Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
E. SHARPSTON
представено на 29 септември 2016 година [1]

Дело C-158/14

A
B
C
и
D
срещу
Minister van Buitenlandse Zaken

(Преюдициално запитване, отправено от Raad van State (Държавен съвет, Нидерландия)

„Член 267 ДФЕС — Член 263, четвърта алинея ДФЕС — Допустимост на жалба за отмяна и проверката на валидността на акт на Съюза по реда на преюдициалното производство — Регламент за изпълнение (ЕС) № 610/2010 — Обща позиция 2001/931/ОВППС — Регламент (ЕО) № 2580/2001 на Съвета — Рамково решение 2002/475/ПВР на Съвета — Определение на понятието за терористични актове — Основания за квалифициране на действията на недържавни въоръжени сили по време на въоръжен конфликт с немеждународен характер като терористични актове — Конвенции за противодействие на тероризма — Международно хуманитарно право“

1. Установено е, че A, B, C и D набират и прехвърлят средства за групата „Liberation Tigers of Tamil Eelam“ („Тигри за освобождение на Тамил Илам“, наричана по-нататък „LTTE“), която води гражданска война срещу правителството на Шри Ланка за създаване на независима държава на тамилите в североизточната част на Шри Ланка и която Европейският съюз от близо 10 години квалифицира като „терористична“.

2. Нидерландските органи установяват, че съгласно нидерландското законодателство за прилагане на резолюция на Съвета за сигурност на Организацията на обединените нации (наричан по-нататък „ССООН“) A, B, C и D са лица, които подлежат на ограничителни мерки за борба с тероризма. Вследствие на това средствата им са замразени и е забранено предоставянето на финансови услуги и на средства на или в полза на тези лица. С предприетите мерки нидерландските органи третират LTTE като терористична организация. Тази констатация взема предвид регламент за изпълнение на Съвета на Европейския съюз, с който LTTE е включена в списъка на групите, участващи в извършването на терористични актове, за които се прилагат ограничителни мерки. Пред нидерландските съдилища A, B, C и D оспорват валидността на въпросния регламент, с мотива че действията на LTTE не представляват терористични актове. По думите им LTTE е недържавна въоръжена група, която участва във въоръжен конфликт с немеждународен характер в Шри Ланка, и поради това действията ѝ не се подчиняват на европейските и международните правила за борба с

1 — Език на оригиналния текст: английски.

тероризма, а единствено на международното хуманитарно право. От това следвало, че Европейският съюз неправилно разглежда нападенията и отвличанията, които LTTE извършва в периода 2005—2009 г., като „терористични актове“, което обосновава включването на LTTE в списъка на ЕС на образуванията, участващи в извършването на терористични актове.

3. Raad van State (Държавен съвет) отправя преюдициално запитване, с което по същество иска да се установи какво е определението за „терористични актове“, използвано при приемането на регламента за изпълнение на Съвета, и дали възможни несъответствия между това определение в правото на Съюза и в международното право (по-специално международното право в областта на борбата срещу тероризма и международното хуманитарно право) може да се отразят на валидността на въпросния регламент за изпълнение. Запитващата юрисдикция иска да се установи също дали A, B, C и D могат да се позоват на невалидността на този регламент за изпълнение в главното производство, след като с влизането в сила на Договора от Лисабон частноправните субекти вече разполагат с по-широк пряк достъп до съдилищата на Съюза.

Международното право

Международното хуманитарно право

4. Международното хуманитарно право урежда провеждането на военните действия по време на въоръжени конфликти с международен и с немеждународен характер. То цели по-специално да предостави закрила на цивилните лица в зоната на конфликт, като ограничи последиците от войната върху хората и имуществото [2].

5. Значителна част от международното хуманитарно право се съдържа в четирите Женевски конвенции [3] и трите Допълнителни протокола към тях [4]. Един от основните принципи в конвенциите и допълнителните протоколи е разграничението между цивилното население и войниците, между цивилните обекти и военните цели. Те установяват основни права на военнопленниците (цивилни и военни), закрила за ранените и болните, закрила за и правата на цивилните (лицата, които не са войници) във и около зона на въоръжен конфликт. Европейският съюз не е страна по нито една от тези конвенции, нито по допълнителните протоколи към тях. Всички държави членки обаче са страни по тях.

6. Общият за всички Женевски конвенции член 2 („Прилагане на Конвенцията(ите)“) предвижда по-специално:

„В допълнение към разпоредбите на Конвенцията, които се прилагат в мирно време, тази Конвенция се прилага в случай на обявена война или на какъвто и да е друг въоръжен конфликт, който може да възникне между две или повече от Високодоговарящите страни, дори ако състоянието на война не е признато от някоя от тях.

2 — Решение от 30 януари 2014 г., Diakité (C-285/12, EU:C:2014:39, т. 23).

3 — Женевска конвенция от 12 август 1949 г. за подобряване участта на ранените и болните в действащите въоръжени сили, United Nations Treaties Series (Сборник с договори на ООН, наричан по-нататък „U.N.T.S.“), том 75, стр. 31 (наричана по-нататък „първата Женевска конвенция“); Женевска конвенция от 12 август 1949 г. за подобряване участта на ранените, болните и претърпелите корабокрушение от състава на морските въоръжени сили, U.N.T.S., том 75, стр. 85 (наричана по-нататък „втората Женевска конвенция“); Женевска конвенция от 12 август 1949 г. относно третирането на военнопленниците, U.N.T.S., том 75, стр. 135 (наричана по-нататък „третата Женевска конвенция“) и Женевска конвенция от 12 август 1949 г. относно закрила на цивилните лица във време на война, U.N.T.S., том 75, стр. 287 (наричана по-нататък „четвъртата Женевска конвенция“).

4 — Допълнителен протокол от 8 юни 1977 г. към Женевските конвенции от 12 август 1949 г. относно защитата на жертвите на международни въоръжени конфликти (Протокол I), U.N.T.S., том 1125, стр. 3 (наричан по-нататък „Протокол I“); Допълнителен протокол от 8 юни 1977 г. към Женевските конвенции от 12 август 1949 г. относно защитата на жертвите на въоръжени конфликти с немеждународен характер (Протокол II), U.N.T.S., том 1125, стр. 609 (наричан по-нататък „Протокол II“) и Допълнителен протокол от 8 декември 2005 г. към Женевските конвенции от 12 август 1949 г. относно приемането на допълнителна отличителна емблема (Протокол III), U.N.T.S., том 2404, стр. 261.

Конвенцията се прилага също така при всички случаи на окупация на част или на цялата територия на Високодоговаряща страна, дори ако тази окупация не среща никаква въоръжена съпротива.

[…]“.

7. От друга страна, съгласно общия за Женевските конвенции член 3 („Конфликти, които не са от международен характер“), който кодифицира правило на международното обичайно право [5]:

„В случай на въоръжен конфликт, който не е от международен характер, протичащ на територията на една от Високодоговарящите страни, всяка участваща в конфликта страна е задължена да прилага като минимум следните разпоредби:

1. Лица, които не участват пряко във военните действия, включително лица от състава на въоръжените сили, които са сложили оръжие, и тези, които са били извадени от строя поради болест, раняване, задържане в затвор или лагер или поради друга причина, при всички обстоятелства се третират хуманно, без каквато и да е дискриминация, основаваща се на раса, цвят на кожата, религия или вероизповедание, пол, произход или имотно състояние или друг подобен критерий. За тази цел следните деяния са и остават забранени по всяко време и навсякъде по отношение на посочените по-горе лица:

   а) насилието над живота и личността и по-специално убийството във всичките му форми, осакатяването, жестокото третиране и изтезанията;

   б) вземането на заложници;

[…]“.

8. Член 1 от Протокол I („Основни принципи и област на прилагане“), който се отнася до защитата на жертвите на международни въоръжени конфликти и също кодифицира международното обичайно право [6], гласи по-специално:

„[…]

3. Този Протокол, който допълва Женевските конвенции […], се прилага при ситуациите, посочени в [общия член 2].

4. Ситуациите, посочени в предходния параграф, включват въоръжени конфликти, при които народите водят борба срещу колониално господство и чуждестранна окупация и срещу расистки режими в упражняване на правото им на самоопределение, както е залегнало в Устава на Организацията на обединените нации и в Декларацията за принципите на международното право относно приятелските отношения и сътрудничеството между държавите в съответствие с Устава на Организацията на обединените нации“.

5 — Вж. например решение на Международния съд (наричан по-нататък „МС“), Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America), Merits, Judgment, I.C.J. Reports 1986, p. 14, 218 et 219; Международен комитет на Червения кръст (наричан по-нататък „МКЧК“), Updated Commentary on the First Geneva Convention (2016), достъпен на https://www.icrc.org (наричан по-нататък „коментарът на МКЧК от 2016 г.“), общ член 3, точка 155; и Legality of the Threat of Use of Nuclear Weapons, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1996, p. 226 („ICJ, Nuclear Weapons“), 78 et 79 (наричано по-нататък „становището на МС относно ядрените оръжия“).

6 — МС е постановил, че когато са приети, правилата в Протокол I просто отразяват съществуващото обичайно право: вж. становището на МС относно ядрените оръжия, точка 84.

9. Член 51, параграф 2 от Протокол I предвижда, че „[а]ктовете на насилие или заплахите от насилие, чиято основна цел е да разпространяват терор сред цивилното население, са забранени“.

10. Протокол II се отнася до защитата на жертвите на въоръжени конфликти, които не са международни по своя характер. МС все още не е взел отношение по въпроса дали този протокол кодифицира правилата на международното обичайно право.

11. Член 1 от Протокол II („Материална област на прилагане“) предвижда:

„1. Този Протокол, който доразвива и допълва [общия член 3], без да изменя съществуващите условия за неговото прилагане, се прилага спрямо всеки въоръжен конфликт, който не е обхванат от член 1 от [Протокол I] и протича на територията на някоя Високодоговаряща страна между нейните въоръжени сили и отцепнически въоръжени сили или други организирани въоръжени групи, които под отговорно командване осъществяват върху част от нейната територия такъв контрол, който им дава възможност да провеждат продължителни и съгласувани военни операции и да прилагат този Протокол.

2. Този Протокол не се прилага в ситуации на вътрешни размирици и вълнения, като бунтове или изолирани и спорадични актове на насилие и други действия от подобно естество, тъй като те не представляват въоръжени конфликти“.

12. В член 4 от Протокол II („Основни гаранции“) се посочва по-специално, че вземането за заложници на лица, които не участват пряко или са прекратили участието си във военните действия, и терористичните действия срещу тях са забранени „по всяко време и навсякъде“ [7].

13. Член 6 („Наказателно преследване“) определя минималните гаранции, приложими при преследването и наказването по съдебен път за престъпления, свързани с въоръжени конфликти с немеждународен характер. Той изисква от управляващите власти при приключване на военните действия да се стремят да предоставят възможно най-широка амнистия за лицата, участвали във въоръжения конфликт, както и за лишените от свобода по причини, свързани с въоръжения конфликт, независимо дали са интернирани, или задържани [8].

14. С член 13, параграф 2, второ изречение от Протокол II се забраняват „актовете на насилие или заплахите с насилие, чиято основна цел е да тероризират цивилното население“. Някои международни наказателни съдилища са приели, че това е правило на международното обичайно право, нарушаването на което поражда индивидуална наказателна отговорност [9].

7 — Член 4, параграф 1 във връзка с член 4, параграф 2, букви c) и d) от Протокол II.

8 — Член 6, параграф 5 от Протокол II.

9 — Вж. решение на апелативния състав на Международния наказателен трибунал за бивша Югославия от 30 ноември 2006 г., Prosecutor v. Stanislav Galić, IT-98/29-A, 86, 90 et 98 (същото заключение е направено и по отношение на член 51, параграф 2 от Протокол I); решение на Специалния съд за Сиера Леоне (втори състав) от 20 юни 2007 г., Prosecutor against Brima et al, SCSL-04-16-T, 662—666. Вж. също 2016 ICRC Commentary, общ член 3, точка 525.

Международното право в областта на борбата срещу тероризма и вземането на заложници

Резолюция 1373 (2001)

15. На 28 септември 2001 г., след нападенията, извършени в САЩ на 11 септември същата година, Съветът за сигурност на Организацията на обединените нации приема Резолюция 1373 (2001) (наричана по-нататък „Резолюция 1373 (2001)“)[10]. Съгласно точка 1 от нея всички държави:

„a) предотвратяват и препятстват финансирането на терористични действия;

b) считат за престъпление умишленото предоставяне или събиране, по какъвто и да е начин, пряко или косвено, на средства от техни граждани или на тяхна територия, с намерението тези средства да бъдат използвани или със знанието за това, че ще бъдат използвани с цел да се осъществяват терористични действия;

[…]

d) забраняват на своите граждани или на всяко лице или образувание, което се намира на тяхна територия, да предоставя парични средства, финансови активи или икономически ресурси или финансови, или други подобни услуги, пряко или косвено, в полза на лица, които извършват или направят опит да извършат или съдействат за извършването на терористични действия, в полза на образувания, притежавани или под контрола, пряко или косвено, на такива лица, и в полза на лица и образувания, действащи от името или под ръководството на такива лица […]“.

