tiesās. 2020. gada 29. decembrī viņas cēla prasību Vispārējā tiesā, lūdzot atlīdzināt zaudējumus, kas radušies viņu pamattiesību pārkāpuma dēļ, par ko – solidāri vai atsevišķi – ir atbildīga Padome, Komisija un EĀDD.

28. KS un KD norādīja uz šādiem sešiem pārkāpumiem:

– ECPAK 2. panta un 3. panta un Hartas 2. un 4. panta pārkāpums, ko izdarījusi *Eulex Kosovo*;

– ECPAK 6. panta 1. punkta un 13. panta un Hartas 47. panta pārkāpums par juridiskās palīdzības nenodrošināšanu;

– nespēja veikt korektīvus pasākumus, kad *Eulex Kosovo* misijas vadītājs 2016. gada 29. aprīlī informēja Savienību par *HRRP* konstatējumiem;

– Padomes un EĀDD nepareiza vai ļaunprātīga izpildvaras izmantošana 2017. gada 12. oktobrī, apgalvojot, ka *Eulex Kosovo* bija darījusi visu iespējamo, lai izmeklētu KS laulātā nolaupīšanu un iespējamo slepkavību un KD laulātā un dēla slepkavību, un ka *HRRP* nebija paredzēta kā tiesu iestāde;

– nepareiza vai nepienācīga izpildvaras izmantošana, ar Lēmumu 2018/856 atceļot *Eulex Kosovo* izpildu mandātu, lai gan pārkāpumi joprojām pastāvēja;

– nepareiza vai ļaunprātīga izpildvaras izmantošana attiecībā uz to, ka *Eulex Kosovo* un/vai Īpašā prokuratūra nenodrošināja, ka tiek veikta juridiski pamatota pārbaude KS lietā, kas ir *prima facie* kara nozieguma lieta, lai izmeklēšanu un kriminālvajāšanu īstenotu Kosovas speciālistu palāta.

29. KS un KD 2021. gada 25. martā iesniedza lūgumu kā atbildētāju lietā pievienot *Eulex Kosovo*, bet tas tika noraidīts ar palātas priekšsēdētāja 2021. gada 31. marta lēmumu.

[25] Skat. Eiropas Padomes tīmekļvietni par Savienības pievienošanos ECPAK, pieejams tīmekļvietnē: https://www.coe.int/en/web/human-rights-intergovernmental-cooperation/accession-of-the-european-union-to-the-european-convention-on-human-rights.

[26] Skat. CDDH 2023. gada 17. marta *ad hoc* sarunu grupas (turpmāk tekstā – "46 + 1") 18. sanāksmes ziņojuma par Savienības pievienošanos [ECPAK], 7. punkts, pieejams šo secinājumu 25. zemsvītras piezīmē minētajā tīmekļvietnē. Par jauno sarunu procesu skat., piemēram, Rangel de Mesquita, M.J., "Judicial review of common foreign and security policy by the ECtHR and the (re)negotiation on the accession of the EU to the ECHR", *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 28. sēj., Nr. 3, 2021, 356. lpp.; Krommendijk, J., "EU accession to the ECHR: Completing the complete system of EU remedies?", 2023, pieejams tīmekļvietnē: https://ssrn.com/abstract= 4418811.

[27] Informāciju par sarunām par Savienības pievienošanos [ECPAK] skat. Cilvēktiesību koordinācijas komitejas starpposma ziņojumu Ministru komitejai, tostarp pārskatīto pievienošanās instrumentu projektu pielikumā, CDDH(2023)R_Extra Addendum, 2023. gada 4. aprīlis.

30. KS un KD 2021. gada 5. jūnijā iesniedza lūgumu veikt pierādījumu savākšanas pasākumus, lai iegūtu *OPLAN*, kas ir klasificēts dokuments un ko EĀDD minēja savā pamatā.

31. Pārsūdzētajā rīkojumā Vispārējā tiesa atzina, ka tai acīmredzami nebija kompetences izskatīt šo lietu.

32. Pirmkārt, Vispārējā tiesa norādīja, ka lieta izriet no aktiem vai rīcības, kas ietilps politisku vai stratēģisku jautājumu jomā, kas saistīti ar *Eulex Kosovo* darbību, prioritāšu un resursu noteikšanu, kā arī lēmumu izveidot izvērtēšanas komisiju šīs misijas ietvaros. Saskaņā ar Vienoto rīcību 2008/124 uz šīs misijas izveidi un darbībām attiecās Līgumu KĀDP noteikumi (pārsūdzētā rīkojuma 28. punkts).

33. Otrkārt, Vispārējā tiesa atgādināja, ka Savienības tiesu kompetence KĀDP jomā ir ierobežota ar LES 24. panta 1. punkta otro daļu un LESD 275. panta pirmo daļu. Tā uzskatīja, ka Savienības tiesām principā nav jurisdikcijas attiecībā uz Līguma noteikumiem par KĀDP un uz to pamata pieņemtajiem tiesību aktiem. Lai gan Līgumos ir skaidri noteikti divi izņēmumi no šā principa, neviens no šiem izņēmumiem – pārraudzīt LESD 40. panta ievērošanu un pārskatīt pret fiziskām un juridiskām personām vērstu ierobežojošu pasākumu likumību – šajā lietā nav piemērojams (pārsūdzētā rīkojuma 29.–33. punkts).

34. Treškārt, Vispārējā tiesa nošķīra šo lietu no citām lietām KĀDP kontekstā, kurās tika atzīta Tiesas kompetence, proti, spriedumiem *Elitaliana*[28], H[29] un *Bank Refah*[30] (pārsūdzētā rīkojuma 34.–39. punkts).

35. Ceturtkārt, Vispārējā tiesa atsaucās uz spriedumu *Carvalho*[31], lai liegtu iespēju atcelt Līgumos skaidri noteiktos nosacījumus, pamatojoties vienīgi uz efektīvas tiesību aizsardzības tiesā principu (pārsūdzētā rīkojuma 40. un 41. punkts).

36. Vispārējā tiesa secināja, ka lieta ir jānoraida kompetences neesamības dēļ, neizskatot Padomes, Komisijas un EĀDD izvirzītās iebildes par nepieņemamību un nelemjot par KS un KD lūgumu veikt pierādījumu savākšanas pasākumus, lai iegūtu *OPLAN* (pārsūdzētā rīkojuma 42. punkts).

D. Tiesvedība tiesā

37. Ar apelācijas sūdzību, kas iesniegta 2022. gada 12. janvārī lietā C-29/22 P, kā arī ar 2022. gada 2. martā iesniegto atbildes rakstu lietā C-44/22 P KS un KD lūdz Tiesu apmierināt prasību, atcelt pārsūdzēto rīkojumu un apmierināt Vispārējā tiesā izvirzītos prasījumus vai, pakārtoti, apmierināt prasību un nodot lietu atpakaļ Vispārējai tiesai galīgā nolēmuma pieņemšanai. KS un KD arī lūdz Tiesu piespriest Padomei, Komisijai un EĀDD atlīdzināt tiesāšanās izdevumus.

38. Ar apelācijas sūdzību, kas iesniegta 2022. gada 19. janvārī lietā C-44/22 P, kā arī ar 2022. gada 1. aprīlī iesniegto atbildes rakstu lietā C-29/22 P Komisija lūdz Tiesu atcelt pārsūdzēto rīkojumu, noteikt Savienības tiesu ekskluzīvo kompetenci izskatīt lietu un nodot lietu atpakaļ Vispārējai

[28] Spriedums, 2015. gada 12. novembris, *Elitaliana*/*Eulex Kosovo* (C-439/13 P, EU:C:2015:753; turpmāk tekstā – "spriedums *Elitaliana*").

[29] Spriedums, 2016. gada 19. jūlijs, H/Padome u.c. (C-455/14 P, EU:C:2016:569, turpmāk tekstā – turpmāk tekstā – "spriedums H").

[30] Spriedums, 2020. gada 6. oktobris, *Bank Refah Kargaran*/Padome (C-134/19 P, EU:C:2020:793, turpmāk tekstā – "spriedums *Bank Refah*").

[31] Spriedums, 2021. gada 25. marts, *Carvalho* u.c./Parlaments un Padome (C-565/19 P, nav publicēts, EU:C:2021:252, turpmāk tekstā – "spriedums *Carvalho*").

tiesai, lai tā lemtu par lietas pieņemamību un būtību. Komisija arī lūdz, lai Tiesa lemj par tiesāšanās izdevumiem. Komisija arī lūdz Tiesu atlikt lēmuma par tiesāšanās izdevumiem pieņemšanu.

39. Ar Tiesas priekšsēdētāja 2022. gada 21. marta lēmumu lietas C-29/22 P un C-44/22 P tika apvienotas tiesvedības rakstveida daļai un mutvārdu daļai un galīgā nolēmuma pieņemšanai.

40. Atbildes rakstā uz apelācijas sūdzību, kas iesniegts 2022. gada 4. aprīlī, Padome lūdz Tiesu noraidīt apelācijas sūdzības un piespriest KS un KD atlīdzināt tiesāšanās izdevumus.

41. Atbildes rakstā uz apelācijas sūdzību, kas iesniegts 2022. gada 1. aprīlī, EĀDD lūdz Tiesu, ja tā uzskatītu, ka tai ir jurisdikcija un pietiekami elementi, lai lemtu par šo prasību, atzīt prasību par nepieņemamu tiktāl, ciktāl tā attiecas uz EĀDD, un piespriest KS un KD atlīdzināt tiesāšanās izdevumus.

42. Tiesas priekšsēdētājs ar 2022. gada 16. maija un 2023. gada 12. maija rīkojumiem atļāva Francijas Republikai un Čehijas Republikai iestāties lietā Padomes prasījumu atbalstam.

43. Tiesas priekšsēdētājs ar 2023. gada 27. aprīļa un 2023. gada 12. maija rīkojumiem atļāva Beļģijas Karalistei, Luksemburgas Lielhercogistei, Nīderlandes Karalistei, Austrijas Republikai, Rumānijai, Somijas Republikai un Zviedrijas Karalistei iestāties lietā Komisijas prasījumu atbalstam.

44. 2023. gada 27. jūnijā notika tiesas sēde, kurā KS un KD, Padome, Komisija, EĀDD un minētās dalībvalstis sniedza mutvārdu apsvērumus.

III. Juridiskā analīze

45. LES 24. panta 1. punktā un LESD 275. pantā ir paredzēts Savienības tiesu kompetences ierobežojums KĀDP jomā. Šajā lietā Tiesai tiek lūgts interpretēt jautājumu, vai šis ierobežojums attiecas uz prasību par tādu zaudējumu atlīdzību, kas, iespējams, radīti pamattiesību pārkāpumu dēļ, kuri pieļauti, īstenojot *Eulex Kosovo* misiju.

46. Vispārējā tiesa secināja, ka tas tā ir, un tādējādi atzina, ka tai nav jurisdikcijas. KS un KD, kā arī Komisija (turpmāk tekstā kopā –"apelācijas sūdzības iesniedzējas") apstrīd šo Vispārējās tiesas konstatējumu.

47. KS un KD izvirza vienu apelācijas pamatu, kam ir četras daļas. Pirmā daļa ir par nepareizu LES 24. panta 1. punkta un LESD 275. panta interpretāciju. Otrā daļa attiecas uz sprieduma *Bank Refah* nepareizu piemērošanu. Trešā daļa ir par sprieduma *Carvalho* nepareizu piemērošanu. Ceturtā daļa ir balstīta uz to, ka nav aplūkoti iespējamie pamattiesību pārkāpumi un prasība ir nepareizi kvalificēta kā mēģinājums apstrīdēt KĀDP ietvaros veikto politikas izvēli.

