Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (veliko vijeće)

14. ožujka 2017.**

„Zahtjev za prethodnu odluku – Zajednička vanjska i sigurnosna politika (ZVSP) – Posebne mjere ograničavanja protiv određenih osoba i subjekata s ciljem borbe protiv terorizma – Zajedničko stajalište 2001/931/ZVSP – Okvirna odluka 2002/475/PUP – Uredba (EZ) br. 2580/2001 – Članak 2. stavak 3. – Uvrštavanje organizacije ‚Oslobodilački tigrovi tamilskog Eelama (LTTE)' na popis osoba, skupina i subjekata koji sudjeluju u terorističkim djelima – Prethodno pitanje koje se odnosi na valjanost tog uvrštavanja – Usklađenost s međunarodnim humanitarnim pravom – Pojam ‚teroristično djelo' – Aktivnosti oružanih snaga tijekom oružanog sukoba"

U predmetu C-158/14,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Raad van State (Državno vijeće, Nizozemska), odlukom od 2. travnja 2014., koju je Sud zaprimio 4. travnja 2014., u postupku

A,

B,

C,

D

protiv

Minister van Buitenlandse Zaken,

SUD (veliko vijeće),

u sastavu: K. Lenaerts, predsjednik, A. Tizzano, potpredsjednik, R. Silva de Lapuerta, M. Ilešič, L. Bay Larsen, E. Juhász i M. Vilaras, predsjednici vijeća, A. Rosas (izvjestitelj), A. Borg Barthet, J. Malenovský, E. Levits, F. Biltgen i C. Lycourgos, suci,

nezavisna odvjetnica: E. Sharpston,

tajnik: M. Ferreira, glavna administratorica,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 8. ožujka 2016.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

— za A i B, A. M. van Eik, A. Eikelboom i T. Buruma, *advocaten*,

* Jezik postupka: nizozemski

— za C i D, H. Seton i X. B. Sijmons, *advocaten*,

— za nizozemsku vladu, M. K. Bulterman i J. Langer, u svojstvu agenata,

— za španjolsku vladu, M. A. Sampol Pucurull, L. Banciella Rodríguez-Miñón i M. J. García-Valdecasas Dorrego, u svojstvu agenata,

— za vladu Ujedinjene Kraljevine, S. Brandon, L. Christie i V. Kaye, u svojstvu agenata, uz asistenciju M. Lester, *barrister*,

— za Vijeće Europske unije, F. Naert i G. Étienne, u svojstvu agenata,

— za Europsku komisiju, F. Castillo de la Torre, F. Ronkes Agerbeek i P. Van Nuffel, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisne odvjetnice na raspravi održanoj 29. rujna 2016.,

donosi sljedeću

Presudu

1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se, s jedne strane, na tumačenje članka 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja), Okvirne odluke Vijeća 2002/475/PUP od 13. lipnja 2002. o suzbijanju terorizma (SL 2002., L 164, str. 3.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 9., str. 214.), kako je izmijenjena Okvirnom odlukom Vijeća 2008/919/PUP od 28. studenoga 2008. (SL 2008., L 330, str. 21.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 16., str. 145.) (u daljnjem tekstu: Okvirna odluka 2002/475), Zajedničkog stajališta Vijeća 2001/931/ZVSP od 27. prosinca 2001. o primjeni posebnih mjera u borbi protiv terorizma (SL 2001., L 344, str. 93.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 18., svezak 1., str. 11.), kao i Uredbe Vijeća (EZ) br. 2580/2001 od 27. prosinca 2001. o posebnim mjerama ograničavanja protiv određenih osoba i subjekata s ciljem borbe protiv terorizma (SL 2001., L 344, str. 70.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 18., svezak 1., str. 5.) i, s druge strane, na valjanost Provedbene uredbe Vijeća (EU) br. 610/2010 od 12. srpnja 2010. o provođenju članka 2. stavka 3. Uredbe br. 2580/2001 i stavljanju izvan snage Provedbene uredbe (EU) br. 1285/2009 (SL 2010., L 178, str. 1.) jer je u njoj subjekt „Oslobodilački tigrovi tamilskog Eelama (LTTE)” (odnosno, na engleskom jeziku, „Liberation Tigers of Tamil Eelam (LTTE)”, u daljnjem tekstu: LTTE) uvršten na popis skupina i subjekata iz članka 2. stavka 3. Uredbe br. 2580/2001 (u daljnjem tekstu: popis za zamrzavanje financijskih sredstava).

2 Zahtjev je upućen u okviru sporova između A, B, C i D (u daljnjem tekstu zajednički: A i dr.) i ministera van Buitenlandse Zaken (ministar vanjskih poslova, u daljnjem tekstu: ministar) u vezi s određivanjem mjera ograničavanja tim osobama primjenom nacionalnog zakonodavstva iz područja suzbijanja terorističkih djela.

Pravni okvir

Međunarodno pravo

Rezolucija 1373 (2001) Vijeća sigurnosti Ujedinjenih naroda

3 Nakon terorističkih napada izvršenih 11. rujna 2001. u New Yorku (Sjedinjene Američke Države), Washingtonu (Sjedinjene Američke Države) i Pensilvaniji (Sjedinjene Američke Države) Vijeće sigurnosti Ujedinjenih naroda 28. rujna 2001. donijelo je Rezoluciju 1373 (2001).

4 U preambuli te rezolucije potvrđena je osobito „nužnost borbe svim sredstvima, u skladu s Poveljom Ujedinjenih naroda, protiv prijetnji međunarodnom miru i sigurnosti koje predstavljaju teroristička djela" [neslužbeni prijevod]. U njoj se također naglašava obveza država da „dopunjuju međunarodnu suradnju poduzimanjem dodatnih mjera radi sprečavanja i suzbijanja svim sredstvima koja su dopuštena na njihovim državnim područjima financiranja i pripreme svih terorističkih djela" [neslužbeni prijevod].

5 U skladu s točkom 1. te rezolucije Vijeće sigurnosti Ujedinjenih naroda:

„Odlučuje da su sve države dužne:

(a) Spriječiti i suzbiti financiranje terorističkih djela;

(b) Učiniti kažnjivim voljno davanje ili prikupljanje financijskih sredstava koje se provodi na bilo koji način, neposredno ili posredno, a provode ga njihovi državljani odnosno koje se provodi na njihovom državnom području s namjerom, ili spoznajom, da će se ta financijska sredstva uporabiti za izvršenje terorističkih djela;

[…]

(d) Zabraniti svojim državljanima odnosno svim osobama i subjektima na svojem državnom području da izravno ili neizravno stave na raspolaganje sva financijska sredstva, financijsku imovinu ili gospodarske izvore odnosno financijske ili druge povezane usluge osobama koje čine ili pokušavaju činiti odnosno pomažu ili sudjeluju u počinjenju terorističkih djela, subjektima koji su u izravnom ili neizravnom vlasništvu takvih osoba odnosno kojim takve osobe izravno ili neizravno upravljaju te osobama i subjektima koji postupaju u ime ili po nalogu takvih osoba;

[…]" [neslužbeni prijevod]

Četiri Ženevske konvencije od 12. kolovoza 1949. i njihovi Dopunski protokoli

6 U članku 2., koji je zajednički za četiri Ženevske konvencije od 12. kolovoza 1949., redom, Konvenciju za poboljšanje položaja ranjenika i bolesnika u oružanim snagama u ratu (Zbornik međunarodnih ugovora Ujedinjenih naroda, svezak 75., str. 31., u daljnjem tekstu: Prva ženevska konvencija), Konvenciju za poboljšanje položaja ranjenika, bolesnika i brodolomaca oružanih snaga na moru (Zbornik međunarodnih ugovora Ujedinjenih naroda, svezak 75., str. 85., u daljnjem tekstu: Druga ženevska konvencija), Konvenciju o postupanju s ratnim zarobljenicima (Zbornik međunarodnih ugovora Ujedinjenih naroda, svezak 75., str. 135., u daljnjem tekstu: Treća ženevska konvencija) i

Konvenciju o zaštiti građanskih osoba u vrijeme rata (Zbornik međunarodnih ugovora Ujedinjenih naroda, svezak 75., str. 287., u daljnjem tekstu: Četvrta ženevska konvencija) (u daljnjem tekstu zajednički: četiri Ženevske konvencije), propisuje se:

„Osim odredaba koje treba da stupe na snagu još u vrijeme mira, ova će se [k]onvencija primjenjivati u slučaju objavljenog rata ili svakoga drugoga oružanog sukoba koji izbije između dvije ili više visokih stranaka ugovornica, čak i ako jedna od njih ne priznaje ratno stanje.

