Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNE PRAVOBRANILKE
ELEANOR SHARPSTON,
predstavljeni 29. septembra 2016[1]

Zadeva C-158/14

A,
B,
C
in
D
proti
Minister van Buitenlandse Zaken(Predlog za sprejetje predhodne odločbe,

ki ga je vložilo Raad van State (državni svet) (Nizozemska))

„Člen 267 PDEU — Četrti odstavek člena 263 PDEU — Dopustnost tožbe za razglasitev ničnosti in preizkus veljavnosti akta Unije v okviru postopka predhodnega odločanja — Izvedbena uredba (EU) št. 610/2010 — Skupno stališče 2001/931/SZVP — Uredba Sveta (ES) št. 2580/2001 — Okvirni sklep Sveta 2002/475/PNZ — Opredelitev terorističnih dejanj — Vprašanje, ali dejanja nedržavnih oboroženih sil v okviru nemednarodnih oboroženih spopadov pomenijo teroristična dejanja — Protiteroristične konvencije — Mednarodno humanitarno pravo“

1. Ugotovljeno je bilo, da so A, B, C in D zbirali finančna sredstva za organizacijo Liberation Tigers of Tamil Eelam (Osvobodilni tigri tamilskega Eelama, v nadaljevanju: LTTE) in ji jih nakazovali, pri čemer je to skupina, ki je proti šrilanški vladi vodila državljansko vojno za ustanovitev neodvisne tamilske države na severu in vzhodu Šrilanke, Evropska unija pa jo šteje za „teroristično“ približno 10 let.

2. Nizozemski organi so A, B, C in D označili kot osebe, za katere se uporabljajo omejevalni ukrepi za boj proti terorizmu, in sicer na podlagi nizozemske zakonodaje, s katero se izvaja resolucija Varnostnega sveta Združenih narodov (v nadaljevanju: VSZN). Zato so sredstva zadevnih oseb zamrznjena, poleg tega pa sta prepovedani opravljanje finančnih storitev zanje ali v njihovo korist ter dajanje na voljo sredstev tem osebam. Nizozemski organi so pri sprejemanju zadevnih ukrepov organizacijo LTTE obravnavali kot teroristično organizacijo. V navedeni ugotovitvi se je upoštevala izvedbena uredba Sveta Evropske unije, s katero je bila organizacija LTTE ohranjena na seznamu skupin, ki so vpletene v teroristična dejanja in za katere se uporabljajo omejevalni ukrepi. A, B, C in D v pritožbenem postopku pred nizozemskimi sodišči trdijo, da je navedena uredba neveljavna, ker dejanja organizacije LTTE niso bila teroristična. Trdijo nasprotno, namreč da je bila organizacija LTTE nedržavna oborožena sila, udeležena v nemednarodnem oboroženem spopadu na Šrilanki, in da je zato njena dejanja urejalo le mednarodno humanitarno pravo, ne pa pravila Unije in mednarodna pravila o boju proti terorizmu. Iz tega sledi, da je Evropska unija zmotno štela, da so napadi in ugrabitve, ki jih je organizacija LTTE izvedla med letoma 2005 in 2009, „teroristična dejanja“, zaradi katerih je utemeljena uvrstitev zadevne organizacije na evropski seznam subjektov, vpletenih v teroristična dejanja.

1 — Jezik izvirnika: angleščina.

3. Raad van State (državni svet) je vložilo predlog za sprejetje predhodne odločbe, s katerim v bistvu sprašuje o opredelitvi pojma „teroristična dejanja“, ki je bila uporabljena ob sprejetju izvedbene uredbe Sveta, in o tem, ali bi morebitne nedoslednosti med navedeno opredelitvijo v pravu Unije in mednarodnem pravu (zlasti v pravilih mednarodnega prava o boju proti terorizmu in v mednarodnem humanitarnem pravu) lahko vplivale na veljavnost zadevne izvedbene uredbe. Poleg tega sprašuje, ali se lahko A, B, C in D na neveljavnost navedene izvedbene uredbe sklicujejo v postopku v glavni stvari, glede na to, da imajo posamezniki od začetka veljavnosti Lizbonske pogodbe neposrednejši dostop do sodišč EU.

Mednarodno pravo

Mednarodno humanitarno pravo

4. Mednarodno humanitarno pravo ureja vodenje sovražnosti med mednarodnimi in nemednarodnimi oboroženimi spopadi. Njegov namen je med drugim zagotoviti zaščito civilnega prebivalstva na konfliktnem območju z omejevanjem učinkov vojne za posameznike in dobrine.[2]

5. Pomemben del mednarodnega humanitarnega prava je na voljo v štirih Ženevskih konvencijah[3] in njihovih treh dopolnilnih protokolih[4]. Eno od temeljnih načel, določenih v teh konvencijah in dopolnilnih protokolih, je razlikovanje med civilnim prebivalstvom in vojaškimi borci ter civilnimi objekti in vojaškimi cilji. V njih so določene osnovne pravice vojnih ujetnikov (civilistov in vojaškega osebja), zaščita ranjenih in bolnih ter zaščita civilistov (neborcev) in njihove pravice na vojnem območju in okoli njega. Evropska unija ni pogodbenica teh konvencij ali njihovih dopolnilnih protokolov. Vendar so njihove pogodbenice vse države članice.

6. Člen 2, ki je skupen vsem Ženevskim konvencijam (in ima naslov „Uporaba Konvencije“), določa zlasti:

„Poleg določb, ki se izvajajo v obdobju miru, se ta konvencija uporablja za vse primere napovedane vojne ali drugega oboroženega spopada, ki lahko izbruhne med dvema ali več visokimi pogodbenicami, tudi če ena od njih ne priznava vojnega stanja.

Konvencija se uporablja tudi za vse primere zasedbe dela ali celotnega ozemlja visoke pogodbenice, tudi če ta zasedba ne naleti na oboroženi odpor.

[…]“

2 — Sodba z dne 30. januarja 2014, Diakité (C-285/12, EU:C:2014:39, točka 23).

3 — Ženevska konvencija o izboljšanju usode ranjenih in bolnih pripadnikov oboroženih sil na bojišču z dne 12. avgusta 1949, *Zbirka pogodb Združenih narodov* (v nadaljevanju: U. N. T. S.), zvezek 75, str. 31 (v nadaljevanju: Prva ženevska konvencija); Ženevska konvencija o izboljšanju usode ranjenih in bolnih pripadnikov oboroženih sil na morju z dne 12. avgusta 1949, U. N. T. S., zvezek 75, str. 85 (v nadaljevanju: Druga ženevska konvencija); Ženevska konvencija o ravnanju z vojnimi ujetniki z dne 12. avgusta 1949, U. N. T. S., zvezek 75, str. 135 (v nadaljevanju: Tretja ženevska konvencija), in Ženevska konvencija o zaščiti civilnih oseb v času vojne z dne 12. avgusta 1949, U. N. T. S., zvezek 75, str. 287 (v nadaljevanju: Četrta ženevska konvencija).

4 — Dopolnilni protokol k Ženevskim konvencijam z dne 12. avgusta 1949 o zaščiti žrtev mednarodnih oboroženih spopadov (Protokol I) z dne 8. junija 1977, U. N. T. S., zvezek 1125, str. 3 (v nadaljevanju: Protokol I); Dopolnilni protokol k Ženevskim konvencijam z dne 12. avgusta 1949 o zaščiti žrtev oboroženih spopadov, ki nimajo mednarodnega značaja (Protokol II) z dne 8. junija 1977, U. N. T. S., zvezek 1125, str. 609 (v nadaljevanju: Protokol II), in Dopolnilni protokol k Ženevskim konvencijam z dne 12. avgusta 1949 o sprejetju dodatnega razpoznavnega znaka (Protokol III) z dne 8. decembra 2005, U. N. T. S., zvezek 2404, str. 261.

7. Vendar v skladu s členom 3, ki je skupen vsem Ženevskim konvencijam (in ima naslov „Spopadi, ki niso mednarodne narave“) in kodificira pravilo mednarodnega običajnega prava, velja: [5]

„V primeru oboroženega spopada, ki ni mednarodne narave in izbruhne na ozemlju ene od visokih pogodbenic, vsaka stran v spopadu uporablja vsaj naslednje določbe:

(1) Z osebami, ki pri sovražnostih ne sodelujejo neposredno, vključno s pripadniki oboroženih sil, ki so odložili orožje, in osebami, ki ne morejo sodelovati v boju zaradi bolezni, ran, pridržanja ali drugega vzroka, je treba v vseh okoliščinah ravnati humano, brez vsakršnega sovražnega razlikovanja na podlagi rase, barve kože, religije ali veroizpovedi, spola, rojstva ali premoženjskega stanja ali drugih podobnih meril. Zato so zoper zgoraj navedene osebe vedno in povsod prepovedana in se prepovedujejo naslednja dejanja:

   (a) napadi na življenje in telesno integriteto, zlasti vse vrste umora, pohabljanje, kruto ravnanje in mučenje;

   (b) jemanje talcev;

[…]“

8. Člen 1 Protokola I („Splošna načela in področje uporabe“), ki se nanaša na zaščito žrtev mednarodnih oboroženih spopadov in poleg tega kodificira mednarodno običajno pravo, [6] določa zlasti:

„[…]

3. Ta protokol, s katerim se dopolnjujejo Ženevske konvencije […], se uporablja v situacijah iz [skupnega člena 2].

4. Situacije iz prejšnjega odstavka vključujejo oborožene spopade, v katerih se narodi bojujejo zoper kolonialno prevlado in tujo zasedbo in rasistične režime, pri čemer uveljavljajo svojo pravico do samoodločbe, kot je določena v Ustanovni listini Združenih narodov in Deklaraciji o načelih mednarodnega prava o prijateljskih odnosih in sodelovanju med državami v skladu z Ustanovno listino Združenih narodov.“

9. Člen 51(2) Protokola I določa, da „so prepovedana nasilna dejanja ali grožnje z nasiljem, katerih glavni cilj je širjenje strahu med civilnim prebivalstvom“.

10. Protokol II se nanaša na zaščito žrtev nemednarodnih oboroženih spopadov. ICJ se še ni opredelilo, ali navedeni protokol kodificira pravila mednarodnega običajnega prava.

5 — Glej na primer Meddržavno sodišče (v nadaljevanju: ICJ), Vojaške in paravojaške dejavnosti v Nikaragvi in proti njej (Nikaragva proti Združenim državam Amerike) (Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)), utemeljenost, sodba, ICJ Reports, 1986, str. 14, točki 218 in 219; Mednarodni odbor Rdečega križa (ICRC), *Updated Commentary on the First Geneva Convention* (2016), na voljo na spletnem naslovu https://www.icrc.org (v nadaljevanju: *2016 ICRC Commentary*), skupni člen 3, točka 155; in ICJ, Zakonitost grožnje z uporabo jedrskega orožja (Legality of the Threat of Use of Nuclear Weapons), svetovalno mnenje, ICJ Reports, 1996, str. 226 (v nadaljevanju: ICJ, Jedrsko orožje), točki 78 in 79.

6 — ICJ je ugotovilo, da ko se pravila v Protokolu I sprejmejo, le izražajo predhodno običajno pravo: ICJ, Jedrsko orožje, točka 84.

11. Člen 1 Protokola II („Področje uporabe *ratione materiae*“) določa:

„1. Ta protokol, s katerim se razvija in dopolnjuje [skupni člen 3], ne da bi spreminjal njegove veljavne pogoje uporabe, se uporablja za vse oborožene spopade, ki niso zajeti s členom 1 [Protokola I], in ki potekajo na ozemlju visoke pogodbenice med njenimi oboroženimi silami in odpadniškimi oboroženimi silami ali drugimi organiziranimi oboroženimi skupinami, ki pod odgovornim poveljstvom izvajajo takšno kontrolo nad delom njenega ozemlja, ki jim omogoča izvajanje nenehnih in usmerjenih vojaških operacij ter uporabo tega protokola.

2. Ta protokol se ne uporablja za situacije notranjih nemirov in napetosti, kot so upori, izolirani ali sporadični akti nasilja in druga podobna nasilna dejanja, ker to niso oboroženi spopadi.“

12. Člen 4 Protokola II („Temeljna jamstva“) zlasti določa, da je „vedno in povsod“ prepovedano za talce zajemati osebe, ki v sovražnostih in terorističnih dejanjih proti njim ne sodelujejo neposredno oziroma so v njih prenehale sodelovati.[7]

13. Člen 6 („Kazenski pregon“) določa minimalna jamstva, ki se uporabljajo za pregon in kaznovanje kaznivih dejanj v zvezi z nemednarodnimi oboroženimi spopadi. V skladu z njim si morajo organi na oblasti po prenehanju sovražnosti prizadevati, da osebam, ki so sodelovale v oboroženih spopadih, ali tistim, ki jim je bila odvzeta svoboda iz razlogov v zvezi z oboroženimi spopadi, ne glede na to, ali so zaprte ali pridržane, zagotovijo čim večjo amnestijo.[8]

14. V drugem stavku člena 13(2) Protokola II so prepovedana „nasilna dejanja ali grožnje z nasiljem, katerih glavni cilj je širjenje strahu med civilnim prebivalstvom“. Nekatera mednarodna kazenska sodišča so ugotovila, da je to pravilo mednarodnega običajnega prava, katerega kršitev povzroči individualno kazensko odgovornost.[9]

Mednarodno pravo o boju proti terorizmu in jemanju talcev

Resolucija 1373 (2001)

15. Varnostni svet Združenih narodov je Resolucijo 1373 (2001) (v nadaljevanju: Resolucija 1373 (2001))[10] sprejel 28. septembra 2001 po napadih, ki so se 11. septembra istega leta zgodili v Združenih državah. Točka 1 določa, da vse države:

„(a) preprečujejo in kaznujejo financiranje terorističnih dejanj;

(b) namerno prispevanje ali zbiranje, na kakršen koli način, posredno ali neposredno, denarnih sredstev svojih državljanov ali na svojem ozemlju z namero, da se denarna sredstva uporabijo, ali ob vednosti, da bodo uporabljena za izvajanje terorističnih dejanj, opredelijo kot kaznivo dejanje;

[…]

7 — Člen 4(1) v povezavi s členom 4(2)(c) in (d) Protokola II.

8 — Člen 6(5) Protokola II.

