SODBA SODIŠČA (veliki senat)

z dne 27. februarja 2007 *

V zadevi C-354/04 P,

zaradi pritožbe na podlagi člena 56 Statuta Sodišča, vložene 17. avgusta 2004,

Gestoras Pro Amnistía s sedežem v Hernaniju (Španija),

Juan Mari Olano Olano, stanujoč v Madridu (Španija),

Julen Zelarain Errasti, stanujoč v Madridu (Španija),

ki jih zastopa D. Rouget, odvetnik,

pritožniki,

druge stranke v postopku so

Svet Evropske unije, ki ga zastopata E. Finnegan in M. Bauer, zastopnika,

tožena stranka v postopku na prvi stopnji,

* Jezik postopka: francoščina.

Kraljevina Španija, ki jo zastopa Abogacía del Estado,

Združeno kraljestvo Velika Britanija in Severna Irska,

intervenienta v postopku na prvi stopnji,

SODIŠČE (veliki senat),

v sestavi V. Skouris, predsednik, P. Jann, C. W. A. Timmermans, A. Rosas, K. Lenaerts in R. Schintgen, predsedniki senatov, A. Tizzano in J. N. Cunha Rodrigues, sodnika, R. Silva de Lapuerta, sodnica, L. Bay Larsen, sodnik, P. Lindh, sodnica, J.-C. Bonichot (poročevalec) in T. von Danwitz, sodnika,

generalni pravobranilec: P. Mengozzi,
sodni tajnik: R. Grass,

na podlagi pisnega postopka,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 26. oktobra 2006

izreka naslednjo

Sodbo

1 Gestoras Pro Amnistía, J. M. Olano Olano in J. Zelarain Errasti s pritožbo predlagajo razveljavitev sklepa Sodišča prve stopnje Evropskih skupnosti z dne 7. junija 2004

v zadevi Gestoras Pro Amnistía in drugi proti Svetu (T-333/02, neobjavljen v ZOdl., v nadaljevanju: izpodbijani sklep), s katerim je to zavrnilo njihovo odškodninsko tožbo za povračilo zatrjevane škode, ki naj bi nastala zaradi uvrstitve Gestoras Pro Amnistía na seznam oseb, skupin in organizacij iz člena 1 Skupnega stališča Sveta 2001/931/SZVP z dne 27. decembra 2001 o izvajanju posebnih ukrepov za boj proti terorizmu (UL L 344, str. 93) in člena 1 Skupnega stališča Sveta 2002/340/SZVP z dne 2. maja 2002 o posodobitvi Skupnega stališča 2001/931 (UL L 116, str. 75) ter člena 1 Skupnega stališča Sveta 2002/462/SZVP z dne 17. junija 2002 o posodobitvi Skupnega stališča 2001/931 in razveljavitvi Skupnega stališča 2002/340 (UL L 160, str. 32).

Dejansko stanje

2 Dejansko stanje je bilo v točkah od 1 do 11 izpodbijanega sklepa predstavljeno tako:

„1 Iz spisa izhaja, da je Gestoras Pro Amnistía organizacija, katere cilj je zaščita človekovih pravic v Baskiji in zlasti pravic zapornikov in političnih preganjancev. Po navedbah tožečih strank je bila ta organizacija ustanovljena leta 1976, sedež pa ima v Hernaniju (Španija). J. M. Olana Olana in J. Zelaraina Errastija naj bi imenovala za svoja predstavnika. Glede tega ni bila predložena nobena uradna listina.

2 Varnostni svet Združenih narodov je 28. septembra 2001 sprejel resolucijo 1373 (2001), s katero je med drugim odločil, da si bodo vse države kar najbolj pomagale pri kazenskih preiskavah in drugih postopkih v zvezi s financiranjem terorističnih

dejanj ali podporo tem dejanjem, vključno s pomočjo pri pridobivanju dokazov, ki bi jih imele in ki bi bili potrebni za postopek.

3 Osrednji preiskovalni sodnik št. 5 Audiencie Nacional iz Madrida je s sklepoma z dne 2. in 19. novembra 2001 odredil odvzem prostosti domnevnim vodjem Gestoras Pro Amnistía, med njimi njenima predstavnikoma, in dejavnosti Gestoras Pro Amnistía razglasil za nezakonite, ker naj bi bila ta organizacija sestavni del baskovske separatistične organizacije ETA. Gestoras Pro Amnistía se je zoper ta sklep pritožila.

4 Svet [Evropske unije] je 27. decembra 2001 – glede na to, da je bilo za uveljavitev resolucije 1373 (2001) Varnostnega sveta Združenih narodov potrebno ukrepanje Skupnosti [in držav članic] – sprejel Skupno stališče 2001/931/SZVP o izvajanju posebnih ukrepov za boj proti terorizmu (UL L 344, str. 93). To skupno stališče je bilo sprejeto na podlagi člena 15 EU iz naslova V Pogodbe EU z naslovom ‚Določbe o skupni zunanji in varnostni politik ‚(SZVP) in člena 34 EU iz naslova VI Pogodbe EU z naslovom ‚Določbe o policijskem in sodnem sodelovanju na kazenskem področju‘ […].

5 Člena 1 in 4 Skupnega stališča 2001/931 določata:

‚Člen 1

1. To skupno stališče se uporablja v skladu z določbami navedenih členov za osebe, skupine in organizacije, vpletene v teroristična dejanja in naštete v Prilogi.