48. Komisija, ko atbalsta Beļģijas, Luksemburgas, Nīderlandes, Austrijas, Rumānijas, Somijas un Zviedrijas valdības, izvirza četrus apelācijas pamatus. Pirmais pamats ir par nepareizu LES 24. panta 1. punkta un LESD 275. panta interpretāciju. Otrais pamats ir balstīts uz to, ka prasība nav kvalificēta kā tāda, kas attiecas uz iespējamiem pamattiesību pārkāpumiem. Trešais pamats ir

par sprieduma *Bank Refah* nepareizu piemērošanu. Ceturtais pamats ir balstīts uz to, ka nav noteikta Savienības tiesu ekskluzīvā jurisdikcija un prasītājiem nav nodrošināts efektīvs tiesiskās aizsardzības līdzeklis.

49. Spriedumā *Bank Refah* Tiesa jau ir atzinusi savu kompetenci izskatīt prasības par zaudējumu atlīdzību saistībā ar ierobežojošiem pasākumiem. Tomēr ārpus ierobežojošo pasākumu konteksta šis ir jauns jautājums Tiesai.

50. Vispirms ir svarīgi paskaidrot, ka šajā lietā nav nekādu jautājumu pēc būtības. Tādēļ Tiesai nav jālemj, vai Vispārējā tiesā apgalvotā bezdarbība ir pamattiesību pārkāpums, un, ja ir, tad kurš Savienībā ir par to atbildīgs un vai ir izpildīti nosacījumi zaudējumu atlīdzības piešķiršanai [32]. Ja Tiesa atzītu apelācijas sūdzību par pamatotu, šie jautājumi joprojām būtu jāizskata Vispārējai tiesai. Šajā apelācijas tiesvedībā tikai rodas jautājums par to, vai Savienības tiesas vispār var izskatīt KS un KD celtās prasības par zaudējumu atlīdzību.

51. Tiesību zinātnē, šķiet, nav rodama piekrišana, ka Savienības tiesām ir jurisdikcija KĀDP jomā, pat ja prasības par zaudējumu atlīdzību ir balstītas uz iespējamiem pamattiesību pārkāpumiem [33]. Citviet apgalvots pretējais [34].

52. Tiesas judikatūra, kas tika pieņemta pēc Atzinuma 2/13, jau piedāvā daudzus elementus, lai atbildētu uz šajās apelācijas sūdzībās uzdoto jautājumu. Tāpēc ir lietderīgi pārskatīt šīs lietas un noteikt tajās jau ietvertos principus.

A. Jurisdikcijas ierobežojums KĀDP ir izņēmums, un tas ir jāinterpretē šauri

53. Judikatūra, kurā interpretēts LES 24. panta 1. punkts un LESD 275. pants, balstās uz izpratni, ka Savienības tiesu vispārējās jurisdikcijas ierobežojums, pamatojoties uz LES 19. panta 1. punktu, ir izņēmums, un tāpēc tas ir jāinterpretē šauri [35].

[32] Diskusiju par tiesiskās aizsardzības līdzekļa efektivitāti attiecībā uz zaudējumu atlīdzināšanu pat tad, ja jurisdikcijas šķērslis ir pārvarēts, skat. Fink, M., "The action for damages as a fundamental rights remedy: Holding Frontex liable", *German Law Journal*, Vol. 21. sēj. Nr. 3, 2020, 532. lpp.

[33] Skat., piemēram, Butler, G., *Constitutional law of the EU's common foreign and security policy: Competence and institutions in external relations*, Hart Publishing, Oksfroda, 2019, 185.–188. lpp.; Carrasco, C.M., "Human rights in the EU's common security and defence policy", no: Wouters, J., Nowak, M., Chané, A.-L. un Hachez, N. (red.), *The European Union and human rights – Law and policy*, Oxford University Press, Oksforda, 2020, 408., 429. lpp; Johansen, S.O., *The human rights accountability mechanisms of international organizations*, Cambridge University Press, Kembridža, 2020, 143. un 144. lpp.; Poli, S., "The Right to effective judicial protection with respect to acts imposing restrictive measures and its transformative force for the common foreign and security policy", *Common Market Law Review*, 59. sēj. Nr. 4, 2022, 1045., it īpaši 1057. lpp.

[34] Skat., piemēram, Hillion, C., "A powerless court? The European Court of Justice and the common foreign and security policy", no: Cremona, M. un Thies, A. (red.), *The European Court of Justice and external relations law: Constitutional challenges*, Hart Publishing, Oksforda, 2014, 47., 66.–69. lpp.; Eckes, C, "Common foreign and security policy: The Consequences of the Court's extended jurisdiction", *European Law Journal*, 22. sēj. Nr. 4, 2016, 492., it īpaši 510. un 511. lpp.

[35] Tādējādi šī judikatūra atspēkoja ģenerāladvokātes J. Kokotes [*J. Kokott*] viedokli Atzinumā 2/13, saskaņā ar kuru jurisdikcijas izslēgšana KĀDP jomā ir noteikums ar ļoti ierobežotu izņēmumu skaitu. Skat. ģenerāladvokātes J. Kokotes viedokli Atzinumā 2/13 (Savienības pievienošanās ECPAK), EU:C:2014:2475, it īpaši 84. un 89. punkts.

54. Maurīcijas lietā [36] Tiesa nolēma: "Ar iepriekš minēto LES 24. panta 1. punkta otrās daļas pēdējo teikumu un LESD 275. panta pirmo daļu ir noteikts izņēmums no vispārējās normas par kompetenci, kāda ir piešķirta Tiesai ar LES 19. pantu, lai nodrošinātu, ka tiek ievērots tiesiskums Līgumu interpretēšanā un piemērošanā, līdz ar to iepriekš minētās tiesību normas ir šauri interpretējamas." Līdzīgs formulējums tika izmantots arī vēlākās lietās [37].

55. Šī šaurā interpretācija līdz šim ir piemērota trīs lietu grupās. Tās attiecas uz trīs veidu pasākumiem, ko Savienība var pieņemt saskaņā ar KĀDP juridisko pamatu, proti, tie ir i) ierobežojoši pasākumi, ii) Savienības misijas un iii) starptautiski nolīgumi.

1. Lietas saistībā ar ierobežojošiem pasākumiem

56. Pirmā lietu grupa ir saistīta ar ierobežojošiem pasākumiem, kas pieņemti saskaņā ar LES 29. pantu. LESD 275. panta otrajā daļā ir skaidri noteikts, ka Savienības tiesu kompetencē ir pārskatīt saskaņā ar KĀDP pieņemto ierobežojošo pasākumu likumību, ja tos apstrīd privātpersonas, iesniedzot prasību par tiesību akta atcelšanu atbilstoši LESD 263. panta ceturtajai daļai.

57. Lai gan LESD 275. panta otrajā daļā nav tiešas atsauces, Tiesa ir uzskatījusi, ka tā var pārbaudīt arī ierobežojošo pasākumu likumību cita veida tiesvedībās.

58. Spriedumā *Rosneft* [38] Tiesa uzskatīja, ka tā var izvērtēt ierobežojošo pasākumu likumību prejudiciālā nolēmuma tiesvedībā.

59. Tiesa ir interpretējusi LESD 275. panta otro daļu tādējādi, ka tā neattiecas uz procedūras veidu, kurā var pārbaudīt likumību (citiem vārdiem, tikai atcelšanas prasības), bet gan drīzāk uz to, kāda veida lēmumu var pārskatīt (citiem vārdiem, ierobežojoši pasākumi) [39]. Tā atgādināja, ka LESD 263. un 267. pants kopā ir daļa no Savienības pasākumu likumības pilnīgas pārbaudes sistēmas, un tas nozīmē, ka Tiesa var arī netieši pārbaudīt ierobežojoša pasākuma spēkā esamību, ja šāds jautājums rodas valsts tiesā izskatāmajā lietā [40]. Tas tā ir, pat ja tas nav skaidri noteikts LESD 275. pantā. Tiesa arī atsaucās uz spriedumu *Foto-Frost* [41], saskaņā ar kuru valsts tiesai būtu pienākums vērsties Tiesā un atstāt ierobežojošo pasākumu spēkā neesamības konstatēšanu Tiesas ziņā.

60. Spriedumā *Bank Refah* [42] Tiesa apstiprināja savu kompetenci izskatīt prasību par zaudējumu atlīdzību pret Savienību par tādu iespējamo kaitējumu, kas nodarīts privātpersonām ierobežojošo pasākumu dēļ. Tā precizēja, ka prasība par zaudējumu atlīdzību ir autonoma prasība ar savu mērķi Savienības tiesiskās aizsardzības līdzekļu sistēmā.

[36] Spriedums, 2014. gada 24. jūnijs, Parlaments/Padome C-658/11, EU:C:2014:2025, 70. punkts, turpmāk tekstā – "Maurīcijas lieta").

[37] Skat. *Elitaliana* lieta, 42. punkts, un H, 40. punkts. Angļu valodā vārda "*narrowly*" ("šauri") vietā Tiesa dažkārt lieto terminu "*restrictively*" ("ierobežojoši") (skat., piemēram, spriedumu, 2020. gada 25. jūnijs, *SatCen/KF* (C-14/19 P, EU:C:2020:492, 66. punkts), un *Bank Refah*, 32. punkts) vai "*strictly*" ("stingri") (skat., piemēram, spriedumu, 2017. gada 28. marts, *Rosneft* (C-72/15, EU:C:2017:236, 74. punkts, turpmāk tekstā – "spriedums *Rosneft*")).

[38] Skat. spriedums *Rosneft*, 60.– 81. punkts.

[39] Skat. spriedums *Rosneft*, 70. punkts.

[40] Skat. spriedums *Rosneft*, it īpaši 66.–69., 76. un 78. punkts.

[41] Skat. spriedums *Rosneft*, it īpaši 78. un 79. punkts (it īpaši atsaucoties uz 1987. gada 22. oktobra spriedumu *Foto-Frost* (314/85, EU:C:1987:452)).

[42] Skat. spriedumu *Bank Refah*, 26.–49., it īpaši 33. punkts.

61. Tiesa ir atzinusi, ka LESD 275. panta otrajā daļā nav tieši minēta Savienības tiesu kompetence attiecībā uz prasībām par zaudējumu atlīdzību. Tomēr šāda skaidra formulējuma neesamība neizslēdz tās kompetenci, ņemot vērā, ka ierobežojumi, kas tai ir noteikti saistībā ar KĀDP, ir jāinterpretē šauri [43].

62. No minētajiem spriedumiem, šķiet, izriet – lai gan LESD 275. panta otrajā daļā ir skaidri minētas tikai prasības atcelt tiesību aktu, privātpersonas var apstrīdēt ierobežojošus pasākumus visos citos Savienības tiesās pieejamos prasību veidos, lai izvērtētu to likumību.

2. Lietas saistībā ar Savienības misijām

63. Otrā lietu grupa, kurās Tiesa savas jurisdikcijas ierobežojumu interpretējusi šauri, ir saistīta ar Savienības misijām. Šajās lietās Tiesa savu jurisdikciju pamatoja ar konstatējumu, ka pasākums, ko tā pārbaudīja vai interpretēja neattiecas uz KĀDP jautājumiem, lai gan tas bija saistīts ar šo jomu un balstījās uz KĀDP aktu.