Konvencija će se također primjenjivati u svim slučajevima okupacije čitavoga ili dijela područja visoke stranke ugovornice, čak i ako ta okupacija ne naiđe ni na kakav vojni otpor.

[…]”

7 U skladu s člankom 33. Četvrte ženevske konvencije:

„Nijedna zaštićena osoba ne može biti kažnjena za djelo koje nije osobno počinila. Kolektivne kazne, kao i sve mjere zastrašivanja ili terorizma, zabranjene su. […]”

8 Uz četiri Ženevske konvencije doneseno je više dopunskih protokola: Dopunski protokol Ženevskim konvencijama o zaštiti žrtava međunarodnih oružanih sukoba (Protokol I.) od 8. lipnja 1977. (Zbornik međunarodnih ugovora Ujedinjenih naroda, svezak 1125., str. 3.), Dopunski protokol Ženevskim konvencijama o zaštiti žrtava nemeđunarodnih oružanih sukoba (Protokol II.) od 8. lipnja 1977. (Zbornik međunarodnih ugovora Ujedinjenih naroda, svezak 1125., str. 609.) i Dopunski protokol Ženevskim konvencijama o dodatnom znaku raspoznavanja (Protokol III.) od 8. prosinca 2005. (Zbornik međunarodnih ugovora Ujedinjenih naroda, svezak 2404., str. 261.) (u daljnjem tekstu zajednički: Dopunski protokoli).

9 U članku 1. stavcima 3. i 4. Protokola I. propisuje se:

„3. Ovaj [p]rotokol kojim se dopunjuju Ženevske konvencije od 12. kolovoza 1949. godine o zaštiti žrtava međunarodnih oružanih sukoba, primjenjuje se u situacijama predviđenim člankom 2. zajedničkim za te [k]onvencije.

4. Pod situacijama predviđenim prethodnim stavkom podrazumijevaju se oružani sukobi u kojima se narodi bore protiv kolonijalne dominacije i strane okupacije i protiv rasističkih režima koristeći se pravom naroda na samoodređenje, potvrđenim u Povelji Ujedinjenih naroda i deklaracije o načelima međunarodnog prava koji se tiču prijateljskih odnosa i suradnje između država u skladu s Poveljom Ujedinjenih naroda.” [neslužbeni prijevod]

10 Članak 51. stavak 2. tog protokola glasi kako slijedi:

„Niti civilno stanovništvo kao takvo, ni građanske osobe ne smiju biti predmet napada. Zabranjeni su čini nasilja ili prijetnje nasiljem kojih je glavna svrha terorizirati civilno stanovništvo.” [neslužbeni prijevod]

11 U skladu s člankom 1. Protokola II.:

„1. Ovaj [p]rotokol, kojim se razvija i dopunjuje članak 3. koji je zajednički [četirima Ženevskim konvencijama] ne mijenjajući postojeće uvjete njegove primjene, primjenjuje se na sve oružane sukobe koji nisu obuhvaćeni člankom 1. [Protokola I.] i koji se odvijaju na području visoke stranke ugovornice između njezinih oružanih snaga i odmetničkih oružanih snaga ili drugih organiziranih naoružanih grupa koje, pod odgovornim zapovjedništvom, ostvaruju nad dijelom njezina područja takvu kontrolu koja im omogućuje vođenje neprekidnih i usklađenih vojnih operacija i primjenu ovoga [p]rotokola.

2. Ovaj se [p]rotokol ne primjenjuje na situacije unutrašnjih nemira i napetosti, kao što su pobune, izolirani i sporadični čini nasilja ili drugi čini slične prirode, koji se ne smatraju oružanim sukobima."

12 U članku 4. stavcima 1. i 2. tog protokola navodi se kako slijedi:

„1. Sve osobe koje izravno ne sudjeluju ili su prestale sudjelovati u neprijateljstvima, bez obzira na to je li njihova sloboda ograničena ili nije, imaju pravo na poštovanje svoje ličnosti, svoje časti, svojih uvjerenja i svojih vjerskih obreda. U svakoj će se prilici s njima postupati čovječno, bez ikakvoga nepovoljnog razlikovanja. Zabranjeno je narediti da ne smije biti preživjelih.

2. Ne dirajući prethodne opće odredbe, prema osobama navedenima u stavku 1. zabranjeni su i ostaju zabranjeni, u svako doba i na svakom mjestu, ovi čini:

[…]

(d) teroristički čini;

[…]

(h) prijetnje izvršenjem bilo kojeg od navedenih čina."

13 U članku 6. navedenog protokola propisuje se:

„1. Ovaj se članak primjenjuje na progon i kažnjavanje za kaznena djela u svezi s oružanim sukobom.

[…]

5. Po prestanku neprijateljstava vlasti će u što je moguće većoj mjeri nastojati amnestirati osobe koje su sudjelovale u oružanom sukobu ili koje su lišene slobode iz razloga vezanih uz oružani sukob, bilo da su internirane ili zatočene."

14 U članku 13. stavku 2. istog protokola navodi se kako slijedi:

„Niti civilno stanovništvo kao takvo, ni građanske osobe ne smiju biti predmet napada. Zabranjeni su čini nasilja ili prijetnje nasiljem kojih je glavna svrha terorizirati civilno stanovništvo."

15 Europska unija nije stranka ni četiri Ženevske konvencije ni Dopunskih protokola. Nasuprot tomu, sve države članice njihove su stranke.

Međunarodna konvencija za suzbijanje terorističkih napada eksplozivnim napravama

16 U posljednjoj uvodnoj izjavi Međunarodne konvencije za suzbijanje terorističkih napada eksplozivnim napravama, potpisane u New Yorku 15. prosinca 1997. (Zbornik međunarodnih ugovora Ujedinjenih naroda, svezak 2149., str. 256.) navodi se kako slijedi:

„primjećujući da su aktivnosti vojnih snaga država određene pravilima međunarodnoga prava izvan okvira ove [k]onvencije, te da isključenje određenih radnji iz dosega [k]onvencije ne ispričava ili ozakonjuje ostale nezakonite akte, ili da sprječava gonjenje prema drugim zakonima,

[…]"

17 U članku 19. stavku 2. te konvencije propisuje se:

„Aktivnosti oružanih snaga za vrijeme vojnoga sukoba, onako kako su ti izrazi shvaćeni u međunarodnom humanitarnom pravu koje ih regulira, nisu pokrivene ovom [k]onvencijom, te aktivnosti koje poduzimaju vojne snage jedne države u sklopu svojih službenih dužnosti, kolikogod su određene drugim pravilima međunarodnoga prava nisu određene ovom [k]onvencijom."