9 — Glej Mednarodno kazensko sodišče za nekdanjo Jugoslavijo, Pritožbeni senat, Tožilec/Stanislav Galić, sodba, IT-98/29-A (30. november 2006), točke 86, 90 in 98 (enaka ugotovitev je bila sprejeta v zvezi s členom 51(2) Protokola I); Posebno sodišče za Sierro Leone, Obravnavni senat II, Tožilec/Brima in drugi, sodba, SCSL-04-16-T (20. junij 2007), točke od 662 do 666. Glej tudi *2016 ICRC Commentary*, skupni člen 3, točka 525.

10 — S/RES/1373 (2001).

(d) prepovejo svojim državljanom ali vsaki osebi ali subjektu, ki se nahaja na njihovem ozemlju, da dajo neposredno ali posredno na voljo denarna sredstva, finančno premoženje ali gospodarske vire ali finančne ali druge z njimi povezane storitve osebam, ki izvajajo ali poskušajo izvajati teroristična dejanja, jih omogočajo ali sodelujejo pri njihovem izvajanju, organizacijam, ki so v lasti ali pod nadzorom, neposredno ali posredno, takih oseb, ter osebam in organizacijam, ki delujejo v imenu ali pod vodstvom takih oseb […].“

16. V točki 3(d) so vse države pozvane, naj „čim prej postanejo pogodbenice ustreznih mednarodnih konvencij in protokolov v zvezi s terorizmom, vključno z Mednarodno konvencijo o zatiranju financiranja terorizma z dne 9. decembra 1999“. [11]

Večstranske in regionalne protiteroristične konvencije

17. Države se (še) niso dogovorile o celoviti in splošno veljavni opredelitvi pojma teroristično dejanje. [12]

18. Mednarodna konvencija o zatiranju terorističnih bombnih napadov (v nadaljevanju: konvencija o terorističnih bombnih napadih) je bila podpisana 15. decembra 1997 v New Yorku. [13] Čeprav sama Evropska unija ni pogodbenica te konvencije, pa so njene pogodbenice vse države članice Evropske unije. V zadnji uvodni izjavi konvencije o terorističnih bombnih napadih je navedeno, da dejavnosti vojaških sil držav urejajo pravila mednarodnega prava, ki niso vključena v to konvencijo, ter da izključitev posameznih dejanj iz te konvencije ne „upravičuje nezakonitih dejanj in da ta dejanja zaradi take izključitve tudi drugače ne postanejo zakonita […]“.

19. Člen 19(2) določa, da „[d]ejavnosti oboroženih sil med oboroženim spopadom, kot se ti izrazi razumejo po mednarodnem humanitarnem pravu, ki jih to pravo ureja, ne ureja [konvencija o bombnih napadih], in če dejavnosti oboroženih sil države pri opravljanju njenih uradnih dolžnosti urejajo druga pravila mednarodnega prava, jih [ta konvencija] [prav tako] ne ureja“.

20. Mednarodna konvencija o zatiranju financiranja terorizma (v nadaljevanju: konvencija o financiranju terorizma) je bila podpisana 9. decembra 1999 v New Yorku. [14] Čeprav sama Evropska unija ni pogodbenica te konvencije, pa so njene pogodbenice vse države članice Evropske unije. Člen 2(1) konvencije o financiranju terorizma določa:

„Oseba stori kaznivo dejanje v smislu te konvencije, če kakor koli neposredno ali posredno, nezakonito in naklepno zagotovi ali zbere sredstva z namenom, da se uporabijo, ali z vednostjo, da se bodo v celoti ali delno uporabila za storitev:

(a) dejanja, ki je v kateri koli mednarodni pogodbi iz priloge določeno kot kaznivo dejanje, [15] ali

(b) vsakega drugega dejanja, katerega cilj je povzročiti smrt ali hudo telesno poškodbo civilista ali katere koli druge osebe, ki ne sodeluje aktivno v sovražnostih v oboroženem spopadu, in je namen takšnega dejanja po naravi ali vsebini prestrašiti ljudi oziroma prisiliti vlado ali mednarodno organizacijo, da stori ali opusti kakšno dejanje.“

11 — Glej točko 20 v nadaljevanju.

12 — Potekajo prizadevanja, da bi se v okviru *ad hoc* odbora, ustanovljenega z Resolucijo Generalne skupščine 51/210 z dne 17. decembra 1996, izpogajal osnutek celovite konvencije o mednarodnem terorizmu. Vendar je napredek počasen, deloma zaradi težav pri doseganju soglasja o opredelitvi pojma terorizem in o tem, ali naj ta pojem zajema dejavnosti oboroženih sil med oboroženim spopadom, ki jih ureja mednarodno humanitarno pravo, in dejavnosti narodnoosvobodilnih gibanj. Glej zlasti Šesti odbor Generalne skupščine ZN, Povzetek zapisnikov srečanj odbora na sedemdeseti seji, A/C.6/70/SR.1, 2, 3, 4, 5, 27 in 29.

13 — U. N. T. S., zvezek 2149, str. 256.

14 — U. N. T. S., zvezek 2178, str. 197.

15 — Navedeni seznam med drugim vključuje Mednarodno konvencijo proti jemanju talcev (glej tudi točko 25 v nadaljevanju) (točka 4) in Mednarodno konvencijo o zatiranju terorističnih bombnih napadov (točka 9).

21. V skladu s členom 8(1) konvencije o financiranju terorizma morajo države pogodbenice v skladu s svojimi notranjepravnimi načeli zaradi morebitnega odvzema sredstev sprejeti ustrezne ukrepe za identifikacijo, odkrivanje, zamrznitev ali zaseg kakršnih koli sredstev, uporabljenih ali namenjenih za storitev kaznivih dejanj iz člena 2, in premoženjske koristi, pridobljene s takimi kaznivimi dejanji.

22. Člen 21 določa, da „[n]ič v tej konvenciji ne vpliva na druge pravice, obveznosti in odgovornosti držav in posameznikov po mednarodnem pravu, še posebej ne na cilje Ustanovne listine Združenih narodov, mednarodnega humanitarnega prava in drugih ustreznih konvencij“.

23. Mednarodna konvencija o zatiranju dejanj jedrskega terorizma (v nadaljevanju: konvencija o jedrskem terorizmu) je bila sprejeta 13. aprila 2005 v New Yorku.[16] Čeprav Evropska unija ni pogodbenica te konvencije, pa velika večina držav članic je.[17] Člen 4(2) konvencije o jedrskem terorizmu določa, da zadevna konvencija ne ureja niti dejavnosti oboroženih sil med oboroženim spopadom v smislu, ki ga imajo ti izrazi po mednarodnem humanitarnem pravu, ki ureja te dejavnosti, niti dejavnosti oboroženih sil države pri opravljanju njihovih uradnih dolžnosti, kolikor to urejajo druga pravila mednarodnega prava.

24. Regionalne konvencije vključujejo nedavno konvencijo Sveta Evrope (v nadaljevanju: SE) o preprečevanju terorizma.[18] Evropska unija je navedeno konvencijo podpisala, ni pa je še ratificirala. Poleg tega jo je podpisala ali ratificirala velika večina držav članic, ne pa vse.[19] Člen 26(5) Konvencije Sveta Evrope o preprečevanju terorizma določa:

„Konvencija ne ureja dejavnosti oboroženih sil med oboroženim spopadom v skladu z opredelitvami mednarodnega humanitarnega prava, ki jih ureja to pravo, prav tako pa ne ureja dejavnosti vojaških sil pogodbenice pri izvajanju njihovih uradnih dolžnosti, če jih urejajo druga pravila mednarodnega prava.“

Mednarodna konvencija proti jemanju talcev

25. Mednarodno konvencijo proti jemanju talcev (v nadaljevanju: konvencija o talcih) je Generalna skupščina ZN sprejela 17. decembra 1979.[20] Člen 12 konvencije o talcih določa, da „[v] okviru, v katerem se [Ženevske konvencije in njihovi protokoli] uporabljajo za določeno dejanje jemanja talcev, in v okviru, v katerem morajo države članice te konvencije [o talcih] v skladu z omenjenimi konvencijami kazensko preganjati ali izročiti tistega, ki je vzel talce, se […] konvencija [o talcih] ne uporablja za dejanja jemanja talcev, izvršena med oboroženimi spopadi v smislu [Ženevskih konvencij in njihovih protokolov] […]“.

16 — U. N. T. S., zvezek 2445, str. 89.

17 — Avstrija, Belgija, Ciper, Češka, Danska, Finska, Francija, Hrvaška, Latvija, Litva, Luksemburg, Madžarska, Malta, Nemčija, Nizozemska, Poljska, Portugalska, Romunija, Slovaška, Slovenija, Španija, Švedska in Združeno kraljestvo.

18 — CETS št. 196.

19 — Naslednjih 22 držav članic je pogodbenic te konvencije: Avstrija, Bolgarija, Ciper, Danska, Estonija, Finska, Francija, Hrvaška, Latvija, Litva, Luksemburg, Madžarska, Malta, Nemčija, Nizozemska, Poljska, Portugalska, Romunija, Slovaška, Slovenija, Španija in Švedska.

20 — *Zbirka pogodb Združenih narodov*, zvezek 1316, str. 205.

Pravo Unije

Pogodba o delovanju Evropske unije

26. Četrti odstavek člena 263 PDEU določa, da lahko „[f]izične ali pravne osebe […] pod pogoji iz prvega in drugega odstavka vložijo tožbe zoper nanje naslovljene akte ali zoper akte, ki se nanje neposredno in posamično nanašajo, in zoper predpise, ki se nanje neposredno nanašajo, a ne potrebujejo izvedbenih ukrepov“. V prvem odstavku so opredeljene vrste aktov, ki jih Sodišče lahko nadzira. Med njimi so akti Sveta. V drugem odstavku so določene podlage za nadzor, za katerega je pristojno Sodišče. V skladu s šestim odstavkom se postopki sprožijo „[…] v dveh mesecih od objave akta ali njegovega uradnega obvestila tožniku, če tega ni bilo, pa od dneva, ko je zanj izvedel“.

Listina Evropske unije o temeljnih pravicah

27. V prvem odstavku člena 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina [21]) je navedeno, da ima „[v]sakdo, ki so mu kršene pravice in svoboščine, zagotovljene s pravom Unije, […] pravico do učinkovitega pravnega sredstva pred sodiščem v skladu s pogoji, določenimi v tem členu“.

28. Člen 48(1) določa, da „[o]bdolženec velja za nedolžnega, dokler njegova krivda ni dokazana v skladu z zakonom“. V skladu s členom 48(2) je „[v]sakemu obdolžencu […] zagotovljena pravica do obrambe“.

Skupno stališče 2001/931/SZVP

29. Uvodna izjava 2 Skupnega stališča 2001/931/SZVP [22] se sklicuje na Resolucijo 1373 (2001) o določitvi široke strategije za boj proti terorizmu in zlasti proti financiranju terorizma. V uvodni izjavi 5 je navedeno, da mora Evropska unija sprejeti dodatne ukrepe za izvajanje Resolucije 1373 (2001).

30. Člen 1(1) določa, da se „[t]o skupno stališče […] uporablja v skladu z določbami navedenih členov za osebe, skupine in subjekte, vpletene v teroristična dejanja in naštete v Prilogi“.

31. Člen 1(2) določa, da „osebe, skupine in subjekti, vpletene v teroristična dejanja“ pomenijo:

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

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

32. V skladu s členom 1(3) je „teroristično dejanje“:

„[…] eno od naslednjih naklepnih dejanj, ki glede na svoj značaj ali pomen lahko resno škodijo državi ali mednarodni organizaciji in so opredeljena kot kršitev nacionalnega prava ter katerih cilj je:

(i) resno ustrahovanje prebivalstva, ali

21 — UL 2012, C 326, str. 391.

22 — Skupno stališče Sveta z dne 27. decembra 2001 o uporabi posebnih ukrepov za boj proti terorizmu (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 18, zvezek 1, str. 217), kakor je bilo spremenjeno.

(ii) nezakonita prisila na vlado ali mednarodno organizacijo, da ukrepa ali da se odreče ukrepanju, ali

(iii) resno destabiliziranje ali uničevanje temeljnih političnih, ustavnih, gospodarskih ali družbenih struktur države ali mednarodne organizacije:

(a) napad na človeško življenje, ki lahko povzroči smrt;

(b) napad na fizično integriteto osebe;

(c) ugrabitev ali jemanje talcev;

(d) veliko uničenje vladnih ali državnih objektov, prometnega sistema, objektov infrastrukture, vključno z informacijskim sistemom, pritrjenih ploščadi na epikontinentalnem pasu, javnih krajev ali zasebne lastnine, ki bi lahko ogrozilo človeško življenje ali povzročilo gospodarske izgube;

(e) zaseg letal, ladij ali drugih sredstev javnega ali blagovnega prometa;

(f) izdelovanje, posest, pridobivanje, prenos ali uporaba orožja, razstreliva ali jedrskega, biološkega ali kemičnega orožja in preskrba z njim ter tudi raziskovanje in razvijanje biološkega in kemičnega orožja;

(g) sproščanje nevarnih snovi ali povzročanje požarov, eksplozij ali poplav, ki povzroča ogrožanje človeškega življenja;

(h) motenje ali prekinitev preskrbe z vodo, električno energijo ali drugimi temeljnimi naravnimi viri, ki povzroča ogrožanje človeškega življenja;

(i) grožnja izvršitve dejanj, naštetih od (a) do (h);

(j) vodenje teroristične skupine;

(k) sodelovanje pri dejavnostih teroristične skupine, vključno s preskrbo informacij ali materialnih virov ali financiranjem njenih dejavnosti, v vednosti, da bo tako sodelovanje prispevalo k zločinski dejavnosti skupine.

[…]“

33. V skladu s členom 2 in 3 je morala (takratna) Evropska skupnost v okviru meja pristojnosti, ki jih je na njo prenašala (takratna) Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti, „odredi[ti] zamrznitev denarnih sredstev in drugega finančnega premoženja ali gospodarskih virov oseb, skupin in subjektov, naštetih v Prilogi“, in „zagotovi[ti], da se denarna sredstva, finančno premoženje ali gospodarski viri ali finančne ali druge storitve s tem v zvezi ne dajo na voljo, neposredno ali posredno, v korist oseb, skupin in subjektov, naštetih v Prilogi“.

Uredba Sveta št. 2580/2001

34. Uvodni izjavi 3 in 4 Uredbe Sveta (ES) št. 2580/2001 [23] vključujeta sklicevanje na Resolucijo 1373 (2001). V uvodni izjavi 5 je navedeno, da je ukrepanje Skupnosti potrebno za uveljavljanje vidikov skupne zunanje in varnostne politike (v nadaljevanju: SZVP), ki izhajajo iz Skupnega stališča 2001/931. V skladu z uvodno izjavo 14 lahko seznam iz člena 2(3) [24] vključuje osebe in organizacije, ki imajo povezave ali stike s tretjimi državami, in tudi tiste, ki so na drugačen način v ospredju vidikov SZVP iz Skupnega stališča 2001/931.