64. Spriedumā *Elitaliana* [44], Tiesa konstatēja, ka apstrīdētie tiesību akti bija saistīti ar helikopteru pakalpojumu publiskā iepirkuma līguma slēgšanas tiesību piešķiršanu konkurējošam pretendentam un radīja izdevumus, kas sedzami no Savienības budžeta saskaņā ar Savienības Finanšu regulu. Šos tiesību aktus, kuru likumība tika apstrīdēta atcelšanas prasībās un prasībās par zaudējumu atlīdzību, *Eulex Kosovo* pieņēma, pamatojoties uz Vienoto rīcību 2008/124. Tomēr Tiesa uzskatīja, ka tās kompetences izslēgšana šajā gadījumā tikai tāpēc, ka attiecīgie akti ir pieņemti KĀDP ietvaros, būtu pārāk šaura tās kompetences ierobežojuma interpretācija šīs Savienības politikas ietvaros. Tādēļ Tiesa uzskatīja, ka LES 24. panta 1. punkts un LESD 275. pants neizslēdza tās kompetenci interpretēt un piemērot Savienības Finanšu regulas noteikumus pat tad, ja lēmumi par publisko iepirkumu tika pieņemti KĀDP jomā.

65. Spriedumā H [45] Tiesa apstiprināja Savienības tiesu kompetenci izskatīt atcelšanas prasības un prasības par zaudējumu atlīdzību, ko cēlis Savienības civilās misijas darbinieks saistībā ar šīs misijas vadītāja pieņemtajiem lēmumiem pārcelt viņu uz reģionālo amatu. Līdzīgi kā spriedumā *Elitaliana*, Tiesa uzskatīja, ka, lai gan aplūkotie Savienības tiesību akti bija ietverti KĀDP kontekstā un bija saistīti ar KĀDP operatīvo darbību, tie nebija akti, kas ir paredzēti LES 24. panta 1. punkta otrajā daļā un LESD 275. panta pirmajā daļā. Šie akti būtībā attiecās uz personāla vadības jautājumiem. Līdz ar to nav izslēgta Tiesas kompetence tos pārbaudīt.

66. No minētajām lietām, šķiet, izriet, ka tiesību akti, pat ja tie ir pieņemti KĀDP kontekstā un uz KĀDP juridiskā pamata, nav ārpus Savienības tiesu kompetences, ja to likumība tiek izvērtēta saistībā ar LESD noteikumiem vai sekundārajiem tiesību aktiem, kas pieņemti saskaņā ar šīm tiesību normām.

[43] Skat. spriedumu *Bank Refah*, 31. un 32. punkts.

[44] Skat. spriedumu *Elitaliana* lieta, 41.–50. punkts.

[45] Skat. spriedumu H, 39.–60. punkts. Skat. arī spriedumu, 2020. gada 25. jūnijs, *SatCen*/KF (C-14/19 P, EU:C:2020:492, 66. punkts).

3. Lietas saistībā ar starptautiskiem nolīgumiem

67. Pēdējā lietu grupa attiecas uz trešo pasākumu veidu, ko var pieņemt KĀDP ietvaros – starptautiskiem nolīgumiem. Maurīcijas lietā [46] Eiropas Parlaments lūdza atcelt KĀDP lēmumu, kas pieņemts, pamatojoties uz LES 37. pantu, un saskaņā ar kuru Savienība bija noslēgusi nolīgumu ar Maurīciju [47]. Lai gan lieta attiecās uz KĀDP pasākuma pārskatīšanu, Parlaments to apstrīdēja, pamatojoties uz kļūdām saistībā ar tā pieņemšanai izmantoto procedūru, proti, LESD 218. pantu, kurā reglamentēta starptautisku nolīgumu noslēgšanas procedūra gan KĀDP, gan citās Savienības politikas jomās. Tādēļ Tiesa uzskatīja, ka LES 24. panta 1. punktā un LESD 275. pantā paredzētā jurisdikcijas ierobežojuma piemērošanas joma nevar būt tik plaša, lai liegtu Tiesai interpretēt un piemērot LESD 218. pantu, pat ja runa ir par KĀDP pasākuma likumības izvērtēšanu.

68. Galvenais šajā lietā izvirzītais jautājums bija par to, vai KĀDP juridiskais pamats bija vienīgais materiālais juridiskais pamats, uz kuru bija jābalstās nolīgumam ar Maurīciju. Interesanti, ka Tiesa šo lietu neizlēma, pamatojoties uz LESD 275. panta otro daļu, kurā ir skaidri paredzēta Tiesas kompetence uzraudzīt LES 40. panta ievērošanu. Tiesa drīzāk izvēlējās risināt jautājumu par kompetenci, sašaurinot paša kompetences ierobežojuma piemērošanas jomu [48], un tā savu lēmumu pamatoja ar līdzīgu loģiku kā spriedumos *Elitaliana* un H piemērotā, ka KĀDP pasākuma pārskatīšana ir iespējama, ja to veic, ņemot vērā LESD vai sekundāros tiesību aktus.

69. Ņemot vērā iepriekš minēto judikatūru, es uzskatu, ka ir jāpieņem apelācijas sūdzības iesniedzēju izvirzītie argumenti [49], saskaņā ar kuriem Vispārējā tiesa ir pieļāvusi tiesību kļūdu, jo tā uzskatīja, ka LES 24. panta 1. punktā un LESD 275. pantā paredzētais jurisdikcijas ierobežojums ir norma, nevis izņēmums.

B. Plašāks Līgumu konteksts

70. Tiesas izpratne par tās kompetences ierobežojumu KĀDP jomā kā izņēmumu, nevis normu, kā rezultātā šāds ierobežojums ir jāinterpretē šauri, ir pamatota ar Savienības konstitucionālajiem principiem.

71. Lai izskaidrotu jurisdikcijas ierobežojuma šauro interpretāciju iepriekš minētajās lietās, Tiesa atsaucās uz Savienības tiesiskās kārtības pamatvērtībām, galvenokārt tiesiskumu, efektīvas tiesību aizsardzības tiesā principu un cilvēktiesību aizsardzību. Saskaņā ar LES 21. un 23. pantu minētie principi attiecas arī uz KĀDP [50].

[46] Skat. Maurīcijas lieta, 69.–74. punkts.

[47] Padomes Lēmums 2011/640/KĀDP (2011. gada 12. jūlijs) par to, lai parakstītu un noslēgtu Nolīgumu starp Eiropas Savienību un Maurīcijas Republiku par nosacījumiem attiecībā uz aizdomās turētu pirātu un ar tiem saistītā atsavinātā īpašuma nodošanu no Eiropas Savienības vadītajiem jūras spēkiem Maurīcijas Republikai un par aizdomās turētu pirātu stāvokli pēc nodošanas (OV 2011, L 254, 1. lpp.).

[48] Līdzīgā lietā par nolīgumu ar Tanzāniju Tiesa izmantoja citu pieeju un noteica savu kompetenci, pamatojoties uz LESD 275. panta otro daļu. Skat. spriedumu, 2016. gada 14. jūnijs, Parlaments/Padome (C-263/14, EU:C:2016:435, 42. punkts, turpmāk tekstā – "Tanzānijas lieta")).

[49] Šie argumenti tika izvirzīti, lai pamatotu KS un KD vienotā apelācijas pamata pirmo daļu un Komisijas pirmo apelācijas pamatu.

[50] Skat. H, 41. un 58. punkts; *Rosneft*, 72.–75. un 81. punkts; un *Bank Refah*, 34.–36. punkts. Skat. arī, piemēram, Hillion, C., "The EU external action as mandate to uphold the rule of law outside and inside the Union", *Columbia Journal of European Law*, 29. sēj. Nr. 2, 2023. gada īpašais izdevums, 228. lpp.

1. KĀDP Līgumu struktūrā

72. Lisabonas līgums atteicās no pīlāru struktūras un iekļāva KĀDP Savienības konstitucionālajā sistēmā. Tādējādi arī KĀDP kompetences īstenošana tika pakļauta tiem pašiem konstitucionālajiem principiem kā pārējās Savienības politikas jomas.

73. To apstiprina arī LES 23. pants, kurā noteikts, ka Eiropas Savienības pamatprincipi un mērķi, kas izklāstīti LES V sadaļas I nodaļā, attiecas arī uz KĀDP.

74. Spriedumā *Bank Refah* [51] Tiesa norādīja, ka Līgumu struktūra ir mainījusies un ka ar Lisabonas līgumu Savienībai ir piešķirts LES 47. pantā nostiprinātais vienotā tiesību subjekta statuss un izbeigts nodalījums starp agrāko Eiropas Kopienu un Savienību. Tas ticis īstenots tostarp ar tiesību normu attiecībā uz KĀDP iekļaušanu Savienības tiesību vispārējā ietvarā, pat ja, kā izriet no LES 24. panta, uz šo politiku joprojām tiek attiecināti īpaši noteikumi un procedūras [52].

75. Šī KĀDP attīstība, kas nav ņemta vērā pārsūdzētā rīkojuma pamatojumā, ir svarīgs elements, kas jāievēro, lemjot par Savienības tiesu kompetences ierobežojuma apjomu.

76. Tagad es pievērsīšos plašākam konstitucionālajam kontekstam, kas ļāva Tiesai konstatēt, ka KĀDP jurisdikcijas ierobežojums ir jāinterpretē šauri. Tiesai, lemjot par savu kompetenci šajā lietā, būtu jāvadās pēc minētajās lietās izstrādātajiem principiem.

2. Tiesiskums, pamattiesības un Savienības tiesu loma

77. KĀDP iekļaušana Savienības konstitucionālajā ietvarā nozīmē, ka Savienības tiesiskās kārtības pamatprincipi ir piemērojami arī visām Savienības darbībām, kas veiktas šīs politikas ietvaros. Šie LES 2. pantā izklāstītie principi, kuru starpā tiesiskums, efektīva tiesību aizsardzība tiesā un cilvēktiesību aizsardzība ir visbūtiskākie šajā lietā, ir daļa no Savienības konstitucionālās identitātes [53].

78. Saskaņā ar Tiesas teikto "LES 2. pants nav vienkāršs politiska rakstura norādījumu vai nodomu paziņojums, bet tajā ir ietvertas vērtības, kas [..] attiecas uz pašu Savienību kā kopējas tiesību sistēmas identitāti" [54].

79. Lietās, kurās Tiesa uzskatīja par nepieciešamu jurisdikcijas ierobežojumu KĀDP jomā interpretēt šauri, tā uzsvēra, ka saskaņā ar LES 21. un 23. pantu, kas attiecīgi attiecas uz Savienības ārējo darbību kopumā un it īpaši uz KĀDP, KĀDP piemēro LES 2. pantā paustās vērtības [55].

[51] Skat. spriedumu *Bank Refah*, 45.–47. punkts.

[52] KĀDP dažos aspektos joprojām ir īpaša politika. Institucionālais līdzsvars, kas izveidots starp Savienības iestādēm, ir atšķirīgs –Parlamentam un Komisijai ir mazāka nozīme; Padome lielākoties pieņem lēmumus vienprātīgi; un tiesību akti nav paredzēti. Skat., piemēram, Cremona, M., ""Effective judicial review is of the essence of the rule of law": Challenging common foreign and security policy measures before the Court of Justice", *European Papers*, 2. sēj. Nr. 2, 2017, 671. lpp.

[53] Skat. spriedumus, 2022. gada 16. februāris, Ungārija/Parlaments un Padome (C-156/21, EU:C:2022:97, 127. punkts), un 2022. gada 16. februāris, Polija/Parlaments un Padome (C-157/21, EU:C:2022:98, 145. punkts).

[54] Spriedums, 2022. gada 16. februāris, Ungārija/Parlaments un Padome (C-156/21, EU:C:2022:97, 232. punkts). Skat arī spriedumu, 2023. gada 5. jūnijs, Komisija/Polija (Tienešu neatkarība un privātā dzīve) (C-204/21, EU:C:2023:442, 67. punkts).