[…]

6. Imena oseb in organizacij na seznamu v Prilogi se preverjajo v rednih obdobjih in najmanj enkrat na šest mesecev, da se zagotovi utemeljenost njihovega zadrževanja v seznamu.

‚Člen 4

Države članice si glede na naslov VI Pogodbe o Evropski uniji s policijskim sodelovanjem in sodelovanjem sodstva v kazenskih zadevah medsebojno nudijo najširšo možno pomoč pri preprečevanju terorističnih dejanj in v boju proti njim. Zaradi tega pri preiskavah in delovnih postopkih, ki jih vodijo njihovi organi glede oseb, skupin in organizacij, naštetih v Prilogi, v polni meri, na zahtevo, izkoriščajo svoje veljavne pristojnosti v skladu z akti Evropske unije in drugimi mednarodnimi sporazumi, dogovori in konvencijami, ki so obvezujoči za države članice.

6 Priloga k Skupnemu stališču 2001/931 v točki 2, ki je namenjena ‚skupinam in organizacijam', našteva:

‚* – Euskadi Ta Askatasuna/Tierra Vasca y Libertad/Baskovska domovina in svoboda (ETA)

(Naslednje organizacije so del teroristične skupine ETA: K.a.s., Xaki, Ekin, Jarrai-Haika-Segi, Gestoras pro-amnistía)'.

7 Opomba na dnu strani te priloge navaja, da ‚[o]sebe, označene z *, ureja člen 4'.

8 Svet je 27. decembra 2001 sprejel tudi Skupno stališče 930/2001/SZVP o boju proti terorizmu (UL L 344, str. 90), Uredbo (ES) št. 2580/2001 o posebnih omejevalnih ukrepih za nekatere osebe in subjekte zaradi boja proti terorizmu (UL L 344, str. 70) in Sklep 2001/927/ES o seznamu iz člena 2(3) Uredbe št. 2580/2001 (UL L 344, str. 83). Noben od teh aktov ne navaja tožečih strank.

9 V izjavi Sveta iz priloge k zapisniku ob sprejemanju Skupnega stališča 2001/931 in Uredbe št. 2580/2001 (v nadaljevanju: izjava Sveta o pravici do odškodnine) je zapisano:

‚Svet glede člena 1(6) Skupnega stališča [2001/931] ugotavlja, da ima oškodovana stranka v zvezi z vsako napako v zvezi z zadevnimi osebami, skupinami ali organizacijami pravico, da pri sodišču zahteva odškodnino.'

10 Evropsko sodišče za človekove pravice je z odločbo z dne 23. maja 2002 kot nedopustno zavrglo tožbo tožečih strank zoper petnajst držav članic v zvezi s Skupnim stališčem 2001/931, ker jim nastali položaj ne daje pravice, da bi jih šteli za žrtve kršitve Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (EKČP) (Zbirka sodb in odločb 2002-V).

11 Svet je 2. maja in 17. junija 2002 na podlagi členov 15 EU in 34 EU sprejel Skupni stališči 2002/340/SZVP in 2002/462/SZVP, s katerima je bilo ažurirano Skupno stališče 2001/931 (UL L 116, str. 75, in UL L 160, str. 32). Prilogi k tema dvema skupnima stališčema vsebujeta ime Gestoras Pro Amnistía, ki je vpisano na enak način kot v Skupnem stališču 2001/931."

3 Kot dopolnitev navedenega dejanskega stanja je treba podrobneje navesti, da je v skladu s členom 1(4), prvi pododstavek, Skupnega stališča 2001/931:

„Seznam [oseb, skupin in organizacij, vpletenih v teroristična dejanja] v Prilogi je sestavljen na podlagi točnih podatkov ali gradiva iz s tem povezanega dosjeja, ki prikazuje, da je odločitev glede [teh] oseb, skupin ali organizacij sprejel pristojni organ, […] ali gre za začetek preiskave ali pregon zaradi terorističnega dejanja, poskusa ali omogočanja takega dejanja ali sodelovanja pri njem s podlago na trdnih in zaupanja vrednih dokazih ali indicih ali obsodbe za taka dejanja. […]"

4 Gestoras Pro Amnistía je od Sveta zahtevala dostop do dokumentov, na podlagi katerih je ta utemeljil uvrstitev na seznam v Prilogi k Skupnemu stališču 2001/931. Generalni sekretar Sveta je Gestoras Pro Amnistía z dopisom z dne 27. marca 2002 posredoval vrsto dokumentov v zvezi s tem Skupnim stališčem. Ker je menila, da se ti dokumenti nanjo niso nanašali niti natančno niti osebno, je organizacija na Svet naslovila novo zahtevo, ki jo je ta z dopisom z dne 21. maja 2002 zavrnil, ker so bili podatki, potrebni za sestavo tega seznama po preizkusu in sprejetju odločitve vrnjeni zadevnim nacionalnim delegacijam.