35. V členu 1(2) je „zamrznitev denarnih sredstev, drugega finančnega premoženja in gospodarskih virov“ opredeljena kot „[…] preprečitev vsakršnega gibanja, prenosa, spremembe, uporabe ali kakršnega koli ravnanja s sredstvi, kar bi povzročilo spremembe njihove količine, zneska, lokacije, lastništva, posedovanja, vrste, namembnosti ali druge spremembe, ki bi omogočile uporabo sredstev[,] vključno z upravljanjem portfeljev“. Člen 1(4) določa, da ima izraz „teroristično dejanje“ v Uredbi št. 2580/2001 enak pomen kot v členu 1(3) Skupnega stališča 2001/931. [25]

36. Člen 2(1) določa, da razen izjem, dopustnih v skladu s členoma 5 in 6: [26]

„(a) se zamrznejo vsa denarna sredstva, drugo finančno premoženje in gospodarski viri, ki pripadajo fizični ali pravni osebi, skupini ali organizaciji, navedeni na [seznamu iz člena 2(3)], ki so v njeni lasti ali s katerimi ta razpolaga;

(b) se nobena denarna sredstva, drugo finančno premoženje in gospodarski viri ne dajo v razpolaganje, bodisi neposredno ali posredno, ali v korist fizični ali pravni osebi, skupini ali organizaciji s [seznama iz člena 2(3)].“

37. V skladu s členom 2(2) (in razen izjem, dopustnih v skladu s členoma 5 in 6) „[…] je fizični ali pravni osebi, skupini ali organizaciji s [seznama iz člena 2(3)] prepovedano omogočati finančne storitve ali storitve v njeno korist“.

38. V skladu s členom 2(3) mora Svet določiti, pregledati in spremeniti seznam oseb, skupin in organizacij, za katere velja Uredba št. 2580/2001 (v nadaljevanju: seznam iz člena 2(3)), v skladu z določbami člena 1(4), (5) in (6) Skupnega stališča 2001/931. V njem je navedeno, da seznam iz člena 2(3) vsebuje:

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

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

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

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

23 — Uredba Sveta z dne 27. decembra 2001 o posebnih omejevalnih ukrepih za nekatere osebe in subjekte zaradi boja proti terorizmu (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 18, zvezek 1, str. 207), kakor je bila nazadnje spremenjena.

24 — Glej točko 38 v nadaljevanju.

25 — Glej točko 32 zgoraj.

26 — Člena 5 in 6 se nanašata na pripis obresti zaradi zamrznjenih računov, posebna dovoljenja za uporabo zamrznjenih računov in izplačila z njih ter posebna dovoljenja za odmrznitev denarnih sredstev, drugega finančnega premoženja ali drugih gospodarskih virov za dostop do takega premoženja ali virov in opravljanje finančnih storitev.

39. V skladu s členom 9 „[v]saka država članica določi sankcije, ki se jih uvede, zaradi kršitve določb te uredbe“, pri čemer morajo biti „[t]ake sankcije […] učinkovite, sorazmerne in odvračilne“. [27]

Okvirni sklep Sveta 2002/475/PNZ

40. Uvodna izjava 3 Okvirnega sklepa 2002/475/PNZ [28] se sklicuje na dejstvo, da so vse ali nekatere države članice pristopile k več konvencijam, ki se nanašajo na terorizem. V uvodni izjavi 6 je navedeno, da bi bilo treba v vseh državah članicah uskladiti opredelitev terorističnih kaznivih dejanj, vključno s tistimi kaznivimi dejanji, ki so povezana s terorističnimi skupinami. V skladu z uvodno izjavo 11 „[t]a okvirni sklep ne velja za ukrepe oboroženih sil v času oboroženih spopadov, ki jih ureja mednarodno humanitarno pravo v smislu teh pojmov v okviru omenjenega prava, in za ukrepe oboroženih sil države, ki se izvršujejo po uradni dolžnosti[,] v kolikor jih urejajo druga pravila mednarodnega prava“. [29]

41. Člen 1(1) določa:

„1. Vsaka država članica sprejme vse potrebne ukrepe, ki zagotavljajo, da se namerna dejanja, na katera se nanašajo spodnje točke (a) do (i) in ki so po nacionalni zakonodaji določena kot kazniva dejanja, ki lahko zaradi svojega značaja ali vsebine hudo škodujejo državi ali mednarodni organizaciji, kadar so storjena z namenom:

— da bi resno zastraševala prebivalstvo, ali

— nezakonito izsiljevala vlado ali mednarodno organizacijo, da izvede ali opusti kakršno koli dejanje, ali

— da bi resno rušila ali uničevala temeljne politične, ustavne, gospodarske ali socialne strukture države ali mednarodne organizacije,

šteje za teroristična kazniva dejanja:

[namerna dejanja iz točk od (a) do (i) so enaka tistim iz točk od (a) do (i) člena 1(3) Skupnega stališča 2001/931 [30]].“

27 — Glej tudi uvodno izjavo 12.

28 — Okvirni sklep Sveta z dne 13. junija 2002 o boju proti terorizmu (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 6, str. 18), kakor je bil spremenjen.

29 — Na priporočilo Evropskega parlamenta je bila dodana uvodna izjava, v kateri se teroristične skupine razlikujejo od skupin v Evropski uniji, ki se zoperstavljajo totalitarnim režimom in zatiranju v tretjih državah ali ki tako zoperstavljanje podpirajo. Cilj je bil zagotoviti, da zadnjenavedene skupine niso opredeljene kot teroristične, hkrati pa omogočiti, da se lahko preganjajo in kaznujejo za kazniva dejanja na podlagi nacionalne kazenske zakonodaje: glej Evropski parlament, Poročilo o predlogu Komisije za okvirni sklep Sveta o boju proti terorizmu (COM(2001) 521).

30 — Glej točko 32 zgoraj.

Uvrstitev organizacije LTTE na seznam iz člena 2(3)

42. Organizacija LTTE je bila na seznam, priložen Skupnemu stališču 2001/231/SZVP, prvič uvrščena s Skupnim stališčem Sveta 2006/380/SZVP[31]. Istega dne je bila s Sklepom Sveta 2006/379/ES vključena na seznam iz člena 2(3).[32] Na njem je ostala zaradi več sklepov in uredb, vključno z Izvedbeno uredbo Sveta (EU) št. 610/2010[33], pri čemer je vsak(-a) od njih razveljavil(-a) in nadomestil(-a) predhodni sklep oziroma uredbo. Najnovejši seznam je na voljo v Prilogi k Izvedbeni uredbi Sveta (EU) 2015/2425[34].

Nizozemsko pravo

43. V skladu s členom 2(1) Sanctieregeling terrorisme 2007-II (odlok o sankcijah na področju terorizma iz leta 2007-II, v nadaljevanju: Sanctieregeling 2007) je Minister van Buitenlandse Zaken (minister za zunanje zadeve, v nadaljevanju: minister) pooblaščen, da s soglasjem Minister van Justitie (v nadaljevanju: minister za pravosodje) in Minister van Financiën (v nadaljevanju: minister za finance) sprejme sklep o uvrstitvi na seznam v zvezi z osebami ali organizacijami, ki po njegovem mnenju pripadajo osebam ali skupini, za katere se uporablja Resolucija VSZN 1373 (2001). Če se sprejme taka odločitev, se zamrznejo vsa sredstva, ki pripadajo takim osebam ali skupinam (člen 2(2)); prepovedano je zagotavljanje finančnih storitev zanje ali v njihovo korist (člen 2(3)) ali neposredno ali posredno dajanje na voljo sredstev tem osebam ali organizacijam (člen 2(4)).

44. Predložitveno sodišče navaja, da se s členom 2 odloka Sanctieregeling 2007 uveljavlja Resolucija 1373 (2001), pri čemer se zadevni člen ne sklicuje na Uredbo št. 2580/2001, Skupno stališče 2001/931 ali druge akte, s katerimi se osebe ali skupine uvrščajo na seznam iz člena 2(3).

Dejansko stanje, postopek in predložena vprašanja za predhodno odločanje

45. A, B, C in D prebivajo na Nizozemskem. Minister jih je s sklepi z dne 8. junija 2010 (v nadaljevanju: ugotovitveni sklepi) označil kot fizične osebe, za katere se uporablja odlok Sanctieregeling 2007. Zato so bila njihova sredstva zamrznjena. S sklepi z dne 25. novembra 2010, 8. decembra 2010 in 10. januarja 2011 (v nadaljevanju: izpodbijani sklepi) je zavrnil ugovore, ki so jih A, B, C in D vložili zoper zadevne ugotovitvene sklepe. Ugotovitveni sklepi so temeljili na dejstvu, da A, B, C in D pripadajo skupini oseb, na katero se nanaša Resolucija 1373 (2001). Minister je navedeno ugotovitev sprejel ob upoštevanju naslednjih dejstev: (i) A, B, C in D so bili vključeni v zbiranje sredstev za organizacijo LTTE; (ii) organizacija LTTE je uvrščena na seznam iz člena 2(3) in (iii) zoper A, B, C in D je bil pri kazenskem oddelku Rechtbank 's-Gravenhage (okrožno sodišče, Haag) uveden kazenski postopek, med drugim zaradi njihove domnevne kršitve členov 2(1), 2(2) in 3 Uredbe št. 2580/2001.

46. Rechtbank 's-Gravenhage (okrožno sodišče, Haag) je v sodbah z dne 21. oktobra 2011 glede obsodbe treh od štirih pritožnikov zaradi kršitve Uredbe št. 2580/2001 ugotovilo, da so B, C in D opravljali dejavnosti (zbiranja sredstev) za organizacijo LTTE, vendar jih je oprostilo obtožbe sodelovanja v teroristični skupini. Menilo je, da se z določbami o terorizmu iz nizozemskega kazenskega zakonika izvaja Okvirni sklep 2002/475 ter da je bil spor med šrilanško vlado in

31 — Skupno stališče z dne 29. maja 2006 o posodobitvi Skupnega stališča 2001/931 in razveljavitvi Skupnega stališča 2006/231 (UL 2006, L 144, str. 25).

32 — Sklep z dne 29. maja 2006 o izvajanju člena 2(3) Uredbe (ES) št. 2580/2001 in razveljavitvi Sklepa 2005/930/ES (UL 2006, L 144, str. 21).

33 — Izvedbena uredba z dne 12. julija 2010 o izvajanju člena 2(3) Uredbe št. 2580/2001 in razveljavitvi Izvedbene uredbe (EU) št. 1285/2009 (UL 2010, L 178, str. 1). Glej člen 1 in točko 2.17 seznama iz Priloge.

34 — Izvedbena uredba z dne 21. decembra 2015 o izvajanju člena 2(3) Uredbe št. 2580/2001 in razveljavitvi Izvedbene uredbe (EU) 2015/1325 (UL 2015, L 334, str. 1).

organizacijo LTTE nemednarodni oboroženi spopad v smislu člena 1 Protokola II.[35] Zato ob upoštevanju uvodne izjave 11 Okvirnega sklepa 2002/475 obtožbe zoper B, C in D niso vključevale sodelovanja v teroristični skupini. Vendar je Rechtbank 's-Gravenhage (okrožno sodišče, Haag) B, C in D obsodilo zaradi kršitve členov 2(1), 2(2) in 3 Uredbe št. 2580/2001. Menilo je, da ga sklep Sveta zavezuje k uvrstitvi organizacije LTTE na seznam iz člena 2(3). Poleg tega je ugotovilo, da se sklepi, s katerimi je bila organizacija LTTE vključena na seznam iz člena 2(3) in ki so se uporabljali v času, ko so bila storjena domnevna kazniva dejanja, pred Splošnim sodiščem niso izpodbijali. Rechtbank 's-Gravenhage (okrožno sodišče, Haag) se je zato v izhodišču oprlo na predpostavko, da so bili navedeni sklepi veljavni. V času pisanja so se pritožbe zoper navedene sodbe obravnavale na Gerechtshof Den Haag (regionalno pritožbeno sodišče, Haag).

47. Medtem so upravni oddelki Rechtbank Zwolle-Lelystad (okrožno sodišče, Zwolle-Lelystad), Rechtbank 's-Gravenhage (okrožno sodišče, Haag) in Rechtbank Alkmaar (okrožno sodišče, Alkmaar) pritožbe A, B, C in D zoper izpodbijane odločbe zavrnili kot neutemeljene. A, B, C in D so se nato zoper navedene sodbe pritožili na predložitveno sodišče. Izpodbijajo svojo vključenost v zbiranje sredstev za organizacijo LTTE. Trdijo, da je kazenski oddelek sodišča Rechtbank 's-Gravenhage (okrožno sodišče, Haag) razsodil, da organizacija LTTE *ni* teroristična skupina, ker je bil njen spor s šrilanško vlado nemednarodni oboroženi spopad.

48. Po mnenju predložitvenega sodišča je bila organizacija LTTE uvrščena na seznam iz člena 2(3) zaradi vrste napadov in ugrabitev med letoma 2005 in 2009. Predložitveno sodišče dalje navaja, da so se navedena dejanja očitno zgodila v Šrilanki ter da so bila povezana s sporom med šrilanško vlado in organizacijo LTTE. Meni, da je minister upravičeno domneval, da so bili A, B, C in D vključeni v zbiranje sredstev za organizacijo LTTE. Vendar predložitveno sodišče dvomi o veljavnosti uvrstitve organizacije LTTE na seznam iz člena 2(3) v času sprejetja odločb ministra z dne 25. novembra 2010 in 8. decembra 2010 ter dveh odločb z dne 10. januarja 2011. Poleg tega ni prepričano, ali bi A, B, C in D imeli procesno upravičenje za izpodbijanje veljavnosti Izvedbene uredbe št. 610/2010 pred Splošnim sodiščem.

49. Ob upoštevanju navedenega je predložitveno sodišče zaprosilo Sodišče za smernice o naslednjih vprašanjih:

„1. Ali bi bili pritožniki v tem postopku – med drugim na podlagi člena 47 [Listine] – nedvomno upravičeni, da v svojem imenu na podlagi člena 263 PDEU pri Splošnem sodišču vložijo tožbo za razglasitev ničnosti Izvedbene uredbe št. 610/2010 v delu, v katerem je bila organizacija LTTE z njo uvrščena na [seznam iz člena 2(3)]?

2.