18 Unija nije stranka te konvencije. Nasuprot tomu, sve države članice njezine su stranke.

Međunarodna konvencija o suzbijanju financiranja terorizma

19 U članku 2. stavku 1. Međunarodne konvencije o suzbijanju financiranja terorizma, potpisane u New Yorku 9. prosinca 1999. (Zbornik međunarodnih ugovora Ujedinjenih naroda, svezak 2178., str. 197.) navodi se kako slijedi:

„Kazneno djelo u smislu ove [k]onvencije čini svaka osoba koja, koristeći bilo koja sredstva, izravno ili neizravno, nezakonito i voljno, nabavi ili prikupi sredstva s namjerom da se ona koriste, ili znajući da će se koristiti, u potpunosti ili djelomično, u svrhu provođenja:

[…]

(b) bilo kojeg drugog djela kojem je namjena prouzročiti smrt ili tešku tjelesnu ozljedu civila ili bilo koje druge osobe, koja nije aktivno uključena u situaciju oružanog sukoba, ako je svrha toga djela – po njegovoj naravi ili sadržaju – zastrašiti stanovništvo ili prisiliti neku vladu ili međunarodnu organizaciju na činjenje nekog djela ili suzdržavanje od činjenja bilo kojeg djela."

20 Na temelju članka 8. stavka 1. te konvencije države stranke mogu poduzeti prikladne mjere, u skladu sa svojim domaćim pravnim načelima, za identifikaciju, otkrivanje i zamrzavanje ili zapljenu svih financijskih sredstava korištenih ili određenih u svrhu počinjenja kaznenih djela navedenih u članku 2. navedene konvencije, kao i koristi pribavljene takvim kaznenim djelima, u svrhe mogućeg oduzimanja.

21 U skladu s člankom 21. iste konvencije:

„Ništa iz ove [k]onvencije neće utjecati na druga prava, obveze i odgovornosti država i pojedinaca prema međunarodnom pravu, a naročito se to odnosi na ciljeve Povelje Ujedinjenih naroda, međunarodno humanitarno pravo i ostale relevantne konvencije."

22 Unija nije stranka Međunarodne konvencije o suzbijanju financiranja terorizma. Nasuprot tomu, sve države članice njezine su stranke.

Međunarodna konvencija o suzbijanju djela nuklearnog terorizma

23 U članku 4. stavku 2. Međunarodne konvencije o suzbijanju financiranja terorizma, potpisane u New Yorku 13. travnja 2005. (Zbornik međunarodnih ugovora Ujedinjenih naroda, svezak 2445., str. 89.) navodi se kako slijedi:

„Aktivnosti oružanih snaga tijekom oružanog sukoba, s obzirom da se te odredbe podrazumijevaju prema međunarodnom humanitarnom pravu, koje to pravo regulira, nisu regulirane ovom [k]onvencijom, a aktivnosti koje poduzimaju vojne snage države pri vršenju njihovih službenih dužnosti, u onoj mjeri u kojoj ih reguliraju drugi propisi međunarodnog prava, nisu regulirane ovom [k]onvencijom."

24 Unija nije stranka te konvencije. Nasuprot tomu, velika većina država članica njezine su stranke.

Konvencija Vijeća Europe o sprečavanju terorizma

25 U članku 26. stavku 5. Konvencije Vijeća Europe o sprečavanju terorizma, potpisane u Varšavi 16. svibnja 2005. (Serija međunarodnih ugovora Vijeća Europe br. 196) navodi se kako slijedi:

„Djelovanja oružanih snaga tijekom oružanog sukoba, tumačeći ove pojmove prema međunarodnom humanitarnom pravu, koja se uređuju tim pravom, ne uređuju se ovom [k]onvencijom, kao ni aktivnosti koje poduzimaju vojne snage neke stranke u obavljanju svojih službenih dužnosti, ukoliko su uređene drugim pravilima međunarodnog prava."

26 Na temelju Odluke Vijeća (EU) 2015/1913 od 18. rujna 2015. o potpisivanju, u ime Europske unije, Konvencije Vijeća Europe o sprečavanju terorizma (SL 2015., L 280., str. 22.), Unija je potpisnica te konvencije u vezi s pitanjima koja su u nadležnosti Unije. Većina država članica također je potpisala i ratificirala tu konvenciju.

Pravo Unije

Zajedničko stajalište 2001/931

27 Kao što to proizlazi iz uvodnih izjava Zajedničkog stajališta 2001/931, njegov je cilj provedba, djelovanjem Unije i država članica, Rezolucije 1373 (2001) kojom je Vijeće sigurnosti Ujedinjenih naroda odlučilo da sve države moraju sprečavati i suzbijati financiranje terorističkih djela.

28 U članku 1. navedenog zajedničkog stajališta propisuje se:

„1. Ovo Zajedničko stajalište primjenjuje se sukladno odredbama sljedećih članaka na osobe, skupine i subjekte navedene u Prilogu, a koje su uključene u teroristička djela.

2. U smislu ovog Zajedničkog stajališta, ‚osobe, skupine i subjekti uključeni u teroristička djela' jesu:

— osobe koje počine ili pokušaju počiniti teroristička djela, ili u njima sudjeluju, ili pomažu pri počinjenju terorističkih djela,

— skupine i subjekti koji su u vlasništvu takvih osoba ili su pod njihovom neposrednom ili posrednom kontrolom; te osobe, skupine i subjekti koji djeluju u ime ili po nalogu takvih osoba, skupina ili subjekata, uključujući i financijska sredstva koja potječu ili se stvaraju iz imovine koju imaju u vlasništvu ili kontroliraju, neposredno ili posredno takve osobe, udružene osobe, skupine i subjekti.

3. U smislu ovog Zajedničkog stajališta, ‚terorističko djelo' jest jedno od sljedećih namjernih djela koje, s obzirom na svoju prirodu ili kontekst, može nanijeti ozbiljnu štetu državi ili međunarodnoj organizaciji te koje se prema nacionalnom pravu utvrđuje kao kazneno djelo počinjeno s ciljem da:

i. značajno zastraši stanovništvo; ili

ii. protuzakonito prisili neku vladu ili međunarodnu organizaciju da izvrši neki čin ili da odustane od njegova izvršenja; ili

iii. ozbiljno destabilizira ili uništi temeljne političke, ustavne, gospodarstvene ili društvene strukture neke države ili međunarodne organizacije:
   (a) napadom na život osobe kojim se može prouzročiti smrt;
   (b) napadom na fizički integritet osobe;
   (c) otmicom ili uzimanjem talaca;

(d) uzrokujući uništavanje širih razmjera vladinih ili javnih zgrada, sustava prijevoza, infrastrukturnih sustava, uključujući i informacijske sustave, fiksne platforme na epikontinentalnom pojasu, javnih mjesta ili privatne imovine, uz moguće ugrožavanje ljudskih života ili uzrokovanje većih gospodarskih gubitaka;
(e) otmicom zrakoplova, brodova i ostalih sredstava javnoga ili robnog prijevoza;
(f) proizvodnjom, posjedovanjem, pribavljanjem, prijevozom, isporukom ili uporabom oružja, eksploziva ili nuklearnog, biološkog ili kemijskog oružja te istraživanjem i razvojem biološkog i kemijskog oružja;
(g) ispuštanjem opasnih tvari, ili uzrokujući požare, eksplozije ili poplave čiji bi učinak bio ugrožavanje ljudskih života;
(h) ometanjem ili prekidanjem opskrbe vodom, strujom ili bilo kojim drugim osnovnim prirodnim resursom čiji bi učinak bio ugrožavanje ljudskih života;
(i) prijetnjama počinjenja bilo kojeg od djela navedenih pod (a) do (h);
(j) upravljanjem terorističkom skupinom;
(k) sudjelovanjem u aktivnostima terorističke skupine, uključujući pribavljanje podataka ili materijalnih izvora, ili financiranje njezinih aktivnosti na bilo koji način uz punu svijest o tome da će takvo sudjelovanje doprinijeti kažnjivoj djelatnosti skupine.

U smislu ovog stavka, ‚teroristička skupina' jest strukturirana skupina koja se sastoji od više od dvije osobe, koja je osnovana u određenom razdoblju te koja sporazumno djeluje u počinjenju terorističkih djela. ‚Strukturirana skupina' jest skupina koja nije nasumce osnovana za neposredno počinjenje terorističkog djela i koja ne treba nužno imati formalno definirane uloge za svoje članove, stalno članstvo niti izgrađenu strukturu.