Tožba pri Sodišču prve stopnje in izpodbijani sklep

5 Z vlogo, vloženo v sodnem tajništvu Sodišča prve stopnje 13. novembra 2002, so tožeče stranke predlagale, naj:

– se Svetu naloži plačilo odškodnine po eni strani zneska v višini 1.000.000 EUR Gestoras Pro Amnistía in po drugi strani J. M. Olanu Olanu in J. Zelarainu Errastiju vsakemu znesek v višini 100.000 EUR zaradi povrnitve zatrjevane škode, ki naj bi jo utrpeli zaradi uvrstitve Gestoras Pro Amnistía na seznam oseb, skupin in organizacij iz člena 1 Skupnih stališč 2001/931, 2002/340 in 2002/462;

– se ti zneski povečajo za zamudne obresti po 4,5 % letni obrestni meri od dneva izdaje sodbe Sodišča prve stopnje vse do dejanskega plačila, in

– se Svetu naloži plačilo stroškov.

6 Svet je 12. februarja 2003 v sodnem tajništvu Sodišča prve stopnje vložil ugovor nedopustnosti v skladu s členom 114(1) Poslovnika Sodišča prve stopnje in predlagal, naj se tožbo razglasi za očitno nedopustno in naj se tožeči stranki naloži plačilo stroškov.

7 Predsednik drugega senata Sodišča prve stopnje je s sklepom z dne 5. junija 2003 dopustil intervenciji Kraljevine Španije ter Združenega kraljestva Velike Britanije in Severne Irske v podporo stališčem Sveta. Samo Kraljevina Španija je vložila stališča o ugovoru nedopustnosti.

8 Tožeče stranke v svojih stališčih v zvezi z ugovorom nedopustnosti Sodišču prve stopnje predlagajo, naj:

– razglasi odškodninsko tožbo za dopustno;

– podredno, ugotovi, da je Svet kršil splošna načela prava Skupnosti;

– v vsakem primeru Svetu naloži plačilo stroškov.

9 Sodišče prve stopnje je z izpodbijanim sklepom, sprejetim na podlagi člena 111 svojega Poslovnika, ne da bi odprlo ustni postopek, tožbo zavrnilo.

10 Prvič, menilo je, da je v pravnem sistemu Evropske unije očitno nepristojno za obravnavo odškodninske tožbe tožečih strank.

11 Da je prišlo do tega sklepa, je Sodišče prve stopnje izpostavilo, da se je na tožeče stranke nanašal le člen 4 Skupnega stališča 2001/931, na podlagi katerega si države članice v okviru policijskega sodelovanja in sodelovanja sodstva v kazenskih zadevah nudijo najširšo možno pomoč, predvideno v okviru naslova VI Pogodbe EU, in da je bil zato člen 34 EU edina upoštevna pravna podlaga aktov, ki so domnevno vzrok za zatrjevano škodo. Ugotovilo je, da so edine poti pravnega varstva, predvidene v členu 35(1), (6) in (7) EU, na katerega napotuje člen 46 EU, postopek za sprejetje

predhodne odločbe, ničnostna tožba in reševanje sporov med državami članicami. Zato je ugotovilo, da v okviru naslova VI Pogodbe EU ni predvideno nobeno odškodninsko pravno varstvo.

12 Drugič, Sodišče prve stopnje je presodilo, da je bilo kljub temu pristojno za odločanje o tožbi, vendar le v delu, ki se je nanašal na kršitev pristojnosti Skupnosti.

13 Sodišče prve stopnje je namreč opomnilo, da je sodišče Skupnosti pristojno, da presodi, ali akt, sprejet v okviru Pogodbe EU, vpliva na pristojnosti Skupnosti. V točkah od 41 do 47 izpodbijanega sklepa je prav tako preučilo, ali je Svet s tem, ko je sprejel sporni akt, protipravno posegel v pristojnosti Skupnosti.

14 Vendar je Sodišče prve stopnje menilo, da tožeče stranke niso navedle nobene pravne podlage v Pogodbi ES, ki naj bi bila kršena. Presodilo je, da se je Svet za sprejetje zadevnega akta pravilno oprl na naslov VI Pogodbe EU in da je treba zato tožbo v delu, v katerem se opira na zlorabo pristojnosti Skupnosti, zavrniti kot očitno neutemeljeno.

Predlogi strank pred Sodiščem

15 Pritožniki Sodišču predlagajo, naj:

– razveljavi izpodbijani sklep;

– samo odloči o pritožbi in ugodi predlogom pritožnikov, podanim pred Sodiščem prve stopnje;

– Svetu naloži plačilo stroškov.

16 Svet Sodišču predlaga, naj:

– pritožbo zavrže kot očitno nedopustno;

– podredno, pritožbo zavrne kot neutemeljeno;

– zadevo po potrebi vrne v ponovno odločanje Sodišču prve stopnje;

– pritožnikom naloži plačilo stroškov.

17 Kraljevina Španija je podala predloge, ki so identični predlogom Sveta.

Pritožba

Dopustnost pritožbe

Trditve strank

18 Svet in Kraljevina Španija navajata, da so trditve tožečih strank v bistvu enake trditvam, ki so bile podane že na prvi stopnji, ne da bi se posebej nanašale na napačno

uporabo prava v zvezi z izpodbijanim sklepom. Zato naj bi bilo treba pritožbo zavreči kot očitno nedopustno.

Presoja Sodišča

– Glede dela pritožbe zoper izpodbijani sklep, ki se nanaša na zavrnitev tožbenega razloga, da naj bi Svet posegel v pristojnosti Skupnosti

19 Tožeče stranke pred Sodiščem prve stopnje navajajo, da naj bi Svet s tem, ko je sprejel Skupno stališče 2001/931, potrjeno s Skupnima stališčema 2002/340 in 2002/462, namerno posegel v pristojnosti Skupnosti s ciljem, da bi osebam iz tega Skupnega stališča odvzel pravico do učinkovitega pravnega sredstva.