[55] Skat. spriedumus H, 41. punkts; *Rosneft*, 72. punkts; un *Bank Refah*, 35. punkts.

80. Tiesiskums kā vērtība, kas šodien ir izteikta LES 2. pantā, prasa, lai gan Savienības, gan dalībvalstu iestādes būtu pakļautas tiesas kontrolei. To Tiesa pauda jau sen spriedumā *Les Verts*[56].

81. Tiesiskums prasa, lai privātpersonām, kuru tiesības izriet no Savienības tiesībām, tiktu nodrošināta efektīva tiesību aizsardzība tiesā pret Savienības un dalībvalstu iestādēm. Spriedumā *Associação Sindical dos Juízes Portugueses*[57] Tiesa paskaidroja, ka šāda prasība ir konkretizēta LES 19. panta 1. punktā.

82. Šajā tiesību normā Savienības tiesām ir uzticēts Savienības tiesību aizsardzības uzdevums, kas tām ir kopīgs ar visām dalībvalstu tiesām[58]. Principā prasības par aizsardzību pret Savienības iestāžu rīcību (vai bezdarbību) ir piekritīgas Savienības tiesām, savukārt privātpersonām saistībā ar aizsardzību pret dalībvalstu rīcību (vai bezdarbību) ir jāvēršas valstu tiesās.

83. Tā kā saskaņā ar Lisabonas līgumu uz KĀDP attiecas tie paši konstitucionālie pamatprincipi, tiesiskums Savienības tiesiskajā kārtībā pieprasa Savienības tiesām nodrošināt Savienības iestāžu un struktūru rīcības likumību, īstenojot šo politiku.

84. Lai nodrošinātu efektīvu tiesību aizsardzību tiesā privātpersonām, kuras apgalvo, ka Savienības iestādes vai struktūras, īstenojot KĀDP, ir pārkāpušas viņu Savienības tiesību sistēmā garantētās pamattiesības, Savienības tiesām principā ir jābūt kompetencei izskatīt šādas prasības.

85. Kā Tiesa atgādināja spriedumā *Kadi I*[59], atbilstība cilvēktiesībām ir Savienības tiesību aktu likumības priekšnoteikums un Savienībā nav pieļaujami pasākumi, kas nav saderīgi ar to ievērošanu. Šajā lietā Tiesas kompetencē bija izskatīt privātpersonu prasības par cilvēktiesību pārkāpumiem, pat ja Savienības iestādes tikai (mehāniski) transponēja savas starptautiskās saistības. Tiesa uzskatīja, ka starptautisks pienākums nevar prevalēt pār konstitucionālo solījumu, ko Savienība ar savu tiesu starpniecību garantē privātpersonām, ka Savienības iestādes nepārkāps cilvēktiesības.

86. Ģenerāladvokāta Pojareša Maduru [*Poiares Maduro*] vārdiem sakot, "apgalvojums, ka pasākums ir nepieciešams starptautiskā miera un drošības uzturēšanai, nevar darboties tādējādi, lai apturētu Kopienu tiesību vispārējos principus un atņemtu indivīdiem viņu pamattiesības"[60]. Šā iemesla dēļ "Tiesa [..] nevar pievērt acis uz pamata vērtībām, kas ir [Savienības] tiesību sistēmas pamatā un kuru aizsardzība ir tās pienākums"[61].

87. Pavisam nesen spriedumā *Ledra Advertising*[62], Tiesa skaidri norādīja, ka Harta vienmēr ir adresēta Savienības iestādēm, tostarp, kad tās darbojas ārpus Savienības tiesību sistēmas. Tas, ka Komisija rīkojās saskaņā ar Eiropas Stabilizācijas mehānismu (turpmāk tekstā – "*ESM*"), kas darbojas starptautiska nolīguma ietvarā un izveidots ārpus Savienības tiesiskā regulējuma,

[56] Skat. spriedumu, 1986. gada 23. aprīlis, *Les Verts*/Parlaments (294/83, EU:C:1986:166, 23. punkts); skat. arī nesen, piemēram, spriedumus, 2008. gada 3. septembris, *Kadi* un *Al Barakaat International Foundation*/Padome un Komisija (C-402/05 P un C-415/05 P, EU:C:2008:461, 281. punkts, (turpmāk tekstā – "*Kadi I*")), un 2019. gada 5. novembris, *ECB* u.c./Trasta Komercbanka u.c. (C-663/17 P, C-665/17 P un C-669/17 P, EU:C:2019:923, 54. punkts).

[57] Skat. spriedumu, 2018. gada 27. februāris (C-64/16, EU:C:2018:117, 32. punkts); skat. arī nesen, piemēram, spriedumu, 2023. gada 5. jūnijs, Komisija/Polija (Tienešu neatkarība un privātā dzīve) (C-204/21, EU:C:2023:442, 69. punkts).

[58] Skat. spriedumu, 2018. gada 27. februāris, *Associação Sindical dos Juízes Portugueses* (C-64/16, EU:C:2018:117, 32. punkts).

[59] Skat. spriedumu *Kadi I*, 281.–284. punkts; skat. arī, piemēram, Atzinumu 2/13, 169. punkts.

[60] Ģenerāladvokāta Pojareša Maduru secinājumi lietā *Kadi*/Padome un Komisija (C-402/05 P, EU:C:2008:11, 34. punkts).

[61] Ģenerāladvokāta Pojareša Maduru secinājumi lietā *Kadi*/Padome un Komisija (C-402/05 P, EU:C:2008:11, 44. punkts).

[62] Skat. spriedumu, 2016. gada 20. septembris, *Ledra Advertising* u.c./Komisija un ECB (C-8/15 P līdz C-10/15 P, EU:C:2016:701, it īpaši 55.–60. un 67. punkts, turpmāk tekstā – "spriedums *Ledra Advertising*")).

nenozīmēja, ka tai nav saistošas pamattiesības. No tā izriet, ka Savienībās tiesām nevar liegt izskatīt pret Savienību celtas prasības par zaudējumu atlīdzību, pamatojoties uz prettiesisku rīcību, kas saistīta ar šādiem *ESM* aktiem.

88. Iepriekš minētajās lietās princips, atbilstoši kuram atbilstība pamattiesībām ir Savienības pasākumu likumības priekšnoteikums, ļāva konstatēt Savienības tiesu kompetenci izskatīt prasības, ko cēlušas privātpersonas, kuras apgalvo, ka ir pārkāptas to pamattiesības. Spriedumā *Ledra Advertising* Tiesa pat varēja izskatīt prasību par zaudējumu atlīdzību, ko, iespējams, Savienības iestāde radījusi ārpus Savienības tiesību sistēmas ar aktu, par kuru nevarēja celt atcelšanas prasību, jo tas bija ārpus Savienības. Tāpat spriedumā *Kadi I* privātpersona varēja lūgt atcelt Savienības īstenošanas pasākumu, apgalvojot, ka ar to tiek pārkāptas pamattiesības, pat ja šī persona nevarēja apstrīdēt Tiesā īstenoto pasākumu, jo tas piederēja ANO, nevis Savienības tiesību sistēmai.

89. Tādējādi *a fortiori* var apgalvot, ka Savienības tiesām ir jābūt kompetencei izskatīt prasību par zaudējumu atlīdzību, ko cēlušas privātpersonas, kuras apgalvo, ka ir pārkāptas to pamattiesības, pat ja ar šo prasību tiek apstrīdēta Savienības akta KĀDP jomā likumība. Šāds akts salīdzinājumā ar aktu, kurš aplūkots spriedumā *Ledra Advertising*, ir Savienības kompetencē ietilpstošs akts.

90. Vispārējā tiesa pārsūdzētajā rīkojumā nav ņēmusi vērā šos Savienības konstitucionālo tiesību pamatprincipus, proti, tiesiskumu, efektīvu tiesību aizsardzību tiesā un cilvēktiesību aizsardzību, kas pamato Tiesas spriedumus, kuros tā konstatēja, ka LES 24. panta 1. punktā un LESD 275. pantā paredzētais tās kompetences ierobežojums ir izņēmums, nevis norma un jāinterpretē šauri. Vispārējā tiesa nošķīra Tiesas spriedumus *Elitaliana*, H un *Bank Refah* no šīs lietas, balstoties uz šauru un formālu argumentāciju. Tā būtībā uzskatīja, ka šie spriedumi nav salīdzināmi ar situāciju šajā lietā tikai tādēļ, ka tie radās citā faktiskajā kontekstā[63], tādējādi pilnībā neņemot vērā vispārējos principus, kas ir šo lietu pamatā un kas ir piemērojami jebkurā gadījumā, kad ir jāinterpretē Savienības tiesu kompetences robežas KĀDP jomā.

91. Tāpēc ir jāpieņem apelācijas sūdzības iesniedzēju izvirzītais arguments[64], ka Vispārējā tiesa ir kļūdaini nošķīrusi šīs lietas.

92. Šī iemesla dēļ Vispārējā tiesa neizskatīja šo jautājumu: kā šie Līgumu pamatpostulāti, atbilstoši to interpretācijai judikatūrā, ietekmē atbildi uz šajā lietā uzdoto jautājumu?

C. LES 24. panta 1. punkta un LESD 275. panta interpretācija šajā lietā

1. Līgumu interpretācija, nevis grozīšana

93. Ņemot vērā iepriekš minētos principus, man šķiet acīmredzami, ka Savienības tiesu kompetenci izskatīt prasību, ar kuru privātpersona prasa aizsardzību pret tās pamattiesību pārkāpumiem, nevar izslēgt tikai tāpēc, ka šis pārkāpums noticis KĀDP kontekstā. LES 24. panta

[63] Tādējādi Vispārējā tiesa pārsūdzētā rīkojuma 35–39. punktā uzskatīja, ka šajā lietā nav runa par personāla vadību, tāpēc spriedums H nav piemērojams; tā neattiecas uz publisko iepirkumu, tāpēc spriedums *Elitaliana*, nav piemērojams; un tā nav saistīta ar ierobežojošiem pasākumiem, tāpēc spriedums *Bank Refah* nav piemērojams.

[64] Šie argumenti tika izvirzīti, lai pamatotu KS un KD vienotā apelācijas pamata pirmo un otro daļu, kā arī Komisijas pirmo un trešo apelācijas pamatu.

1. punkts un LESD 275. pants attiecīgi būtu jāinterpretē tādējādi, ka tie nav piemērojami prasībām par zaudējumu atlīdzību saistībā ar iespējamo pamattiesību pārkāpumu, kas izriet no KĀDP pasākuma.

94. Tas nozīmē, ka tiesiskums ne tikai pilnvaro Savienības tiesas nodrošināt, lai citas Savienības iestādes un struktūras ievērotu tiesību aktus, bet arī uzliek par pienākumu pašām Savienības tiesām ievērot tiesību aktus.

95. Tāpēc var uzdot jautājumu: ko no Tiesas prasa uzticība likumam? Vai tai ir stingri jāievēro Līgumu formulējums, kas ierobežo tās kompetenci KĀDP jomā, vai arī tai ir jādod priekšroka Savienības konstitucionālajiem principiem un jānosaka nepieciešamā kompetence pamattiesību aizsardzībai, pat ja Līgumu tekstā tas nav skaidri paredzēts?

96. Spriedumā *Les Verts* Tiesa uzskatīja, ka tiesiskumu labāk nodrošina iejaukšanās Līguma formulējumā [65]. Kā norādījis ģenerāladvokāts F. Dž. Mančīni [*F. G. Mancini*] secinājumos šajā lietā – "pienākums nodrošināt tiesību aizsardzību ir prioritārs attiecībā pret rakstīto tiesību ierobežojumiem; ja tas nepieciešams, lai aizsargātu pilsoņus, Tiesa vienmēr ir gatava principa, kas ietverts tās uzdevumā, vārdā koriģēt vai papildināt noteikumus, kas ierobežo tās pilnvaras" [66].