4. Popis u Prilogu sastavlja se na temelju točnih podataka ili materijala iz odgovarajuće dokumentacije koja ukazuje na to da je odluku u vezi s tim osobama, skupinama i subjektima donijelo nadležno tijelo, bez obzira je li ta odluka donesena u vezi s pokretanjem istrage ili kaznenog progona za teroristično djelo, za pokušaj počinjenja, sudjelovanje, ili pomaganje pri počinjenju takvog djela, na temelju ozbiljnih i vjerodostojnih dokaza ili indicija, ili na temelju osuda za takva djela. […].

[…]"

Uredba br. 2580/2001

29 U skladu s člankom 1. točkom 4. Uredbe br. 2580/2001, definicija „terorističkog djela" jest ona iz članka 1. stavka 3. Zajedničkog stajališta 2001/931.

30 U članku 2. navedene uredbe propisuje se:

„1. Osim iznimaka dopuštenih u skladu s člancima 5. i 6.:

(a) sva financijska sredstva, ostala financijska imovina i gospodarski izvori koji pripadaju, ili koje ima u vlasništvu ili drži neka fizička ili pravna osoba, skupina ili subjekt navedeni u popisu iz stavka 3. ovog članka se zamrzavaju;

[…]

2. Osim iznimaka dopuštenih u skladu s člancima 5. i 6., zabranjeno je pružanje financijskih usluga nekoj fizičkoj ili pravnoj osobi, skupini ili subjektu navedenom u popisu iz stavka 3. ovog članka ili u njihovu korist.

3. Odlučujući jednoglasno, Vijeće utvrđuje, ispituje i mijenja popis osoba, skupina i subjekata na koje se ova Uredba odnosi, u skladu s odredbama članka 1. stavaka 4., 5. i 6. Zajedničkog stajališta [2001/931]; popis obuhvaća:

i. fizičke osobe koje počine bilo koje terorističko djelo, ili ga pokušaju počiniti, ili u njemu sudjeluju, ili pomažu u njegovu počinjenju;

ii. pravne osobe, skupine ili subjekte koji počine bilo koje terorističko djelo, ili ga pokušaju počiniti, ili u njemu sudjeluju, ili pomažu u njegovu počinjenju;

[…]”

31 U skladu s člankom 3. stavkom 1. te uredbe, zabranjeno je svjesno i namjerno sudjelovanje u aktivnostima čiji je cilj ili učinak neposredno ili posredno zaobilaženje članka 2. te uredbe.

32 U članku 9. Uredbe br. 2580/2001 navodi se kako slijedi:

„Svaka država članica određuje sankcije za kršenje odredbi ove Uredbe. Te sankcije su učinkovite, proporcionalne i odvraćajuće.”

Okvirna odluka 2002/475

33 Kao što to proizlazi iz uvodnih izjava 6. i 7. Okvirne odluke 2002/475, njezin je predmet usklađivanje definicija terorističkih kaznenih djela u svim državama članicama, propisivanje kazni i sankcija koje odražavaju ozbiljnost takvih kaznenih djela te donošenje pravila o nadležnosti kako bi se osigurao učinkovit progon terorističkih kaznenih djela.

34 U uvodnoj izjavi 11. te okvirne odluke navodi se:

„Ova Okvirna odluka ne uređuje djelovanja oružanih snaga tijekom oružanog sukoba, u smislu kojem tim pojmovima daje međunarodno humanitarno pravo, koji sukobi su uređeni tim pravom, kao niti djelovanja oružanih snaga države u provođenju njihovih službenih dužnosti ako su uređena drugim pravilima međunarodnog prava.

[…]”

35 U članku 1. stavku 1. navedene okvirne odluke, naslovljenom „Teroristička kaznena djela i temeljna prava i načela”, propisuje se:

„Svaka država članica poduzima odgovarajuće mjere kako bi osigurala da su namjerna djelovanja navedena dolje u točkama (a) do (i), definirana kao kaznena djela prema nacionalnom pravu, koja, zbog svoje prirode ili konteksta, mogu ozbiljno naštetiti zemlji ili međunarodnoj organizaciji ako su počinjena s ciljem:

— ozbiljnog zastrašivanja stanovništva, ili

— nezakonitog prisiljavanja Vlade ili međunarodne organizacije na činjenje ili nečinjenje neke radnje, ili

— ozbiljne destabilizacije ili uništavanja temeljnih političkih, ustavnih, gospodarskih ili društvenih struktura neke zemlje ili međunarodne organizacije,

smatraju se terorističkim kaznenim djelima:

(a) napadi na život osoba koji mogu prouzročiti smrt;

(b) napadi na fizički integritet osobe;

(c) otmica ili uzimanje talaca;

(d) uzrokovanje velikih uništenja objekata vlade ili javnih objekata, prijevoznog sustava, infrastrukturnih objekata, uključujući informacijski sustav, fiksnu platformu smještenu na kontinentalnom pojasu, javnom mjestu ili privatnom posjedu koje može ugroziti ljudske živote ili rezultirati velikim gospodarskim gubitkom;

(e) zapljena zrakoplova, brodova ili drugih sredstava javnog ili teretnog prijevoza;

(f) proizvodnja, posjedovanje, stjecanje, prijevoz, nabava ili korištenje oružja, eksploziva, nuklearnog, biološkog ili kemijskog oružja, kao i istraživanje i razvijanje biološkog ili kemijskog oružja;

(g) ispuštanje opasnih tvari ili izazivanje požara, poplava ili eksplozija s učinkom ugrožavanja ljudskog života;

(h) ometanje ili prekidanje opskrbe vodom, strujom ili bilo kojim drugim osnovnim prirodnim izvorom, s učinkom ugrožavanja ljudskog života;

(i) prijetnja da će se izvršiti bilo koje djelo navedeno od (a) do (h).”

36 U članku 2. iste okvirne odluke, naslovljenom „Kaznena djela koja se odnose na terorističku skupinu”, navodi se kako slijedi:

„1. U smislu ove Okvirne odluke ‚teroristič[a] skupin[a]’ znači strukturirana skupina s više od dvije osobe, koja je osnovana na dulje vremensko razdoblje i djeluje organizirano radi počinjenja terorističkih kaznenih djela. ‚Strukturirana skupina’ odnosi se na skupinu koja nije slučajno nastala zbog neposrednog počinjenja kaznenog djela i koja ne mora imati formalno definirane uloge za svoje članove, kontinuitet članstva ili razvijenu strukturu.

2. Svaka država članica poduzima potrebne mjere kako bi osigurala da se kažnjavaju sljedeća namjerna djela:

(a) vođenje terorističke skupine,

(b) sudjelovanje u aktivnostima terorističke skupine, uključujući prikupljanje informacija ili materijalnih sredstava, ili financiranje njihovih aktivnosti na bilo koji način, znajući za činjenicu da takvo sudjelovanje pridonosi kriminalnim aktivnostima terorističke skupine.”

Odluke 2001/927/EZ i 2006/379/EZ

37 Odlukom Vijeća 2001/927/EZ od 27. prosinca 2001. o utvrđivanju popisa iz članka 2. stavka 3. Uredbe br. 2580/2001 (SL 2001., L 344, str. 83.) utvrđen je prvi popis osoba, skupina i subjekata na koje se primjenjuje navedena uredba.

38 Odlukom 2006/379/EZ od 29. svibnja 2006. o provedbi članka 2. stavka 3. Uredbe br. 2580/2001 i stavljanju izvan snage Odluke 2005/930/EZ (SL 2006., L 144, str. 21.) Vijeće je na taj popis uvrstilo subjekt LTTE. Navedeni subjekt ostao je uvršten na tom popisu primjenom naknadnih provedbenih

odluka i uredbi koje su zamjenjivale taj popis s novim te su stavljale izvan snage raniju provedbenu odluku ili uredbu. Na taj način subjekt LTTE bio je uvršten na popis za zamrzavanje financijskih sredstava u prilogu Provedbenoj uredbi br. 610/2010.