20 Sodišče prve stopnje se je z izpodbijanim sklepom razglasilo za pristojno za obravnavo tožbe tožečih strank le v delu, ki temelji na zlorabi pristojnosti Skupnosti, ob sklicevanju zlasti na sodbo z dne 12. maja 1998 v zadevi Komisija proti Svetu (C-170/96, Recueil, str. I-2763, točka 17). Sodišče prve stopnje je v točkah 45 in 46 izpodbijanega sklepa presodilo, da je bil člen 34 EU upoštevna pravna podlaga za sprejetje Skupnega stališča 2001/931 in da tožeče stranke niso navedle nobene pravne podlage v Pogodbi ES, ki naj bi bila kršena.

21 Pritožniki se v svoji pritožbi pred Sodiščem omejujejo na ponovno potrditev, da naj bi Svet sprejel zgoraj navedena Skupna stališča na pravni podlagi člena 34 EU izključno s ciljem, da jim odvzame pravico do pravnega sredstva. Vendar v podporo tej trditvi pritožniki ne navajajo nobene utemeljitve.

22 Iz člena 225 ES, člena 58, prvi odstavek, Statuta Sodišča, in člena 112(1)(c) Poslovnika Sodišča izhaja, da je treba v pritožbi natančno navesti oporekane dele sodbe ali sklepa, katerih razveljavitev se predlaga, ter pravne utemeljitve, ki na poseben način podpirajo ta predlog (glej zlasti sodbi z dne 4. julija 2000 v zadevi Bergaderm in Goupil proti Komisiji, C-352/98 P, Recueil, str. I-5291, točka 34, in z dne 8. januarja 2002 v zadevi Francija proti Monsanto in Komisiji, C-248/99 P, Recueil, str. I-1, točka 68, ter sklep z dne 11. novembra 2003 v zadevi Martinez proti Parlamentu, C-488/01 P, Recueil, str. I-13355, točka 40).

23 V tem primeru je treba ugotoviti, kot poudarjata tudi Svet in Kraljevina Španija, da v pritožbi ni obrazloženo, zakaj naj bi bil napačen pravni razlog, na katerega se je v točkah 45 in 46 izpodbijanega sklepa oprlo Sodišče prve stopnje. Pritožba je zato v tem delu nedopustna.

– Glede dela pritožbe zoper izpodbijani sklep, v katerem je Sodišče prve stopnje spoznano za nepristojno za obravnavo odškodninske tožbe

24 Kot je bilo navedeno zgoraj, iz člena 225 ES, člena 58, prvi odstavek, Statuta Sodišča, in člena 112(1)(c) Poslovnika Sodišča izhaja, da je treba v pritožbi natančno navesti oporekane dele sodbe ali sklepa, katerih razveljavitev se predlaga, ter pravne utemeljitve, ki na poseben način podpirajo ta predlog.

25 V tej zadevi in v nasprotju s trditvami Sveta in Kraljevine Španije se pritožba, čeprav se nanaša na zavrnitev Sodišča prve stopnje, da se izreče za pristojno za obravnavo te odškodninske tožbe, ne omejuje na ponovitev tožbenih razlogov in trditev, podanih pred Sodiščem prve stopnje, temveč navaja oporekane dele izpodbijanega sklepa ter pravne trditve, ki na poseben način podpirajo ta predlog.

26 Iz tega izhaja, da je pritožba dopustna, če je uperjena zoper del izpodbijanega sklepa, s katerim se je Sodišče prve stopnje izreklo za nepristojno za obravnavo odškodninske tožbe.

Dopustnost določenih pritožbenih razlogov, navedenih v podporo pritožbi

Trditve strank

27 Svet in Kraljevina Španija glede dopustnosti določenih pritožbenih razlogov med drugim poudarjata, da naj bi bil prvič naveden v repliki in zato nedopusten pritožbeni razlog v zvezi s preizkusom dveh zaporednih različic opombe na dnu strani Priloge k Skupnemu stališču 2001/931, ki z znakom „*“ označuje kategorije, ki jih „ureja člen 4“. Po mnenju pritožnikov naj bi ta preizkus razkril, da se je pred spremembo Skupnega stališča Sveta 2003/482/SZVP z dne 27. junija 2003 (UL L 160, str. 100) ta opomba na dnu strani nanašala le na „osebe“, to je fizične osebe, z izjemo „skupin in organizacij“, in da naj Gestoras Pro Amnistía v takih okoliščinah 31. oktobra 2002, na dan, ko je pri Sodišču prve stopnje vložil tožbo, ne bi spadal v kategorijo „oseb, ki jih ureja člen 4“, temveč v kategorijo skupin in organizacij, na katere se nanašajo ukrepi Skupnosti, navedeni v členih 2 in 3 Skupnega stališča 2001/931.