16. В точка 3, буква d) всички държави се призовават „възможно най-скоро да станат страни по съответните международни конвенции и протоколи, отнасящи се до тероризма, в това число и по Международната конвенция от 9 декември 1999 г. за борба срещу финансирането на тероризма“[11].

Многостранни и регионални конвенции за борба с тероризма

17. Страните не са постигнали (все още) съгласие относно цялостно, общоприложимо определение на понятието за терористичен акт[12].

18. Международната конвенция за борба с бомбения тероризъм (наричана по-нататък „Конвенцията относно бомбения тероризъм“) е подписана в Ню Йорк на 15 декември 1997 г.[13]. Всички държави членки са страни по тази конвенция, но самият Европейски съюз не е. В последното съображение от Конвенцията относно бомбения тероризъм се посочва, че действията на въоръжените сили на държавите се подчиняват на нормите на международното право извън рамките на тази конвенция и че изключването на определени деяния от сферата на прилагане на конвенцията „не освобождава от отговорност и не прави законни иначе незаконни деяния или не изключва привличане към отговорност на основание други закони“.

10 — S/RES/1373 (2001).

11 — Вж. точка 20 по-долу.

12 — Правят се опити за договаряне на проект на всеобхватна конвенция за борба с международния тероризъм в специалната комисия, създадена с Резолюция 51/210 на Общото събрание от 17 декември 1996 г. Напредъкът обаче е бавен, отчасти поради трудното постигане на съгласие относно определението за тероризъм и дали то следва да обхваща действията на въоръжените сили по време на въоръжен конфликт, които са предмет на международното хуманитарно право, както и на националноосвободителните движения. Вж. по-специално UN General Assembly Sixth Committee, Summary record of its meetings at the seventieth session, A/C.6/70/SR.1, 2, 3, 4, 5, 27 et 29.

13 — U.N.T.S., том 2149, стр. 256.

19. Член 19, параграф 2 предвижда, че „[д]ействията на въоръжени сили по време на въоръжен конфликт по смисъла, даден на тези понятия в международното хуманитарно право, които се регулират от това право, не се регулират от [Конвенцията относно бомбения тероризъм], а действията, предприети от въоръжените сили на една държава при упражняването на техните официални задължения, дотолкова, доколкото те се регулират от други правила на международното право, [също] не се регулират от [нея]“.

20. Международната конвенция за борба срещу финансирането на тероризма (наричана по-нататък „Конвенцията относно финансирането на тероризма“) е подписана в Ню Йорк на 9 декември 1999 г.[14]. Всички държави членки са страни по тази конвенция, но самият Европейски съюз не е. Член 2, параграф 1 от посочената конвенция предвижда:

„Всяко лице извършва престъпление по смисъла на тази конвенция, ако то по какъвто и да е начин, пряко или косвено, незаконно и умишлено предоставя средства или ги събира с намерението те да бъдат използвани или със съзнанието, че те ще бъдат използвани, изцяло или частично, за извършването на:

a) действие, което представлява престъпление, попадащо в обсега на и определено като такова в някой от договорите, изброени в приложението[[15]];

b) всяко друго действие, целящо да причини смъртта или нанесе тежки телесни повреди на цивилно лице или на всяко друго лице, което не взема активно участие във враждебни действия по време на въоръжен конфликт, когато смисълът на такова действие по своя характер и контекст се състои в това да се заплаши население или насилствено да се принуди правителство или международна организация да извърши или да се въздържи от извършването на някакво действие“.

21. Съгласно член 8, параграф 1 от Конвенцията относно финансирането на тероризма държавите — страни по нея, трябва да приемат в съответствие с вътрешното си право необходимите мерки, за да определят, открият, блокират и замразят средства, използвани или предназначени за извършването на престъпления, изложени в член 2, както и приходите, получени в резултат на такива престъпления, които подлежат на евентуална конфискация.

22. В член 21 се посочва, че „нищо в тази конвенция не накърнява други права, задължения и отговорности на държавите и лицата съгласно международното право, а именно целите на Устава на Организацията на обединените нации, международното хуманитарно право и други съответни конвенции“.

23. Международната конвенция за предотвратяването на актове на ядрен тероризъм (наричана по-нататък „Конвенцията относно ядрения тероризъм“) е приета в Ню Йорк на 13 април 2005 г.[16] Повечето държави членки са страни по тази конвенция, макар самият Европейски съюз да не е[17]. Член 4, параграф 2 от посочената конвенция предвижда, че действията на въоръжените сили по време на въоръжен конфликт, както тези термини се разбират в международното хуманитарно право, които са уредени от това право, не се уреждат с тази конвенция, както и че действията, предприемани от военните сили на дадена държава в изпълнение на официалните им функции, доколкото са уредени с други разпоредби на международното право, също не се уреждат с тази конвенция.

14 — U.N.T.S., том 2178, стр. 197.

15 — Този списък включва по-специално Международната конвенция за борба срещу вземането на заложници (вж. също т. 25 по-долу) (точка 4) и Международната конвенция за борба с бомбения тероризъм (точка 9).

16 — U.N.T.S., том 2445, стр. 89.

17 — Австрия, Белгия, Германия, Дания, Испания, Кипър, Латвия, Литва, Люксембург, Малта, Нидерландия, Обединеното кралство, Полша, Португалия, Румъния, Словакия, Словения, Унгария, Финландия, Франция, Хърватия, Чешката република и Швеция.

24. Сред регионалните конвенции е и неотдавнашната Конвенция на Съвета на Европа за предотвратяване на тероризма [18]. Европейският съюз е подписал тази конвенция, но все още не я е ратифицирал. Повечето държави членки, макар и не всички, също са я подписали или ратифицирали [19]. Член 26, параграф 5 от Конвенцията на Съвета на Европа за предотвратяване на тероризма предвижда:

„Действията на въоръжените сили по време на въоръжен конфликт, както тези термини се разбират в международното хуманитарно право, които са уредени от това право, не се уреждат с настоящата конвенция, също както и действията, предприемани от военните сили на дадена държава в изпълнение на официалните им функции, доколкото са уредени с други разпоредби на международното право, не се уреждат с настоящата конвенция“.

Международна конвенция за борба срещу вземането на заложници

25. Международната конвенция за борба срещу вземането на заложници (наричана по-нататък „Конвенцията относно заложниците“) е приета от Общото събрание на ООН на 17 декември 1979 г. [20]. В член 12 от нея се посочва, че „[д]околкото [Женевските конвенции и Допълнителните протоколи към тях] са приложими при конкретно действие на вземане на заложници и доколкото държавите — страни по [Конвенцията относно заложниците] са задължени по силата на тези конвенции наказателно да преследват или да екстрадират лице, което взема заложници, [Конвенцията относно заложниците] не се прилага при случай на вземане на заложници в условията на въоръжени конфликти в смисъла на [Женевските конвенции и Допълнителните протоколи към тях] […]“.

Правото на Съюза

Договор за функционирането на Европейския съюз

26. Член 263, четвърта алинея ДФЕС гласи, че „[в]сяко физическо или юридическо лице може да заведе иск, съгласно условията, предвидени в първа и втора алинея, срещу решенията, които са адресирани до него или които го засягат пряко и лично, както и срещу подзаконови актове, които го засягат пряко и които не включват мерки за изпълнение“. В първата алинея се уточняват видовете актове, върху които Съдът осъществява контрол. Сред тях са и актовете на Съвета. Във втората алинея се определят основанията за произнасяне на Съда. Съгласно шеста алинея исковете трябва да бъдат заведени „[…] в срок от два месеца, считано, в зависимост от случая, от публикуването на акта, от неговото съобщаване на ищеца, или, при липса на уведомяване, от деня, в който той е узнал за него“.

Харта на основните права на Европейския съюз

27. В член 47, първа алинея от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“ [21]) се посочва, че „[в]секи, чи[и]то права и свободи, гарантирани от правото на Съюза, са били нарушени, има право на ефективни правни средства за защита пред съд в съответствие с предвидените в [този] член условия“.

18 — CETS № 196.

19 — Страни по тази конвенция са следните 22 държави членки: Австрия, България, Германия, Дания, Естония, Испания, Кипър, Латвия, Литва, Люксембург, Малта, Нидерландия, Полша, Португалия, Румъния, Словакия, Словения, Унгария, Финландия, Франция, Хърватия и Швеция.

20 — United Nations Treaties Series, том 1316, стр. 205.

21 — ОВ C 326, 2012 г., стр. 391.

28. Член 48, параграф 1 предвижда, че „[в]секи обвиняем се счита за невинен до установяване на вината му в съответствие със закона“. Съгласно член 48, параграф 2 „[н]а всеки обвиняем се гарантира зачитане на правото на защита“.

Обща позиция 2001/931/ОВППС

29. В съображение 2 от Обща позиция 2001/931/ОВППС [22] се посочва Резолюция 1373 (2001), регламентираща широкообхватните стратегии за борба с тероризма, и по-специално борбата с финансирането на тероризма. Съображение 5 гласи, че Европейският съюз следва да предприеме допълнителни мерки за изпълнението на Резолюция 1373 (2001).

30. В член 1, параграф 1 се посочва, че тази „обща позиция се прилага в съответствие с разпоредбите на следващите членове към лицата, групите и [образуванията], участващи в извършването на терористични действия, изброени в приложението“.

31. В член 1, параграф 2 „лица, групи и [образувания], участващи в извършването на терористични действия“ се определят като:

— „лицата, които извършват или възнамеряват да извършат терористични действия или които участват или съдействат за извършването на терористични действия,

— групи или образувания, притежавани или контролирани пряко или непряко от такива лица; и лицата, групите и образуванията, действащи от името или под ръководството на такива лица, групи или [образувания], включително средствата, получавани или добивани от имуществото, притежавано или контролирано пряко или непряко от такива лица и свързани с тях лица, групи или образувания“.

32. Съгласно член 1, параграф 3 „терористичен акт“ е:

„[…] едно от следните умишлени действия, които могат сериозно да увредят дадена държава или международна организация, като се отчитат тяхната природа и контекст, и които са дефинирани като престъпления по смисъла на националното право, когато са извършени с цел:

i) сериозно заплашване [на] населението, или

ii) неправомерно принуждаване на правителство или международна организация да извърши или да се въздържи от извършването на каквото и да е действие; или

iii) сериозно да дестабилизира или разруши основните политически, конституционни, икономически или социални структури на дадена страна или международна организация, като:

а) застраши живота на лице, което може да доведе до неговата смърт;

б) застраши физическата неприкосновеност на дадено лице;

в) отвлече или вземе лица за заложници;

22 — Обща позиция на Съвета от 27 декември 2001 година за прилагането на специални мерки за борба с тероризма (ОВ L 344, 2001 г., стр. 93; Специално издание на български език, 2007 г., глава 18, том 1, стр. 179), изменена.

г) причини мащабно разрушение на правителствени или обществени сгради/съоръжения, транспортна система, инфраструктурно средство, включително информационна система, неподвижна платформа, намираща се на континенталния шелф, обществено място или частна собственост, което може да застраши човешки живот или да причини големи икономически загуби;

д) завладее самолет, кораби или други средства за обществен транспорт и транспорт на стоки;

е) произвежда, притежава, придобива, превозва, доставя или използва оръжия, експлозиви или ядрени, биологични или химически вещества, както и извършва изследователска работа и разработва биологични и химически оръжия;

ж) разпространява опасни вещества или причинява на пожари или наводнения, които представляват заплаха за човешкия живот;

з) намесва се или разстройва снабдяването с вода, енергия или с който и да е друг основен природен източник, което представлява заплаха за човешкия живот;

и) заплашва с извършването на което и да е от действията, изброени в букви от а) до з);

й) ръководи терористична група;

к) участва в дейността на терористична група, включително чрез предоставянето на информация или на материални средства, или посредством финансирането на дейността ѝ по какъвто и да е начин, със съзнанието, че това участие допринася за криминалната дейност на групата.

[…]“.

33. Съгласно членове 2 и 3 Европейската общност (по това време), като действа в рамките на правомощията, предоставени ѝ от Договора за създаване на Европейската общност (по това време), „разпорежда да се замразят средствата и другите финансови активи или икономически източници на лицата, групите и образуванията, изброени в приложението“, и „гарантира, че средствата, финансовите активи или икономическите източници или финансовите и свързаните с тях други услуги няма да се предоставят, пряко или непряко, в полза на лицата, групите или образуванията, изброени в приложението“.