Nizozemsko pravo

39 U skladu s člankom 2. stavkom 1. Sanctieregeling terrorisme 2007-II (Uredba 2007-II o sankcijama za terorizam, u daljnjem tekstu: Uredba o sankcijama iz 2007.), ministar je ovlašten donijeti tzv. odluku o „određivanju" osoba ili organizacija za koje smatra da pripadaju krugu osoba ili organizacija navedenih u Rezoluciji 1373 (2001).

40 U skladu s člankom 2. stavkom 2. te uredbe, zamrzavaju se sva sredstva koja pripadaju osobama i organizacijama navedenima u njezinom članku 2. stavku 1.

41 U članku 2. stavku 3. navedene uredbe zabranjuje se pružanje financijskih usluga osobama i organizacijama navedenima u njezinom članku 2. stavku 1. odnosno pružanje financijskih usluga u korist takvih osoba i organizacija.

42 U skladu s člankom 2. stavkom 4. uredbe o sankcijama iz 2007., zabranjuje se neposredno ili posredno stavljanje na raspolaganje sredstava osobama i organizacijama navedenima u njezinom članku 2. stavku 1.

Glavni postupak i prethodna pitanja

43 Iz informacija koje je dostavio sud koji je uputio zahtjev proizlazi da je ministar 8. lipnja 2010. na temelju Uredbe o sankcijama iz 2007. donio određujuće odluke u pogledu A i dr. (u daljnjem tekstu: odluke od 8. lipnja 2010.) zbog čega su posljedično zamrznuta njihova financijska sredstva. Ministar je odlukama od, redom, 10. siječnja 2011., 8. prosinca 2010. i 25. studenoga 2010. odbio prigovore koje su te osobe podnijele protiv odluka od 8. lipnja 2010. On je ta odbijanja temeljio na činjenici da smatra da A i dr. pripadaju krugu osoba i organizacija navedenih u Rezoluciji 1373 (2001). Usto, ministar je uzeo u obzir službeni dopis Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (Opća obavještajna i sigurnosna služba, Nizozemska) od 14. listopada 2008. u kojem je navedeno da su dotične osobe prikupljale financijska sredstva za subjekt LTTE. Ministar je također uzeo u obzir uvrštavanje tog subjekta na popis za zamrzavanje financijskih sredstava. On se temeljio i na činjenici da je državno odvjetništvo pokrenulo kazneni progon protiv A i dr. zbog sudjelovanja u terorističkoj organizaciji u smislu nizozemskog Kaznenog zakonika i zbog povrede zabrana navedenih u članku 2. stavcima 1. i 2. te članku 3. Uredbe br. 2580/2001 u korist subjekta LTTE.

44 Presudama od, redom, 20. prosinca 2011., 18. siječnja 2012. i 30. kolovoza 2012. upravni odjeli rechtbank Zwolle-Lelystad (Sud u Zwolle Lelystad, Nizozemska), rechtbank 's Gravenhage (Sud u Haagu, Nizozemska) i rechtbank Alkmaar (Sud u Alkmaaru, Nizozemska) proglasili su neosnovanima tužbe koje su podnijeli A i dr. protiv ministrovih odluka kojima je održao na snazi odluke od 8. lipnja 2010. Te su osobe podnijele žalbe protiv tih presuda pred sudom koji je uputio zahtjev, odnosno pred Raad van State (Državno vijeće, Nizozemska).

45 U okviru tih žalbi A i dr. među ostalim tvrde da subjekt LTTE nije teroristička organizacija jer se sukob između vlade Šri Lanke i tog subjekta treba smatrati oružanim sukobom u smislu međunarodnog humanitarnog prava. Oni navode da je stoga nezakonito uvrštavanje navedenog subjekta na popis za zamrzavanje financijskih sredstava.

46 Sud koji je uputio zahtjev navodi, kao prvo, da se člankom 2. Uredbe o sankcijama iz 2007. nastoji provesti Rezolucija 1373 (2001) te da ta odredba ne upućuje ni na Uredbu br. 2580/2001 ni na Zajedničko stajalište 2001/931. Međutim, budući da je ministar svoje stajalište da je LTTE teroristička organizacija izričito temeljio na činjenici da je taj subjekt uvršten na popis za zamrzavanje financijskih sredstava, taj sud smatra da se odluke od 8. lipnja 2010. temelje na tom uvrštavanju. Prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, s obzirom na to da se u Zajedničkom stajalištu 2001/931 i Uredbi br. 2580/2001 upućuje na Rezoluciju 1373 (2001), ministar je primjenom načela lojalne suradnje iz članka 4. stavka 3. UEU-a bio dužan smatrati da su ti subjekti, koji su uvršteni na taj popis, terorističke organizacije. Međutim, s obzirom na argumente koje su istaknuli A i dr., taj sud smatra da je dopušteno sumnjati u zakonitost akata Vijeća Europske unije kojima se subjekt LTTE zadržava na popisu za zamrzavanje financijskih sredstava koji je bio na snazi u trenutku donošenja odluka od 8. lipnja 2010., kao i u valjanost naknadnih akata te institucije kojima je subjekt LTTE zadržan na tom popisu.

47 Kao drugo, uzimajući u obzir presude od 9. ožujka 1994., TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, EU:C:1994:90) i od 15. veljače 2001., Nachi Europe (C-239/99, EU:C:2001:101), sud koji je uputio zahtjev pita treba li osobama A i dr. priznati pravo da pred njim ističu prigovor nezakonitosti tih akata s obzirom na to da te osobe nisu zatražile njihovo poništenje pred sudovima Unije. Prema mišljenju tog suda, A i dr. nalaze se u činjenično sličnoj situaciji kao i osobe optužene za članstvo u Devrimci Halk Kurtulus Partisi-Cephesi (DHKP-C) u predmetu povodom kojeg je donesena presuda od 29. lipnja 2010., E i F (C-550/09, EU:C:2010:382), kojom je Sud u biti presudio da te osobe nisu imale nedvojbenu procesnu legitimaciju za traženje poništenja na temelju članka 230. UEZ-a zbog uvrštavanja DHKP-C-a na popis iz članka 2. stavka 3. Uredbe br. 2580/2001. Sud koji je uputio zahtjev pita može li se rješenje iz te presude primijeniti u okviru članka 263. UFEU-a u kojem je proširena mogućnost pojedinaca da osporavaju zakonitost akata Unije. Taj sud među ostalim navodi da ako bi se s obzirom na članak 263. UFEU-a moralo zaključiti da osobe koje se nalaze u situaciji kao A i dr. ne mogu pred nacionalnim sudovima isticati nezakonitost uvrštavanja organizacije na popis za zamrzavanje financijskih sredstava iz članka 2. stavka 3. Uredbe br. 2580/2001, tada bi sve osobe koje strahuju da će nacionalno tijelo u pogledu njih donijeti mjere za borbu protiv terorizma zbog njihove stvarne ili pretpostavljene uključenosti u organizaciju uvrštenu na taj popis morale radi očuvanja prava podnijeti tužbe protiv uvrštavanja te organizacije na navedeni popis. Međutim, prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, takva bi situacija bila nespojiva s pravom na nesamooptuživanje.

48 U slučaju da Sud odluči da tužba za poništenje koju su podnijeli A i dr. protiv Provedbene uredbe br. 610/2010 nije nedvojbeno dopuštena, sud koji je uputio zahtjev postavlja pitanje, kao treće, o valjanosti uvrštavanja subjekta LTTE na popis za zamrzavanje financijskih sredstava. On kao prvo smatra da unatoč tekstu uvodne izjave 11. Okvirne odluke 2002/475 nije isključeno da se aktivnosti oružane snage u smislu međunarodnog humanitarnog prava mogu smatrati terorističkim kaznenim djelima. Međutim, uzimajući u obzir marginu prosudbe koju, kako se čini, ostavlja definicija „terorističkog kaznenog djela" u smislu članka 1. stavka 1. te okvirne odluke, sud koji je uputio zahtjev smatra da je prilikom utvrđivanja treba li aktivnosti subjekta LTTE-a kvalificirati kao „teroristička kaznena djela" moguće uzeti u obzir činjenicu da je taj subjekt djelovao kao oružana snaga uključena u oružani sukob.