28 Svet prav tako navaja, da naj dva pritožbena razloga pritožnikov ne bi bila predložena Sodišču prve stopnje in da naj bi bila torej v fazi pritožbe nedopustna. Šlo naj bi za, prvič, pritožbeni razlog v zvezi z dolžnostjo držav članic, da spoštujejo svoje predhodno dogovorjene pogodbene obveznosti v skladu s členom 30 Dunajske konvencije o pogodbenem pravu z dne 23. maja 1969, ki se nanaša na uporabo naslednjih pogodb z istega področja, in s členom 307 Pogodbe ES. Te predhodno dogovorjene

pogodbene obveznosti naj bi zagotavljale dejansko spoštovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Drugi nedopusten pritožbeni razlog naj bi bil ta, da naj bi v sodni praksi Sodišča obstajalo načelo razlage „razširjene pristojnosti“, na podlagi katerega naj bi Sodišče že priznalo svojo pristojnost preko okvira Pogodbe.

Presoja Sodišča

29 V skladu s členom 48(2) Poslovnika Sodišča prve stopnje navajanje novih razlogov med postopkom ni dovoljeno, razen če ti izhajajo iz pravnih in dejanskih okoliščin, ki so se pojavile med postopkom.

30 Dopustiti stranki, da pred Sodiščem prvič uveljavlja razlog, ki ga ni uveljavljala pred Sodiščem prve stopnje, bi pomenilo, da se ji dovoli, da Sodišču, katerega pristojnost glede pritožb je omejena, predloži širši spor, kot je bil predložen Sodišču prve stopnje. Pristojnost Sodišča v okviru pritožbe je omejena na presojo pravnih vprašanj, ki so bila obravnavana na prvi stopnji (glej zlasti sodbo z dne 1. junija 1994 v zadevi Komisija proti Brazzelli Lualdi in drugim, C-136/92 P, Recueil, str. I-1981, točki 58 in 59).

31 V obravnavani zadevi je treba ugotoviti, da pritožniki pritožbenih razlogov v zvezi s spremembo besedila opombe na dnu strani Priloge k Skupnemu stališču 2001/931, spoštovanjem predhodno dogovorjenih pogodbenih obveznosti s strani držav članic in načelom splošne razlage v zvezi z „razširjeno pristojnostjo“ Sodišča pred Sodiščem prve stopnje niso navedli.

32 Ti pritožbeni razlogi zato niso dopustni.

Utemeljenost

Trditve strank

33 Pritožniki navajajo, da se je Sodišče prve stopnje napačno izreklo za nepristojno za presojo njihove odškodninske tožbe.

34 Unija naj bi bila skupnost prava, ki na podlagi člena 6(2) EU zagotavlja spoštovanje pravice do učinkovitega pravnega sredstva iz člena 13 EKČP in pravice do poštenega sojenja iz člena 6 iste konvencije.

35 Svet naj bi s svojo izjavo o pravici do odškodnine priznal, da vsaka napaka v zvezi pri sestavi seznama v Prilogi k Skupnemu stališču 2001/931 pomeni kršitev z njegove strani in da daje pravico do odškodnine. Svet naj bi s to izjavo potrdil, da bi to pravico na podlagi člena 4 Skupnega stališča morale imeti osebe, skupine in organizacije, kot so pritožniki, pod enakimi pogoji kot osebe, skupine ali organizacije, uvrščene na seznam iz Priloge k Uredbi št. 2580/2001 ali iz člena 3 tega Skupnega stališča, ki se lahko obrnejo na Sodišče prve stopnje, ker se nanje nanašajo akti, sprejeti na podlagi Pogodbe ES. Pritožniki se v tej zvezi sklicujejo na Sklep predsednika Sodišča prve stopnje z dne 15. maja 2003 v zadevi Sison proti Svetu (T-47/03, Recueil, str. II-2047).

36 Ker je akt, ki je vzrok za zatrjevano škodo, akt, ki ga je Svet sprejel skupaj z vsemi državami članicami, naj med drugim ne bi bilo mogoče vložiti odškodninske tožbe pri nacionalnih sodiščih, ki bi bila nepristojna za njeno obravnavo, ker je odgovornost držav članic nedeljiva.

37 Sicer je bilo navedeno, da Sklep Sveta 2003/48/PNZ z dne 19. decembra 2002 o izvajanju posebnih ukrepov za policijsko in pravosodno sodelovanje v boju proti terorizmu v skladu s členom 4 Skupnega stališča 2001/931/SZVP (UL 2003, L 16, str. 68) v osmi uvodni izjavi navaja, da „[t]a sklep spoštuje temeljne pravice in upošteva načela, ki jih priznava člen 6 Pogodbe o Evropski uniji. Nič v tem sklepu se ne sme razlagati kot dopuščanje kršitev pravne varnosti, ki jo v skladu z nacionalnim pravom uživajo osebe, združenja in subjekti, navedeni v Prilogi k Skupnemu stališču 2001/931/SZVP".

38 Izjava Sveta o pravici do odškodnine, pojasnjena v osmi uvodni izjavi Sklepa 2003/48/PNZ in člen 6(2) EU naj bi skupaj tvorila trdno pravno podlago za potrditev pristojnosti sodišč Skupnosti. Sodišče prve stopnje naj bi torej v zvezi s svojim izpodbijanim sklepom napačno uporabilo pravo s tem, ko se je razglasilo za nepristojno za odločanje o odškodninskih zahtevah pritožnikov.

39 Pritožniki med drugim navajajo, da naj bi Svet zaradi boja proti terorizmu sprejel več besedil na različnih pravnih podlagah s ciljem, da bi določenim kategorijam oseb, skupin in organizacij odvzel pravico do učinkovitega pravnega sredstva.