(a) Ali so dejavnosti oboroženih sil med oboroženimi spopadi v smislu mednarodnega humanitarnega prava – tudi ob upoštevanju uvodne izjave 11 Okvirnega sklepa 2002/475 – lahko teroristična kazniva dejanja v smislu navedenega okvirnega sklepa?

(b) Če je odgovor na vprašanje 2(a) pritrdilen: ali so dejavnosti oboroženih sil v času oboroženih spopadov v smislu mednarodnega humanitarnega prava lahko teroristična dejanja v smislu Skupnega stališča 2001/931 in Uredbe št. 2580/2001?

3. Ali so dejanja, ki so bila podlaga Izvedbene uredbe št. 610/2010 v delu, v katerem je bila z njo organizacija LTTE uvrščena na [seznam iz člena 2(3)], dejanja oboroženih sil v času oboroženih spopadov v smislu mednarodnega humanitarnega prava?

35 — Glej točko 10 zgoraj.

4. Ali je – med drugim ob upoštevanju odgovorov na vprašanja 1, 2(a), 2(b) in 3 – Izvedbena uredba št. 610/2010 v delu, v katerem je bila z njo organizacija LTTE uvrščena na [seznam iz člena 2(3)], neveljavna?

5. Če je odgovor na vprašanje 4 pritrdilen: ali neveljavnost v tem primeru zajema tudi prejšnje in poznejše sklepe Sveta o posodobitvi [seznama iz člena 2(3)] v delu, v katerem je bila z navedenimi sklepi organizacija LTTE uvrščena na zadevni seznam?“

50. Pisna stališča so predložili A, B, C in D, nizozemska in španska vlada ter vlada Združenega kraljestva, Svet in Evropska komisija. Iste stranke – razen vlade Združenega kraljestva – so na obravnavi 8. marca 2016 podale ustna stališča.

Presoja

Uvodne pripombe

51. Organizacija LTTE je leta 2011 pred Splošnim sodiščem izpodbijala uvrstitev na seznam iz člena 2(3), pri čemer je med drugim trdila, da se Uredba št. 2580/2001 ne uporablja za razmere oboroženega spopada, ker navedeni spori (in torej tudi dejanja, ki iz njih izvirajo) spadajo le na področje mednarodnega humanitarnega prava. Splošno sodišče je navedeni pritožbeni razlog zavrnilo,[36] vendar pa je iz drugih (procesnih) razlogov za nične razglasilo več izvedbenih uredb, podobnih Izvedbeni uredbi št. 610/2010, in sicer v delih, v katerih so se nanašale na organizacijo LTTE. Pritožba Sveta zoper navedeno sodbo[37] ni usmerjena v analizo pojma „teroristična dejanja“ v upoštevni zakonodaji Unije, ki jo je opravilo Splošno sodišče. Vendar se navedena analiza nanaša na glavno vprašanje, ki ga je glede tega postavilo predložitveno sodišče, in sicer ali so omejevalni ukrepi, ki jih je Unija sprejela zoper organizacijo LTTE, združljivi z mednarodnim humanitarnim pravom. Zato se bom sklicevala nanjo, kjer je to ustrezno.

52. Dalje, ukrepi glede zamrznitve sredstev, obravnavani v postopku v glavni stvari, temeljijo na odloku Sanctieregeling 2007, s katerim se izvaja Resolucija 1373 (2001). Odlok Sanctieregeling 2007 se ne sklicuje na nobenega od pravnih aktov Unije, v zvezi s katerimi se v vprašanjih za predhodno odločanje zahtevajo smernice. Poleg tega se ne zdi, da so sami A, B, C in D uvrščeni na seznam iz člena 2(3). Ali so v teh okoliščinah vprašanja od 2 do 5 upoštevna za reševanje spora v postopku v glavni stvari?

53. V skladu z ustaljeno sodno prakso lahko Sodišče odločanje o predlogu za sprejetje predhodne odločbe, ki ga predloži nacionalno sodišče, zavrne le, če je očitno, da zahtevana razlaga prava Unije nima nobene zveze z dejanskim stanjem ali predmetom spora v postopku v glavni stvari.[38]

54. Vendar ne vidim razloga za uporabo navedene sodne prakse v obravnavani zadevi. Po eni strani ni sporno, da so bili sporni ukrepi glede zamrznitve sredstev zoper A, B, C in D uvedeni, ker so ti zbirali sredstva za organizacijo LTTE, uvrščeno na seznam iz člena 2(3). Kot sem pojasnila, so se z navedenim seznamom v takratnem pravu Skupnosti uveljavljali vidiki SZVP, ki izhajajo iz Skupnega stališča 2001/931, s katerim se je izvajala Resolucija 1373 (2001). Kot je navedeno v predložitveni odločbi, je bilo po drugi strani v eni od trditev za izpodbijanje navedenih ukrepov, ki so bile predložene predložitvenemu sodišču, navedeno, da organizacije LTTE ni mogoče šteti za teroristično skupino in da je bila zato napačno uvrščena na seznam iz člena 2(3). Predložitveno sodišče pojasnjuje, da bi

36 — Sodba z dne 16. oktobra 2014, LTTE/Svet (T-208/11 in T-508/11, EU:T:2014:885, točka 83). Organizacija LTTE je tožbi pri Splošnem sodišču (11. aprila oziroma 28. septembra 2011) vložila po tem, ko so bili sprejeti ugotovitveni sklepi (z dne 8. junija 2010) in izpodbijani sklepi (z dne 25. novembra 2010, 8. decembra 2010 in 10. januarja 2011).

37 — Sodba Svet/LTTE (C-599/14 P, v obravnavi na Sodišču), v kateri sem sklepne predloge predstavila 22. septembra 2016.

38 — Glej novejšo sodbo z dne 8. junija 2016, Hünnebeck (C-479/14, EU:C:2016:412, točka 30 in navedena sodna praksa).

morali biti sporni ukrepi glede zamrznitve sredstev razglašeni za nične, če bo navedena trditev sprejeta kot utemeljena, ter da so A, B, C in D v tem primeru morda upravičeni tudi do odškodnine za vsa obdobja, ko je bila organizacija LTTE vključena na seznam iz člena 2(3). Menim, da to zadostuje za ugotovitev, da so vprašanja od 2 do 5 povezana s postopkom v glavni stvari.

55. Čeprav je predložitveno sodišče drugo vprašanje razdelilo na dva dela, je z navedenim vprašanjem Sodišče dejansko zaprošeno za smernice o naslednjem vprašanju: ali – ob upoštevanju uvodne izjave 11 Okvirnega sklepa 2002/475 – „teroristična dejanja“ v smislu Skupnega stališča 2001/931 in Uredbe št. 2580/2001 potencialno zajemajo dejanja oboroženih sil v času oboroženih spopadov v smislu mednarodnega humanitarnega prava, na primer v času spora med organizacijo LTTE in šrilanško vlado? Pri odgovoru na zadevno vprašanje bom izhajala iz predpostavke, da je bil navedeni spor nemednarodni oboroženi spopad v smislu mednarodnega humanitarnega prava.[39] To zlasti pomeni, da ni bil situacija notranjih nemirov in napetosti, za katero se ne uporablja niti člen 3, ki je skupen vsem Ženevskim konvencijam, niti Protokol II. Pri teh predpostavkah se opiram na pojasnilo predložitvenega sodišča, da sta minister in sodišče Rechtbank 's-Gravenhage ugotovila, da je bil spor nemednarodni oboroženi spopad v smislu člena 1 Protokola II. Poleg tega je to tudi stališče Sveta v tem postopku.

56. Tretje in četrto vprašanje se v bistvu nanašata na veljavnost Uredbe št. 610/2010. Ob domnevi, da je odgovor na drugo vprašanje (kot je povzeto v prejšnji točki) nikalen, ali je Svet napačno štel, da so napadi in ugrabitve, ki jih je organizacija LTTE izvedla med letoma 2005 in 2009, „teroristična dejanja“, ki utemeljujejo uvrstitev zadevne skupine na seznam iz člena 2(3)? Kaj pa, če bi bil – nasprotno – odgovor na vprašanje iz prejšnje točke pritrdilen? Peto vprašanje se pojavi samo, če je Izvedbena uredba št. 610/2010 neveljavna.

57. Prvo vprašanje se očitno razlikuje od drugih vprašanj, zato ga bom obravnavala posebej. Nanaša se na dopustnost, zato ga je treba preučiti najprej.

Ali bi bila neposredna tožba, ki bi jo vložili A, B, C in D za razveljavitev Uredbe št. 610/2010, nedvomno dopustna (prvo vprašanje)?

58. A, B, C in D pri Splošnem sodišču niso vložili neposredne tožbe na podlagi člena 263 PDEU, s katero bi zahtevali razglasitev ničnosti Izvedbene uredbe št. 610/2010. Namesto tega so se pred nizozemskimi sodišči sklicevali na neveljavnost navedene uredbe. Predložitveno sodišče sprašuje, ali to lahko storijo. Če je odgovor nikalen, vprašanj v zvezi z veljavnostjo Izvedbene uredbe št. 610/2010 ni treba obravnavati.[40]

59. Splošno pravilo v skladu s pravom Unije je, da ima vsaka stranka pravico, da se v okviru nacionalnega postopka pred sodiščem sklicuje na nezakonitost določb iz aktov Unije, ki so podlaga za neko odločbo ali akt nacionalnega prava, ki je bil uporabljen zoper njo, in da nacionalno sodišče pozove, naj navedeno vprašanje predloži Sodišču.[41] Medtem ko nacionalna sodišča lahko ugotovijo, da je akt Unije veljaven, ga ne morejo razglasiti za neveljavnega.[42]

60. Vendar obstaja izjema od tega splošnega pravila. Sodišče je v sodbi TWD razsodilo, da stranka, ki ima na podlagi sedanjega člena 263 PDEU nedvomno pravico, da sproži postopek za izpodbijanje ukrepa Unije neposredno pred sodišči Evropske unije, in ki zamudi rok iz navedenega člena, pozneje ne more vložiti „posredne“ tožbe glede veljavnosti navedenega ukrepa z izpodbijanjem njegove

39 — Sicer bi bilo zadevno vprašanje hipotetično.

40 — Glej v zvezi s tem sodbo z dne 17. februarja 2011, Bolton Alimentari (C-494/09, EU:C:2011:87, točka 21).

41 — Sodba z dne 27. novembra 2012, Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756, v nadaljevanju: sodba Pringle, točka 39 in navedena sodna praksa).

42 — Sodba z dne 22. oktobra 1987, Foto-Frost (C-314/85, EU:C:1987:452, točki 14 in 15). Glej tudi sodbi z dne 10. januarja 2006, IATA in ELFAA (C-344/04, ZOdl., EU:C:2006:10, točki 27 in 30), ter z dne 3. oktobra 2013, Inuit Tapiriit Kanatami in drugi/Parlament in Svet (C-583/11 P, EU:C:2013:625, v nadaljevanju: sodba Inuit I, točka 95).

zakonitosti pred nacionalnim sodiščem niti ne more zahtevati, naj se navedeno vprašanje predloži temu sodišču v okviru postopka predhodnega odločanja.[43] V sodbi Pringle je Sodišče razsodilo, da se ta izjema uporablja, če *bi* navedena stranka *nedvomno* imela procesno upravičenje v smislu člena 263 PDEU.[44] To bom imenovala „izjema na podlagi sodbe TWD“. Če se ta izjema uporablja in stranka v predpisanem roku ni vložila neposredne tožbe, postane zadevni akt Unije za navedeno osebo pravnomočen. Zato aktov, ki imajo pravne učinke, ni mogoče izpodbijati v nedogled,[45] s čimer se zagotavlja pravna varnost.[46]

61. Izjema na podlagi sodbe TWD je bila opredeljena pred začetkom veljavnosti Lizbonske pogodbe. Takrat je bilo v četrtem odstavku člena 230 ES določeno, kdaj imajo posamezniki procesno upravičenje pred sodišči Unije.

62. V tem okviru se v predložitveni odločbi opozarja na sodbo Sodišča v zadevi E in F[47]. Navedena zadeva se je nanašala na posameznika, ki sta izpodbijala zakonitost vključitve neke skupine (katere člana sta domnevno bila) na seznam iz člena 2(3). Sodišče, ki je uporabilo četrti odstavek člena 230 ES in preučilo morebitno uporabo izjeme na podlagi sodbe TWD, je ugotovilo, da E in F *nista* imela nesporne pravice do vložitve neposredne tožbe, ker (i) sama nista bila navedena na seznamu iz člena 2(3); (ii) v predložitveni odločbi ni bilo navedeno, da bi bila na podlagi svojega položaja v skupini pooblaščena, da organizacijo zastopata pred Splošnim sodiščem; in (iii) ju zadevna uvrstitev na seznam ni „neposredno in posamično zadeva[la]“: vključitev skupine na navedeni seznam je bila splošna in je v povezavi z Uredbo št. 2580/2001 prispevala k temu, da se je nedoločenemu številu oseb naložilo spoštovanje posebnih omejevalnih ukrepov.[48]

63. Čeprav je bila sodba v navedeni zadevi razglašena junija 2010, se je nanašala na zadeve, ki so se pojavile pred začetkom veljavnosti Lizbonske pogodbe. Predložitveno sodišče ni prepričano, ali sodba E in F tudi po začetku veljavnosti navedene pogodbe pomeni, da se lahko A, B, C in D pred nizozemskimi sodišči sklicujejo na neveljavnost Izvedbene uredbe št. 610/2010.

64. V skladu s četrtim odstavkom člena 263 PDEU lahko posameznik vloži tožbo (i) zoper nanj naslovljeni akt (v nadaljevanju: prvi del), (ii) zoper akt, ki se nanj neposredno in posamično nanaša (v nadaljevanju: drugi del), in (iii) zoper predpis, ki se nanj neposredno nanaša, vendar ne potrebuje izvedbenih ukrepov (v nadaljevanju: tretji del).

65. Prvi in drugi del četrtega odstavka člena 263 PDEU ustrezata četrtemu odstavku člena 230 ES. Sodišče je potrdilo, da imata pogoja „neposrednega nanašanja“ in „posamičnega nanašanja“ v navedeni določbi še naprej enak pomen kot v členu 230 ES.[49] Zato pogoj „neposrednega nanašanja“ pomeni, da mora izpodbijani ukrep (i) imeti neposredne učinke na pravni položaj posameznika in (ii) da naslovnikom tega ukrepa, ki so zadolženi za njegovo izvedbo, ne dopušča nobene diskrecijske pravice,

43 — Glej sodbo z dne 9. marca 1994, TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, EU:C:1994:90, v nadaljevanju: sodba TWD, točki 17 in 18). Pri navedeni zadevi je šlo za odločbo Komisije, ki je bila naslovljena na državo članico in ki se je izrecno sklicevala na prejemnika individualne pomoči (TWD); država članica je odločbo sporočila navedenemu prejemniku.