Регламент № 2580/2001 на Съвета

34. В съображения 3 и 4 от Регламент (ЕО) № 2580/2001 на Съвета[23] се посочва Резолюция 1373 (2001). Съображение 5 гласи, че е необходимо предприемането на действие от страна на Общността, за да се изпълнят аспектите на общата външна политика и политиката на сигурност (наричана по-нататък „ОВППС“), формулирани в Обща позиция 2001/931. Съгласно съображение 14 списъкът, посочен в член 2, параграф 3[24], може да включва лица и образувания, свързани или отнасящи се до трети страни, както и тези, които попадат в обхвата на аспектите на ОВППС според Обща позиция 2001/931.

23 — Регламент на Съвета от 27 декември 2001 година относно специалните ограничителни мерки за борба с тероризма, насочени срещу определени лица и образувания (ОВ L 344, 2001 г., стр. 70; Специално издание на български език, 2007 г., глава 18, том 1, стр. 169), изменен.

24 — Вж. точка 38 по-долу.

35. В член 1, параграф 2 понятието за „замразяване на средства, други финансови активи или икономически източници“ се определя като „[…] предотвратяването на всяко движение, превод, изменение, използване или разпореждане със средства по начин, ко[й]то ще доведе до каквото и да е изменение в тяхното количество, стойност, местоположение, собственост, притежание, характер, предназначение или друго изменение, което дава възможност тези средства да се използват, включително и управлението на портфолио“. В член 1, параграф 4 се посочва, че понятието „терористичен акт“ в Регламент № 2580/2001 има същото значение както в член 1, параграф 3 от Обща позиция 2001/931[25].

36. Член 2, параграф 1 предвижда, че освен ако не е позволено по смисъла на членове 5 и 6[26]:

„а) всички средства, други финансови активи и икономически източници, принадлежащи на или притежавани, или държани от физическо или юридическо лице, група или образувание в списъка по смисъла на [член 2,] параграф 3, се замразяват;

б) не се предоставят средствата, другите финансови активи и икономически източници, пряко или непряко, на или в полза на физическо или юридическо лице, група или [образувание] в списъка, посочен в [член 2,] параграф 3“.

37. В съответствие с член 2, параграф 2 (и освен ако не е позволено по смисъла на членове 5 и 6) „се забранява предоставянето на финансовите услуги на или в полза на физическо или юридическо лице, група или образувание в списъка по смисъла на [член 2,] параграф 3“.

38. Член 2, параграф 3 предвижда, че Съветът създава, преглежда и изменя списъка на лицата, групите и образуванията, към които се прилага Регламент № 2580/2001 (наричан по-нататък „списъкът по член 2, параграф 3“), в съответствие с разпоредбите на член 1, параграфи 4—6 от Обща позиция 2001/931. Списъкът по член 2, параграф 3 съдържа:

„i) физическите лица, извършващи или които възнамеряват да извършат, участват или подпомагат възлагането на какъвто и да е терористичен акт;

ii) юридическите лица, групите или образуванията, извършващи или които възнамеряват да извършат, участват или подпомагат възлагането на какъвто и да е терористичен акт;

iii) юридическите лица, групите или образуванията, притежавани или контролирани от едно или повече физически или юридически лица, групи или образувания по смисъла на i) и ii); или

iv) физическите лица, юридическите лица, групите или образуванията, които действат от името на или под управлението на едно или повече физически или юридически лица, групи или образувания по смисъла на i) и ii)“.

39. Съгласно член 9 „всяка държава членка определя санкциите, които се налагат за нарушенията на [регламента]“ и „тези санкции следва да бъдат ефективни, съразмерни и възпиращи“[27].

25 — Вж. точка 32 по-горе.

26 — Членове 5 и 6 се отнасят до добавянето на дължими лихви към замразени сметки; специални разрешения за използване и извършване на плащания от замразени сметки и специални разрешения за размразяване на средства, други финансови активи или други икономически ресурси, за предоставяне на тези активи и ресурси и за предоставяне на финансови услуги.

27 — Вж. също съображение 12.

Рамково решение 2002/475/ПВР на Съвета

40. В съображение 3 от Рамково решение 2002/475/ПВР [28] се посочва, че всички или някои от държавите членки са страни по редица конвенции, които са свързани с тероризма. Съображение 6 гласи, че във всички държави членки трябва да се уеднакви определението за терористични престъпления, включително и по отношение на престъпленията, свързани с терористични групи. Съгласно съображение 11 „[д]ействията на въоръжените сили по време на въоръжен конфликт, които се уреждат от международното хуманитарно право, в смисъла на тези понятия съгласно това право и доколкото те се регулират от други норми на международното право, както и действията на въоръжените сили на държава при изпълнение на техните официални задължения, не се уреждат от [това] рамково решение“ [29].

41. Член 1, параграф 1 предвижда:

„1. Всяка държава членка предприема необходимите мерки умишлените деяния, посочени в букви а)—и) по-долу, и доколкото те са определени за престъпления в националното право, които поради своя характер или последици могат да нанесат тежки вреди на дадена държава или международна организация, когато са извършени с намерение:

— силно да се сплаши населението, или

— да се принуди правителство или международна организация да извършат или да пропуснат да извършат определено действие, или

— сериозно да бъдат дестабилизирани или разрушени основните политически, конституционни, икономически или обществени структури на дадена страна или международна организация,

да бъдат считани за терористични престъпления:

[умишлените деяния, посочени в букви а)—и), са идентични с посочените в член 1, параграф 3, букви а)—и) от Обща позиция 2001/931 [30]]“.

28 — Рамково решение на Съвета от 13 юни 2002 година относно борбата срещу тероризма (ОВ L 164, 2002 г., стр. 3; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 3, стр. 252), изменено.

29 — Европейският парламент препоръча да се добави съображение за разграничаване на терористичните групи от групите в Европейския съюз, които се борят срещу тоталитарните режими и репресии в трети страни или които подкрепят тази борба. Целта е да се гарантира, че последните не се определят като терористи, но могат да бъдат преследвани и наказвани за престъпления по националните наказателни закони: вж. Доклад на Европейския парламент относно предложението на Комисията за рамково решение на Съвета относно борбата срещу тероризма (COM(2001) 521).

30 — Вж. точка 32 по-горе.

Включването на LTTE в списъка по член 2, параграф 3

42. LTTE първоначално е включена в списъка, приложен към Обща позиция 2001/231/ОВППС с Обща позиция 2006/380/ОВППС[31] на Съвета. Същия ден тя е включена в списъка по член 2, параграф 3 с Решение 2006/379/ЕО на Съвета[32]. LTTE остава там в резултат на поредица от актове — решения и регламенти — всеки от които отменя и заменя предишния, включително Регламент за изпълнение (ЕС) № 610/2010 на Съвета[33]. Най-актуалният списък се съдържа в приложението към Регламент за изпълнение (ЕС) 2015/2425[34].

Нидерландското право

43. Съгласно член 2, параграф 1 от Sanctieregeling terrorisme 2007-II (Постановление за санкциите в областта на тероризма 2007-II, наричано по-нататък „Sanctieregeling 2007“) Minister van Buitenlandse Zaken (министър на външните работи, наричан по-нататък „министърът“), съгласувано с министъра на правосъдието (Minister van Justitie) и министъра на финансите (Minister van Financiën), може да издаде констативен акт по отношение на лица или групи, които по негова преценка принадлежат към кръга от лица или групи по смисъла на Резолюция 1373 (2001). Когато се вземе такова решение, всички средства, които принадлежат на тези лица или групи, се замразяват (член 2, параграф 2); забранява се предоставянето на финансови услуги на или в полза на тези лица или организации (член 2, параграф 3) или предоставянето пряко или непряко на средства на тези лица и организации (член 2, параграф 4).

44. Запитващата юрисдикция посочва, че с член 2 от Sanctieregeling 2007 се прилага Резолюция 1373 (2001), но с него не се препраща към Регламент № 2580/2001, Обща позиция 2001/931 или актове за включване на лица или групи в списъка по член 2, параграф 3.

Факти, производство и преюдициални въпроси

45. A, B, C и D са с местоживеене в Нидерландия. С актове от 8 юни 2010 г. (наричани по-нататък „констативните актове“) министърът установява, че за тези физически лица се прилага Sanctieregeling 2007. Вследствие на това средствата им са замразени. С решения от 25 ноември и 8 декември 2010 г. и от 10 януари 2011 г. (наричани по-нататък „оспорваните решения“) министърът отхвърля подадените от A, B, C и D възражения срещу констативните актове. Оспорваните решения се основават на обстоятелството, че A, B, C и D принадлежат към групата от лица по смисъла на Резолюция 1373 (2001). Министърът стига до този извод, като взема предвид следните обстоятелства: i) A, B, C и D са набавяли средства за LTTE; ii) LTTE е включена в списъка по член 2, параграф 3 и iii) срещу A, B, C и D е образувано наказателно производство пред наказателното отделение на Rechtbank ’s-Gravenhage (Окръжен съд Хага) по-специално за твърдяно нарушение на член 2, параграфи 1 и 2, както и на член 3 от Регламент № 2580/2001.

31 — Обща позиция от 29 май 2006 година за обновяване на Обща позиция 2001/931 и за отмяна на Обща позиция 2006/231 (ОВ L 144, 2006 г., стр. 25; Специално издание на български език, 2007 г., глава 18, том 5, стр. 100).

32 — Решение от 29 май 2006 година за прилагане на член 2, параграф 3 от Регламент (ЕО) № 2580/2001 и за отмяна на Решение 2005/930/ЕО (ОВ L 144, 2006 г., стр. 21; Специално издание на български език, 2007 г., глава 18, том 5, стр. 97).

33 — Регламент за изпълнение от 12 юли 2010 година за прилагане на член 2, параграф 3 от Регламент № 2580/2001 и за отмяна на Регламент (ЕС) № 1285/2009 (ОВ L 178, 2010 г., стр. 1). Вж. член 1 и точка 2.17 от списъка в приложението.

34 — Регламент за изпълнение от 21 декември 2015 година за прилагане на член 2, параграф 3 от Регламент № 2580/2001 и за отмяна на Регламент (ЕС) № 2015/1325 (ОВ L 334, 2015 г., стр. 1).

46. В присъдите от 21 октомври 2011 г. Rechtbank 's-Gravenhage (Окръжен съд Хага) констатира, що се отнася до осъждането на четиримата жалбоподатели за нарушаване на Регламент № 2580/2001, че B, C и D са работили (набирали средства) за LTTE, но ги оправдава по обвинението за участие в терористична група. Той приема, че разпоредбите относно тероризма в нидерландския наказателен кодекс прилагат Рамково решение 2002/475 и че конфликтът между правителството на Шри Ланка и LTTE е въоръжен конфликт с немеждународен характер по смисъла на член 1 от Протокол II[35]. Следователно, като се има предвид съображение 11 от Рамково решение 2002/475, деянията, в които са обвинени B, C и D, не представляват участие в терористична група. Въпреки това Rechtbank 's-Gravenhage (Окръжен съд Хага) осъжда B, C и D за нарушение на член 2, параграфи 1 и 2, както и на член 3 от Регламент № 2580/2001. Той смята, че е обвързан от решението на Съвета относно включването на LTTE в списъка по член 2, параграф 3. Освен това той отбелязва, че срещу решенията, с които LTTE е включена в списъка по член 2, параграф 3 и които са приложими към момента на извършването на твърдените престъпления, не е подадена жалба пред Общия съд. Ето защо Rechtbank 's-Gravenhage (Окръжен съд Хага) изхожда от валидността на посочените решения. Понастоящем жалбите срещу тези присъди са висящи пред Gerechtshof Den Haag (Апелативен съд Хага).

47. Междувременно жалбите на A, B, C и D срещу оспорваните решения са отхвърлени като неоснователни от административните отделения на Rechtbank Zwolle-Lelystad (Окръжен съд Зволе-Лелистад), Rechtbank 's Gravenhage (Окръжен съд Хага) и Rechtbank Alkmaar (Окръжен съд Алкмар). Впоследствие A, B, C и D обжалват тези решения пред запитващата юрисдикция. Те отричат да са набирали средства за LTTE. Според тях наказателното отделение на Rechtbank 's-Gravenhage (Окръжен съд Хага) е приело, че LTTE *не е* терористична група, тъй като конфликтът на LTTE с правителството на Шри Ланка е въоръжен конфликт с немеждународен характер.