40 Svet poudarja, da pritožba ni utemeljena. Sodišče prve stopnje naj bi pravilno upoštevalo, da v okviru naslova VI Pogodbe EU ni predvideno nobeno odškodninsko pravno varstvo. Ker naj ne bi šlo za akt, sprejet v okviru Evropske skupnosti, temveč za akt, sprejet na podlagi določb, ki se nanašajo na Unijo, naj ne bi bilo mogoče vložiti tožbe za ugotovitev odgovornosti na podlagi člena 288 ES. Svet v podporo svoji trditvi navaja sodbo Sodišča z dne 26. novembra 1975 v zadevi Grands Moulins des Antilles proti Komisiji (99/74, Recueil, str. 1531, točka 17).

41 Osma uvodna izjava Sklepa 2003/48/PNZ naj bi se nanašala le na pravno varnost, zagotovljeno „v skladu z nacionalnim pravom“ in ne s pravom Skupnosti. Niti ta akt niti izjava Sveta o pravici do odškodnine naj sodiščem Skupnosti ne bi omogočala, da odločijo o odškodninski tožbi tožečih strank, ki ni predvidena v Pogodbi EU.

42 Kraljevina Španija navaja, da je osrednji preiskovalni sodnik št. 5 Audiencie Nacional iz Madrida s sklepom z dne 5. februarja 2002 dejavnosti Gestoras Pro Amnistía razglasil za nezakonite. J. M. Olana Olana, ki so ga španska sodišča že večkrat obsodila, med drugim zaradi posesti orožja, streliva ali razstreliva, in zoper katerega je isti osrednji preiskovalni sodnik odredil mednarodni nalog za aretacijo, naj bi 3. decembra 2001 aretirala francoska policija, izročen naj bi bil španskim oblastem, potem pa zaprt v Madridu. Zoper J. Zelaraina Errastija, ki je bil aretiran 31. oktobra 2001 zaradi svoje odgovornosti v okviru Gestoras Pro Amnistía, naj bi pred španskimi sodišči tekel postopek v zvezi s tem združenjem ter drug postopek v zvezi z pripadnostjo teroristični organizaciji.

43 Kraljevina Španija se v bistvu strinja s trditvijo Sveta. Pritožba naj ne bi doprinesla nobenega dejavnika, ki bi lahko postavil pod vprašaj zakonitost izpodbijanega sklepa.

Presoja Sodišča

– Pritožbeni razlog kršitve določb iz naslova VI Pogodbe EU

44 Iz člena 46 EU izhaja, da se določbe Pogodb ES in ESAE, ki se nanašajo na pristojnosti Sodišča Evropskih skupnosti, uporabljajo za določbe naslova VI samo „pod pogoji iz člena 35 EU".

45 Slednja določba določa, da je Sodišče pristojno ob treh predpostavkah. Prvič, na podlagi člena 35(1) EU je pristojno za predhodno odločanje o veljavnosti in razlagi okvirnih sklepov in sklepov o razlagi konvencij na podlagi naslova VI Pogodbe EU ter o veljavnosti in razlagi ukrepov za njihovo izvajanje. Drugič, odstavek 6 prav tako določa pristojnost Sodišča za preverjanje zakonitosti okvirnih sklepov in sklepov v tožbah, ki jih vloži država članica ali Komisija Evropskih skupnosti zaradi nepristojnosti, bistvene kršitve postopka, kršitve Pogodbe EU ali katerega koli pravnega pravila, ki se nanaša na njeno uporabo, ali zaradi zlorabe pooblastil. Nazadnje odstavek 7 določa pristojnost Sodišča za razsojanje v vseh sporih med državami članicami glede razlage ali uporabe aktov, sprejetih v skladu s členom 34(2) EU, če Svet takega spora ne more rešiti v šestih mesecih po tem, ko mu ga je predložil eden od njegovih članov.

46 Nasprotno člen 35 EU Sodišču ne daje nobene pristojnosti za obravnavo katerekoli odškodninske tožbe.

47 Poleg tega člen 41(1) EU med člene Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti, ki se uporabijo na področjih iz naslova VI Pogodbe o Evropski uniji, ne omenja člena 288, drugi odstavek, ES, v skladu s katerim Skupnost v skladu s splošnimi načeli, ki so skupna pravnim ureditvam držav članic, nadomesti kakršno koli škodo, ki so jo povzročile njene institucije ali njeni uslužbenci pri opravljanju svojih dolžnosti, ali člena 235 ES, na podlagi katerega je Sodišče pristojno v sporih glede nadomestila škode, ki ga predvideva člen 288, drugi odstavek, ES (glej po analogiji sodbo z dne 15. marca 2005 v zadevi Španija proti Eurojust, C-160/03, ZOdl., str. I-2077, točka 38).

48 Iz zgoraj navedenega izhaja, da Sodišče prve stopnje v zvezi s svojim sklepom ni napačno uporabilo prava s tem, ko je sklenilo, da v okviru naslova VI Pogodbe EU ni predvidene tožbe za ugotovitev odgovornosti. Ta pritožbeni razlog je zato treba zavrniti.