97. Tomēr pārsūdzētajā rīkojumā Vispārējā tiesa uzskatīja, ka judikatūra, kas nesen atgādināta spriedumā *Carvalho* [67], liedz tai atzīt jurisdikciju šajā lietā. Vispārējā tiesa paskaidroja – lai gan tiesību normas par Savienības tiesu kompetenci ir jāinterpretē, ņemot vērā efektīvas tiesību aizsardzības tiesā principu, šāda interpretācija nevar izraisīt Līgumos skaidri paredzēto nosacījumu atcelšanu.

98. Apelācijas sūdzības iesniedzējas apgalvo [68], ka šī judikatūra ir atšķirīga un tādēļ tā nav piemērojama šajā lietā, jo tā attiecas uz nosacījumiem, kas reglamentē privātpersonu celtās prasības atcelšanas prasības, nevis prasības par zaudējumu atlīdzību.

99. Es nepiekrītu, ka tas ir iemesls šīs judikatūras nošķiršanai. Gluži pretēji, es uzskatu, ka Tiesas argumentācija spriedumā *Carvalho* ir piemērojama šajā lietā, ciktāl tajā ir pausts princips, saskaņā ar kuru prasība par efektīvu tiesību aizsardzību tiesā pati par sevi nevar izraisīt to, ka Savienības tiesas groza Līgumus.

100. Tomēr tas neliedz Savienības tiesām interpretēt Līgumus atbilstoši efektīvas tiesību aizsardzības tiesā principam. Manuprāt, Savienības tiesām tas pat ir jādara.

101. Ģenerāladvokāts M. Bobeks [*M. Bobek*] secinājumos lietā *SatCen*/KF [69] līdzīgi secināja: "Vienkārši sakot, Hartas 47. pants neļauj Tiesai pārrakstīt Līgumus, bet tas tomēr prasa Tiesai interpretēt spēkā esošos noteikumus, lai tos varētu pilnībā izmantot, lai nodrošinātu tiesisko aizsardzību ikvienam, kuru skar Savienības iestāžu vai struktūru akti."

[65] Tādējādi Tiesa konstatēja, ka pret Eiropas Parlamentu varēja celt atcelšanas prasību, pat ja tolaik spēkā esošajā Līguma redakcijā šāda iespēja nebija paredzēta.

[66] Ģenerāladvokāta F. Dž. Mančīni secinājumi lietā *Les Verts*/Parlaments (294/83, nav publicēts, EU:C:1985:483, 7. punkts; [1986] ECR 1339, it īpaši, 1350. lpp.).

[67] Skat. *Carvalho*, 67.–79., it īpaši 78. punkts (atsaucoties uzTiesas konstatējumiem spriedumos, 2002. gada 25. jūlijs, *Unión de Pequeños Agricultores*/Padome (C-50/00 P, EU:C:2002:462, 44. punkts), un 2004. gada 1. aprīlis, Komisija/*Jégo-Quéré* (C-263/02 P, EU:C:2004:210, 36. punkts)).

[68] Šie argumenti tika izvirzīti, lai pamatotu KS un KD vienotā apelācijas pamata trešo daļu un Komisijas ceturto apelācijas pamatu.

[69] Ģenerāladvokāta M. Bobeka secinājumi lietā *SatCen*/KF (C-14/19 P, EU:C:2020:220, 69. punkts).

102. Pārsūdzētajā rīkojumā Vispārējā tiesa patiešām atzina nepieciešamību interpretēt LES 24. panta 1. punktu un LESD 275. pantu, ņemot vērā efektīvas tiesību aizsardzības tiesā principu [70]. Tomēr tā nemēģināja to darīt.

103. Tāpēc Vispārējā tiesa atstāja atklātu jautājumu par to, vai kompetences ierobežojums KĀDP jomā var tikt interpretēts tādējādi, lai šajā lietā nodrošinātu efektīvu tiesību aizsardzību tiesā.

104. Šo apelācijas sūdzību kontekstā tieši tāds ir jautājums, kas ir jāuzdod un uz kuru jāatbild. Vai LES 24. panta 1. punktā un LESD 275. pantā paredzēto Savienības tiesu kompetences ierobežojumu var interpretēt tādējādi, ka tas izslēdz prasības par zaudējumu atlīdzību attiecībā uz Savienības pieļautiem pamattiesību pārkāpumiem, pat ja tie (iespējams) notikuši KĀDP jomā?

2. Par lietas dalībnieku un personu, kas iestājušās lietā, argumentiem

105. Apelācijas sūdzības iesniedzējas apgalvo [71], ka Vispārējā tiesa neesot ņēmusi vērā, ka prasība par zaudējumu atlīdzību ir pamatota ar iespējamu pamattiesību pārkāpumu, un neesot interpretējusi Savienības tiesu kompetences ierobežojumu KĀDP jomā, ievērojot pamattiesības un tiesiskumu. Beļģijas, Luksemburgas, Nīderlandes, Austrijas, Rumānijas, Somijas un Zviedrijas valdības, kas iestājušās lietā Komisijas prasījumu atbalstam, uzsver, ka, ņemot vērā Savienības pamatvērtības un Savienības tiesību vispārējos principus, Savienības tiesām ir jābūt kompetentām izskatīt prasības par zaudējumu atlīdzību saistībā ar iespējamiem pamattiesību pārkāpumiem KĀDP ietvaros. Arī Čehijas valdība apgalvo – lai gan tā atbalsta Padomes nostāju, Savienības tiesu kompetencē ir pārbaudīt aktus KĀDP jomā, ja to rezultātā varētu tikt pārkāptas pamattiesības.

106. Konkrētāk, Komisija uzskata, ka šī lieta attiecoties uz iespējamiem cilvēktiesību pārkāpumiem un ka KĀDP esot tikai konteksts, kādā šādi pārkāpumi notikuši. Tādējādi Tiesa ir saskārusies ar to, kas būtībā esot "prasība par zaudējumu atlīdzību cilvēktiesību jomā", kura izriet no Savienības tiesībām saistībā ar pasākumu, kas attiecas uz KĀDP.

107. Šķiet, ka šis arguments balstās uz līdzīgu loģiku kā tā, kas bija Savienības tiesu kompetences pamatā tādās lietās kā Maurīcijas lieta, lietās, kurās pasludināti spriedumi *Elitaliana* un H. Pat ja Savienības tiesas tiek aicinātas lemt par tāda tiesību akta likumību, uz kuru attiecas KĀDP, uz šīs lietas situāciju neattiecas LES 24. panta 1. punktā un LESD 275. pantā noteiktais jurisdikcijas ierobežojums, jo šā akta likumība ir atkarīga no Hartā ietverto tiesību interpretācijas.

108. Turklāt Komisija norāda, ka nevienā Līgumu noteikumā neesot paredzēta atkāpe no Savienības tiesu kompetences attiecībā uz iespējamiem pamattiesību pārkāpumiem nevienā Savienības tiesību jomā, tostarp KĀDP. LES 24. panta 1. punkta un LESD 275. panta interpretācija tādā veidā, kas liegtu privātpersonām celt prasības par viņu pamattiesību pārkāpumiem KĀDP ietvaros, apdraudētu Līgumos paredzētās tiesību aizsardzības tiesā sistēmas būtiskās iezīmes, kā to interpretējusi Tiesa.

109. Padome un EĀDD apgalvo, ka LES 24. panta 1. punkts un LESD 275. pants nepieļaujot Savienības tiesu kompetenci šajā lietā, un attiecībā uz KĀDP neesot piemērojams neviens no pašreizējiem Tiesas judikatūras aspektiem. Tomēr Padome pilnībā neizslēdz Savienības tiesu kompetenci attiecībā uz iespējamiem pamattiesību pārkāpumiem KĀDP jomā un uzsver, ka esot

[70] Skat. pārsūdzēto rīkojumu, 41. punkts.

[71] Šie argumenti tika izvirzīti, lai pamatotu KS un KD vienīgā apelācijas pamata ceturto daļu un Komisijas otro apelācijas pamatu.

jāatrod piemēroti kritēriji, lai saglabātu Līguma noteikumu, ar kuriem ierobežo Savienības tiesu jurisdikciju KĀDP jomā, lietderīgo iedarbību. Saskaņā ar Padomes viedokli esot skaidri jānošķir akti, kas ietver politiskas izvēles un kas nav pakļauti pārbaudei tiesā, un akti, ar kuriem tiek īstenotas konkrētas darbības un kas ir pakļauti pārbaudei tiesā. Šīs konkrētās darbības principā nenozīmējot politikas izvēli, bet esot tikai šīs izvēles īstenošana KĀDP kontekstā.

110. Francijas valdība, kas iestājusies lietā Padomes prasījumu atbalstam, tomēr uzskata, ka nošķīrums starp politiskiem lēmumiem un citiem lēmumiem KĀDP jomā neesot īstenojams. Pēc šīs dalībvalsts domām, Līguma noteikumi, ar kuriem tiek ierobežota Savienības tiesu kompetence KĀDP jomā, esot jāinterpretē atbilstoši to formulējumam, proti, ka Savienības tiesām nav kompetences attiecībā uz nevienu KĀDP pasākumu, izņemot divus LESD 275. panta otrajā daļā paredzētos izņēmumus.

3. Par kompetences ierobežojuma KĀDP jomā mērķi

111. Es piekrītu Francijas valdībai un Padomei, ka Savienības tiesu kompetences ierobežojumu KĀDP jomā nevar ignorēt un tam ir jāpiešķir zināma nozīme. Tas izvirza priekšplānā svarīgu jautājumu, kas, manuprāt, ir galvenais, lai noteiktu tiesu kompetences robežas KĀDP jomā: kāds ir jurisdikcijas ierobežojuma mērķis?

112. Padomes un EĀDD ierosinātais nošķīrums starp politiskiem vai stratēģiskiem lēmumiem, no vienas puses, un tikai administratīviem KĀDP pasākumiem, no otras puses, varētu atspoguļot Līgumu autoru nodomu neļaut Savienības tiesām ietekmēt politikas izvēli ārējo attiecību jomā. Ir skaidrs, ka vairumā gadījumu, kad Tiesa tiek aicināta interpretēt kādu noteikumu, tā var izdarīt izvēli par tā nozīmi. Pat tad, ja Tiesas izvēle ir balstīta uz dažiem citiem noteikumiem un apsvērumiem, tā tomēr ir izvēle[72].

113. Ir jautājumi, kuros izvēle ir jāatstāj tikai politiskā procesa ziņā. Secinājumos lietā *Rosneft* ģenerāladvokāts M. Vatelē [*M. Wathelet*] uzskatīja, ka "Tiesas kompetences ierobežošana KĀDP jomā ar "carve-out" klauzulu ir pamatota ar to, ka ar KĀDP tiesību aktiem principā tiek pausti pilnīgi politiski lēmumi, kas saistīti ar KĀDP īstenošanu, kuru pārbaudi tiesā ir grūti savienot ar varas dalīšanu"[73]. Tādējādi Savienības tiesu kompetences ierobežojumu varētu saprast kā sava veida kodificētu "politisko jautājumu doktrīnu"[74]. Līgumu autori, iespējams, uzskatīja par nepieciešamu to skaidri norādīt, jo Tiesa (vēl[75]) nebija gatava izstrādāt šādu doktrīnu.

[72] Šajā ziņā, pat ja Tiesa, interpretējot tiesību aktus, cenšas izprast likumdevēja gribu un atbilstoši tam interpretēt tiesību normu, ņemot vērā, ka šis nodoms bieži vien nav skaidri izteikts ne tiesību aktā, ne tā likumdošanas vēsturē, arī pats likumdevēja nodoms kļūst par Tiesas izvēles jautājumu.