49 Kao drugo, taj sud navodi da se ni u Zajedničkom stajalištu 2001/931 ni u Uredbi br. 2580/2001 ne pojašnjava treba li uzeti u obzir okolnost da su djela odnosno kaznena djela koja se u njima navode počinile oružane snage tijekom oružanog sukoba u smislu međunarodnog humanitarnog prava. Međutim, uzimajući u obzir podudarnost između definicije „terorističkog djela" iz članka 1. stavka 3. Zajedničkog stajališta 2001/931 i definicije „terorističkog kaznenog djela" iz članka 1. stavka 1. Okvirne odluke 2002/475, taj je sud mišljenja da ako bi se moralo smatrati da aktivnosti oružanih snaga tijekom oružanog sukoba nisu obuhvaćene pojmom „terorističkog kaznenog djela" u smislu te okvirne odluke, tada one ne mogu biti ni „teroristička djela" u smislu Zajedničkog stajališta 2001/931 i Uredbe br. 2580/2001.

50 Kao treće, budući da se u članku 19. stavku 2. Međunarodne konvencije za suzbijanje terorističkih napada eksplozivnim napravama, u članku 4. stavku 2. Međunarodne konvencije o suzbijanju djela nuklearnog terorizma, u članku 26. stavku 5. Konvencije Vijeća Europe o sprečavanju terorizma i u članku 12. Međunarodne konvencije protiv uzimanja talaca upućuje na četiri Ženevske konvencije iz 1949. i Dopunske protokole, sud koji je uputio zahtjev navodi da te međunarodne konvencije u području terorizma isključuju iz svojeg područja primjene aktivnosti oružanih snaga tijekom oružanog sukoba, što upućuje na to da postoji međunarodni dogovor da se aktivnosti oružanih snaga tijekom oružanog sukoba u smislu međunarodnog humanitarnog prava ne smiju smatrati terorističkim aktivnostima. Međutim, sud koji je uputio zahtjev također upućuje na članak 2. stavak 1. točku (b) Međunarodne konvencije o suzbijanju financiranja terorizma, na članak 33. Četvrte ženevske konvencije i na članak 4. stavak 2. točku (d) Protokola II. i navodi da se u skladu s tim konvencijama takve aktivnosti ne mogu smatrati terorističkim aktivnostima ako se ne odnose na civile ili druge osobe koje izravno ne sudjeluju u neprijateljstvima.

51 Kao četvrto, sud koji je uputio zahtjev navodi da je Vijeće uvrštavanje subjekta LTTE na popis za zamrzavanje financijskih sredstava obrazložilo navođenjem niza napada koje je taj subjekt počinio tijekom razdoblja od 12. kolovoza 2005. do 12. travnja 2009. na Šri Lanci te je stoga postojala poveznica sa sukobom između vlade Šri Lanke i te organizacije. On usto objašnjava da je ministar u dopisu iz kolovoza 2009. smatrao da je na temelju kriterija iz članka 1. Protokola II. taj sukob do 18. svibnja 2009. bio nemeđunarodni oružani sukob. Štoviše, Visoki povjerenik Ujedinjenih naroda za izbjeglice kvalificirao je navedeni sukob kao „oružani sukob" do srpnja 2009. Naposljetku, sud koji je uputio zahtjev naglašava da smatra važnim utvrđenje je li taj oružani sukob nemeđunarodni oružani sukob u smislu međunarodnog humanitarnog prava.

52 U tim je okolnostima Raad van State (Državno vijeće) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Uzimajući u obzir članak 47. [Povelje], bi li tužba koju bi [A i dr.] podnijeli u vlastito ime Općem sudu prema članku 263. UFEU-a radi poništavanja Provedbene uredbe br. 610/2010 u dijelu u kojem je na temelju te uredbe [subjekt LTTE] uvršten na popis [za zamrzavanje financijskih sredstava] bila nedvojbeno proglašena dopuštenom?

2. (a) Mogu li se aktivnosti oružanih snaga tijekom oružanog sukoba u smislu međunarodnog humanitarnog prava – uzimajući također u obzir uvodnu izjavu 11. Okvirne odluke 2002/475 – smatrati ‚terorističkim kaznenim djelima' u smislu navedene okvirne odluke?
   (b) U slučaju potvrdnog odgovora na pitanje 2. (a), mogu li se aktivnosti oružanih snaga tijekom oružanog sukoba u smislu međunarodnog humanitarnog prava smatrati ‚terorističkim djelima' u smislu Zajedničkog stajališta 2001/931 i Uredbe br. 2580/2001?

3. Jesu li aktivnosti zbog kojih je donesena Provedbena uredba br. 610/2010 – u dijelu u kojem je na temelju te uredbe subjekt LTTE bio uvršten na popis [za zamrzavanje financijskih sredstava] – , aktivnosti oružanih snaga tijekom oružanog sukoba' u smislu međunarodnog humanitarnog prava?

4. Uzimajući u obzir odgovor na pitanja 1., 2. (a) i (b) te 3., je li Provedbena uredba br. 610/2010 nevaljana u dijelu u kojem je na temelju te uredbe subjekt LTTE uvršten na popis [za zamrzavanje financijskih sredstava]?

5. U slučaju potvrdnog odgovora na pitanje 4., obuhvaća li ta nevaljanost ranije i kasnije odluke Vijeća radi ažuriranja popisa [za zamrzavanja financijskih sredstava] u dijelu u kojem je tim odlukama subjekt LTTE uvršten na navedeni popis?"

Uvodna očitovanja

53 Tužbama podnesenima Općem sudu Europske unije 11. travnja 2011. (predmet T-208/11) i 28. rujna 2011. (predmet T-508/11), subjekt LTTE zatražio je poništenje, redom, dviju provedbenih uredaba u mjeri u kojoj je riječ o aktima koji se na njega odnose jer je njima uvršten na popis za zamrzavanje financijskih sredstava iz članka 2. stavka 3. Uredbe br. 2580/2001. Tijekom postupka pred Općim sudom, taj je subjekt izmijenio svoj tužbeni zahtjev tražeći poništenje provedbenih uredaba koje se na njega odnose, a koje su donesene nakon podnošenja tužbi, u kojima je on i nadalje bio uvršten na taj popis.

54 Presudom od 16. listopada 2014., LTTE/Vijeće (T-208/11 i T-508/11, EU:T:2014:885), Opći sud je odbio prvi tužbeni razlog subjekta LTTE, koji se temeljio na neprimjenjivosti Uredbe br. 2580/2001 na sukob između tog subjekta i vlade Šri Lanke, a kojim je taj subjekt tvrdio da ta uredba nije primjenjiva na situacije oružanih sukoba s obzirom na to da su te situacije obuhvaćene samo međunarodnim humanitarnim pravom.

55 Međutim, Opći sud je prihvatio određene tužbene razloge subjekta LTTE smatrajući da je Vijeće povrijedilo članak 1. Zajedničkog stajališta 2001/931 i obvezu obrazlaganja akata Unije jer u obrazloženju nije navelo odluke nadležnih tijela koje se odnose na činjenice koje se stavljaju na teret tom subjektu. Posljedično, Opći sud je poništio pobijane uredbe u mjeri u kojoj su se odnosile na navedeni subjekt.

56 Žalbom uloženom 19. prosinca 2014. Vijeće je pred Sudom pokrenulo žalbeni postupak protiv presude Općeg suda od 16. listopada 2014., LTTE/Vijeće (T-208/11 i T-508/11, EU:T:2014:885).