48. Запитващата юрисдикция приема, че LTTE е включена в списъка по член 2, параграф 3 заради редица нападения и отвличания в периода 2005—2009 г. Според посоченото от запитващата юрисдикция по-нататък се предполага, че тези деяния са извършени в Шри Ланка и са свързани с конфликта между правителството на Шри Ланка и LTTE. Тази юрисдикция счита, че министърът е имал основание да приеме, че A, B, C и D са набирали средства за LTTE. Тя обаче има съмнения относно валидността на включването на LTTE в списъка по член 2, параграф 3 към датата на издаване на актовете на министъра от 25 ноември и 8 декември 2010 г. и на двата акта от 10 януари 2011 г. Тя иска да се установи също дали A, B, C и D са процесуално легитимирани да оспорват валидността на Регламент за изпълнение № 610/2010 пред Общия съд.

49. При тези обстоятелства запитващата юрисдикция иска от Съда насоки по следните въпроси:

„1. Разполагат ли жалбоподателите в настоящото производство безспорно с право, по-специално на основание на член 47 от [Хартата], да подадат съгласно член 263 ДФЕС от свое име жалба пред Общия съд за отмяната на Регламент за изпълнение № 610/2010, доколкото вследствие на него LTTE е включена в [списъка по член 2, параграф 3]?

2.

a) Като се има предвид също съображение 11 на Рамково решение 2002/475/ПВР, могат ли действията на въоръжените сили по време на въоръжен конфликт по смисъла на международното хуманитарно право да бъдат терористични престъпления по смисъла на Рамковото решение?

35 — Вж. точка 10 по-горе.

б) При положителен отговор на въпрос 2а, могат ли действията на въоръжените сили по време на въоръжен конфликт по смисъла на международното хуманитарно право да бъдат терористични актове по смисъла на Обща позиция 2001/931/ОВППС и на Регламент № 2580/2001?

3. Могат ли действията, въз основа на които с Регламент за изпълнение № 610/2010 LTTE е включена в [списъка по член 2, параграф 3], да се считат за действия на въоръжените сили по време на въоръжен конфликт по смисъла на международното хуманитарно право?

4. След като се вземе предвид отговорът на въпросите 1, 2а, 2б и 3, валиден ли е Регламент за изпълнение № 610/2010, доколкото чрез него LTTE е включена в [списъка по член 2, параграф 3]?

5. При положителен отговор на въпрос 4, в този случай невалидността разпростира ли се върху предишните и следващите решения на Съвета за актуализиране на [списъка по член 2, параграф 3], доколкото чрез посочените решения LTTE е включена в този списък?“.

50. Писмени становища представят A, B, C и D, правителствата на Нидерландия, Испания и Обединеното кралство, Съветът и Европейската комисия. В съдебното заседание от 8 март 2016 г. същите страни, с изключение на правителството на Обединеното кралство, представят устни становища.

Анализ

Предварителни бележки

51. През 2011 г. LTTE оспорва пред Общия съд включването си в списъка по член 2, параграф 3, като твърди по-специално, че Регламент № 2580/2001 не се прилага за въоръжени конфликти, тъй като тези конфликти (а следователно и деянията, извършени в техните рамки) са предмет единствено на международното хуманитарно право. Общият съд отхвърля този довод [36], но на други (процедурни) основания отменя редица регламенти за изпълнение, подобни на Регламент за изпълнение № 610/2010, в отнасящата се до LTTE част. Жалбата на Съвета срещу това решение [37] не засяга анализа на Общия съд на понятието „терористични актове“ в релевантното законодателство на Съюза. Този анализ обаче се отнася до основния въпрос на запитващата юрисдикция по настоящото дело, а именно дали ограничителните мерки на Съюза срещу LTTE са съвместими с международното хуманитарно право. Ето защо се позовавам на него, където е уместно.

52. На следващо място, разглежданите в главното производство мерки за замразяване на активите се основават на Sanctieregeling 2007, с което се прилага Резолюция 1373 (2001). Sanctieregeling 2007 не се позовава на нито един от правните актове на Съюза, по отношение на които се търсят насоки в акта за преюдициално запитване. Освен това самите A, B, C и D изглежда не са включени в списъка по член 2, параграф 3. При тези обстоятелства въпросите от втори до пети релевантни ли са за решаването на спора в главното производство?

36 — Решение от 16 октомври 2014 г., LTTE/Съвет (T-208/11 и T-508/11, EU:T:2014:885, т. 83). LTTE внася жалбите пред Общия съд (съответно на 11 април и на 28 септември 2011 г.) след издаването на констативните актове (8 юни 2010 г.) и на оспорваните решения (25 ноември и 8 декември 2010 г. и 10 януари 2011 г.).

37 — Съвет/LTTE, C-599/14 P (понастоящем висящо пред Съда), по което представям заключението си на 22 септември 2016 г.

53. Съгласно постоянната съдебна практика Съдът може да откаже да се произнесе по отправеното от национална юрисдикция запитване само ако е съвсем очевидно, че искането тълкуване на правото на Съюза няма никаква връзка с действителността или с предмета на спора в главното производство [38].

54. При все това не виждам причина тази практика да се приложи в настоящия случай. От една страна, е безспорно, че разглежданите мерки за замразяване на активите са наложени на A, B, C и D, поради това че последните са набирали средства за LTTE, която е включена в списъка по член 2, параграф 3. Както поясних, с този списък в тогавашното право на Общността се прилагат аспектите на ОВППС според Обща позиция 2001/931, с която пък се прилага Резолюция 1373 (2001). От друга страна, както е видно от акта за преюдициално запитване, един от доводите за оспорване на тези мерки пред запитващата юрисдикция е, че LTTE не може да се разглежда като терористична група и следователно е неправилно включена в списъка по член 2, параграф 3. Запитващата юрисдикция посочва, че ако този довод бъде приет, разглежданите мерки за замразяване на активите би трябвало да бъдат отменени, като в такъв случай A, B, C и D биха имали и право на обезщетение за всички периоди, през които LTTE е била включена в списъка по член 2, параграф 3. Това според мен е достатъчно, за да се направи изводът, че въпросите от втори до пети имат отношение към главното производство.

55. Макар запитващата юрисдикция да разделя втория преюдициален въпрос в две части, в действителност с него тя иска от Съда да установи следното: дали с оглед на съображение 11 от Рамково решение 2002/475 понятието „терористични актове“ по смисъла на Обща позиция 2001/931 и на Регламент № 2580/2001 потенциално обхваща действията на въоръжените сили по време на въоръжен конфликт по смисъла на международното хуманитарно право, като конфликта между LTTE и правителството на Шри Ланка. При отговора на този въпрос приемам, че това е въоръжен конфликт с немеждународен характер по смисъла на международното хуманитарно право [39]. Това означава по-специално, че не става въпрос за положение на вътрешни размирици и вълнения, за което не се прилага нито общият за Женевските конвенции член 3, нито Протокол II. Основавам тези предположения на уточнението на запитващата юрисдикция, че според констатацията на министъра и на Rechtbank ’s Gravenhage (Окръжен съд Хага) това е въоръжен конфликт с немеждународен характер по смисъла на член 1 от Протокол II. Такава е и позицията на Съвета в настоящото производство.

56. Третият и четвъртият въпрос по същество се отнасят до валидността на Регламент № 610/2010. Ако приемем, че отговорът на втория въпрос (както е обобщен в предходната точка) е отрицателен, Съветът неправилно ли е квалифицирал нападенията и отвличанията, които LTTE извършва в периода 2005—2009 г., като „терористични актове“, което обосновава включването на тази група в списъка по член 2, параграф 3? А ако е обратното и отговорът на посочения в предходната точка въпрос е утвърдителен? Петият въпрос възниква само ако Регламент за изпълнение № 610/2010 е невалиден.

57. Първият въпрос очевидно се отличава от останалите и затова ще го разгледам отделно. Той се отнася до допустимостта и следователно трябва да бъде разгледан на първо място.

38 — От най-новата съдебна практика вж. решение от 8 юни 2016 г., Hünnebeck (C-479/14, EU:C:2016:412, т. 30 и цитираната съдебна практика).

39 — В противен случай въпросът би бил хипотетичен.

Разполагат ли A, B, C и D безспорно с право да подадат пряка жалба за отмяната на Регламент № 610/2010 (първи въпрос)?

58. A, B, C и D не са подали пряка жалба пред Общия съд по член 263 ДФЕС за отмяна на Регламент за изпълнение № 610/2010. Вместо това пред нидерландските съдилища те се позовават на невалидността на този регламент. Запитващата юрисдикция поставя въпроса дали могат да направят подобно позоваване. В случай че не могат, не е необходимо да се разглежда въпросът за валидността на Регламент за изпълнение № 610/2010[40].

59. Общото правило в съответствие с правото на Съюза е, че всяка страна има право в рамките на националното производство да изтъква невалидността на разпоредбите, съдържащи се в актове на Съюза, които служат като основание за издаване на решение или акт на националното право срещу тази страна, и да накара националния съд да отправи във връзка с това преюдициален въпрос до Съда[41]. Националните юрисдикции могат да заключат, че даден акт на Съюза е валиден, но не могат да го обявят за невалиден[42].

60. Съществува обаче изключение от това правило. В решение TWD Съдът е приел, че когато дадена страна в производството очевидно има право съгласно настоящия член 263 ДФЕС да подаде пряка жалба срещу акт на Съюза до съдилищата на Европейския съюз, но остави определеният в посочения член срок да изтече, тя не може по-късно да обжалва „непряко“ валидността на същия акт, като оспорва законосъобразността му пред национален съд и по този начин въпросът бъде отправен до Съда по реда на преюдициалното производство[43]. В решение Pringle Съдът е постановил, че ако тази страна *е била безспорно* процесуално легитимирана по смисъла на член 263 ДФЕС, изключението се прилага[44]. Ще го нарека „изключението съгласно решение TWD“. Когато то се прилага и съответната страна в производството не подаде пряка жалба в определения срок, актът на Съюза придобива окончателен характер спрямо това лице. Така се препятства неограниченото оспорване на актове, пораждащи правни последици[45], като по този начин се гарантира правната сигурност[46].

61. Изключението съгласно решение TWD е установено преди влизането в сила на Договора от Лисабон. По това време член 230, четвърта алинея ЕО определя в кои случаи лицата са процесуално легитимирани пред съдилищата на Съюза.

62. В този контекст актът за преюдициално запитване отпраща към решението на Съда по дело E и F[47]. Това дело се отнася до две лица, които оспорват валидността на включването на група (на която се предполага, че са членове) в списъка по член 2, параграф 3. Като прилага член 230, четвърта алинея ЕО и разглежда възможното прилагане на изключението съгласно решение TWD, Съдът приема, че E и F *не* са безспорно процесуално легитимирани да подадат пряка жалба, защото: i) самите те не са в списъка по член 2, параграф 3; ii) от акта за преюдициално запитване не се установява, че тяхната позиция в група им е предоставила право да я

40 — Вж. в тази връзка решение от 17 февруари 2011 г., Bolton Alimentari (C-494/09, EU:C:2011:87, т. 21).

41 — Решение от 27 ноември 2012 г., Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756, наричано по-нататък „решение Pringle“, т. 39 и цитираната съдебна практика).

42 — Решение от 22 октомври 1987 г., Foto-Frost (314/85, EU:C:1987:452, т. 14 и 15). Вж. също решения от 10 януари 2006 г., IATA и ELFAA (C-344/04, EU:C:2006:10, т. 27 и 30) и от 3 октомври 2013 г., Inuit Tapiriit Kanatami и др./Парламент и Съвет (C-583/11 P, EU:C:2013:625 наричано по-нататък „решение Inuit I“, т. 95).

43 — Вж. решение от 9 март 1994 г., TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, EU:C:1994:90, наричано по-нататък „решение TWD“, т. 17 и 18). Това дело се отнася до решение на Комисията, адресирано до държава членка, в което е посочен изрично получателят на индивидуалната помощ (TWD); държавата членка е съобщила решението на получателя.

44 — Вж. решение Pringle, т. 41 и цитираната съдебна практика.

45 — Вж. решение от 15 февруари 2001 г., Nachi Europe (C-239/99, EU:C:2001:101, т. 29 и цитираната съдебна практика).

46 — Решение TWD, т. 16.

47 — Решение от 29 юни 2010 г., E и F (C-550/09, EU:C:2010:382, наричано по-нататък „решение E и F“).

представляват пред Общия съд, и iii) те не са без всякакво съмнение „пряко и лично засегнати“ от включването: включването на групата в списъка има общо действие и допринася, съвместно с Регламент № 2580/2001, да се наложи на неопределен брой лица спазването на специални ограничителни мерки[48].