[73] Ģenerāladvokāta M. Vatelē [*M. Wathelet*] secinājumi lietā *Rosneft* (C-72/15, EU:C:2016:381, 52. punkts).

[74] Skat., piemēram, Van Elsuwege, P., "Judicial review and the common foreign and security policy: Limits to the gap-filling role of the Court of Justice", *Common Market Law Review*, 58. sēj. Nr. 6, 2021, 1731., it īpaši 1739. lpp. Skat. arī Lonardo, L., "The political question doctrine as applied to common foreign and security policy", *European Foreign Affairs Review*, 22. sēj, Nr. 4, 2017, 571. lpp.

[75] Tiesa līdz šim nav norādījusi, vai Savienības tiesībās pastāv sava veida "politisko jautājumu doktrīna". Tomēr Tiesa ir izmantojusi tiešas iedarbības jēdzienu līdzīgam mērķim. Noteiktos ārpolitikas jautājumos, it īpaši izvērtējot Savienības tiesību aktu atbilstību PTO tiesību aktiem, tā ir atturējusies izmantot savu tiesas kontroles kompetenci, lai ņemtu vērā šīs organizācijas pusēm atstāto politisko rīcības brīvību. Skat., piemēram, spriedumu, 1972. gada 12. decembris, *International Fruit Company* u.c. (21/72 līdz 24/72, EU:C:1972:115, 18. un 27. punkts); skat. arī manus secinājumus lietā *EUIPO*/*The KaiKai Company Jaeger Wichmann* (C-382/21 P, EU:C:2023:576, jo sevišķi 59.– 64. punkts).

114. Proti, ņemot vērā varas dalīšanas principu (ko Savienībā dēvē par institucionālā līdzsvara principu), kas ir būtiska tiesiskuma un demokrātijas principa daļa [76], tiesu prerogatīva nav aizstāt kompetento politisko iestāžu izdarīto politisko izvēli.

115. Tomēr tas attiecas ne tikai uz KĀDP, bet arī uz jebkuru Savienības tiesību jomu. Savienības tiesām nav jāaizstāj politiskā izvēle, ko izdarījušas Savienības iestādes, kurām Līgumos ir piešķirtas lēmumu pieņemšanas pilnvaras. Tomēr konstitucionālās demokrātijās politikas izvēles iespējas nav neierobežotas. Savienībā, kuras pamatā ir tiesiskums, Līgumu autoru nodoms nevarēja būt pieļaut pamattiesību pārkāpumus KĀDP jomā. Tā kā pamattiesību pārkāpums nevar būt politiska izvēle, Savienības tiesām ir jābūt iespējai kontrolēt, vai šī robeža nav pārkāpta [77]. Tikai tādā veidā tās var izpildīt savu uzdevumu, lai Līgumu interpretācijā un piemērošanā tiktu ievērotas tiesības.

116. Tas ļauj secināt, ka LES 24. panta 1. punkts un LESD 275. pants nevar izslēgt Savienības tiesu kompetenci pārskatīt jebkuru KĀDP pasākumu, tostarp politisku vai stratēģisku, lai nodrošinātu tā atbilstību pamattiesībām.

117. Es atzīstu, ka pamattiesību ievērošanu var nodrošināt dažādos veidos, un šajā jomā var pastāvēt brīvība attiecībā uz politikas izvēli. Lielāko daļu Hartā garantēto tiesību var ierobežot, ja šāds ierobežojums atbilst citam leģitīmam mērķim un sasniedz to samērīgā veidā [78]. Tā, piemēram, tiesības uz personas datu aizsardzību (saskaņā ar Hartas 8. pantu) var ierobežot, lai apkarotu starptautisko terorismu, vai tiesības uz īpašumu (saskaņā ar Hartas 17. pantu) var ierobežot, lai veicinātu pret trešo valsti ieviesto sankciju efektivitāti. Pamatojuma, kā arī konkrētu tiesību ierobežošanas pasākumu piemērotības un nepieciešamības izvērtējums var atšķirties. Šajā ziņā ir pamatoti, ka Savienības tiesas ciena politisko izvēli sarežģītos starptautiskās politikas jautājumos. Šķiet, ka Tiesa ir jutīga pret šāda veida apsvērumiem, kā to apliecina tās judikatūra [79]. Tomēr, pat ja var diskutēt par atbilstošu pārbaudes līmeni, Savienības tiesas nevar izslēgt no to konstitucionālās lomas nodrošināt pamattiesību aizsardzību, ja to pieprasa privātpersonas.

118. Es varu piekrist tam, ka ir noteiktas stratēģiskas izvēles, kurās Savienības tiesas patiešām nevar iejaukties. Piemēram, manuprāt, Savienības tiesas nevar izvērtēt, vai Savienībai vajadzētu izvietot misiju noteiktā pasaules daļā. Tā tas ir pat tad, ja šādas misijas izveide var uzlabot cilvēktiesību stāvokli šajā reģionā. Tomēr pēc tam, kad ir pieņemts politisks lēmums par iesaistīšanos konkrētā valstī vai konfliktā, Savienības tiesām ir jāspēj kontrolēt, vai tas ir izstrādāts un īstenots tā, lai nesamērīgi neskartu cilvēktiesības.

119. Attiecībā uz dažiem lēmumiem šajā ziņā ir nepieciešams vairāk cienīt Padomes vai citas atbildīgās iestādes norādītos iemeslus. Piemēram, finansējuma pieejamība konkrētai misijai patiešām varētu ietekmēt to personu tiesības, kuru ģimenes locekļu pazušanas gadījumi nav sekmīgi izmeklēti. Tomēr Savienības tiesām ir jāņem vērā argumenti par Savienības, kurai ir misijas visā pasaulē, vispārējo finansiālo un personāla kapacitāti, un tās nevar lemt par to, kā vislabāk sadalīt šos resursus. Tomēr tas pilnībā neizslēdz Savienības tiesu kompetenci. Drīzāk vajadzība pēc cieņas un pārbaudes līmenis ir jautājumi, kas rodas pēc jurisdikcijas noteikšanas.

[76] Par saikni starp institucionālo līdzsvaru un demokrātijas principu skat. spriedumu, 2017. gada 6. septembris, Slovākija un Ungārija/Padome (C-643/15 un C-647/15, EU:C:2017:631, 160. punkts).

[77] Ir vērts vēlreiz atsaukties uz spriedumu *Ledra Advertising*, kurā Tiesa uzskatīja, ka tā var izskatīt prasību par zaudējumu atlīdzību pat saistībā ar Komisijas iesaistīšanos tāda akta pieņemšanā, kas neietilpst Savienības tiesiskajā regulējumā (skat. šo secinājumu 87.–89. punktu). Tikai šādā veidā Tiesa var kontrolēt, vai Komisija nav pārkāpusi "sarkano līniju", kas noteikta pamattiesībās.

[78] Šajā ziņā skat. Hartas 52. panta 1. punktu.

[79] Skat. piemēram spriedumu, 2013. gada 28. novembris, Padome/*Manufacturing Support & Procurement Kala Naft* (C-348/12 P, EU:C:2013:776, 120.–126. punkts), un spriedumu *Rosneft*, 146.–150. punkts.

120. Tāpēc es nevaru piekrist Padomei, ka šajā lietā Savienības tiesas varētu izvērtēt tikai to, vai *Eulex Kosovo*, veicot izmeklēšanu, ievēroja pamattiesības, bet Savienības tiesām nebūtu kompetences pārbaudīt likumību attiecībā uz Padomes lēmumiem par *Eulex Kosovo* izpildu mandāta pakāpenisku izbeigšanu vai pietiekamu resursu piešķiršanu tai, jo ir runa par politiskiem un stratēģiskiem lēmumiem, kurus nevar pārbaudīt tiesā. Ja ar šīm politiskajām vai stratēģiskajām izvēlēm varētu pārkāpt pamattiesības, Savienības tiesām ir jābūt iespējai izskatīt šādu privātpersonas sūdzību, lai gan tās, visticamāk, ņems vērā Padomes sniegtos iemeslus, izvērtējot, vai ar šīm izvēlēm tiek pārkāptas pamattiesības.

4. Kas ir izslēgts no Savienības tiesu kompetences KĀDP jomā?

121. Jurisdikcijas ierobežojums nevar būt tik plašs, lai izslēgtu KĀDP pasākumu atbilstības pamattiesībām pārbaudi. Kāda tad ir šā kompetences ierobežojuma piemērošanas joma?

122. Kompetences ierobežojums, manuprāt, attiecas uz diviem jautājumiem. Pirmkārt, Savienības tiesas nevar pārbaudīt KĀDP aktu atbilstību Līgumu noteikumiem KĀDP jomā[80]. Otrkārt, Savienības tiesas nevar interpretēt ne šos primāros KĀDP noteikumus, ne arī uz šo noteikumu pamata pieņemtos KĀDP aktus. Protams, Savienības tiesas, veicot KĀDP aktu likumības pārbaudi no pamattiesību viedokļa, nevar pilnībā izvairīties no KĀDP noteikumu interpretācijas, jo tas ir priekšnoteikums, lai novērtētu to atbilstību šīm tiesībām[81]. Taču šajā ziņā Savienības tiesām ir jāņem vērā konkrētas politiskās izvēles nozīmes skaidrojums, ko piedāvā tās autors, un jāizvērtē, vai šādi saprastā izvēle nepārkāpj Hartā atļauto robežu.

123. Tomēr, kamēr KĀDP pasākumā izdarītā politikas izvēle nepārsniedz Savienības konstitucionālajā regulējumā noteiktās robežas, Savienības tiesu iesaistīšanās ir izslēgta. Ja KĀDP noteikumu var interpretēt trīs iespējamos veidos (A, B un C) un neviens no tiem nav pretrunā pamattiesībām, Savienības Tiesa nevar izvēlēties starp A, B un C. Tas savukārt nozīmē, ka KĀDP jomā trūkst citas svarīgas lomas, kas Tiesai ir saskaņā ar Līgumiem, proti, nodrošināt Savienības tiesību vienveidīgu interpretāciju un piemērošanu. Lai nodrošinātu vienveidību, Tiesai ir jāpiešķir pilnvaras izdarīt izvēli starp dažādām iespējamām noteikuma interpretācijām. To izslēdzot, ir jāpieņem, ka Līgumu autori ir akceptējuši atšķirības, kādas varētu rasties, praksē īstenojot KĀDP pasākumus dažādās dalībvalstīs. *Neves 77 Solutions* lieta, kurā šodien arī tiek nolasīti mani secinājumi, ir šādas situācijas piemērs.

124. Rezumējot – Savienības iestādēm un struktūrām vienmēr ir saistošas pamattiesības, un izvēle pārkāpt šīs tiesības nav pieejama politiska vai stratēģiska izvēle, tostarp KĀDP jomā. Ja kompetences ierobežojuma mērķis attiecībā uz KĀDP ir liegt Savienības tiesām iejaukties politisku un stratēģisku lēmumu pieņemšanā KĀDP jomā, tad šāds mērķis neprasa izslēgt kompetenci izskatīt iespējamos pamattiesību pārkāpumus. Politiskiem un stratēģiskiem lēmumiem ir noteikti ierobežojumi, jo ar tie nekad nevar būt pretrunā pamattiesībām. Tāpēc LES 24. panta 1. punkts un LESD 275. pants ir jāinterpretē tādējādi, ka tie neliedz Savienības tiesām pārbaudīt šādas konstitucionālas robežas, izskatot prasības par zaudējumu atlīdzību, ko iesniegušas privātpersonas par iespējamiem pamattiesību pārkāpumiem KĀDP pasākumu dēļ.