57 U tom pogledu valja navesti da se ovaj predmet odnosi na akte Unije koji su doneseni od 2006. do 2010. kojima je subjekt LTTE uvršten na popis za zamrzavanje financijskih sredstava, a što je bilo obrazloženo, kao što to proizlazi iz točke 51. ove presude, nizom napada koje je taj subjekt počinio u razdoblju od 12. kolovoza 2005. do 12. travnja 2009. Nasuprot tomu, predmet C-599/14 P, koji se odnosi na žalbu Vijeća navedenu u prethodnoj točki, odnosio se na akte Unije donesene prije 2010. kojima je navedeni subjekt zadržan na popisu za zamrzavanje financijskih sredstava.

58 U tim okolnostima valja odbiti zahtjev nizozemske vlade kojim se traži određivanje prekida postupka u ovom predmetu do donošenja presude Suda u predmetu C-599/14 P.

O prethodnim pitanjima

Prvo pitanje

59 Svojim prvim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita je li u smislu sudske prakse koja se temelji na presudama od 9. ožujka 1994., TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, EU:C:1994:90), i od 15. veljače 2001., Nachi Europe (C-239/99, EU:C:2001:101), očito da su bile dopuštene tužbe za poništenje koje su pred Općim sudom podnijele osobe, koje su se nalazile u situaciji poput one žalitelja u glavnom postupku, protiv Provedbene uredbe br. 610/2010 u vezi s uvrštavanjem subjekta LTTE na popis za zamrzavanje financijskih sredstava.

60 Prije svega valja navesti da su i činjenice u glavnom predmetu i odluke od 8. lipnja 2010. prethodile stupanju na snagu Provedbene uredbe br. 610/2010. Stoga treba zauzeti stajalište da se pitanje ne odnosi samo na tu provedbenu uredbu nego i na ranije akte u kojima je subjekt LTTE uvršten, a zatim i zadržan na popisu za zamrzavanje financijskih sredstava.

61 Iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje proizlazi da nacionalni sud pita je li u predmetu poput onoga o kojemu je riječ u glavnom postupku primjenjiva sudska praksa koja se razvila iz presuda od 9. ožujka 1994., TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, EU:C:1994:90), i od 15. veljače 2001., Nachi Europe (C-239/99, EU:C:2001:101).

62 U predmetu povodom kojeg je donesena presuda od 9. ožujka 1994., TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, EU:C:1994:90), nacionalni sud zahtjevom za prethodnu odluku koji je bio upućen 1992. postavio je Sudu pitanje o valjanosti odluke Europske komisije iz područja državnih potpora koja je bila donesena 1986. Društvo korisnik potpore, koja je bila predmet navedene odluke, nije pobijalo tu Komisijinu odluku iako mu je nadležno nacionalno tijelo dostavilo presliku te odluke i izričito navelo da protiv nje može podnijeti tužbu Sudu Europske unije.

63 Uzimajući u obzir te okolnosti, Sud je presudio da zahtjevi pravne sigurnosti isključuju mogućnost da korisnik potpore, koji je mogao pobijati Komisijinu odluku u vezi s tom potporom, ali je propustio prekluzivan rok predviđen u tom pogledu odredbama Ugovora, dovodi u pitanje njezinu zakonitost pred nacionalnim sudovima u tužbi podnesenoj protiv mjera koje su poduzela nacionalna tijela kako bi provela tu odluku (vidjeti u tom smislu presudu od 9. ožujka 1994., Textilwerke Deggendorf, C-188/92, EU:C:1994:90, t. 12. i 17.).

64 U predmetu povodom kojeg je donesena presuda od 15. veljače 2001., Nachi Europe (C-239/99, EU:C:2001:101), postupak pred Sudom pokrenut je 1999. na temelju zahtjeva za prethodnu odluku koji se odnosio na valjanost antidampinške uredbe koja je bila donesena 1992., a koja je uspješno osporena tužbom za poništenje povodom koje je donesena presuda Općeg suda od 2. svibnja 1995., NTN Corporation i Koyo Seiko/Vijeće (T-163/94 i T-165/94, EU:T:1995:83), koju je Sud potvrdio presudom od 10. veljače 1998., Komisija/NTN i Koyo Seiko (C-245/95 P, EU:C:1998:46), pri čemu je navedenu tužbu za poništenje podnio određeni broj proizvođača na koje se odnosila antidampinška uredba, ali ne i Nachi Fujikoshi, društvo majka tužitelja u glavnom postupku u predmetu povodom kojeg je donesena presuda od 15. veljače 2001., Nachi Europe (C-239/99, EU:C:2001:101), odnosno Nachi Europe.

65 Nakon što je u točki 39. presude od 15. veljače 2001., Nachi Europe (C-239/99, EU:C:2001:101), Sud utvrdio da se moglo smatrati da se na Nachi Europe izravno i osobno odnose odredbe uredbe koja je propisivala posebnu antidampinšku pristojbu za proizvode koje proizvodi Nachi Fujikoshi, u točki 40. te presude presudio je da uvoznik proizvoda na koje se odnosi navedena uredba, poput društva Nachi Europe, koji je nesumnjivo imao pravo podnošenja tužbe pred Općim sudom radi poništavanja antidampinške pristojbe u odnosu na te proizvode, ali ga nije iskoristio, ne može naknadno isticati nevaljanost te antidampinške pristojbe pred nacionalnim sudom.

66 Kao što je to Sud više puta naglasio, priznavanjem pojedincu, koji je u smislu članka 263. stavka 4. UFEU-a nesumnjivo imao aktivnu procesnu legitimaciju za podnošenje tužbe protiv akta Unije, mogućnosti osporavanja pred nacionalnim sudom valjanosti tog akta nakon isteka roka predviđenog u članku 263. stavku 6. UFEU-a, priznala bi mu se zapravo mogućnost zaobilaženja pravomoćnosti koju u odnosu na njega ima navedeni akt nakon isteka rokova za tužbu (vidjeti u tom smislu presude od 9. ožujka 1994., TWD Textilwerke Deggendorf, C-188/92, EU:C:1994:90, t. 18.; od 15. veljače 2001., Nachi Europe, C-239/99, EU:C:2001:101, t. 30.; od 27. studenoga 2012., Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, t. 41., i od 5. ožujka 2015., Banco Privado Português i Massa Insolvente do Banco Privado Português, C-667/13, EU:C:2015:151, t. 28.).

67 Sud je međutim smatrao da pojedinac ne može isticati nevaljanost akta Unije pred nacionalnim sudom samo u okolnostima kada bi tužba za poništenje bila očito dopuštena (vidjeti u tom smislu presude od 9. ožujka 1994., TWD Textilwerke Deggendorf, C-188/92, EU:C:1994:90, t. 17. do 25.; od 30. siječnja 1997., Wiljo, C-178/95, EU:C:1997:46, t. 15. do 25.; od 15. veljače 2001., Nachi Europe, C-239/99, EU:C:2001:101, t. 29. do 40., i od 22. listopada 2002., National Farmers' Union, C-241/01, EU:C:2002:604, t. 34. do 39.). U brojnim drugim slučajevima Sud je zapravo presudio da dopuštenost

nije bila očito utvrđena (vidjeti, među ostalim, u tom smislu presude od 23. veljače 2006., Atzeni i dr., C-346/03 i C-529/03, EU:C:2006:130, t. 30. do 34.; od 8. ožujka 2007., Roquette Frères, C-441/05, EU:C:2007:150, t. 35. do 48.; od 29. lipnja 2010., E i F, C-550/09, EU:C:2010:382, t. 37. do 52.; od 18. rujna 2014., Valimar, C-374/12, EU:C:2014:2231, t. 24. do 38., i od 5. ožujka 2015., Banco Privado Português i Massa Insolvente do Banco Privado Português, C-667/13, EU:C:2015:151, t. 27. do 32.).