63. Въпреки че решението по това дело е постановено през юни 2010 г., то се отнася до въпроси, възникнали преди влизането в сила на Договора от Лисабон. Запитващата юрисдикция иска да се установи дали след влизането в сила на този договор решение E и F продължава да се тълкува в смисъл, че A, B, C и D могат да се позоват на невалидността на Регламент за изпълнение № 610/2010 пред нидерландските съдилища.

64. Съгласно член 263, четвърта алинея ДФЕС понастоящем дадено лице може да заведе иск срещу i) решение, което е адресирано до него (тази част е наричана по-нататък „първата част“); ii) решение, което го засяга пряко и лично (тази част е наричана по-нататък „втората част“), и iii) подзаконов акт, който го засяга пряко и който не включва мерки за изпълнение (тази част е наричана по-нататък „третата част“).

65. Първите две части от изречението от член 263, четвърта алинея ДФЕС съответстват на член 230, четвърта алинея ЕО. Съдът е потвърдил, че условията за „пряко засягане“ и „лично засягане“ в тази разпоредба запазват значението си отпреди Договора от Лисабон[49]. Следователно условието за „пряко засягане“ означава, че оспорваната мярка трябва i) пряко да поражда последици за правното положение на частноправните субекти и ii) да не оставя никакво право на преценка на своите адресати, на които е възложено изпълнението ѝ, тъй като това изпълнение е с чисто автоматичен характер и произтича единствено от правната уредба на Съюза, без да се прилагат други правила с опосредяващ характер[50]. Условието за лично засягане е изпълнено „само ако [оспореният акт] се отнася до [жалбоподателите] поради някои присъщи за тях качества или поради фактическо положение, което ги разграничава от всички останали лица и така ги индивидуализира по същия начин както адресата на решението“[51].

66. С разширяването на достъпа до Общия съд чрез добавянето на третата част[52] Договорът от Лисабон цели да гарантира ефективна съдебна защита на физическите или юридическите лица, които поради това, че нямат личен интерес (и макар да са пряко засегнати от въпросния акт), могат да поискат подзаконов акт, който не включва мерки за изпълнение, да бъде подложен на съдебен контрол едва след като са нарушили разпоредбите на този акт и в хода на образуваното срещу тях производство пред националните юрисдикции се позоват на незаконосъобразността на тези разпоредби[53]. Следователно третата част от изречението от член 263, четвърта алинея ДФЕС трябва да се тълкува по начин, който гарантира това по-високо ниво на съдебна защита. Не е възможно частноправните субекти да се ползват с *по-малка* защита отколкото преди влизането в сила на Договора от Лисабон.

67. Трябва ли тогава изключението съгласно решение TWD да се тълкува в смисъл, че достъпът до съдилищата на Съюза е разширен?

48 — Решение E и F, т. 49—52 и цитираната съдебна практика.

49 — Решение Inuit I, т. 70 и 71.

50 — Вж. по-специално решения от 5 май 1998 г., Glencore Grain/Комисия (C-404/96 P, EU:C:1998:196, т. 41), от 29 юни 2004 г., Front national/Парламент (C-486/01 P, EU:C:2004:394, т. 34), от 10 септември 2009 г., Комисия/Ente per le Ville vesuviane и Ente per le Ville vesuviane/Комисия (C-445/07 P и C-455/07 P, EU:C:2009:529, т. 45 и цитираната съдебна практика) и от 17 септември 2015 г., Confederazione Cooperative Italiane и др./Anicav и др. (C-455/13 P, C-457/13 P и C-460/13 P, EU:C:2015:616, т. 46 и цитираната съдебна практика).

51 — Решение от 28 април 2015 г., T & L Sugars и Sidul Açúcares/Комисия (C-456/13 P, EU:C:2015:284, наричано по-нататък „решение T & L Sugars“, т. 63 и цитираната съдебна практика).

52 — Решение Inuit I, т. 55—57; вж. също т. 70 и 71.

53 — Решения T & L Sugars, т. 29 и цитираната съдебна практика и от 19 декември 2013 г., Telefónica/Комисия (C-274/12 P, EU:C:2013:852 наричано по-нататък „решение Telefónica“, т. 27). Вж. също „Final report of the discussion circle on the Court of Justice“, CONV 636/03, paragraph 21.

68. В решение Pringle Съдът е потвърдил, че изключението съгласно решение TWD запазва своята релевантност след влизането в сила на Договора от Лисабон. Става въпрос за процесуалната легитимация съгласно член 263, четвърта алинея ДФЕС, независимо от основанието за тази легитимация[54]. Съдът отбелязва, че „жалбоподателят по главното производство не се явява безспорно процесуално легитимиран да подаде срещу [решение за изменение на Договорите] допустима жалба за отмяна на основание член 263 ДФЕС“[55]. Обстоятелствата налагат този извод.

69. По мое мнение няма основателна причина да се приеме, че изключението съгласно решение TWD се прилага към третата част по различен начин в сравнение с първата и втората част, нито че то не трябва да се прилага и за третата част.

70. Изключението съгласно решение TWD е с много ограничен обхват — ако има някакво съмнение относно допустимостта, изключението *не* се прилага. Въпросът дали е налице „съмнение“ в даден случай, трябва да може да се реши на практика без никакви излишни сложности, тъй като представляващият лицето адвокат трябва да може по надежден начин да посъветва клиента си относно надлежния ред за жалбата. Той трябва също да може да действа бързо, като има предвид двумесечния срок за подаване на жалбата по член 263 ДФЕС. Според мен определящо значение трябва да имат съдебната практика и положението на въпросното лице в момента, в който решава дали да подаде пряка жалба.

71. Ако лицето изпитва основателни съмнения относно допустимостта на пряката жалба, изключението съгласно решение TWD не се прилага — и Съдът трябва да допусне жалбата относно валидността по член 267 ДФЕС. Това ще гарантира ефективна съдебна защита, както изисква член 47 от Хартата.

72. Този извод е логичен и от гледна точка на управлението на делата: не е в интерес на съда на Съюза да прилага твърде широко изключението съгласно решение TWD, така че да се стигне до лавина от преки жалби, които Общият съд ще трябва да разгледа и вероятно надлежно да обяви за недопустими. За предпочитане е националните съдилища да пресяват жалбите относно валидност, които поначало не изглеждат убедителни.

73. Като прилага тези мотиви към настоящото дело, запитващата юрисдикция иска да установи дали жалба, подадена от A, B, C и D пред Общия съд, би била „безспорно“ допустима. Поради посочените по-горе съображения това е правилният начин за извършване на проверка. С други думи, решението на A, B, C и D да подадат жалба пред националния съд, а не пред съда на ЕС, ще бъде доказано оправдано или i) ако те очевидно не са били процесуално легитимирани да подадат жалба на основание член 263 ДФЕС, или ii) ако са имали основателни съмнения във връзка с това.

74. Тъй като е налице съмнение дали A, B, C и D могат да оспорят Регламент за изпълнение № 610/2010 въз основа на първата или втората част от изречението от член 263, четвърта алинея ДФЕС, очевидно Общият съд би отхвърлил подобна жалба като недопустима. Нито един акт на Съюза не е адресиран до A, B, C и D. Включването им в Регламент за изпълнение № 610/2010 също не ги засяга без всякакво съмнение „пряко и лично“. Ако жалбоподателят не отговаря на някое от тези две условия, той не може да оспори акта[56]. Нищо в Регламент за изпълнение

54 — Решение Pringle, т. 41 и цитираната съдебна практика. Вж. също решение от 28 април 2016 г., Borealis Polyolefine и др. (C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 и C-391/14—C-393/14, EU:C:2016:311, т. 46—49) (мотивите показват, че Съдът имплицитно приема прилагането на изключението съгласно решение TWD по отношение на третата част).

55 — Решение Pringle, т. 42. Въпросът е дали това решение е било или е трябвало да бъде прието по опростената процедура за преразглеждане съгласно член 48, параграф 6 ДЕС.

56 — Решение Inuit I, т. 75 и 76.

№ 610/2010 не позволява A, B, C и D да бъдат идентифицирани. Макар този регламент да засяга други лица лично [57], в него не се посочва принадлежността им към изброените в приложението към регламента групи и образувания или друг вид връзка с тях. Следователно A, B, C и D не биха могли да докажат, че са „лично“ засегнати.

75. Що се отнася до третата част, по мое мнение A, B, C и D основателно изпитват съмнения относно допустимостта на жалба за отмяна на Регламент за изпълнение № 610/2010 въз основа на тази част („подзаконови актове, които го засягат пряко и които не включват мерки за изпълнение“).

76. Регламент за изпълнение № 610/2010 е подзаконов акт, т.е. такъв с общо приложение, а не законодателен акт [58] (такъв, приет по законодателна процедура [59]). Той е приет въз основа на член 2, параграф 3 от Регламент № 2580/2001, който предвижда, че Съветът, действащ единодушно, създава, преглежда и изменя списъка по член 2, параграф 3 в съответствие с разпоредбите на член 1, параграфи 4, 5 и 6 от Обща позиция 2001/931. Тази процедура не е законодателна. Регламент за изпълнение № 610/2010 се прилага частично и за неопределена група от физически и юридически лица [60]: в резултат от включването на LTTE всички лица трябва да спазват забраните, установени в член 2, параграф 1, буква б) и член 2, параграф 2 от Регламент № 2580/2001 [61]. Ето защо, дори да засяга LTTE лично, този регламент очевидно е акт с общо приложение по отношение на A, B, C и D [62].

77. По този начин е видно, че Регламент за изпълнение № 610/2010 засяга A, B, C и D. Безспорно ли е, че той ги засяга пряко и не включва мерки за изпълнение?

78. Схващането за пряко засягане се основава теоретично поне отчасти на идеята за причинно-следствената връзка. Трябва да има пряка причинно-следствена връзка между акта, срещу който е подадена жалбата, и твърдяната загуба или вреда, която обосновава предоставянето на средство за правна защита [63]. Политическите съображения в основата на това изискване са ясни: ако е необходима допълнителна мярка за пълното прилагане на акта, срещу който е подадена жалба, пред съдилищата трябва да се оспорва именно тази мярка, а не първоначалният акт.

79. В точка 65 по-горе изложих проверката, която Съдът използва в по-новата си практика, за да определи наличието на пряко засягане. Това обаче не е единственият вариант, който може да бъде открит в практиката. В решение Les Verts Съдът е постановил, че дадена мярка отговаря на критериите за проверка, когато разглежданите мерки представляват цялостна система от правила, които са достатъчни сами по себе си „и не изискват разпоредби за прилагане“ [64]. Този вариант е възпроизведен по същество в подобна форма в третата част. Въпреки че вмъкването на съюза „и“ може би води до тавтология, целта изглежда ясна. За да се установи дали дадена мярка засяга пряко жалбоподател в положението на A, B, C и D, е необходимо да се определи дали тя включва мерки за изпълнение [65].

57 — Например лицата и образуванията, посочени в списъка по член 2, параграф 3.

58 — Решение Inuit I, т. 60.

59 — Член 289, параграф 3 ДФЕС.

60 — Вж. например решение от 15 юни 1993 г., Abertal и др./Комисия (C-213/91, EU:C:1993:238, т. 19).

61 — Вж. точки 36 и 37 по-горе. Вж. също решение E и F, т. 51 и цитираната съдебна практика.

62 — Вж. в този смисъл решения от 3 септември 2008 г., Kadi и Al Barakaat International Foundation/Съвет и Комисия (C-402/05 P и C-415/05 P, EU:C:2008:461, т. 241—244) и от 23 април 2013 г., Gbagbo и др./Съвет (C-478/11 P—C-482/11 P, EU:C:2013:258, т. 56).

63 — Вж. в този смисъл решение от 11 юли 1984 г. (Commune de Differdange и др./Комисия, 222/83, EU:C:1984:266, т. 10—12).

64 — Решение от 23 април 1986 г., Les Verts/Парламент (294/83, EU:C:1986:166, т. 31).

65 — Вж. в тази връзка решение Telefónica, т. 27—29.

80. Запитващата юрисдикция отбелязва, че според нея е трудно да се изведат точни насоки от по-новата практика на Съда във връзка с точното значение и прилагането на понятието „мерки за изпълнение“ в настоящия случай. Макар че наистина съдебната практика не цели да даде определение на този израз, все пак считам, че в нея са налице два елемента, от които могат да се изведат някои насоки.

81. Първо, в решението си по дело T & L Sugars — което се отнася до национални мерки, необходими за прилагането на два регламента за изпълнение на Комисията — Съдът е приел, че характерът на тези мерки не оказва влияние върху тяхното качество на „мерки за изпълнение“. Той отбелязва също, че този извод не се опровергава от твърдението за механичния им характер. Проверката се извършва по-скоро чрез определяне дали мерките на Съюза пораждат правно действие спрямо жалбоподателя само посредством актовете, приети (в конкретния случай) от националните органи: в такъв случай тези актове представляват мерки за изпълнение по смисъла на третата част [66].