– Pritožbeni razlog kršitve pravice do učinkovitega sodnega varstva

49 Pritožniki so se pred Sodiščem prve stopnje prav tako sklicevali na spoštovanje temeljnih pravic in zlasti na pravico do učinkovitega sodnega varstva, ki izhaja iz člena 6(2) EU. Navajajo, da nimajo nobenega sredstva, s katerim bi izpodbijali vpis Gestoras Pro Amnistía na seznam v Prilogi k Skupnemu stališču 2001/931, in da izpodbijani sklep krši njihovo pravico do učinkovitega sodnega varstva.

50 Res je, da so v zvezi z Unijo pogodbe vzpostavile sistem pravnih sredstev, v katerem so pristojnosti, ki jih ima Sodišče na podlagi člena 35 EU, v okviru naslova VI Pogodbe o Evropski uniji manj široke od pristojnosti Sodišča na podlagi Pogodbe ES (glej v tem smislu sodbo z dne 16. junija 2005 v zadevi Pupino, C-105/03, ZOdl., str. I-5285, točka 39). Še manj široke so v okviru naslova V. Če je sistem pravnih sredstev, zlasti pa ureditev nepogodbene odgovornosti, drugačen od tistega, ki ga vzpostavljajo pogodbe, nedvomno mogoč, morajo države članice v skladu s členom 48 EU v tem primeru spremeniti sistem, ki je dejansko v veljavi.

51 Vendar tožeče stranke ne morejo veljavno trditi, da so prikrajšane za vsakršno sodno varstvo. Kot je razvidno iz člena 6(1) EU, temelji Unija na načelu pravne države in spoštovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter splošnih načelih prava Skupnosti. Iz tega izhaja, da so institucije podvržene nadzoru skladnosti njihovih aktov s pogodbami in splošnimi pravnimi načeli, enako kot države članice, ko izvajajo pravo Unije.

52 V zvezi s tem je treba poudariti, da člen 34 EU določa, da Svet lahko sprejme različne akte v različnem obsegu. V skladu s členom 34(2)(a) EU lahko Svet „sprejema skupna stališča, s katerimi opredeli pristop Unije do posamezne zadeve“. Skupno stališče zavezuje države članice, da ravnajo v skladu z njim na podlagi načela lojalnega sodelovanja, ki pomeni predvsem to, da države članice sprejmejo vse ustrezne ukrepe, splošne in posebne, da bi zagotovile izpolnjevanje obveznosti, ki izhajajo iz prava Evropske unije. Člen 37 EU določa, da države članice „v mednarodnih organizacijah in na mednarodnih konferencah, na katerih sodelujejo“ zagovarjajo skupna stališča. Vendar pa se ne šteje, da ima skupno stališče samo po sebi pravni učinek do tretjih strank. Zato se v sistemu naslova VI Pogodbe EU lahko pri Sodišču vloži ničnostno tožbo le zoper okvirne sklepe in sklepe. Pristojnost Sodišča za predhodno odločanje,

kot je opredeljena v členu 35(1) EU, tudi ne zajema skupnih stališč, temveč je omejena na odločanje o veljavnosti in razlagi okvirnih sklepov in sklepov o razlagi konvencij na podlagi naslova VI ter o veljavnosti in razlagi ukrepov za njihovo izvajanje.

53 S tem, ko ne predvideva možnosti, da nacionalna sodišča na Sodišče naslovijo vprašanje za predhodno odločanje v zvezi s skupnim stališčem, temveč le vprašanje v zvezi z drugimi akti, naštetimi v členu 35(1) EU, slednji predvideva, da so lahko predmet predhodnega odločanja vse določbe, ki jih sprejme Svet in ki ustvarjajo pravni učinek do tretjih strank. Ker je namen postopka, ki Sodišču omogoča predhodno odločanje, zagotovitev spoštovanja prava pri razlagi in uporabi Pogodbe, bi bilo v nasprotju s tem ciljem, da se člen 35(1) EU razlaga ozko. Možnost, da se na Sodišče naslovi vprašanje za predhodno odločanje, mora biti torej odprta glede na vse določbe, ki jih sprejme Svet – ne glede na vrsto ali obliko – ki ustvarjajo pravne učinke do tretjih strank (glej po analogiji sodbi z dne 31. marca 1971 v zadevi Komisija proti Svetu, „AETR“, 22/70, Recueil, str. 263, točke od 38 do 42, in z dne 20. marca 1997 v zadevi Francija proti Komisiji, C-57/95, Recueil, str. I-1627, točka 7 in naslednje).

54 Zato je treba skupno stališče, ki bi zaradi svoje vsebine imelo širši obseg, kot ga Pogodba EU določa za tovrstne akte, predložiti v presojo Sodišču. Zato bi lahko nacionalno sodišče, ki odloča o sporu, ki bi lahko vseboval vprašanje veljavnosti ali razlage skupnega stališča, sprejetega na podlagi člena 34 EU, kot gre v tem primeru za del Skupnega stališča 2001/931, v vsakem primeru pa njegov člen 4 in njegova priloga in kjer bi se zastavljal resen dvom glede vprašanja, ali bi to skupno stališče dejansko ustvarilo učinke do tretjih strank, Sodišču predložilo zadevo v predhodno odločanje pod pogoji, navedenimi v členu 35 EU. Sodišče bi moralo torej v tem primeru ugotoviti, da skupno stališče ustvarja pravne učinke do tretjih strank, ga ponovno opredeliti in predhodno odločiti.

55 Sodišče naj bi bilo prav tako pristojno za preverjanje zakonitosti takih aktov v tožbah, ki jih vloži država članica ali Komisija v skladu s pogoji, določenimi v členu 35(6) EU.