[80] Šajā ziņā skat. ģenerāladvokāta M. Vatelē secinājumus lietā *Rosneft* (C-72/15, EU:C:2016:381, 46. punkts), kuros viņš uzskatīja, ka atsauce uz "šiem noteikumiem" LES 24. panta 1. punktā izslēdz tikai Tiesas pilnvaras pārskatīt KĀDP tiesību aktus saistībā ar LES V sadaļas II nodaļas noteikumiem, nevis saistībā ar citām LES vai LESD tiesību normām.

[81] Šajā ziņā es nepiekrītu ģenerāladvokāta M. Vatelē secinājumos lietā *Rosneft* (C-72/15, EU:C:2016:381, 75. punkts) paustajai nostājai, saskaņā ar kuru interpretācija ir šaurāks uzdevums nekā likumības pārbaude. Protams, ir neizbēgami, ka Tiesa saprot (un tādējādi interpretē) noteikumus, kuru likumību tā izvērtē. Tomēr, lai nodrošinātu šādu noteikumu vienveidīgu piemērošanu, var būt nepieciešama interpretācija ārpus likumības pārbaudes. Interpretācija, manuprāt, ir plašāka kompetence, jo tā ļauj Tiesai izvēlēties starp viena un tā paša noteikuma dažādām iespējamām nozīmēm.

5. Par LESD 275. panta otro daļu

125. LES 24. panta 1. punkts un LESD 275. pants bieži tiek raksturoti kā "carve-out" klauzulas, jo tie izslēdz daļu no Savienības tiesu vispārējās kompetences saskaņā ar LES 19. pantu. Savukārt LESD 275. panta otrā daļa tiek dēvēta par "claw-back" klauzulu, jo ar to izslēgtā norma tiek atkal iekļauta Savienības tiesu jurisdikcijā [82].

126. Ja šādi saprot LESD 275. panta pirmās un otrās daļas saistību, loģiski izriet, ka "claw-back" klauzula ir piemērojama tikai tad, ja "carve-out" klauzulas izslēdz Savienības tiesu kompetenci konkrētajā situācijā. Es secināju, ka tiesas kontroli pār iespējamiem pamattiesību pārkāpumiem nevar "izgriezt" no Savienību tiesu vispārējās kompetences pat tad, ja pārbaudāmais akts ir KĀDP pasākums. Tāpēc LESD 275. panta otrajā daļā ietvertajai "claw-back" klauzulai nav nozīmes, lai noteiktu jurisdikciju saistībā ar prasībām par zaudējumu atlīdzību, kas pamatotas ar iespējamiem pamattiesību pārkāpumiem.

127. Tomēr, manuprāt, LESD 275. panta otrā daļa nav jāinterpretē kā "claw-back" klauzula, kas atjauno Savienības tiesu "normālo" kompetences stāvokli uzskaitītajās situācijās. Tā vietā es uzskatu, ka LESD 275. panta otrā daļa ir jāinterpretē kā noteikums, kas palīdz interpretēt kompetences ierobežojuma piemērošanas jomu saskaņā ar LES 24. panta 1. punktu un LESD 275. pantu.

128. Kā jau norādīts [83], LES 24. panta 1. punkta un LESD 275. panta pirmās daļas formulējums nav identisks. LES 24. panta 1. punkts izslēdz Savienības tiesu kompetenci attiecībā uz "*šiem noteikumiem*", atsaucoties uz noteikumiem, kas minēti LES 24. panta 1. punkta iepriekšējos teikumos. Šajos noteikumos ir paredzēts, ka, pieņemot KĀDP pasākumus, Padome principā rīkojas vienprātīgi, ka KĀDP nav paredzēti leģislatīvi akti, ka KĀDP īsteno vai nu Savienība, vai dalībvalstis, un ka Parlamentam un Komisijai ir īpaša loma KĀDP. Tomēr LES 24. panta 1. punktā ir noteikts, ka Savienības tiesām ir jāspēj pārraudzīt atbilstību LES 40. pantam un tās var izskatīt dažu KĀDP lēmumu likumību. Šajā ziņā LES 24. panta 1. punktā ir atsauce uz LESD 275. panta otro daļu.

129. LESD 275. panta pirmajā daļā ir atkārtots Savienības tiesu kompetences ierobežojums, kas jau ir noteikts LES 24. panta 1. punktā, bet ir piebilsts, ka šis ierobežojums attiecas ne tikai uz "*šiem noteikumiem*", t. i., LES V sadaļas II nodaļu, bet arī uz tiesību aktiem, kas pieņemti saistībā ar noteikumiem par KĀDP. Šis ierobežojums, kā atzīts judikatūrā, ir šaurs. Šajā ziņā LESD 275. panta otrajā daļā ir paskaidrots, ko nevar "izgriezt". Atšķirībā no LESD 275. panta pirmās daļas tā otrā daļa ir jāinterpretē plaši, jo tajā ir sniegta (šaura) "carve-out" piemērošanas jomas interpretācija.

130. Atsauce uz LES 40. pantu LESD 275. panta otrajā daļā liek domāt, ka Tiesai ir jāsaglabā kompetence attiecībā uz Līgumos paredzēto institucionālo līdzsvaru. Šajā kategorijā ietilpst strīdi, kas attiecas uz piemērotu juridisko pamatu konkrēta pasākuma pieņemšanai, un to pamatā parasti ir atšķirības pilnvarās, kas Savienības iestādēm piešķirtas ar šiem dažādajiem juridiskajiem pamatiem. Šādu strīdu piemēri ir iepriekš minētās Maurīcijas un Tanzānijas lietas [84].

[82] Skat. ģenerāladvokāta M. Vatelē secinājumus lietā *Rosneft* (C-72/15, EU:C:2016:381, it īpaši 39.–76. punkts).

[83] Skat. ģenerāladvokāta M. Vatelē secinājumus lietā *Rosneft* (C-72/15, EU:C:2016:381, 42. punkts).

[84] Skat. šo secinājumu 67. un 68. punktu un 48. zemsvītras piezīmi.

131. Atsauce uz prasībām atcelt tiesību aktu attiecībā uz ierobežojošiem pasākumiem pret fiziskām un juridiskām personām šķiet samērā šaura. Tomēr to var saprast plašākā nozīmē, proti, kā prasību, ka nevar sašaurināt Savienības tiesu kompetenci attiecībā uz tādu KĀDP pasākumu likumības pārbaudi, kas ierobežo privātpersonu tiesības.

132. Vienkāršots, bet, manuprāt, ticams izskaidrojums, kādēļ tika iekļautas tikai prasības atcelt tiesību aktus, ko privātpersonas iesniegušas pret ierobežojošiem pasākumiem, ir tāds, ka Lisabonas līguma pieņemšanas laikā, ņemot vērā *Kadi* judikatūru, iespējamie privātpersonu tiesību pārkāpumi, ko rada ierobežojoši pasākumi, bija acīmredzams piemērs [85]. Tomēr, ņemot vērā LES 24. panta 1. punktu, kas vispārīgāk attiecas uz konkrētu pasākumu pārskatīšanu tiesā, LESD 275. panta otro daļu var interpretēt tādējādi, ka ar to tiek nodrošināts, ka netiek sašaurināta visu to KĀDP pasākumu pārskatīšana tiesā, kuri ierobežo personu tiesības.

133. Ja abu LESD 275. panta daļu savstarpējā saistība tiek saprasta tā, ka otrajā daļā ir sniegta informācija par pirmās daļas interpretāciju, jurisdikcijas ierobežojuma "sarkanā līnija" ir konstitucionālā loma, kas ar Līgumiem ir piešķirta Savienības tiesām. Tā attiecas, pirmkārt, uz Līgumos noteiktās institucionālās struktūras aizsardzību un, otrkārt, uz privātpersonu tiesību aizsardzību.

6. Par valsts tiesu iespējamo lomu

134. Ir skaidrs, ka KĀDP pasākumiem nevajadzētu būt pretrunā privātpersonu pamattiesībām. Tāpat ir skaidrs, ka ir jābūt pieejamai tiesas kontrolei attiecībā uz iespējamiem pamattiesību pārkāpumiem. Tomēr varētu apgalvot, ka šādas lietas nav jāizskata Savienības tiesās, bet tās var nodot valstu tiesu jurisdikcijā [86].

135. Saskaņā ar LESD 274. pantu strīdi, kuros viena puse ir Savienība, uz šā pamata nav izslēgti no valsts tiesu kompetences. Ja LES 24. panta 1. punktu un LESD 275. pantu interpretē tādējādi, ka tie izslēdz Savienības tiesu kompetenci attiecībā uz prasībām par zaudējumu atlīdzību, kuru pamatā ir KĀDP pasākumu iespējami izraisīti pamattiesību pārkāpumi, šādas prasības joprojām varētu izskatīt valstu tiesas, pat ja tās ir vērstas pret Savienības iestādēm un struktūrām.

136. Vai šāds risinājums atbilst efektīvas tiesību aizsardzības tiesā prasībām? Ģenerāladvokāte J. Kokote Atzinumā 2/13 [87] uzskatīja, ka atbilst. Viņas analīze tomēr sākās ar nostāju, ka Savienības tiesu kompetences ierobežojums LES 24. panta 1. punktā un LESD 275. panta pirmajā daļā ir norma, nevis izņēmums [88], un šo nostāju Tiesa vēlāk savā judikatūrā ir aizstājusi.

137. Manuprāt, un to skaidri pierāda šī lieta, ir apšaubāms, vai valstu tiesas spētu nodrošināt efektīvu tiesību aizsardzību tiesā privātpersonām visās situācijās, kad Savienības iestādes un struktūras varētu pārkāpt viņu tiesības, veicot KĀDP pasākumus. Kā norādīja Čehijas valdība un

[85] Šajā ziņā skat. šā secinājumu 52. zemsvītras piezīmē minēto *Cremona* (687. lpp.), kas uzskatīja, ka LESD 275. panta otrajā daļā ietvertā atsauce uz prasību atcelt tiesību aktu "atspoguļo *Kadi* judikatūru par nepieciešamību nodrošināt efektīvu tiesību aizsardzību tiesā, ja pret privātpersonām tiek noteikti ierobežojoši pasākumi".

[86] Tāds bija ģenerāladvokātes J. Kokotes viedoklis Atzinumā 2/13 (Savienības pievienošanās ECPAK), EU:C:2014:2475, 95. un 96. punkts. Šajās apelācijas sūdzībās Francijas valdība pauž līdzīgu nostāju.

[87] Skat. ģenerāladvokātes J. Kokotes viedokli Atzinumā 2/13 (Savienības pievienošanās ECPAK), EU:C:2014:2475, 82.–103. punkts.

[88] Skat. ģenerāladvokātes J. Kokotes viedokli Atzinumā 2/13 (Savienības pievienošanās ECPAK), EU:C:2014:2475, it īpaši 84. un 89. punkts. Jāpiebilst, ka secinājumos lietā *H* (EU:C:2016:212, 89.–104. punkts) ģenerāladvokāts N. Vāls uzskatīja, ka minētā kompetence ir valsts tiesām, bet viņa veiktā analīze bija balstīta uz apstākli, ka, izņemot Līgumos tieši paredzētus īpašus izņēmumus, ir vispārīgi noteikts, ka Savienības tiesām nav jurisdikcijas KĀDP jomā (it īpaši skat. 53., 66. un 71. punktu); viņš arī atzina, ka apsvērumiem, kas balstīti uz tiesiskumu, nav nozīmes šādās tiesvedībās (skat. 49. punktu).