82. Второ, в решение Telefónica Съдът е постановил, че за да се провери дали подзаконов акт включва такива мерки, следва да се разгледа положението на засегнатото лице. Няма значение дали съответният акт включва мерки за изпълнение по отношение на други правни субекти, трябва да се вземе предвид единствено предметът на жалбата [67].

83. Следователно при разглеждането на въпроса трябва да се вземе предвид единствено положението на A, B, C и D в контекста на предмета на жалбата им пред националния съд, а именно Регламент за изпълнение № 610/2010 и — поради явната връзка между двата регламента — Регламент № 2580/2001.

84. Като се приложи горното към положението на A, B, C и D в главното производство, може ли да се приеме, че A, B, C и D са „пряко засегнати от“ Регламент № 2580/2001 във връзка с Регламент за изпълнение № 610/2010? Очевидно те не са конкретно засегнати, тъй като имената им не са включени в списъка по член 2, параграф 3 [68]. Може да се твърди обаче, че те са засегнати поне доколкото след включването в този списък на дадена страна в производство никое лице, за което се прилага правото на Съюза, не може да набира или да предоставя средства в тяхна полза. Такъв извод не е непременно в противоречие със законодателството или със съдебната практика. Въз основа на това може да се твърди, че те е трябвало да обжалват пряко Регламент за изпълнение № 610/2010 пред Общия съд на основание третата част от разпоредбата на член 263 ДФЕС. Трудността при този подход е, че (доколкото става ясно от изложените пред Съда факти) към момента на включването им в констативните актове на министъра A, B, C и D не са знаели, че средствата им са замразени въз основа на списъка по член 2, параграф 3. До въпросния момент те не са били засегнати неблагоприятно и съответно не е имало какво да оспорват. Затова не мога да приема, че те „безспорно“ са имали право да подадат жалба пред Общия съд на това основание.

85. От друга страна, може ли да се подкрепи — както твърди запитващата юрисдикция — тезата, че щом като член 9 от Регламент № 2580/2001 изисква от държавите членки да определят санкции за нарушение на неговите разпоредби, това означава, че действително са необходими мерки за изпълнение? Ако това е така, положението би било ясно: A, B, C и D не биха били длъжни да подадат жалба пред Общия съд. Всъщност те очевидно няма да са процесуално

66 — Вж. т. 40—42. Въпросният механизъм е посочен в точка 3 от решението, която възпроизвежда точки 39—45 от обжалваното решение на Общия съд. T & L твърди, че на държавите членки е оставена единствено ролята на „обикновена пощенска кутия“ (т. 18). Комисията поддържа, че разглежданите национални мерки са важни и необходими (т. 24).

67 — Вж. т. 30 и 31.

68 — Що се отнася до това, трябва да се отбележи, че в решение T & L Sugars Съдът е приел, че тъй като жалбоподателите не са включени изрично сред страните, за които се прилага разглежданата правна уредба (жалбоподателите са предприятия за рафиниране на захар от захарна тръстика, а законодателството обхваща производителите на захар), тя не засяга пряко правното им положение и те не са пряко засегнати от нея (вж. т. 37).

легитимирани да го направят на каквото и да било основание. Подобен довод би съответствал на текста на законодателството, но по всяка вероятност не и на съдебната практика, цитирана в точка 82 по-горе, което показва, че е необходимо да се вземат предвид конкретните, а не общите обстоятелства, свързани с делото. В настоящия случай в жалбата си пред националните съдилища A, B, C и D не оспорват въпроса за санкциите. Те всъщност оспорват включването им в решение, прието по реда на Sanctieregeling 2007. Ще повторя, че според мен положението не може да се определи като безспорно.

86. На следващо място, каква е позицията по отношение на Sanctieregeling 2007? Запитващата юрисдикция посочва, че член 2 от Sanctieregeling 2007 е приет за прилагане на Резолюция 1373 (2001) и не се позовава на Регламент № 2580/2001, Обща позиция 2001/931 или други актове, с които лица или групи се включват в списъка по член 2, параграф 3. При все това според отбелязаното по-нататък в акта за преюдициално запитване министърът изрично основава констативните актове на предварителното условие, че LTTE е терористична група, защото е включена в списъка по член 2, параграф 3, и с факта, че срещу A, B, C и D е образувано наказателно производство по-специално на основание твърдяно нарушение на член 2, параграфи 1 и 2, както и на член 3 от Регламент № 2580/2001[69]. Може ли въз основа на това да се приеме, че Sanctieregeling 2007 и издадените във връзка с него актове представляват мярка за изпълнение по смисъла на член 263 ДФЕС? Ако използвам неутрална формулировка, положението отново ми се струва неясно и съответно не е безспорно.

87. В правната наука и прилагането на правото до голяма степен става въпрос за сигурност. Това е целта, която правото се стреми да постигне, тъй като тези, за които то се прилага, трябва да са наясно с правата и задълженията си. Като използва израза „безспорно“ в своята практика, Съдът обаче признава, че в някои случаи желаната цел може да не бъде постигната. В интерес на правната сигурност изключението съгласно решение TWD се прилага именно (и само) за положения, в които *няма* съмнение дали подадената пред Общия съд жалба от конкретния частноправен субект би била допустима. По мое мнение настоящият случай не е такъв. Следователно изключението съгласно решение TWD не се прилага.

88. Ето защо в отговор на първия въпрос стигам до извода, че A, B, C и D не разполагат безспорно с право да подадат пряка жалба, с която оспорват валидността на Регламент за изпълнение № 610/2010 в частта му, отнасяща се до LTTE. От това следва, че A, B, C и D основателно се позовават на невалидността на този регламент пред националния съд и искат да се отправи преюдициално запитване съгласно член 267 ДФЕС.

Тълкуване на Обща позиция 2001/931 и Регламент № 2580/2001 (въпроси от втори до пети)

Компетентността на Съда да тълкува Обща позиция 2001/931

89. Най-напред възниква въпросът дали Съдът е компетентен да тълкува Обща позиция 2001/931, която е акт на ОВППС. Поначало член 24, параграф 1, втора алинея ДЕС изключва компетентността на Съда в тази област, с изключение на компетентността да следи за съответствието с член 40 ДЕС[70] и да проверява законосъобразността на определени решения, посочени в член 275, втора алинея ДФЕС. Член 275 ДФЕС гласи по-специално, че Съдът е компетентен да „се произнася по исковете, заведени при условията, предвидени в член 263,

69 — Вж. точка 45 по-горе.

70 — Тази разпоредба, която се отнася до връзката между ОВППС и други компетентности на Съюза, не е релевантна в настоящия случай.

четвърта алинея [ДФЕС], относно контрола за законосъобразност на решенията, предвиждащи ограничителни мерки спрямо физически или юридически лица и приети от Съвета на основание глава 2 на дял V от Договора за Европейския съюз“, като мерките в областта на ОВППС, които квалифицират LTTE като терористична група или организация[71].

90. Това поначало не обхваща тълкуването или контрола за законосъобразност на тези актове в преюдициално производство. Споделям обаче становището на генералния адвокат Wathelet, изразено в неотдавнашното му заключение по дело Rosneft, че в завършената система от способи за защита и процедури, чиято цел е да осигурят контрола за законосъобразност на актовете на Съюза, контролът за законосъобразност, за който се говори в член 24, параграф 1, втора алинея, последно изречение ДЕС, обхваща не само жалбите за отмяна, но и механизма на преюдициалното запитване[72]. Правният ред на Европейския съюз, който се основава на принципите на правовата държава[73], в обхвата на правото на Съюза трябва да гарантира достъп до ефективни правни средства за защита, понастоящем гарантирани в член 47, първа алинея от Хартата. Преюдициалните производства по свързани с валидност дела имат ключова роля в това отношение за лицата, които подобно на жалбоподателите в главното производство могат да понесат неблагоприятни последици от мерки в областта на ОВППС, неадресирани лично до тях, и които следователно поначало нямат право да искат отмяна на тези мерки пред съдилищата на Съюза въз основа на член 275, втора алинея ДФЕС. Освен това, както твърди генералният адвокат Wathelet, правомощието на Съда да контролира законосъобразността на ограничителни мерки спрямо физически или юридически лица, приети на основание глава 2 от дял V ДЕС, в контекста на преюдициалното производство задължително включва и правомощието да тълкува такива актове[74].

91. Що се отнася до настоящото производство, LTTE не се счита за терористична група или организация съгласно Обща позиция 2001/931 до влизането в сила на Обща позиция 2006/380. Обща позиция 2006/380 обаче само актуализира списъка на лицата и образуванията, които подлежат на ограничителни мерки съгласно Обща позиция 2001/931. Ето защо считам Обща позиция 2001/931, изменена с Обща позиция 2006/380, за решение, „предвиждащ[о] ограничителни мерки спрямо физически или юридически лица […] на основание глава 2 на дял V [ДЕС]“ по смисъла на член 24, параграф 1, втора алинея, последно изречение ДЕС и на член 275, втора алинея ДФЕС. Следователно Съдът е компетентен да отговори на втория въпрос, доколкото той се отнася до тълкуването на Обща позиция 2001/931 в допълнение към Регламент № 2580/2001.

Понятието „терористичен акт“ в Обща позиция 2001/931 и Регламент № 2580/2001

92. Понятието „терористичен акт“ в член 1 от Обща позиция 2001/931 и в член 2, параграф 3 от Регламент № 2580/2001 трябва да се тълкува, като се вземат предвид формулировката, целите и контекстът на тези разпоредби; генезисът на израза също може да разкрие обстоятелствата, които са релевантни за тълкуването му[75].

71 — Вж. точка 42 от настоящото заключение.

72 — Заключение на генералния адвокат Wathelet по дело Rosneft (C-72/15, EU:C:2016:381, т. 38 и 62—66).

73 — Член 21, параграф 1 ДЕС.

74 — Заключение на генералния адвокат Wathelet по дело Rosneft (C-72/15, EU:C:2016:381, т. 73—76).

75 — Вж. решение Inuit I, т. 50 и решение Pringle, т. 135.

93. LTTE е включена в списъка по член 2, параграф 3 на основанието, че извършва действия, които се определят като „терористични актове“ в Регламент № 2580/2001, който от своя страна се позовава на определението, съдържащо се в член 1, параграф 3 от Обща позиция 2001/931[76]. Нищо в текста на двата посочени акта на Съюза не дава основания да се счита, че това понятие може да не включва действия, които са извършени по време на въоръжен конфликт и които се уреждат от международното хуманитарно право.

94. Целите на Обща позиция 2001/931 и на Регламент № 2580/2001 също не подкрепят подобно тълкуване. Тези актове са превантивни по същество: те имат за цел да се борят с тероризма, като го откъснат от неговите финансови ресурси чрез замразяването на средствата и икономическите ресурси на физическите лица или образуванията, които са заподозрени в участие в терористични дейности или дейности, свързани с тероризма[77]. Защитата на тези цели при извършването на деяния по време на въоръжени конфликти е също толкова важна, колкото при всички други обстоятелства.

95. Следователно самостоятелният прочит на Обща позиция 2001/931 и Регламент № 2580/2001 навежда на извода, че по-широкото тълкуване на понятието „терористични актове“ е уместно. Правилно ли е такова тълкуване, като се отчитат законодателството и международноправният контекст, в който те трябва да се разглеждат?

Рамково решение 2002/475

96. Запитващата юрисдикция иска да се установи по-специално (втори въпрос, буква а) дали съображение 11 от Рамково решение 2002/475 е релевантно за тълкуването на понятието „терористичен акт“ в Обща позиция 2001/931 и Регламент № 2580/2001. Обстоятелството, че това съображение цели да изключи действията на въоръжените сили по време на въоръжен конфликт от обхвата на рамковото решение[78], оказва ли влияние върху обхвата на общата позиция и регламента?

97. По мое мнение отговорът е отрицателен.

98. Рамково решение 2002/475 хармонизира наказателното законодателство на държавите членки и цели уеднаквяване на определението за „терористични престъпления“ в тях[79]. Ето защо обхватът и целите му са различни от тези на Обща позиция 2001/931 и Регламент № 2580/2001, които са свързани с превантивни мерки срещу тероризма и не целят да съпътстват и подкрепят националните наказателни производства[80]. От самия текст на съображение 11 (особено от израза „не се уреждат от настоящото рамково решение“) ясно следва, както твърди Комисията, че единствената цел на това съображение е да изясни, че Рамково решение 2002/475 не урежда „действията“ на въоръжените сили по време на въоръжен конфликт. Следователно съображение 11 от Рамково решение 2002/475 не предоставя насоки относно значението на понятието „терористичен акт“ в Обща позиция 2001/931 и Регламент № 2580/2001[81]. Във всеки случай това становище е в съответствие с постоянната съдебна практика, съгласно която съображение от акт на Съюза няма правнообвързваща стойност и следователно не може да служи като основание за дерогиране на самите разпоредби на

76 — Член 1, параграф 4 от Регламент № 2580/2001.