56 Nazadnje je treba spomniti, da morajo države članice in zlasti njihova sodišča notranja postopkovna pravila o vložitvi pravnih sredstev razlagati in uporabljati tako, da to fizičnim in pravnim osebam dopušča sodno izpodbijanje zakonitosti vsake nacionalne odločbe ali drugega ukrepa, ki se nanaša na pripravo in uporabo akta Evropske unije, ter vložitev zahteve za odškodnino za morebiti utrpljeno škodo.

57 Iz tega izhaja, da tožeče stranke niso upravičene trditi, da jim izpodbijano skupno stališče v nasprotju z zahtevo do učinkovitega sodnega varstva ne bi dajalo možnosti pravnega sredstva in da bi izpodbijani sklep kršil njihovo pravico do takega varstva. Ta pritožbeni razlog je treba zato zavrniti.

– Pritožbeni razlog kršitve izjave, ki jo je Svet podal v svojem Sklepu 15453/01 z dne 18. decembra 2001

58 Pritožniki so se pred Sodiščem prve stopnje sklicevali na izjavo, ki jo je Svet podal v svojem sklepu 15453/01 z dne 18. decembra 2001, v skladu s katero „Svet glede člena 1(6) Skupnega stališča o uporabi posebnih ukrepov za boj proti terorizmu in člena 2(3) uredbe v zvezi s posebnimi omejevalnimi ukrepi zoper določene osebe in organizacije z namenom boja proti terorizmu ugotavlja, da ima oškodovana stranka v zvezi z vsako napako v zvezi z zadevnimi osebami, skupinami ali organizacijami pravico, da pri sodišču zahteva odškodnino“.

59 Po mnenju tožečih strank bi bilo treba to izjavo razlagati ob upoštevanju osme uvodne izjave Sklepa Sveta 2003/48/PNZ z dne 19. decembra o izvajanju posebnih ukrepov za policijsko in pravosodno sodelovanje v boju proti terorizmu, v skladu s katero „ta sklep spoštuje temeljne pravice in upošteva načela, ki jih priznava člen 6 Pogodbe o Evropski uniji. Nič v tem sklepu se ne sme razlagati kot dopuščanje kršitev pravne varnosti, ki jo v skladu z nacionalnim pravom uživajo osebe, združenja in subjekti, navedeni v Prilogi k Skupnemu stališču 2001/931/SZVP“.

60 Vendar pa iz ustaljene sodne prakse Sodišča izhaja, da taka izjava ne zadostuje za to, da se ustvari pravna pot, ki je veljavni predpisi ne predvidevajo, in da se ji zato ne more priznati nobenega pravnega pomena ali je upoštevati pri razlagi prava, sprejetega na podlagi Pogodbe EU, ker vsebina izjave, kot v tem primeru, ni izražena v besedilu zadevne določbe (glej v tem smislu sodbe Sodišča z dne 26. februarja 1991 v zadevi Antonissen, C-292/89, Recueil, str. I-745, točka 18; z dne 29. maja 1997 v zadevi VAG Sverige, C-329/95, Recueil, str. I-2675, točka 23, in z dne 24. junija 2004 v zadevi Heidelberger Bauchemie, C-49/02, ZOdl., str. I-6129, točka 17).

61 Sodišče prve stopnje je zato z izpodbijanim sklepom, ne da bi napačno uporabilo pravo, sklenilo, da naj izjava Sveta v njegovem Sklepu 15453/01 z dne 18. decembra 2001 ne bi zadostovala, da se Sodišču pripiše pristojnost za obravnavo odškodninske tožbe v okviru naslova VI Pogodbe EU.

62 Iz vsega navedenega izhaja, da se je Sodišče prve stopnje, ne da bi napačno uporabilo pravo v zvezi s svojim sklepom, izreklo za nepristojno za obravnavo odškodninske tožbe za povrnitev škode, ki so jo domnevno utrpele tožeče stranke zaradi uvrstitve Gestoras Pro Amnistía na seznam iz Priloge k Skupnemu stališču 2001/931, kot je bilo posodobljeno s Skupnima stališčema 2002/340 in 2002/462.

63 Ker noben pritožbeni razlog ni utemeljen, je treba pritožbo zavrniti.

Stroški

64 V skladu s členom 69(2) Poslovnika Sodišča, ki velja za pritožbeni postopek na podlagi člena 118 tega poslovnika, se neuspeli stranki naloži plačilo stroškov, če so bili ti priglašeni. Svet je predlagal, naj se pritožnikom naloži plačilo stroškov, in ker ti s pritožbenimi razlogi niso uspeli, se jim naloži plačilo stroškov.

65 V skladu s členom 69(4), prvi pododstavek, Poslovnika Sodišča, ki velja tudi za pritožbeni postopek na podlagi člena 118 tega poslovnika, države članice in institucije, ki so intervenirale v sporu, nosijo svoje stroške. V skladu s to določbo je treba zato odločiti, da Kraljevina Španija nosi lastne stroške.

Iz teh razlogov je Sodišče (veliki senat) razsodilo:

1. Pritožba se zavrne.

2. Gestoras Pro Amnistía, J. M. Olanu Olanu in J. Zelarainu Errastiju se naloži plačilo stroškov.

3. Kraljevina Španija nosi lastne stroške.

Podpisi