44 — Glej sodbo Pringle, točka 41 in navedena sodna praksa.

45 — Glej sodbo z dne 15. februarja 2001, Nachi Europe (C-239/99, EU:C:2001:101, točka 29 in navedena sodna praksa).

46 — Sodba TWD, točka 16.

47 — Sodba z dne 29. junija 2010, E in F (C-550/09, EU:C:2010:382, v nadaljevanju: sodba E in F).

48 — Sodba E in F, točke od 49 do 52 in navedena sodna praksa.

49 — Sodba Inuit I, točki 70 in 71.

saj je ta izvedba samodejna in temelji izključno na pravilih Unije brez uporabe drugih vmesnih pravil.[50] Pogoj „posamičnega nanašanja“ je izpolnjen, „samo če se [izpodbijani akt] [na tožnike] nanaša zaradi njihovih značilnosti ali zaradi dejstva, ki jih posamično opredeljuje glede na vse druge osebe in jih zato individualizira enako kot naslovnika“.[51]

66. V Lizbonski pogodbi se je z razširitvijo dostopa do Splošnega sodišča z dodatkom tretjega dela[52] poskušalo zagotoviti učinkovito sodno varstvo fizičnih ali pravnih oseb, ki bi sicer – glede na to, da nimajo individualnega interesa (in čeprav bi se zadevni akt nanje nanašal neposredno) – sodni nadzor nad regulativnim aktom, za katerega niso potrebni izvedbeni ukrepi, dosegle šele s tem, da bi kršile določbe navedenega akta, in sicer s sklicevanjem na njihovo nezakonitost v postopku pred nacionalnimi sodišči.[53] Tretji del četrtega odstavka člena 263 PDEU je zato treba razlagati tako, da se zagotavlja ta višja stopnja sodnega varstva. Posamezniki nikakor ne bi smeli uživati *nižje stopnje* varstva, kot so jo uživali pred začetkom veljavnosti Lizbonske pogodbe.

67. Kako bi bilo torej treba razlagati izjemo na podlagi sodbe TWD glede na to, da je bil dostop do sodišč Unije razširjen?

68. Sodišče je v sodbi Pringle potrdilo, da izjema na podlagi sodbe TWD ostaja upoštevna tudi po začetku veljavnosti Lizbonske pogodbe. Sklicevalo se je na procesno upravičenje na podlagi četrtega odstavka člena 263 PDEU, ne da bi razlikovalo med različnimi podlagami za tako procesno upravičenje.[54] Navedlo je, da „ni jasno, ali je tožeča stranka v postopku v glavni stvari brez kakršnega koli dvoma smela [zoper sklep o spremembi Pogodb] vložiti ničnostno tožbo na podlagi člena 263 PDEU“.[55] V zadevnih okoliščinah je to bila logična ugotovitev.

69. Menim, da ni utemeljenega razloga za to, da se izjema na podlagi sodbe TWD v zvezi s tretjim delom razlaga drugače kot v zvezi s prvim in drugim delom, ali za prepričanje, da se ne bi smela uporabljati tudi za tretji del.

70. Izjema na podlagi sodbe TWD ima zelo omejen obseg – v primeru kakršnega koli dvoma glede njene dopustnosti se *ne* uporablja. Ali v nekem danem primeru obstaja „dvom“, je vprašanje, ki mora biti v praksi rešljivo brez nepotrebne zapletenosti, saj mora biti odvetnik, ki zastopa posameznika, temu zmožen z gotovostjo svetovati, kako naj se pritoži. Posamezniku mora biti poleg tega omogočeno hitro ukrepanje, saj mora biti pozoren na dvomesečni rok za začetek postopka na podlagi člena 263 PDEU. Menim, da morajo biti zadeve odvisne od stanja sodne prakse in položaja zadevnega posameznika v trenutku, ko se mora odločiti, ali naj vloži neposredno tožbo.

71. Če je posameznik upravičeno dvomil o dopustnosti neposredne tožbe, se izjema na podlagi sodbe TWD ne uporabi, Sodišče pa bi moralo dovoliti izpodbijanje veljavnosti na podlagi postopka iz člena 267 PDEU. To bo zagotovilo učinkovito sodno varstvo, kot se zahteva s členom 47 Listine.

50 — Glej med drugim sodbe z dne 5. maja 1998, Glencore Grain/Komisija (C-404/96 P, EU:C:1998:196, točka 41); z dne 29. junija 2004, Front national/Parlament (C-486/01 P, EU:C:2004:394, točka 34); z dne 10. septembra 2009, Komisija/Ente per le Ville vesuviane in Ente per le Ville vesuviane/Komisija (C-445/07 P in C-455/07 P, EU:C:2009:529, točka 45 in navedena sodna praksa), ter z dne 17. septembra 2015, Confederazione Cooperative Italiane in drugi/Anicav in drugi (C-455/13 P, C-457/13 P in C-460/13 P, EU:C:2015:616, točka 46 in navedena sodna praksa).

51 — Sodba z dne 28. aprila 2015, T & L Sugars in Sidul Açúcares/Komisija (C-456/13 P, EU:C:2015:284, v nadaljevanju: sodba T & L Sugars, točka 63 in navedena sodna praksa).

52 — Sodba Inuit I, točke od 55 do 57; glej tudi točki 70 in 71.

53 — Sodba T & L Sugars, točka 29 in navedena sodna praksa, ter sodba z dne 19. decembra 2013, Telefónica/Komisija (C-274/12 P, EU:C:2013:852, v nadaljevanju: sodba Telefónica, točka 27). Glej tudi „Final report of the discussion circle on the Court of Justice“, CONV 636/03, točka 21.

54 — Sodba Pringle, točka 41 in navedena sodna praksa. Glej tudi sodbo z dne 28. aprila 2016, Borealis Polyolefine in drugi (C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 in od C-391/14 do C-393/14, EU:C:2016:311, točke od 46 do 49) (iz obrazložitve te sodbe je razvidno, da je Sodišče v zvezi s tretjim delom implicitno sprejelo uporabo izjeme na podlagi sodbe TWD).

55 — Sodba Pringle, točka 42. Vprašanje je bilo, ali je bil zadevni sklep sprejet oziroma ali bi ga bilo treba sprejeti v skladu s poenostavljenim postopkom za spremembo iz člena 48(6) PEU.

72. Ta ugotovitev je smiselna tudi z vidika vodenja zadeve: preširoka uporaba izjeme na podlagi sodbe TWD ni v interesu sodišč Unije, saj bi to spodbudilo poplavo previdnostnih neposrednih tožb, ki bi jih Splošno sodišče moralo obravnavati in verjetno ustrezno ugotoviti njihovo nedopustnost. Zaželeno je, da nacionalna sodišča izločijo ugovore zoper veljavnost, ki se na prvi pogled ne zdijo prepričljivi.

73. Predložitveno sodišče ob uporabi navedene utemeljitve za obravnavano zadevo sprašuje, ali bi bila tožba, ki bi jo A, B, C in D vložili pri Splošnem sodišču, „nedvomno“ dopustna. Iz zgoraj navedenih razlogov je to pravo merilo, ki ga je treba uporabiti. Drugače rečeno, odločitev A, B, C in D za vložitev tožbe pred nacionalnim sodiščem namesto pred sodiščem Unije se bo izkazala za utemeljeno, bodisi če (i) je jasno, da niso imeli procesnega upravičenja za sprožitev postopka na podlagi člena 263 PDEU, bodisi (ii) če so v zvezi s tem upravičeno dvomili.

74. Ne le, da ni nikakršnih dvomov glede tega, ali bi A, B, C in D lahko izpodbijali Izvedbeno uredbo št. 610/2010 na podlagi prvega ali drugega dela četrtega odstavka člena 263 PDEU, temveč se zdi jasno tudi, da bi Splošno sodišče tako tožbo zavrnilo kot nedopustno. Na A, B, C in D ni bil naslovljen noben akt Unije. Prav tako se uvrstitev na seznam v Izvedbeni uredbi št. 610/2010 nanje ni „neposredno in posamično nanaša[la]“. Če pritožnik ne izpolnjuje nobenega od teh dveh pogojev, zadevnega akta ne more izpodbijati.[56] V Izvedbeni uredbi št. 610/2010 ni ničesar, kar bi omogočalo identifikacijo A, B, C in D. Čeprav bi se navedena uredba lahko posamično nanašala na druge osebe,[57] pa v njej ni opredeljeno, kdo je član skupin in subjektov, navedenih v Prilogi k zadevni uredbi, ali kdo so osebe, ki so kako drugače povezane z njimi. A, B, C in D zato ne bi mogli dokazati, da se uvrstitev na seznam nanje nanaša „posamično“.

75. V zvezi s tretjim delom menim, da so A, B, C in D upravičeno dvomili o dopustnosti tožbe za razglasitev ničnosti Izvedbene uredbe št. 610/2010 na podlagi navedenega dela („predpis[i], ki se nanje neposredno nanašajo, a ne potrebujejo izvedbenih ukrepov“).

76. Izvedbena uredba št. 610/2010 je regulativni akt, to je splošen akt, ki ni zakonodajni akt[58] (kar pomeni pravni akt, sprejet po zakonodajnem postopku[59]). Sprejet je bil na podlagi člena 2(3) Uredbe št. 2580/2001, ki določa, da mora Svet soglasno in v skladu s členom 1(4), (5) in (6) Skupnega stališča 2001/931 določiti, pregledati in spremeniti sezname iz člena 2(3). Navedeni postopek ni bil zakonodajni postopek. Tudi Izvedbena uredba št. 610/2010 se je delno nanašala na nedoločljivo kategorijo posameznikov in pravnih oseb:[60] zaradi uvrstitve organizacije LTTE na seznam morajo vse osebe spoštovati prepovedi iz členov 2(1)(b) in 2(2) Uredbe št. 2580/2001.[61] Tudi če bi se zadevni akt posamično nanašal na organizacijo LTTE, bi bil torej v zvezi z A, B, C in D splošen akt.[62]

77. Zato je očitno, da se je Izvedbena uredba št. 610/2010 nanašala na A, B, C in D. Ali ni sporno, da se je nanje nanašala neposredno in da ni vključevala izvedbenih ukrepov?

78. Teoretična podlaga pojma „neposredno nanašanje“ je vsaj delno pojem „vzročnost“. Med spornim aktom in domnevno izgubo ali škodo mora obstajati neposredna vzročna povezava, ki utemeljuje odobritev pravnega sredstva.[63] Razlogi politike, na katerih temelji ta zahteva, so jasni: če je potreben dodaten ukrep za zagotovitev polnega učinka spornega akta, je treba pred sodišči izpodbijati zadevni ukrep, ne pa prvotnega akta.

56 — Sodba Inuit I, točki 75 in 76.

57 — Kot so osebe in subjekti s seznama na podlagi člena 2(3).

58 — Sodba Inuit I, točka 60.

59 — Člen 289(3) PDEU.

60 — Glej na primer sodbo z dne 15. junija 1993, Abertal in drugi/Komisija (C-213/91, EU:C:1993:238, točka 19).

61 — Glej točki 36 in 37 zgoraj. Glej tudi sodbo E in F, točka 51 in navedena sodna praksa.

62 — Glej v tem smislu sodbi z dne 3. septembra 2008, Kadi in Al Barakaat International Foundation/Svet in Komisija (C-402/05 P in C-415/05 P, EU:C:2008:461, točke od 241 do 244), in z dne 23. aprila 2013, Gbagbo in drugi/Svet (od C-478/11 P do C-482/11 P, EU:C:2013:258, točka 56).

63 — Glej v zvezi s tem sodbo z dne 11. julija 1984, Commune de Differdange in drugi/Komisija (222/83, EU:C:1984:266, točke od 10 do 12).

79. V točki 65 sem opisala merilo v obliki, v kateri ga je Sodišče v novejši sodni praksi uporabilo za opredelitev obstoja neposrednega nanašanja. Vendar pa to ni edina različica, ki jo je mogoče najti v sodni praksi. Sodišče je v sodbi Les Verts presodilo, da ukrep izpolnjuje merilo, če zadevni ukrepi pomenijo popoln sklop pravil, ki so sama po sebi zadostna „in ne potrebujejo izvedbenih določb“.[64] Ta različica je v zelo podobni obliki ponovljena v tretjem delu. Čeprav je vključitev besede „in“ domnevno tavtološka, se zdi namen očiten. Če želimo ugotoviti, ali se ukrep neposredno nanaša na pritožnika v položaju, v kakršnem so A, B, C in D, je treba opredeliti, ali so za ta ukrep potrebni izvedbeni ukrepi.[65]

80. Predložitveno sodišče navaja, da je po njegovem mnenju težko pridobiti natančne smernice iz nedavne sodne prakse Sodišča v zvezi z natančnim pomenom in uporabo izraza „izvedbeni ukrepi“ v obravnavani zadevi. Čeprav je res, da se v sodni praksi navedeni izraz ne poskuša opredeliti s pojmi, se mi vseeno zdi, da sta v njem dva elementa, po katerih se je mogoče deloma zgledovati.

81. Prvič, Sodišče je v sodbi T & L Sugars menilo, da – v zadevi, ki vključuje nacionalne ukrepe, potrebne za izvajanje dveh izvedbenih uredb Komisije – natančna narava zadevnih ukrepov ne vpliva na to, kako kakovostni so kot „izvedbeni ukrepi“. V nadaljevanju je navedlo, da te ugotovitve ne omaja njihova domnevna mehanična narava. Namesto tega se uporabi merilo, ali ukrepi Unije ustvarjajo pravne učinke za pritožnika samo prek aktov, ki jih (v navedeni zadevi) sprejmejo nacionalni organi: če je tako, so navedeni akti izvedbeni ukrepi v smislu tretjega dela.[66]

82. Drugič, Sodišče je v sodbi Telefónica menilo, da bi bilo treba za opredelitev, ali neki predpis vključuje take ukrepe, zadevo presojati glede na položaj zadevne osebe. Vprašanje, ali zadevni akt potrebuje izvedbene ukrepe v razmerju do drugih posameznikov, ni upoštevno, omejiti bi se bilo treba izključno na predmet tožbe.[67]

83. O zadevi je torej treba odločati zgolj ob upoštevanju položaja A, B, C in D v okviru predmeta njihove tožbe pred nacionalnim sodiščem, in sicer Izvedbene uredbe št. 610/2010 in – glede na očitno povezavo med zadevnima uredbama – Uredbe št. 2580/2001.