77 — Вж. решение от 15 ноември 2012 г., Al-Aqsa/Съвет и Нидерландия/Al-Aqsa (C-539/10 P и C-550/10 P, EU:C:2012:711 наричано по-нататък „решение Al-Aqsa“, т. 67 и цитираната съдебна практика).

78 — Вж. точка 40 по-горе.

79 — Съображение 6 от Рамково решение 2002/475; вж. също член 1, параграф 1.

80 — Вж. решение Al-Aqsa, т. 67 и цитираната съдебна практика.

81 — Вж. в този смисъл решение от 16 октомври 2014 г., LTTE/Съвет (T-208/11 и T-508/11, EU:T:2014:885, т. 73). Както отбелязах, това не се обжалва от Съвета (вж. т. 51 по-горе).

въпросния акт или за тълкуване на неговите разпоредби в смисъл, който явно противоречи на текста им [82]. Съображение 11 не се позовава конкретно на разпоредба от Рамково решение 2002/475 и следователно не може при никакви обстоятелства да окаже влияние върху тълкуването на други актове на Съюза.

Тълкуване в съответствие с международното право

99. При това положение е необходимо да се вземе предвид член 3, параграф 5 ДЕС, съгласно който Европейският съюз трябва да допринесе за стриктното спазване и развитието на международното право. Следователно при приемането на всеки акт той е длъжен да спазва изцяло международното право, включително международния обичай, който обвързва институциите на Съюза [83].

100. Освен това съгласно постоянната съдебна практика разпоредбите на правото на Съюза трябва да се тълкуват, доколкото е възможно, с оглед на международното право [84]. Въпреки че Съдът прилага това изискване основно при споразумения, които имат формално обвързващо действие за Съюза [85], изискването има по-широк обхват. В решение Poulsen и Diva Navigation Съдът е приел, „че правомощията на [Европейския съюз] трябва да се упражняват при спазване на международното право и следователно [актът на Съюза, който Съдът тълкува в това дело,] следва да се тълкува — а приложното му поле да се очертае — в светлината на съответните правила на международното [обичайно] морско право“ [86]. Съдът отива още по-далеч с решение Intertanko [87]. По това дело той е постановил, че обстоятелството, че дадено международно споразумение обвързва всички държави членки, но не и Съюза, „може да породи последици по отношение на тълкуването […] на разпоредбите на вторичното право“ дори ако споразумението не кодифицира обичайните правила на международното право, както и че Съдът е компетентен да даде тълкуване на разпоредбите на вторичното право, „вземайки предвид“ въпросното споразумение [88]. Съдът обосновава това с „обичайния принцип за добросъвестност“ и с принципа на лоялното сътрудничество в настоящия член 4, параграф 3 ДЕС. Целта е да се избегне, доколкото е възможно, тълкуването на правото на Съюза по начин, който изключва възможността държавите членки да изпълняват своите ангажименти съгласно международното право.

101. Поради това следва най-напред да се разгледа въпросът дали Обща позиция 2001/931 и Регламент № 2580/2001 могат да се тълкуват по начин, съвместим с релевантните правила на международното право. Ако отговорът на този въпрос е утвърдителен, не е необходимо да се установява дали това са правила, с оглед на които Съдът може да проверява законосъобразността на мерките, приети от институциите на Съюза [89].

82 — Вж. например решение от 11 април 2013 г., Della Rocca (C-290/12, EU:C:2013:235, т. 38 и цитираната съдебна практика).

83 — Вж. в този смисъл решение от 21 декември 2011 г., Air Transport Association of America и др. (C-366/10, EU:C:2011:864, т. 101 и цитираната съдебна практика).

84 — Вж. например решение от 15 март 2012 г., SCF Consorzio Fonografici (C-135/10, EU:C:2012:140, т. 51 и цитираната съдебна практика). Вж. също заключението на генералния адвокат Mengozzi по дело Diakite (C-285/12, EU:C:2013:500, т. 23 и 24).

85 — Вж. например решения от 10 септември 1996 г., Комисия/Германия (C-61/94, EU:C:1996:313, т. 52—58) и от 1 април 2004 г., Bellio F.lli (C-286/02, EU:C:2004:212, т. 33).

86 — Решение от 24 ноември 1992 г., Poulsen и Diva Navigation (C-286/90, EU:C:1992:453, т. 9). Вж. също например решение от 15 януари 2015 г., Evans (C-179/13, EU:C:2015:12, т. 35).

87 — Решение от 3 юни 2008 г., The International Association of Independent Tanker Owners и др. (C-308/06, EU:C:2008:312).

88 — Точка 52.

89 — Проверката на валидността на вторичното право на Съюза въз основа на международното право (международни споразумения или обичайните правила на международното право) се извършва по изключение, тъй като е предмет на много строги условия. Що се отнася до международните споразумения, вж. от най-новата съдебна практика решение от 4 февруари 2016 г., C & J Clark International (C-659/13 и C-34/14, EU:C:2016:74, т. 84). Относно обичайните правила на международното право вж. решение от 21 декември 2011 г., Air Transport Association of America и др. (C-366/10, EU:C:2011:864, т. 101, 102 и 107).

102. Трябва да се прави разграничение между правилата на международното хуманитарно право, от една страна, и от друга — правилата на международното право, които уреждат борбата срещу тероризма или вземането на заложници. В настоящото заключение ще разгледам само тези източници на международното право, които са посочени в акта за преюдициално запитване или в становищата на страните.

– Международното хуманитарно право

103. Що се отнася, на първо място, до международното хуманитарно право, Съдът има основание да презумира, че Женевските конвенции и протоколите към тях са релевантни, тъй като към момента на настъпване на обстоятелствата по делото LTTE и правителството на Шри Ланка участват във въоръжен конфликт. Освен това всички държави членки са страни по тези конвенции и протоколи [90]. Следователно Съдът е длъжен да ги вземе предвид при тълкуването на Обща позиция 2001/931 и Регламент № 2580/2001, независимо дали тези конвенции и протоколи кодифицират обичайните правила на международното право [91].

104. Отхвърлям твърдението на жалбоподателите в главното производство, че тъй като LTTE е недържавна въоръжена група, която участва във въоръжен конфликт с немеждународен характер в Шри Ланка, международното хуманитарно право не допуска нападенията и отвличанията, извършени от нея в периода 2005—2009 г., да се разглеждат като „терористични актове“. Първо, общият за Женевските конвенции член 3, който урежда конкретно конфликтите с немеждународен характер, забранява насилието над живота и личността по всяко време и навсякъде, и по-специално убийството във всичките му форми и вземането на заложници, когато се извършват срещу „лицата, които не участват пряко във военните действия, включително лицата от състава на въоръжените сили, които са сложили оръжие, и тези, които са били извадени от строя поради болест, раняване, задържане в затвор или лагер или поради друга причина“ [92]. Макар и косвено, тази разпоредба очевидно забранява извършването на терористични актове, които могат да имат такива последствия [93].

105. Още по-ясен е текстът на член 4, параграф 2, буква d) от Протокол II, в който се посочва, че е забранено по всяко време и навсякъде участниците във въоръжен конфликт с немеждународен характер да извършват терористични актове срещу лица, които не участват пряко или са прекратили участието си във военните действия [94]. Съгласно член 13, параграф 2 от Протокол II те не могат също така да извършват актове на насилие или да отправят заплахи с насилие, чиято основна цел е да тероризират цивилното население.

106. Протокол I се прилага предимно за международните въоръжени конфликти [95] и поради това не изглежда пряко релевантен за настоящото производство. Изводът нямаше да е различен дори ако този протокол се отнасяше до конфликта между правителството на Шри Ланка и LTTE [96], тъй като с него се забраняват и „актовете на насилие или заплахите от насилие, чиято основна

90 — Вж. точка 4 по-горе.

91 — Вж. точка 100 по-горе и цитираната съдебна практика.

92 — Общ член 3, параграф 1, букви a) и b). В решението си от 27 юни 1986 г., Nicaragua v. United States, Международният съд е постановил, че правилата, които се съдържат в общия член 3, „представляват минимални критерии, в допълнение към по-подробните правила, които също трябва да се прилагат по отношение на международните конфликти“ и които отразяват „елементарни хуманни съображения“ (ICJ Reports, 1984, p. 392, paragraph 218).

93 — Вж. в тази връзка *Gasser*, H.-P. Acts of terror, „terrorism“ and international humanitarian law. — International Review of the Red Cross, 2002, p. 560.

94 — Що се отнася до международните въоръжени конфликти, вж. член 51, параграф 2 от Протокол I и член 33, параграф 1 от четвъртата Женевска конвенция.

95 — Вж. член 1, параграф 3, който се отнася до общия за Женевските конвенции член 2.

96 — Това щеше да е така, ако ставаше въпрос за въоръжен конфликт, при който „народите водят борба срещу колониално господство и чуждестранна окупация и срещу расистки режими в упражняване на правото им на самоопределение“ (член 1, параграф 4 от Протокол I).

цел е да разпространява терор сред цивилното население“ [97]. Така международното хуманитарно право „забранява терористичните актове по време на въоръжени конфликти както с международен, така и с немеждународен характер, независимо дали се извършват от държавни или недържавни лица или образувания“ [98].

107. Каква е позицията по отношение на действията, които са насочени срещу участващите пряко във въоръжен конфликт лица или срещу военни цели и които не разпространяват терор сред цивилното население? Войниците в международен въоръжен конфликт имат право да участват пряко във военните действия и поради това се ползват с имунитет по отношение на действията си, при условие че спазват международното хуманитарно право. За разлика от това участниците във въоръжен конфликт с немеждународен характер не се ползват с имунитет дори когато действията им са в съответствие с общия за Женевските конвенции член 3, както и с член 4, параграф 2, буква d) и член 13, параграф 2 от Протокол II [99]. Така например войник от недържавна въоръжена група, който, без да нарушава международното хуманитарно право, убива враг от правителствените сили по време на конфликт с немеждународен характер, може да бъде съден за убийство. Това произтича от принципите на суверенитет и ненамеса във вътрешните работи [100]. Ето защо участниците в конфликт с немеждународен характер не могат да избегнат репресивните или превантивните мерки, които държавата може да счете за подходящи при дадените обстоятелства [101], при условие че е компетентна да наложи тези мерки и спазва приложимите конвенции за борба срещу тероризма и другите задължителни правила на международното право [102].

108. Поддържа се, че квалифицирането на действията на участниците във въоръжен конфликт с немеждународен характер като „терористични“ може да ограничи готовността за спазване на международното хуманитарно право, тъй като тези участници няма да имат стимул да спазват (по-специално) общия за Женевските конвенции член 3, както и член 4, параграф 2, буква d) и член 13, параграф 2 от Протокол II, ако в крайна сметка това не бъде поощрено посредством учреждането на наказателната отговорност [103].

109. Наистина защитата, предоставена от член 6, параграф 5 от Протокол II, е относително слаба: формулировката на тази разпоредба има чисто програмен характер [104] („[…] се стремят да предоставят възможно най-широка амнистия […]“) и в нея не се предвижда стимул, сравним с „военния“ имунитет, за тези, които спазват международното хуманитарно право по време на

97 — Член 51, параграф 2 от Протокол I.

98 — *Pfanner*, T. Scope of Application, Perpetrators of Terror, and International Humanitarian Law — In: Fernández-Sánchez (Ed.), International Legal Dimensions of Terrorism. Martinus Nijhoff Publishers, 2009, p. 289.

99 — Всички управляващи власти са длъжни да се стремят да предоставят за тези участници възможно най-широка амнистия при приключване на военните действия (член 6, параграф 5 от Протокол II). „При въоръжени конфликти с немеждународен характер не се предвижда статут на войник и военнопленник, тъй като държавите не възнамеряват да предоставят в националното право имунитет срещу наказателно преследване за започване на военни действия на членовете на въоръжени опозиционни групи“ (МКЧК, „The relevance of IHL in the context of terrorism“, www.icrc.org/eng/resources/documents/faq/terrorism-ihl-210705.htm, към 4 юли 2016 г.).

100 — В член 3, параграф 1 от Протокол II се посочва, че „[н]ищо в този Протокол не може да бъде тълкувано като засягащо суверенитета на държавата или отговорността на правителството с всички законни средства да поддържа или възстановява реда и законността в държавата или да защитава националното единство и териториалната цялост на държавата“.