Luksemburgas valdība, attiecībā uz šādām prasībām pastāv daudz praktisku šķēršļu piekļuvei valstu tiesām. Piemēram, var jautāt, kura tiesa un kurā dalībvalstī būtu jāizskata prasība, kas vērsta pret pasākumiem, kurus veikusi trešā valstī izveidota Savienības misija? KS un KD mēģināja iesniegt prasību Apvienotās Karalistes tiesās (laikā pirms Brexit). Kā jau iepriekš paskaidroju, valsts tiesa uzskatīja, ka šī prasība nav tās kompetencē. Tomēr šādu valsts tiesas atteikšanos no jurisdikcijas varētu pārvarēt, ja Tiesa pieņemtu stingru nostāju, ka tai nav kompetences.

138. Tas joprojām neatrisina jautājumu par to, kurai valsts tiesai būtu jāizskata lieta. Francijas valdība ierosināja, ka tā varētu būt tās dalībvalsts tiesa, kas ir Padomes prezidentvalsts. Taču nav īpaša pamatojuma, kāpēc šīs dalībvalsts tiesa būtu vispiemērotākā izskatīt lietu par iespējamo pamattiesību pārkāpumu, ko izdarījusi Savienības misija. Vēl viena iespēja ir tāda, ka prasību varētu iesniegt jebkuras dalībvalsts tiesā. Šāds risinājums varētu izraisīt izdevīgākās tiesas izvēli, jo prasītāji meklētu dalībvalsti ar visizdevīgākajiem procesuālajiem noteikumiem, kas reglamentē prasības par zaudējumu atlīdzību.

139. Tā kā valstu tiesām nebūtu iespējas iesniegt Tiesai prejudiciālus jautājumus, Hartas tiesību interpretācija, piemērojot tās KĀDP pasākumiem, varētu būt atšķirīga. Šādas atšķirības galu galā novērstu Eiropas Cilvēktiesību tiesa (turpmāk tekstā – "ECT"), kurā privātpersonas varētu nolemt vērsties, uzskatot, ka viņu cilvēktiesības nav pienācīgi aizsargātas.

140. Saskaroties ar šādām praktiskām problēmām saistībā ar kompetentās valsts tiesas izvēli, Francijas valdība ierosināja izveidot jaunu kopēju tiesu, kas izskatītu lietas par pamattiesību pārkāpumiem KĀDP pasākumu dēļ. Lai gan dalībvalstis to var darīt, man rodas jautājums, kāpēc tās būtu gatavas nodot kompetenci citai pārnacionālai tiesai, ja tās nevēlētos atzīt šādu jurisdikciju Savienības tiesām.

141. Visbeidzot, atgādinot šo lietu, tajā tiek jautāts, vai Savienības tiesas var izskatīt prasības, kas pamatotas ar Savienības ārpuslīgumisko atbildību par zaudējumiem, ko, iespējams, radījuši KĀDP pasākumi.

142. Tiesa jau ir atzinusi, ka Savienības tiesām ir ekskluzīva kompetence izskatīt prasības par zaudējumu atlīdzību, kuru pamatā ir Savienības ārpuslīgumiskā atbildība [89]. Šādas darbības atšķir Savienību no starptautiskām organizācijām, kam parasti ir plaša imunitāte attiecībā uz prasībām par zaudējumu atlīdzību tiesā [90]. Proti, kā atzīmēts doktrīnā [91], Līgumu autori bija vienojušies, ka Savienībai nevajadzētu izmantot imunitāti attiecībā uz tās ārpuslīgumisko atbildību, tomēr lēmumi nebūtu jāpieņem valstu tiesām.

143. Tapēc Līgumos ir paredzēts, ka prasības par zaudējumu atlīdzību ir vienīgi Savienības tiesu kompetencē. Valstu tiesas nevar lemt par ārpuslīgumisko atbildību par iespējamiem zaudējumiem, ko radījušas Savienības iestādes un struktūras jebkurā sfērā, kas ietilpst Savienības tiesību aktu piemērošanas jomā.

[89] Skat., piemēram, spriedumus, 2013. gada 18. aprīlis, Komisija/*Systran* un *Systran Luxembourg* (C-103/11 P, EU:C:2013:245, 60. punkts), un 2021. gada 15. jūlijs, OH (Imunitāte pret tiesvedību) (C-758/19, EU:C:2021:603, 22. punkts).

[90] Skat., piemēram, Gutman, K., "Action for damages: Court of Justice of the European Union (CJEU)", no: Ruiz Fabri, H. (red.), *Max Planck Encyclopedia of International Procedural Law*, Oxford University Press, Oksforda, 2019, 4. punkts.

[91] Šajā ziņā skat. Schermers, H.G. and Waelbroeck, D.F., *Judicial protection in the European Union*, 6. izdevums, Kluwer Law International, Hāga/Londona/Ņujorka, 2001, 1047. punkts.

144. Turklāt prasības par zaudējumu atlīdzību, ja tās tiktu atstātas valstu tiesu ziņā, balstītos uz attiecīgās valsts ārpuslīgumiskās atbildības tiesību aktiem, un atkarībā no piemērojamajiem valsts noteikumiem iznākums būtu atšķirīgs. Tāpēc valstu tiesas nevar novērst šo nepilnību un nodrošināt tāda paša veida tiesiskās aizsardzības līdzekļus kā Savienības tiesas.

D. Iespējamā ietekme uz Savienības pievienošanos ECPAK

145. Kā jau paskaidrots, šī lieta ir jāskata plašākā kontekstā saistībā ar sarunām par Savienības pievienošanos ECPAK. Jāatgādina, ka saskaņā ar LES 6. panta 2. punktu šāda pievienošanās ir Savienības pienākums, nevis izvēle.

146. Tomēr pievienošanās ECPAK process, kā par to liecina Atzinums 2/13, ir iespējams tikai tad, ja tajā tiek ievērotas Savienības tiesiskās kārtības īpatnības un netiek ietekmēta Savienības kompetence saskaņā ar Līgumiem.

147. Ja Tiesa pieņems ierosināto interpretāciju, saskaņā ar kuru LES 24. panta 1. punkts un LESD 275. pants ir jāinterpretē tādējādi, ka tie neizslēdz Savienības tiesu kompetenci izskatīt prasības par KĀDP pasākumu radīto zaudējumu atlīdzību saistībā ar iespējamiem pamattiesību pārkāpumiem, ko tas nozīmētu turpmākai Eiropas Savienības dalībai ECPAK?

148. Pirmkārt, tas palīdzētu skaidrāk noteikt Savienības tiesu kompetences ierobežojumu KĀDP jomā, kas ir jautājums, kuru Tiesa Atzinumā 2/13 atstāja atklātu.

149. Otrkārt, tādā veidā tiktu precizēts, ka ikreiz, kad KĀDP pasākums tiek apstrīdēts kāda no iemesliem dēļ, ko var izskatīt arī ECT, proti, iespējamā pamattiesību pārkāpuma dēļ, Savienības tiesu kompetence nav ierobežota ar Līgumu "carve-out" klauzulām.

150. No Savienības tiesiskās kārtības viedokļa ierosinātā interpretācija atbilstu konstitucionālajai prasībai aizsargāt tās autonomiju. Tas novērstu situāciju, kad par iespējamām atšķirībām starp valstu tiesām jautājumā par to, vai ar KĀDP pasākumiem tiek pārkāptas pamattiesības, lemj tiesa, kas neietilpst Savienības tiesiskajā kārtībā. Pirms ECT varētu izskatīt lietu par iespējamu cilvēktiesību pārkāpumu, par to vispirms būtu jālemj Savienības tiesām. Lielākā daļa dalībvalstu, kas iestājās šajā lietā, piekrita Čehijas valdības sniegtajam spilgtajam aprakstam, ka "katram vilcienam, kas var nokļūt Strasbūrā, vispirms jāapstājas Luksemburgā". Piedāvātā interpretācija paredz šādu Luksemburgas pieturu.

151. No ECPAK izveidotās sistēmas viedokļa ierosinātā interpretācija nozīmētu, ka, pirms ECT celtā prasība ir pieņemama, ir jāizsmeļ Savienības tiesās pieejamie tiesiskās aizsardzības līdzekļi.

152. Vai tas būtiski palielinātu Savienības tiesu noslodzi?

153. Es neuzskatu, ka šādas bažas ir pamatotas. Ja privātpersona uzskata, ka ir pārkāptas tās pamattiesības, piekļuvei Savienības tiesām patiešām jābūt nodrošinātai. Savienības tiesiskās kārtības interesēs ir, lai šādas situācijas tiktu atklātas un novērstas.

IV. Kopsavilkums un sekas

154. Rezumējot es uzskatu, ka LES 24. panta 1. punkts un LESD 275. pants ir jāinterpretē tādējādi, ka tie neierobežo Savienības tiesu kompetenci izskatīt privātpersonu celtu prasību par zaudējumu atlīdzību, pamatojoties uz iespējamu pamattiesību pārkāpumu, kurš izdarīts ar jebkāda veida KĀDP pasākumiem.

155. Šāda interpretācija izriet no Savienības tiesiskās kārtības konstitucionālajiem principiem, galvenokārt no tiesiskuma, kas ietver tiesības uz efektīvu tiesību aizsardzību tiesā, un no principa, kas paredz pamattiesību ievērošanu visās Savienības politikās. No šiem principiem izrietošo Savienības tiesu konstitucionālo lomu var ierobežot tikai izņēmuma kārtā. Tāpēc LES 24. panta 1. punkts un LESD 275. panta pirmā daļā ir jāinterpretē šauri. Šāda interpretācija, pat ja tā ir šaura, nevar būt pretrunā Līgumos ietvertā jurisdikcijas ierobežojuma mērķim. Ja šis mērķis ir aizsargāt politiskās izvēles KĀDP jomā no Savienības tiesu iejaukšanās, šāds mērķis nevar attaisnot interpretāciju, kas šajā jurisdikcijas ierobežojumā ietver prasības par zaudējumu atlīdzību, kas radušies saistībā ar iespējamiem pamattiesību pārkāpumiem. Tas tā ir tāpēc, ka pamattiesību pārkāpums Savienībā nevar būt politiska izvēle, un Savienības tiesām ir jābūt kompetentām nodrošināt, ka KĀDP lēmumi nepārkāpj "sarkanās līnijas", ko nosaka pamattiesības.

156. No tā izriet, ka es ierosinu Tiesai apmierināt KS un KD, kā arī Komisijas iesniegtās apelācijas sūdzības par to, ka Vispārējā tiesa ir kļūdaini interpretējusi LES 24. panta 1. punktu un LESD 275. pantu. Tāpēc Vispārējā tiesa ir pieļāvusi tiesību kļūdu, atzīstot, ka tai nav kompetences izskatīt KS un KD celto prasību par zaudējumu atlīdzību.

157. Tāpēc pārsūdzētais rīkojums ir jāatceļ.

158. Es neuzskatu, ka tiesvedības stadija ļauj Tiesai lemt par prasības pieņemamību un būtību. Vispārējā tiesa šos jautājumus nav analizējusi, kā arī tie Tiesā netika apspriesti. Tādējādi lieta ir jānodod atpakaļ Vispārējai tiesai, atliekot lēmuma par tiesāšanās izdevumiem pieņemšanu.

V. Secinājumi

159. Ņemot vērā iepriekš minēto, ierosinu Tiesai:

– atcelt Vispārējās tiesas 2021. gada 10. novembra rīkojumu lietā KS un KD/Padome u.c. (T-771/20, nav publicēts, EU:T:2021:798);

– nodot lietu atpakaļ Vispārējai tiesai sprieduma taisīšanai par prasības pieņemamību un būtību;

– lēmuma par tiesāšanās izdevumiem pieņemšanu atlikt.