84. Če zgoraj navedeno navežemo na položaj A, B, C in D v postopku v glavni stvari, ali je mogoče ugotoviti, da je Uredba št. 2580/2001 v povezavi z Izvedbeno uredbo št. 610/2010 „neposredno vplivala“ na A, B, C in D? Jasno je, da zadevni uredbi nanje nista posamično vplivali, saj njihovih imen ni na seznamu iz člena 2(3).[68] Vendar je mogoče vsaj trditi, da so bili prizadeti v tem smislu, da je učinek uvrstitve stranke na navedeni seznam ta, da nobena oseba, za katero se uporablja pravo Unije, ne sme zbirati sredstev v korist stranke ali ji jih dajati na voljo. Taka ugotovitev ne bi bila nujno v neskladju z zakonodajo ali sodno prakso. Na tej podlagi bi bilo mogoče trditi, da bi morali A, B, C, in D Izvedbeno uredbo št. 610/2010 izpodbijati neposredno pred Splošnim sodiščem v skladu s tretjim delom člena 263 PDEU. Težava v zvezi s takim pristopom je, da (kolikor je mogoče razbrati iz dejstev, ki so na voljo Sodišču) se A, B, C in D niso zavedali, da so bila njihova sredstva zamrznjena na podlagi seznama iz člena 2(3), dokler niso bili uvrščeni v ugotovitvene sklepe, ki jih je sprejel minister. Do takrat se ni v zvezi z njimi zgodilo nič neugodnega, zato ni bilo ničesar, kar bi morda želeli izpodbijati. Zato ne morem ugotoviti, da so bili na tej podlagi „nedvomno“ upravičeni do sprožitve postopka pred Splošnim sodiščem.

64 — Sodba z dne 23. aprila 1986, Les Verts/Parlament (C-294/83, EU:C:1986:166, točka 31).

65 — Glej v zvezi s tem sodbo Telefónica, točke od 27 do 29.

66 — Glej točke od 40 do 42. Zadevni mehanizem je opredeljen v točki 3 sodbe, v kateri so povzete točke od 39 do 45 izpodbijane sodbe Splošnega sodišča. Družba T & L je trdila, da je bila državam članicam prepuščena le vloga „poštnega nabiralnika“ (točka 18). Komisija je trdila, da so bili zadevni nacionalni ukrepi pomembni in nujni (točka 24).

67 — Glej točki 30 in 31.

68 — V zvezi s tem je treba opozoriti, da je Sodišče v sodbi T & L Sugars menilo, da zadevna zakonodaja ne vpliva neposredno na pravni položaj pritožnic in da se nanju ne nanaša neposredno, saj nista bili izrecno vključeni med stranke, v zvezi s katerimi se uporablja zadevna zakonodaja (pritožnici sta bili podjetji, ki se ukvarjata z rafiniranjem trsnega sladkorja, zakonodaja pa je zajemala proizvajalce sladkorja) (glej točko 37).

85. Podredno, ali velja trditev – kot meni predložitveno sodišče – da so izvedbeni ukrepi dejansko potrebni, saj morajo države članice v skladu s členom 9 Uredbe št. 2580/2001 opredeliti sankcije, ki jih je treba uvesti v primeru kršitve določb zadevne uredbe? V takem primeru bi bil položaj jasen: od A, B, C in D se ne bi smelo zahtevati, naj sprožijo postopek pred Splošnim sodiščem. Dejansko se zdi, da na nobeni podlagi ne bi imeli procesnega upravičenja, da to storijo. Taka trditev bi upoštevala besedilo zakonodaje, ne pa – vsaj domnevno – sodne prakse, navedene v točki 82 zgoraj, ki nakazuje, da je treba upoštevati posebne okoliščine zadeve, ne pa splošnih. Pri tem ne gre za vprašanje sankcij, ki jih želijo A, B, C in D izpodbijati v tožbi pred nacionalnimi sodišči. Gre za njihovo vključitev v sklep, sprejet na podlagi odloka Sanctieregeling 2007. Tudi glede tega ne morem ugotoviti, da ni dvomov v zvezi s to zadevo.

86. Kakšno je torej stališče v zvezi s samim odlokom Sanctieregeling 2007? Predložitveno sodišče navaja, da je bil člen 2 odloka Sanctieregeling 2007 sprejet za uveljavitev Resolucije 1373 (2001), pri čemer se zadevni člen ne sklicuje na Uredbo št. 2580/2001, Skupno stališče 2001/931 ali druge akte, s katerimi se osebe ali skupine uvrščajo na seznam iz člena 2(3). V predložitveni odločbi je nato kljub temu navedeno, da je tudi minister ugotovitvene sklepe izrecno utemeljil s predpostavko, da je organizacija LTTE teroristična skupina, ker je uvrščena na seznam iz člena 2(3), in z dejstvom, da je bil zoper A, B, C in D uveden kazenski postopek, med drugim zaradi njihove domnevne kršitve členov 2(1), 2(2) in 3 Uredbe št. 2580/2001.[69] Ali je na tej podlagi mogoče ugotoviti, da odlok Sanctieregeling 2007 in odredbe, sprejete v skladu z njim, pomenijo izvedbeni ukrep za namene člena 263 PDEU? Če se izrazim nevtralno, se mi položaj spet ne zdi jasen in posledično ni nedvoumen.

87. Večji del preučevanja prava in velik del njegove uporabe temelji na gotovosti. To je cilj, ki se poskuša doseči s pravom, saj morajo tisti, v zvezi s katerimi se uporablja, jasno poznati svoje pravice in obveznosti. Vendar je Sodišče z uporabo izraza „nedvomno“ v sodni praksi priznalo dejstvo, da tega ideala včasih ni mogoče doseči. Izjema na podlagi sodbe TWD se zaradi pravne varnosti uporablja prav (in izključno) v situacijah, v katerih *ni* dvoma, ali bi bila tožba, ki bi jo pri Splošnem sodišču vložila konkretna zasebna stranka, dopustna. Po mojem mnenju v obravnavani zadevi ne gre za tak primer. Iz tega sledi, da se izjema na podlagi sodbe TWD ne uporablja.

88. Na prvo vprašanje zato odgovarjam, da neposredna tožba, s katero bi A, B, C in D izpodbijali veljavnost Izvedbene uredbe št. 610/2010 v delu, v katerem se nanaša na organizacijo LTTE, ne bi bila nedvomno dopustna. Iz tega sledi, da so se A, B, C in D pred nacionalnim sodiščem upravičeno sklicevali na neveljavnost navedene uredbe in zahtevali vložitev predloga za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU.

Razlaga Skupnega stališča 2001/931 in Uredbe št. 2580/2001 (vprašanja od drugega do petega)

Pristojnost Sodišča za razlago Skupnega stališča 2001/931

89. Najprej se postavlja vprašanje, ali je Sodišče pristojno za razlago Skupnega stališča 2001/931, ki je akt SZVP. Z drugim pododstavkom člena 24(1) PEU se načeloma izključuje pristojnost Sodišča na tem področju, razen njegove pristojnosti za nadzor nad spoštovanjem člena 40 PEU[70] in nadzor nad zakonitostjo nekaterih sklepov, kot to določa drugi pododstavek člena 275 PDEU. Člen 275 PDEU zlasti določa, da je Sodišče pristojno za „odločanje o tožbah, vloženih v skladu s pogoji četrtega

69 — Glej točko 45 zgoraj.

70 — Navedena določba, ki se nanaša na razmerja med SZVP in drugimi pristojnostmi Unije, v obravnavani zadevi ni upoštevna.

pododstavka člena 263 [PDEU], v katerih se nadzira zakonitost sklepov, ki predvidevajo omejevalne ukrepe proti fizičnim ali pravnim osebam, ki jih je Svet sprejel na podlagi poglavja 2 naslova V Pogodbe o Evropski uniji," kot so ukrepi SZVP, s katerimi je bila organizacija LTTE razvrščena kot teroristična skupina ali organizacija.[71]

90. Na prvi pogled to ne zajema razlage zakonitosti takih aktov pri sprejetju predhodne odločbe ali nadzora nad tako zakonitostjo. Vendar se strinjam s stališčem, ki ga je v nedavnih sklepnih predlogih v zadevi Rosneft zavzel generalni pravobranilec M. Wathelet, in sicer da v zaključenem sistemu pravnih sredstev in postopkov, ki je namenjen zagotavljanju nadzora nad zakonitostjo aktov Unije, „nadzor zakonitosti", na katerega se sklicuje člen 24(1), drugi pododstavek, zadnji stavek, PEU, ne vključuje samo ničnostnih tožb, ampak tudi mehanizem predloga za sprejetje predhodne odločbe.[72] Pravni red Evropske unije, ki temelji na vladavini prava,[73] mora v okviru prava Unije zagotavljati dostop do učinkovitega pravnega sredstva, ki ga zdaj zagotavlja prvi pododstavek člena 47 Listine. V zvezi s tem imajo predhodne odločbe v zadevah, ki se nanašajo na veljavnost, ključno vlogo za osebe, ki bi – kot pritožniki v postopku v glavni stvari – lahko utrpele škodljive posledice ukrepov SZVP, ki nanje niso naslovljeni posamično, tako da te načeloma niso upravičene, da pred sodišči Unije na podlagi drugega pododstavka člena 275 PDEU zahtevajo razglasitev ničnosti navedenih ukrepov. Kot poleg tega trdi generalni pravobranilec M. Wathelet, pristojnost Sodišča za nadzor nad zakonitostjo omejevalnih ukrepov proti fizičnim ali pravnim osebam, sprejetih na podlagi poglavja 2 naslova V PEU, v okviru predhodnega odločanja nujno vključuje tudi pristojnost za razlago takih aktov.[74]

91. Kar zadeva ta postopek, se organizacija LTTE pred začetkom veljavnosti Skupnega stališča 2006/380 ni štela za teroristično skupino ali organizacijo na podlagi Skupnega stališča 2001/931. Vendar se je s Skupnim stališčem 2006/380 zgolj posodobil seznam oseb in subjektov, za katere se uporabljajo omejevalni ukrepi na podlagi Skupnega stališča 2001/931. Zato menim, da je Skupno stališče 2001/931, kakor je bilo spremenjeno s Skupnim stališčem 2006/380, sklep, ki „predvideva omejevalne ukrepe proti fizičnim ali pravnim osebam na podlagi poglavja 2 naslova V [PEU]" v smislu člena 24(1), drugi pododstavek, zadnji stavek, PEU in člena 275, drugi odstavek, PDEU. Posledično je Sodišče pristojno, da odgovori na drugo vprašanje, kolikor se z njim poleg razlage Uredbe št. 2580/2001 zahteva tudi razlaga Skupnega stališča 2001/931.

Pojem „teroristično dejanje" v Skupnem stališču 2001/931 in Uredbi št. 2580/2001

92. Pojem „teroristično dejanje" v členu 1 Skupnega stališča 2001/931 in členu 2(3) Uredbe št. 2580/2001 je treba razlagati ob upoštevanju besedila, ciljev in sobesedila navedenih določb; tudi zgodovina navedenega izraza je lahko vir informacij, ki so upoštevne za razlago tega izraza.[75]

93. Organizacija LTTE je bila na seznam iz člena 2(3) uvrščena, ker je storila dejanja, ki so v Uredbi št. 2580/2001 opredeljena kot „teroristična dejanja", pri čemer se tudi sama Uredba sklicuje na opredelitev tega pojma v členu 1(3) Skupnega stališča 2001/931.[76] V besedilu nobenega od teh dveh aktov Unije ni ničesar, kar bi kazalo, da zadevni pojem ne sme zajemati dejanj, ki se storijo med oboroženim spopadom in ki jih ureja mednarodno humanitarno pravo.

71 — Glej točko 42 teh sklepnih predlogov.

72 — Sklepni predlogi generalnega pravobranilca M. Watheleta v zadevi Rosneft (C-72/15, EU:C:2016:381, točke 38 in od 62 do 66).

73 — Člen 21(1) PEU.

74 — Sklepni predlogi generalnega pravobranilca M. Watheleta v zadevi Rosneft (C-72/15, EU:C:2016:381, točke od 73 do 76).

75 — Glej sodbi Inuit I, točka 50, in Pringle, točka 135.

76 — Člen 1(4) Uredbe št. 2580/2001.

94. Take razlage ne podpirajo niti cilji Skupnega stališča 2001/931 in Uredbe št. 2580/2001. Cilj teh ukrepov je v bistvu preprečevalen: njihov namen je boj proti terorizmu z odtegnitvijo finančnih sredstev, tako da se zamrznejo sredstva in gospodarski viri posameznikov ali subjektov, za katere se domneva, da so vključeni v teroristične dejavnosti ali dejavnosti, ki so povezane z terorizmom.[77] Varstvo teh ciljev je enako pomembno v času oboroženih spopadov, ko so dejanja storjena, in v drugih okoliščinah.

95. Iz ločene razlage Skupnega stališča 2001/931 in Uredbe št. 2580/2001 zato izhaja, da je ustrezna široka razlaga pojma „teroristična dejanja“. Ali je treba tako razlago preoblikovati ob upoštevanju zakonodaje in mednarodnega prava, v okviru katerih je treba razumeti zadevna akta?

Okvirni sklep 2002/475

96. Predložitveno sodišče izrecno sprašuje (v točki (a) drugega vprašanja), ali je uvodna izjava 11 Okvirnega sklepa 2002/475 upoštevna za razlago pojma „teroristično dejanje“ iz Skupnega stališča 2001/931 in Uredbe št. 2580/2001. Ali dejstvo, da je namen navedene uvodne izjave izključiti dejanja oboroženih sil v času oboroženih spopadov s področja uporabe zadevnega okvirnega sklepa,[78] vpliva na področje uporabe navedenega skupnega stališča in navedene uredbe?