101 — Тези мерки могат да се отнасят за действия, които държавата счита за актове на тероризъм, но не само за тях (а също например за държавна измяна или шпионаж).

102 — Вж. също Коментар на МКЧК от 2016 г., общ член 3, точка 514, и точки 111—121 по-долу.

103 — Вж. по-специално *Pejic*, J. Terrorist Acts and Groups: A Role for International Law? — British Yearbook of International Law, 2004, p. 75 et 76, и *Sassóli*, M. Terrorism and War — Journal of International Criminal Justice, 2006, p. 970. Както отбелязва Sassóli, „ако всеки акт срещу държавните сили е „терористичен“, както смятат някои, това отслабва [международното хуманитарно право] и готовността на въоръжените групи да го спазват“. Вж. *Sassóli*, M. The Role of Human Rights and International Humanitarian Law in New Types of Armed Conflicts — In: Ben-Naftali, O. (Ed.) International Humanitarian law and International Human Rights Law, Oxford, OUP 2011, p. 37.

104 — С това имам предвид, че тази разпоредба единствено определя целите и следователно не се стреми да поражда права или задължения за лицата.

военните действия [105]. Фактът, че международното хуманитарно право не предвижда имунитет, може да подкопае ефективността на това право и да повиши разходите по прилагането му. Това (както се твърди) по-неефективно състояние на международното право обаче не може да доведе до изменение на действащото международно хуманитарно право [106].

110. Във всеки случай, дори да предположим, че понятието „терористичен акт“ има по-тесен смисъл в контекста на въоръжен конфликт с немеждународен характер отколкото в мирно време, жалбоподателите в главното производство не доказват, нито пък твърдят, че нападенията и отвличанията, които са основанието за включването на LTTE в списъка по член 2, параграф 3, не представляват изцяло или частично нарушения на международното хуманитарно право. Няма основания да се допусне по-специално, че никое от тези действия не е насочено срещу цивилни или други лица, които не участват пряко във военните действия между LTTE и правителството на Шри Ланка. Жалбоподателите в главното производство всъщност твърдят, че тъй като LTTE участва във въоръжен конфликт с немеждународен характер по смисъла на международното хуманитарно право, действията ѝ не биха могли в никакъв случай да се разглеждат като „терористични“ [107]. Поради изложените причини това твърдение трябва да бъде отхвърлено.

– Международното право в областта на борбата срещу тероризма в вземането на заложници

111. Що се отнася до международното право, което урежда борбата срещу тероризма, най-напред ще отбележа, че посочената в акта за преюдициално запитване Конвенция за предотвратяването на актове на ядрен тероризъм няма очевидна връзка с главното производство. Поради това няма да я разглеждам по-нататък. На следващо място, Конвенцията на Съвета на Европа за предотвратяване на тероризма няма обвързваща сила за Европейския съюз. Освен това не всички държави членки са я ратифицирали. Следователно тази конвенция не е част от международните правила, от които Съдът следва да се ръководи при тълкуването на Обща позиция 2001/931 и на Регламент № 2580/2001.

112. С Обща позиция 2001/931 и Регламент № 2580/2001 се прилага Резолюция 1373 (2001) [108]. Макар самият Европейски съюз да не е член на Организацията на обединените нации, Съдът е постановил, че „[Съюзът] е длъж[ен] да придаде особено значение на обстоятелството, че съгласно член 24 от Устава на Организацията на Обединените нации приемането от Съвета за сигурност на резолюции на основание глава VII от този устав представлява упражняване на главната отговорност, възложена на този международен орган, за поддържане на мира и сигурността в световен мащаб, която в рамките на посочената глава VII включва правомощието да се определя какво представлява заплаха за международния мир и сигурност, както и да се вземат необходимите мерки за тяхното поддържане или възстановяване“ [109]. Следователно Съдът трябва да тълкува Обща позиция 2001/931 и Регламент № 2580/2001 в съответствие с Резолюция 1373 (2001), доколкото е възможно. Тази резолюция обаче нито определя понятието „терористичен акт“, нито ограничава обхвата му с оглед на международното хуманитарно право.

105 — По време на дипломатическата конференция, на която е приет Протокол II, е отхвърлено предложението на Международния комитет на Червения кръст (МКЧК) при наказателно преследване срещу участниците във въоръжен конфликт с немеждународен характер съдилищата да отчитат във възможно най-голяма степен обстоятелството, че обвиняемият спазва разпоредбите на Протокол II. Вж. ICRC, Draft Additional Protocols to the Geneva Conventions of 12 August 1949, Commentary, Geneva, 1973, p. 141 (Article 10(5).

106 — Вж. точка 107.

107 — Същевременно те биха могли (на теория) да се считат за военни престъпления. Жалбоподателите в главното производство освен това изразяват съмнение, че LTTE действително е отговорна за тези нападения и отвличания на заложници. Те обаче не изтъкват конкретни доводи, с които да оспорят въпросното становище на Съвета.

108 — Вж. точка 34 по-горе.

109 — Решение от 3 септември 2008 г., Kadi и Al Barakaat International Foundation/Съвет и Комисия (C-402/05 P и C-415/05 P, EU:C:2008:461, т. 294).

113. Конвенцията относно бомбения тероризъм има обвързваща сила за всички държави членки. Като се имат предвид факторите, поради които Съветът включва LTTE в списъка по член 2, параграф 3, свързани с извършените от LTTE „нападения“ [110], тази конвенция също може да е релевантна в главното производство. Следователно тя трябва да бъде взета предвид при тълкуването на Обща позиция 2001/931 и Регламент № 2580/2001 [111].

114. Конвенцията относно бомбения тероризъм изключва от своя обхват „действията на въоръжени сили по време на въоръжен конфликт“, които се уреждат от международното хуманитарно право [112]. Това обаче не означава, че тези действия не могат да се квалифицират като „терористични актове“ по смисъла на международното хуманитарно право. Изводът ми се затвърждава от последното съображение на Конвенцията относно бомбения тероризъм, от което ясно следва, че „изключването на определени деяния от сферата на прилагане на конвенцията не освобождава от отговорност и не прави законни иначе незаконни деяния или не изключва привличане към отговорност на основание други закони“. Посоченото съображение потвърждава допълващия характер — както Съветът правилно го определя — на разгледаните по-горе правила на международното хуманитарно право спрямо някои международни разпоредби относно борбата срещу тероризма.

115. Подобни са мотивите по отношение на Конвенцията относно заложниците, която също е релевантна за настоящото производство [113]. Макар тази конвенция да няма формално обвързващо действие за Европейския съюз, всички държави членки са страни по нея. Целта на член 12 от посочената конвенция е единствено да изясни приложното ѝ поле. Следователно тази разпоредба не оказва никакво влияние върху предотвратяването и възпирането на вземането на заложници, което се извършва по време на въоръжени конфликти и поради това се урежда от международното хуманитарно право [114]. Отново подчертавам, че различните международни правни норми изглежда се допълват взаимно.

116. Освен това, както Комисията потвърждава в съдебното заседание, действията на държавите членки съгласно Обща позиция 2001/931 и Регламент № 2580/2001 по принцип попадат в обхвата на Конвенцията относно финансирането на тероризма. Тези актове на Съюза всъщност целят да противодействат на международния тероризъм посредством специфични финансови мерки, насочени към лица, групи и образувания, участващи в извършването на терористични актове. Конвенцията относно финансирането на тероризма също има обвързваща сила за всички държави членки. Поради това Съдът трябва да тълкува Обща позиция 2001/931 и Регламент № 2580/2001, доколкото е възможно, по начин, който не създава опасност всички държави членки да се окажат в нарушение на произтичащите от тази конвенция задължения.

117. Нищо в Конвенцията относно финансирането на тероризма обаче не изключва възможността действия на недържавни въоръжени сили по време на конфликти с немеждународен характер да бъдат разглеждани като „терористични актове“.

118. Първо, както Общият съд е постановил в решението си от 16 октомври 2014 г. по дело LTTE/Съвет [115], член 2, параграф 1, буква b) от Конвенцията относно финансирането на тероризма изрично предвижда хипотезата за „терористични актове“ по смисъла на тази конвенция, извършени в рамките на въоръжен конфликт, ако са изпълнени следните две

110 — Вж. точка 48 по-горе.

111 — Вж. точка 100 по-горе и цитираната съдебна практика.

112 — Член 19, параграф 2.

113 — LTTE е включена в списъка на ЕС включително и заради това, което Съветът обозначава като „отвличания“, извършени в периода 2005—2009 г.: вж. точка 48 по-горе. За целите на настоящия анализ не намирам съществена разлика между този израз и понятието „вземане на заложници“, използвано в Конвенцията относно заложниците.

114 — Вж. общия за Женевските конвенции член 3, параграф 1, буква b), както и член 4, параграф 2, буква c) от Протокол II.

115 — T-208/11 и T-508/11, EU:T:2014:885, т. 64.

условия: i) действието трябва да цели да причини смърт или да нанесе тежки телесни повреди и ii) смисълът на действието по своя характер и контекст трябва да се състои в това да се заплаши население или насилствено да се принуди правителство или международна организация да извърши или да се въздържи от извършването на някакво действие. Следователно, когато приемат мерки срещу финансирането на терористични актове в съответствие с Конвенцията относно финансирането на тероризма, държавите — страни по конвенцията (а всъщност и Европейският съюз), може да включат в определението за „терористични актове“ действия, извършени по време на въоръжен конфликт.

119. Второ, във всеки случай от член 21 ясно следва, че Конвенцията относно финансирането на тероризма не засяга произтичащите от международното хуманитарно право задължения на лицата. Тези задължения включват пълната забрана на всяко от деянията, посочени в общия за Женевските конвенции член 3, параграф 1), букви a) и b), както и в член 4, параграф 2, буква d) и член 13, параграф 2 от Протокол II.

120. Следователно тълкуването на понятието „терористичен акт“ в Обща позиция 2001/931 и Регламент № 2580/2001 в смисъл, че то обхваща действия на недържавни въоръжени сили по време на конфликт с немеждународен характер, не противоречи на разгледаните по-горе мерки в международното право за борба срещу тероризма и вземането на заложници, както не противоречи и на релевантните правила на международното хуманитарно право.

121. Ето защо в отговор на втори въпрос, буква б) стигам до извода, че действията на въоръжените сили по време на въоръжен конфликт с немеждународен характер, уредени от международното хуманитарно право, могат да представляват „терористични актове“ по смисъла на Обща позиция 2001/931 и Регламент № 2580/2001, тълкувани с оглед на релевантните правила на международното хуманитарно право и международното право в областта на борбата срещу тероризма и вземането на заложници.

122. Предвид доводите, представени на Съда от жалбоподателите в главното производство [116], в отговор на третия и четвъртия въпрос считам, че в настоящото преюдициално производство не се установяват обстоятелства, които да засягат валидността на Регламент № 610/2010 в частта му, отнасяща се до LTTE. При тези обстоятелства не следва да се отговаря на петия въпрос.

Заключение

123. С оглед на всички гореизложени съображения считам, че Съдът трябва да отговори на поставените от Raad van State (Държавен съвет, Нидерландия) въпроси по следния начин:

— „Установеното в съдебната практика изключение, произтичащо от решение от 9 март 1994 г., TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, EU:C:1994:90), се прилага по отношение на третата част от изречението от член 263, четвърта алинея ДФЕС.

— A, B, C и D не разполагат безспорно с право да подадат жалба пред Общия съд, с която оспорват валидността на Регламент за изпълнение (ЕС) № 610/2010 на Съвета от 12 юли 2010 година за прилагане на член 2, параграф 3 от Регламент (ЕО) № 2580/2001 относно специалните ограничителни мерки за борба с тероризма, насочени срещу определени лица и образувания, и за отмяна на Регламент (ЕС) № 1285/2009, в частта му, отнасяща се до „Liberation Tigers of Tamil Eelam“ (LTTE). От това следва, че A, B, C и D основателно се позовават на невалидността на този регламент пред националния съд и искат да се отправи преюдициално запитване съгласно член 267 ДФЕС.

116 — Вж. по-специално точка 110 от настоящото заключение.

— Действията на въоръжените сили по време на въоръжен конфликт с немеждународен характер, уредени от международното хуманитарно право, могат да представляват „терористични актове“ по смисъла на Обща позиция 2001/931/ОВППС на Съвета от 27 декември 2001 година за прилагането на специални мерки за борба с тероризма и на Регламент № 2580/2001, тълкувани с оглед на релевантните правила на международното хуманитарно право и международното право в областта на борбата срещу тероризма и вземането на заложници.

— В настоящото преюдициално производство не се установяват обстоятелства, които да засягат валидността на Регламент № 610/2010 в частта му, отнасяща се до LTTE“.