97. Po mojem mnenju je odgovor nikalen.

98. Namen Okvirnega sklepa 2002/475, s katerim se usklajuje kazenska zakonodaja držav članic, je zbliževanje opredelitve pojma „teroristična kazniva dejanja“ v državah članicah.[79] Področje uporabe in cilji tega okvirnega sklepa so zato drugačni od področja uporabe in ciljev Skupnega stališča 2001/931 in Uredbe št. 2580/2001, ki se nanašata na preprečevalne ukrepe zoper terorizem in nista namenjena dopolnitvi nacionalnih kazenskih postopkov ali njihovi podpori.[80] Kot trdi Komisija, je v samem besedilu uvodne izjave 11 (zlasti fraza „ta okvirni sklep ne velja za“) jasno navedeno, da je edini namen navedene uvodne izjave pojasniti, da Okvirni sklep 2002/475 ne ureja „ukrepov“ oboroženih sil v času oboroženih spopadov. Uvodna izjava 11 Okvirnega sklepa 2002/475 zato ne zagotavlja smernic o pomenu izraza „teroristično dejanje“ iz Skupnega stališča 2001/931 in Uredbe št. 2580/2001.[81] Navedeno stališče je vsekakor skladno z ustaljeno sodno prakso, v skladu s katero uvodna izjava iz preambule nekega akta Unije nima pravno zavezujoče veljave in se nanjo zato ni mogoče sklicevati za to, da bi se odstopilo od dejanskih določb zadevnega akta, niti za to, da bi se te določbe razlagale v smislu, ki je očitno v nasprotju z njihovim besedilom.[82] Uvodna izjava 11 se ne sklicuje izrecno na določbe normativnega dela Okvirnega sklepa 2002/475, zato nikakor ne more vplivati na razlago drugih aktov Unije.

Razlaga v skladu z mednarodnim pravom

99. Kljub temu je še vedno treba upoštevati člen 3(5) PEU, v skladu s katerim Evropska unija prispeva k doslednemu spoštovanju in razvoju mednarodnega prava. Zato mora ob sprejetju nekega akta spoštovati mednarodno pravo, vključno z mednarodnim običajnim pravom, ki je zavezujoče za institucije Evropske unije.[83]

77 — Glej sodbo z dne 15. novembra 2012, Al-Aqsa/Svet in Nizozemska/Al-Aqsa (C-539/10 P in C-550/10 P, EU:C:2012:711, v nadaljevanju: sodba Al-Aqsa, točka 67 in navedena sodna praksa).

78 — Glej točko 40 zgoraj.

79 — Uvodna izjava 6 Okvirnega sklepa 2002/475; glej tudi člen 1(1).

80 — Glej sodbo Al-Aqsa, točka 67 in navedena sodna praksa.

81 — Glej v tem smislu sodbo z dne 16. oktobra 2014, LTTE/Svet (T-208/11 in T-508/11, EU:T:2014:885, točka 73). Kot sem navedla, se Svet zoper navedeno točko ni pritožil (glej točko 51 zgoraj).

82 — Glej na primer sodbo z dne 11. aprila 2013, Della Rocca (C-290/12, EU:C:2013:235, točka 38 in navedena sodna praksa).

83 — Glej v tem smislu sodbo z dne 21. decembra 2011, Air Transport Association of America in drugi (C-366/10, EU:C:2011:864, točka 101 in navedena sodna praksa).

100. Poleg tega je treba v skladu z ustaljeno sodno prakso zakonodajo Unije razlagati čim bolj v skladu z mednarodnim pravom.[84] Čeprav Sodišče to zahtevo uporablja predvsem za sporazume, ki formalno zavezujejo Unijo,[85] ima širše področje uporabe. Sodišče je v sodbi Poulsen and Diva Navigation presodilo, da „mora [Evropska unija] pri izvajanju svojih pristojnosti spoštovati mednarodno pravo in je zato treba [določbo prava Unije, ki jo je moralo razlagati v navedeni zadevi,] razlagati in njeno področje uporabe omejevati v luči upoštevnih pravil [običajnega] mednarodnega pomorskega prava“.[86] Sodišče je v sodbi Intertanko naredilo korak dlje.[87] V njej je odločilo, da okoliščina, da neki mednarodni sporazum zavezuje vse države članice, ne pa Unije, „lahko kljub temu vpliva […] na razlago […] [določb] sekundarnega prava“, čeprav zadevni sporazum ne kodificira običajnih pravil mednarodnega prava, in da je Sodišče določbe sekundarnega prava dolžno razlagati „ob upoštevanju“ zadevnega sporazuma.[88] Sodišče je to utemeljilo z „iz običajnega prava izhajajoč[im] načelo[m] dobre vere“ in načelom lojalnega sodelovanja iz člena, ki je zdaj člen 4(3) PEU. Cilj je čim večje izogibanje taki razlagi prava Unije, ki državam članicam onemogoča izpolnjevanje njihovih zavez mednarodnega prava.

101. Zato je treba najprej preučiti, ali je Skupno stališče 2001/931 in Uredbo št. 2580/2001 mogoče razlagati v skladu z upoštevnimi pravili mednarodnega prava. Če je odgovor pritrdilen, ni treba ugotavljati, ali navedena pravila spadajo med pravila, glede na katera lahko Sodišče nadzira zakonitost ukrepov, ki jih sprejmejo institucije Unije.[89]

102. Razlikovati je treba med pravili mednarodnega humanitarnega prava na eni strani in pravili mednarodnega prava, s katerimi se urejajo protiteroristične dejavnosti ali jemanje talcev, na drugi. V teh sklepnih predlogih bom preučila le tiste vire mednarodnega prava, na katere se sklicuje bodisi v predložitveni odločbi bodisi v trditvah strank.

– Mednarodno humanitarno pravo

103. Prvič, kar zadeva mednarodno humanitarno pravo, lahko Sodišče upravičeno domneva, da so Ženevske konvencije in njihovi protokoli upoštevni, saj sta bili organizacija LTTE in šrilanška vlada v času dejanskega stanja udeleženi v oboroženem spopadu. Poleg tega so pogodbenice teh konvencij in protokolov vse države članice.[90] Sodišče jih zato mora upoštevati pri razlagi Skupnega stališča 2001/931 in Uredbe št. 2580/2001, in sicer ne glede na to, ali navedene konvencije in protokoli kodificirajo običajna pravila mednarodnega prava.[91]

104. Ne strinjam se s trditvijo pritožnikov v postopku v glavni stvari, da napadov in ugrabitev, ki jih je organizacija LTTE izvedla med letoma 2005 in 2009, na podlagi mednarodnega humanitarnega prava ni mogoče šteti za „teroristična dejanja“, ker je bila organizacija LTTE nedržavna oborožena sila, udeležena v nemednarodnem oboroženem spopadu v Šrilanki. Prvič, člen 3, ki je skupen vsem Ženevskim konvencijam in izrecno ureja nemednarodne spopade, prepoveduje – vedno in povsod – napade na življenje in telesno integriteto, zlasti vse vrste umora in zajetja talcev, kadar so storjeni zoper

84 — Glej na primer sodbo z dne 15. marca 2012, SCF Consorzio Fonografici (C-135/10, EU:C:2012:140, točka 51 in navedena sodna praksa). Glej tudi sklepne predloge generalnega pravobranilca P. Mengozzija v zadevi Diakite (C-285/12, EU:C:2013:500, točki 23 in 24).

85 — Glej na primer sodbi z dne 10. septembra 1996, Komisija/Nemčija (C-61/94, EU:C:1996:313, točke od 52 do 58), in z dne 1. aprila 2004, Bellio F.lli (C-286/02, EU:C:2004:212, točka 33).

86 — Sodba z dne 24. novembra 1992, Poulsen in Diva Navigation (C-286/90, EU:C:1992:453, točka 9). Glej tudi sodbo z dne 15. januarja 2015, Evans (C-179/13, EU:C:2015:12, točka 35).

87 — Sodba z dne 3. junija 2008, The International Association of Independent Tanker Owners in drugi (C-308/06, EU:C:2008:312).

88 — Točka 52.

89 — Nadziranje veljavnosti sekundarnega prava Unije na podlagi mednarodnega prava (mednarodnih sporazumov ali običajnih pravil mednarodnega prava) je še vedno izjema, saj zanj veljajo zelo strogi pogoji. V zvezi z mednarodnimi sporazumi glej novejšo sodbo z dne 4. februarja 2016, C & J Clark International (C-659/13 in C-34/14, EU:C:2016:74, točka 84). V zvezi z običajnimi pravili mednarodnega prava glej sodbo z dne 21. decembra 2011, Air Transport Association of America in drugi (C-366/10, EU:C:2011:864, točke 101, 102 in 107).

90 — Glej točko 4 zgoraj.

91 — Glej točko 100 zgoraj in navedeno sodno prakso.

„oseb[e], ki pri sovražnostih ne sodelujejo neposredno, vključno s pripadniki oboroženih sil, ki so odložili orožje, in osebami, ki ne morejo sodelovati v boju zaradi bolezni, ran, pridržanja ali drugega vzroka“. [92] Navedena določba jasno – čeprav implicitno – prepoveduje teroristična dejanja, ki lahko povzročijo take posledice. [93]

105. Člen 4(2)(d) Protokola II je bolj nedvoumen, saj določa, da udeleženci nemednarodnih oboroženih spopadov ne smejo nikdar in nikjer izvajati terorističnih dejanj zoper osebe, ki v sovražnostih ne sodelujejo neposredno oziroma so v njih prenehale sodelovati. [94] Poleg tega v skladu s členom 13(2) Protokola II ne smejo izvajati nasilnih dejanj ali groziti z nasiljem, da bi s tem predvsem širili strah med civilnim prebivalstvom.

106. Protokol I se uporablja predvsem za mednarodne oborožene spopade [95] in se zato ne zdi neposredno upošteven za ta postopek. Tudi če bi se navedeni protokol uporabljal za spopad med šrilanško vlado in organizacijo LTTE, [96] bi bil zaključek vseeno enak, saj tudi Protokol I prepoveduje „nasilna dejanja ali grožnje z nasiljem, katerih glavni cilj je širjenje strahu med civilnim prebivalstvom“. [97] Mednarodno humanitarno pravo tako „prepoveduje teroristična dejanja v mednarodnih in nemednarodnih oboroženih spopadih, ne glede na to, ali jih stori državna ali nedržavna stran“. [98]

107. Kakšno je stališče glede dejanj, ki so usmerjena zoper osebe, dejavno udeležene v oboroženem spopadu, ali vojaške cilje in ki ne širijo strahu med civilnim prebivalstvom? Borci v mednarodnih oboroženih spopadih imajo pravico do neposrednega sodelovanja v sovražnostih, zato uživajo imuniteto v zvezi z dejanji, ki jih storijo kot borci, če so ta v skladu z mednarodnim humanitarnim pravom. Udeleženci nemednarodnih oboroženih spopadov, nasprotno, ne uživajo imunitete, tudi če so njihova dejanja v skladu s členom 3, skupnim vsem Ženevskim konvencijam, ter členoma 4(2)(d) in 13(2) Protokola II. [99] Tako je na primer mogoče zaradi umora soditi borcu nedržavnih oboroženih sil, ki je ubil sovražnega borca – pripadnika državnih sil v nemednarodnem spopadu, ne da bi pri tem kršil mednarodno humanitarno pravo. To izhaja iz načel suverenosti in nevmešavanja v notranje zadeve. [100] Posledično se udeleženci nemednarodnih spopadov ne izognejo represivnim ali preprečevalnim ukrepom, ki jih neka država v zadevnih okoliščinah šteje za ustrezne, [101] če je pristojna za uvedbo zadevnih ukrepov ter če spoštuje veljavne protiteroristične konvencije in druga pravila mednarodnega prava, ki jo zavezujejo. [102]

92 — Skupni člen 3(1)(a) in (b). Meddržavno sodišče je v sodbi z dne 27. junija 1986, Nikaragva proti Združenim državam Amerike, razsodilo, da so pravila iz skupnega člena 3 „minimalno merilo poleg bolj izpopolnjenih pravil, ki jih je prav tako treba uporabljati v zvezi z mednarodnimi spopadi,“ in da se v njih upošteva „osnovno spoštovanje človečnosti“ (ICJ Reports, 1984, str. 392, točka 218).

93 — Glej v zvezi s tem Gasser, H.-P., „Acts of terror, ‚terrorism‘ and international humanitarian law“, *International Review of the Red Cross*, 2002, str. 560.

94 — V zvezi z mednarodnimi oboroženimi spopadi glej člen 51(2) Protokola I in člen 33(1) Četrte ženevske konvencije.

95 — Glej člen 1(3), ki se sklicuje na člen 2, skupen vsem Ženevskim konvencijam.

96 — Tako bi bilo, če bi spopad pomenil oboroženi spopad, v katerem bi se „narodi bojeva[li] zoper kolonialno prevlado in tujo zasedbo ter rasistične režime, pri čemer [bi] uveljavlja[li] svojo pravico do samoodločbe“ (člen 1(4) Protokola I).

97 — Člen 51(2) Protokola I.

98 — Pfanner, T., „Scope of Application, Perpetrators of Terror, and International Humanitarian Law“, v: Fernández-Sánchez (ur.), *International Legal Dimensions of Terrorism* (Martinus Nijhoff Publishers, 2009), str. 289.

99 — Vsi organi na oblasti si morajo prizadevati, da navedenim udeležencem po prenehanju sovražnosti zagotovijo čim večjo amnestijo (člen 6(5) Protokola II). „V zvezi z nemednarodnimi oboroženimi spopadi nista zagotovljena statusa borca in vojnega ujetnika, saj države niso pripravljene zagotoviti imunitete pred pregonom na podlagi nacionalnega prava pripadnikom oboroženih opozicijskih skupin, ki so prijeli za orožje“ (ICRC, „The relevance of IHL in the context of terrorism“, www.icrc.org/eng/resources/documents/faq/terrorism-ihl-210705.htm, dostop do dokumenta 4. julija 2016).

100 — Člen 3(1) Protokola II določa, da se „ni mogoče sklicevati na nobeno določbo [zadevnega protokola], da bi se ogrozila suverenost neke države ali odgovornost vlade, da z vsemi legitimnimi sredstvi vzdržuje ali ponovno vzpostavi javni red in mir ali brani narodno enotnost in ozemeljsko celovitost države“.

101 — Navedeni ukrepi se lahko nanašajo na dejanja, ki jih država šteje za teroristična, vendar ne izključno na taka dejanja (lahko bi se na primer nanašali tudi na veleizdajo ali vohunjenje).

102 — Glej tudi 2016 ICRC Commentary, *Common Article 3*, točka 514, in točke od 111 do 121 v nadaljevanju.

108. V skladu z nekaterimi trditvami bi opredelitev dejanj udeležencev nemednarodnega oboroženega spopada kot „terorističnih“ lahko zmanjšala motiviranost udeležencev za spoštovanje mednarodnega humanitarnega prava, saj ti ne bi imeli razloga za spoštovanje (zlasti) člena 3, skupnega vsem Ženevskim konvencijam, ter členov 4(2)(d) in 13(2) Protokola II, če tako spoštovanje na koncu ne bi bilo nagrajeno v smislu kazenske odgovornosti. [103]

109. Res je, da je zaščita, ki jo ponuja člen 6(5) Protokola II, sorazmerno šibka: navedena določba je zgolj sistematična [104] („[…] si prizadevajo zagotoviti čim večjo amnestijo […]“), zato tistim, ki med sovražnostmi spoštujejo mednarodno humanitarno pravo, ne zagotavlja nobene nagrade, primerljive „borčevski“ imuniteti. [105] Dejstvo, da mednarodno humanitarno prava ne nalaga imunitete, lahko ogrozi učinkovitost navedenega prava in poviša stroške njegovega izvrševanja. Vendar to (domnevno) še zdaleč ne optimalno mednarodno pravo kot tako ni sposobno spremeniti veljavnega mednarodnega humanitarnega prava. [106]

110. Vsekakor tudi ob predpostavki, da ima pojem „teroristično dejanje“ v okviru nemednarodnega oboroženega spopada ožji pomen kot v obdobju miru, pritožniki v postopku v glavni stvari niso niti dokazali niti trdili, da napadi in ugrabitve, ki so bili podlaga za uvrstitev organizacije LTTE na seznam iz člena 2(3), niso v celoti ali deloma pomenili kršitve mednarodnega humanitarnega prava. Zlasti ni nič kazalo na to, da ni bilo nobeno od teh dejanj uperjeno zoper civiliste ali druge osebe, ki niso dejavno sodelovale v sovražnostih med organizacijo LTTE in šrilanško vlado. Pritožniki v postopku v glavni stvari, nasprotno, trdijo, da dejavnosti organizacije LTTE nikakor ni mogoče šteti za „teroristične“, saj je bila zadevna organizacija udeležena v nemednarodnem oboroženem spopadu v smislu mednarodnega humanitarnega prava. [107] Iz razlogov, ki sem jih pojasnila, je treba to navedbo zavrniti.

– Mednarodno pravo o boju proti terorizmu in jemanju talcev

111. V zvezi z mednarodnim pravom, ki ureja boj proti terorizmu, najprej ugotavljam, da Konvencija o zatiranju dejanj jedrskega terorizma, navedena v predložitveni odločbi, nima nikakršne očitne povezave s postopkom v glavni stvari. Zato je v nadaljevanju ne bom več obravnavala. Poleg tega Konvencija Sveta Evrope o preprečevanju terorizma za Evropsko unijo ni zavezujoča niti je niso ratificirale vse države članice. Navedena konvencija zato ni del mednarodnih pravil, ki bi jih moralo Sodišče ustrezno upoštevati pri razlagi Skupnega stališča 2001/931 in Uredbe št. 2580/2001.

112. S Skupnim stališčem 2001/931 in Uredbo št. 2580/2001 se uveljavlja Resolucija 1373 (2001). [108] Čeprav sama Evropska unija ni članica Združenih narodov, je Sodišče razsodilo, da mora „[Evropska unija] […] pripisati poseben pomen temu, da sprejetje resolucij – s strani Varnostnega sveta na podlagi VII. poglavja te listine – v skladu s členom 24 Ustanovne listine Združenih narodov pomeni izvrševanje

103 — Glej med drugim Pejic, J., „Terrorist Acts and Groups: A Role for International Law?“, *British Yearbook of International Law*, 2004, str. 75 in 76, ter Sassóli, M., „Terrorism and War“, *Journal of International Criminal Justice*, 2006, str. 970. Kot ugotavlja Sassóli, „če je vsako dejanje zoper državne sile ‚teroristično‘, kot menijo nekateri, to slabi [mednarodno humanitarno pravo] in pripravljenost oboroženih skupin za spoštovanje mednarodnega humanitarnega prava“. Glej Sassóli, M., „The Role of Human Rights and International Humanitarian Law in New Types of Armed Conflicts“, v: Ben-Naftali, O. (ur.), *International Humanitarian law and International Human Rights Law* (Oxford, OUP, 2011, str. 37).

104 — Z navedenim izrazom želim povedati, da zadevna določba le opisuje cilje in da zato ni njen namen ustvariti pravice ali obveznosti za posameznike.

105 — Na diplomatski konferenci, na kateri je bil sprejet Protokol II, je bil zavrnjen predlog Mednarodnega odbora Rdečega križa (ICRC), v skladu s katerim bi morala sodišča v primeru pregona udeležencev nemednarodnih oboroženih spopadov čim bolj upoštevati dejstvo, da je obtoženec spoštoval določbe Protokola II. Glej ICRC, *Draft Additional Protocols to the Geneva Conventions of 12 August 1949*, Commentary, Ženeva, 1973, str. 141 (člen 10(5)).

106 — Glej točko 107 zgoraj.

107 — Po drugi strani pa bi jih bilo (teoretično) mogoče šteti za vojne zločine. Pritožniki v postopku v glavni stvari so poleg tega bežno izrazili dvom o tem, da je organizacija LTTE dejansko odgovorna za te napade in ugrabitve. Vendar niso predstavili nobenega specifičnega elementa, ki bi lahko omajal zadevno stališče Sveta.

108 — Glej točko 34 zgoraj.

poglavitne odgovornosti, ki jo ima ta mednarodni organ za ohranjanje miru in varnosti v svetovnem merilu, to je odgovornosti, ki v okviru tega VII. poglavja vključuje to, da določi, ali obstaja kakšno ogrožanje miru in mednarodne varnosti, ter da sprejme potrebne ukrepe za njuno ohranitev in ponovno vzpostavitev“. [109] Sodišče mora zato Skupno stališče 2001/931 in Uredbo št. 2580/2001 razlagati čim bolj v skladu z Resolucijo 1373 (2001). Vendar v navedeni resoluciji ni niti opredeljen pojem „teroristično dejanje“ niti ni omejen njegov obseg glede na mednarodno humanitarno pravo.

113. Konvencija o terorističnih bombnih napadih je zavezujoča za vse države članice. Glede na elemente, ki so Svet spodbudili k vključitvi organizacije LTTE na seznam iz člena 2(3) in ki se sklicujejo na „napade“, ki jih je izvedla organizacija LTTE, [110] je morda v postopku v glavni stvari upoštevna tudi navedena konvencija. Pri razlagi Skupnega stališča 2001/931 in Uredbe št. 2580/2001 je zato treba upoštevati konvencijo o terorističnih bombnih napadih. [111]

114. S področja uporabe konvencije o terorističnih bombnih napadih so izključene „dejavnosti oboroženih sil med oboroženim spopadom“, ki jih ureja mednarodno humanitarno pravo. [112] Vendar to ne pomeni, da se taka dejanja ne morejo opredeliti kot „teroristična dejanja“ v smislu mednarodnega humanitarnega prava. Navedeno ugotovitev podpira zadnja uvodna izjava konvencije o terorističnih bombnih napadih, v kateri je pojasnjeno, da „izključitev posameznih dejanj [iz zadevne konvencije] ne [u]pravičuje nezakonitih dejanj in da ta dejanja zaradi take izključitve tudi drugače ne postanejo zakonita […]“. Navedena uvodna izjava potrjuje tisto, kar Svet pravilno opisuje kot komplementarnost zgoraj preučenih pravil mednarodnega humanitarnega prava in nekaterih mednarodnih pravil o boju proti terorizmu.

115. Podobna utemeljitev se uporablja za konvencijo o talcih, ki je prav tako upoštevna v tem postopku. [113] Čeprav ta konvencija za Evropsko unijo ni formalno zavezujoča, so njene pogodbenice vse države članice. Namen člena 12 navedene konvencije je zgolj pojasniti vsebinsko področje uporabe konvencije o talcih. Navedena določba zato nikakor ne vpliva na preprečevanje in zatiranje zajetij talcev, ki se dogajajo v oboroženih spopadih in se zato urejajo z mednarodnim humanitarnim pravom. [114] Tudi glede tega se zdi, da se zadevni različni sklopi mednarodnih predpisov dopolnjujejo.

116. Kot je poleg tega na obravnavi potrdila Komisija, ukrepanje držav članic v skladu s Skupnim stališčem 2001/931 in Uredbo št. 2580/2001 načeloma spada na področje uporabe konvencije o financiranju terorizma. Dejansko so navedeni akti Unije namenjeni boju proti mednarodnemu terorizmu s posebnimi finančnimi ukrepi, usmerjenimi zoper osebe, skupine in subjekte, vpletene v teroristična dejanja. Konvencija o financiranju terorizma je poleg tega zavezujoča za vse države članice. Sodišče bi zato moralo Skupno stališče 2001/931 in Uredbo št. 2580/2001 čim bolj razlagati na način, ki ne pomeni tveganja, da bi vse države članice Unije kršile obveznosti, ki izhajajo iz navedene konvencije.

117. Vendar nobena določba konvencije o financiranju terorizma ne preprečuje, da bi se dejanja nedržavnih oboroženih sil v nemednarodnih spopadih štela za „teroristična dejanja“.

109 — Sodba z dne 3. septembra 2008, Kadi in Al Barakaat International Foundation/Svet in Komisija (C-402/05 P in C-415/05 P, EU:C:2008:461, točka 294).

110 — Glej točko 48 zgoraj.

111 — Glej točko 100 zgoraj in navedeno sodno prakso.

112 — Člen 19(2).

113 — Organizacija LTTE je bila na seznam Unije med drugim uvrščena zaradi ravnanj, ki jih Svet opredeljuje kot „ugrabitve“, med letoma 2005 in 2009: glej točko 48 zgoraj. Za namene te analize ne bom pomensko razlikoval med tem izrazom in izrazom „jemanje talcev“, kakor se uporablja v konvenciji o talcih.

114 — Glej člen 3(1)(b), skupen vsem Ženevskim konvencijam, in člen 4(2)(c) Protokola II.

118. Prvič, kot je menilo Splošno sodišče v sodbi z dne 16. oktobra 2014, LTTE/Svet [115], se v členu 2(1)(b) konvencije o financiranju terorizma izrecno predvideva možnost izvršitve „terorističnih dejanj“ v smislu zadevne konvencije v okviru oboroženega spopada, če sta izpolnjena dva pogoja: (i) zadevno dejanje mora biti namenjeno pobijanju ali povzročitvi hudih telesnih poškodb in (ii) zadevno dejanje mora biti po svoji naravi ali v svojem okviru namenjeno ustrahovanju prebivalstva ali temu, da neko vlado ali mednarodno organizacijo prisili, da izvrši ali opusti neko dejanje. Posledično lahko države pogodbenice (ali dejansko Evropska unija) pri urejanju financiranja terorističnih dejanj v skladu s konvencijo o financiranju terorizma v opredelitev pojma „teroristična dejanja“ vključijo dejanja, storjena med oboroženim spopadom.

119. Drugič – in vsekakor – v členu 21 je pojasnjeno, da konvencija o financiranju terorizma ne vpliva na obveznosti, ki so v skladu z mednarodnim humanitarnim pravom za posameznike zavezujoče. Navedene obveznosti vključujejo popolno prepoved vseh dejanj iz člena 3(1)(a) in (b), skupnega vsem Ženevskim konvencijam, ter členov 4(2)(d) in 13(2) Protokola II.

120. Razlaga pojma „teroristično dejanje“ iz Skupnega stališča 2001/931 in Uredbe št. 2580/2001, kot da zajema dejanja nedržavnih oboroženih sil v nemednarodnem spopadu, zato ni nič bolj v neskladju z zgoraj preučenimi mednarodnimi pravnimi akti o boju proti terorizmu in jemanju talcev kot z ustreznimi pravili mednarodnega humanitarnega prava.

121. Na točko (b) drugega vprašanja zato odgovarjam, da so dejanja oboroženih sil med nemednarodnimi oboroženimi spopadi, ki jih ureja mednarodno humanitarno pravo, lahko „teroristična dejanja“ v smislu Skupnega stališča Sveta 2001/931 in Uredbe št. 2580/2001, ki se razlagata ob upoštevanju ustreznih pravil mednarodnega humanitarnega prava ter mednarodnega prava o boju proti terorizmu in jemanju talcev.

122. Ob upoštevanju trditev, ki so jih Sodišču predložili pritožniki v postopku v glavni stvari, [116] na tretje in četrto vprašanje odgovarjam tudi, da obravnavani predlog za sprejetje predhodne odločbe ni razkril nobenega dejavnika, ki bi vplival na veljavnost Uredbe št. 610/2010 v delu, v katerem se nanaša na organizacijo LTTE. V teh okoliščinah petega vprašanja ni treba obravnavati.

Predlog

123. Ob upoštevanju navedenega menim, da bi moralo Sodišče na vprašanja, ki jih je predložilo Raad van State (državni svet, Nizozemska), odgovoriti:

— Izjema, ki je določena v sodni praksi in izhaja iz sodbe z dne 9. marca 1994, TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, EU:C:1994:90), se v zvezi s tretjim delom četrtega odstavka člena 263 PDEU uporablja.

— Ni nesporno, da bi bila tožba A, B, C in D dopustna, če bi ti pred Splošnim sodiščem izpodbijali veljavnost Izvedbene uredbe Sveta (EU) št. 610/2010 z dne 12. julija 2010 o izvajanju člena 2(3) Uredbe (ES) št. 2580/2001 o posebnih omejevalnih ukrepih za nekatere osebe in subjekte zaradi boja proti terorizmu in razveljavitvi Izvedbene uredbe (EU) št. 1285/2009 v delu, v katerem se navedena uredba nanaša na Liberation Tigers of Tamil Eelam (LTTE). Iz tega sledi, da so se A, B, C in D pred nacionalnim sodiščem upravičeno sklicevali na neveljavnost navedene uredbe in zahtevali vložitev predloga za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU.

115 — T-208/11 in T-508/11, EU:T:2014:885, točka 64.

116 — Glej zlasti točko 110 teh sklepnih predlogov.

— Dejanja oboroženih sil med nemednarodnimi oboroženimi spopadi, ki se urejajo z mednarodnim humanitarnim pravom, so lahko „teroristična dejanja“ v smislu Skupnega stališča Sveta 2001/931/SZVP z dne 27. decembra 2001 o uporabi posebnih ukrepov za boj proti terorizmu in Uredbe št. 2580/2001, ki se razlagata ob upoštevanju ustreznih pravil mednarodnega humanitarnega prava ter mednarodnega prava o boju proti terorizmu in jemanju talcev.

— Z obravnavanim predlogom za sprejetje predhodne odločbe se ni razkril noben dejavnik, ki bi vplival na veljavnost Uredbe št. 610/2010 v delu, v katerem se ta uredba nanaša na LTTE.