68 Doista, radi jačanja sudske zaštite fizičkih i pravnih osoba u pogledu akata Unije, Lisabonski ugovor proširio je pretpostavke za dopuštenost tužbe za poništenje donošenjem članka 263. stavka 4. UFEU-a u kojem se takvo pravno sredstvo dopušta i protiv regulatornih akata koji se izravno odnose na takvu osobu, a ne podrazumijevaju provedbene mjere.

69 Međutim, to proširenje pretpostavki za dopuštenost tužbe za poništenje ne znači da se ne može osporavati valjanost akta Unije pred nacionalnim sudom u slučaju kada bi tužba za poništenje, koju bi pred Općim sudom podnijela jedna od stranaka spora pred tim sudom, bila očito nedopuštena (vidjeti u tom smislu presudu od 9. lipnja 2011., Comitato „Venezia vuole vivere” i dr./Komisija, C-71/09 P, C-73/09 P i. C-76/09 P, EU:C:2011:368, t. 57.).

70 Iz toga slijedi da se zahtjev za prethodnu odluku koji se odnosi na valjanost akta Unije može odbiti samo u slučaju kada, iako je tužba za poništenje protiv akta Unije bila očito dopuštena, fizička ili pravna osoba koja može podnijeti takvo pravno sredstvo to nije učinila u određenom roku te ističe nezakonitost tog akta u okviru nacionalnog postupka kako bi potakla nacionalni sud da uputi Sudu zahtjev za prethodnu odluku povodom pitanja koje se odnosi na valjanost navedenog akta, zaobilazeći na taj način pravomoćnost koju u odnosu na nju ima navedeni akt nakon isteka roka za tužbu (vidjeti u tom smislu presude od 9. ožujka 1994., TWD Textilwerke Deggendorf, C-188/92, EU:C:1994:90, t. 18., i od 15. veljače 2001., Nachi Europe, C-239/99, EU:C:2001:101, t. 30.).

71 Tomu nije tako u ovom slučaju.

72 Naime, prije svega, žalitelji u glavnom postupku nisu sâmi bili uvršteni na popis za zamrzavanje financijskih sredstava.

73 Nadalje, nije očito da su se ti akti na njih „osobno” odnosili u smislu članka 263. stavka 4. UFEU-a. Naime, uvrštavanje subjekta LTTE na popis za zamrzavanje financijskih sredstava općeg je dosega jer se time neodređenom broju osoba nalaže poštovanje posebnih mjera ograničavanja protiv navedenog subjekta (vidjeti u tom smislu presude od 3. rujna 2008., Kadi i Al Barakaat International Foundation/Vijeće i Komisija, C-402/05 P i C-415/05 P, EU:C:2008:461, t. 241. do 244.; od 29. lipnja 2010., E i F, C-550/09, EU:C:2010:382, t. 51., i od 23. travnja 2013., Gbagbo i dr./Vijeće, C-478/11 P do C-482/11 P, EU:C:2013:258, t. 56.).

74 Naposljetku, na položaj žalitelja u glavnom postupku nisu izravno utjecali akti Unije koji se odnose na to uvrštavanje, nego nalaganje sankcija utemeljenih jedino na nizozemskom zakonu koji je, među drugim elementima, uzeo u obzir navedeno uvrštavanje.

75 Posljedično, na prvo pitanje valja odgovoriti da u smislu sudske prakse koja se temelji na presudama od 9. ožujka 1994., TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, EU:C:1994:90), i od 15. veljače 2001., Nachi Europe (C-239/99, EU:C:2001:101), nije očito da su bile dopuštene tužbe za poništenje koje su pred Općim sudom podnijele osobe, koje su se nalazile u situaciji poput one žalitelja u glavnom postupku, protiv Provedbene uredbe br. 610/2010 odnosno protiv akata Unije koji su joj prethodili u vezi s uvrštavanjem subjekta LTTE na popis za zamrzavanje financijskih sredstava.

Drugo, treće i četvrto pitanje

76 Kad je riječ o trećem pitanju, koje se u biti odnosi na pitanje jesu li aktivnosti koje su dovele do uvrštavanja subjekta LTTE na popis za zamrzavanje financijskih sredstava i do njegova zadržavanja na popisu od 2006. do 2010. „aktivnosti oružanih snaga tijekom oružanog sukoba" u smislu međunarodnog humanitarnog prava, prije svega valja navesti da Sud u okviru ovog predmeta ne raspolaže s dovoljno podataka za odlučivanje o tom pitanju.

77 Svojim drugim i četvrtim pitanjem, koja valja ispitati zajedno, sud koji je uputio zahtjev u biti pita Sud je li valjano uvrštavanje Provedbenom uredbom br. 610/2010 i aktima Unije koji su joj prethodili subjekta LTTE na popis za zamrzavanje financijskih sredstava. Taj sud osobito želi saznati jesu li aktivnosti oružanih snaga tijekom oružanog sukoba u smislu međunarodnog humanitarnog prava „teroristička kaznena djela" u smislu Okvirne odluke 2002/475 ili „teroristička djela" u smislu Zajedničkog stajališta 2001/931 i Uredbe br. 2580/2001.

78 Sud koji je uputio zahtjev postavlja u tom pogledu pitanje o mogućnosti da se aktivnosti subjekta LTTE, koje su dovele do njegova uvrštavanja na popis za zamrzavanje financijskih sredstava, smatraju terorističkim aktivnostima u smislu Zajedničkog stajališta 2001/931 i Uredbe br. 2580/2001, iako se ti akti moraju tumačiti zajedno s Okvirnom odlukom 2002/475 čija uvodna izjava 11. pojašnjava da se njome ne obuhvaćaju aktivnosti oružanih snaga tijekom oružanog sukoba.

79 U skladu sa sudskom praksom Suda, uredbu koja predviđa mjere ograničavanja, kao što to čine Provedbena uredba br. 610/2010 i akti Unije koji su joj prethodili, u vezi s uvrštavanjem subjekta LTTE na popis za zamrzavanje financijskih sredstava, treba tumačiti ne samo s obzirom na odluku donesenu u okviru zajedničke vanjske i sigurnosne politike iz članka 215. stavka 2. UFEU-a nego i s obzirom na povijesne okolnosti u kojima je Unija donijela odredbe, pri čemu je uredba dio tih odredbi (presuda od 1. ožujka 2016., National Iranian Oil Company/Vijeće, C-440/14 P, EU:C:2016:128, t. 78. i navedena sudska praksa).

80 U tom pogledu valja razlikovati akte Unije na koje se odnose točke (a) i (b) drugog pitanja, odnosno, s jedne strane, Okvirnu odluku 2002/475 i, s druge strane, Zajedničko stajalište 2001/931 i Uredbu br. 2580/2001. Stoga nije u tolikoj mjeri potrebno razmatrati i uspoređivati pojmove „teroristička kaznena djela" u smislu Okvirne odluke 2002/475 i „teroristička djela" u smislu Zajedničkog stajališta 2001/931 i Uredbe br. 2580/2001, nego ciljeve Okvirne odluke 2002/475, koja ulazi u područje pravosuđa i unutarnjih poslova (PUP) te Zajedničkog stajališta 2001/931 i Uredbe br. 2580/2001 koji u biti ulaze u zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku (ZVSP).

81 Što se tiče Okvirne odluke 2002/475, njezin je predmet usklađivanje definicija terorističkih kaznenih djela u svim državama članicama, propisivanje kazni i sankcija koje odražavaju ozbiljnost takvih kaznenih djela te donošenje pravila o nadležnosti kako bi se osigurao učinkovit progon terorističkih kaznenih djela.

82 U tom se kontekstu kaznenog prava nalazi uvodna izjava 11. Okvirne odluke 2002/475 prema kojoj ta okvirna odluka ne uređuje aktivnosti oružanih snaga tijekom oružanog sukoba u smislu međunarodnog humanitarnog prava koje uređuje te aktivnosti, kao ni aktivnosti oružanih snaga države u provođenju njihovih službenih dužnosti ako su uređene drugim pravilima međunarodnog prava.

83 Nasuprot tomu, predmet Zajedničkog stajališta 2001/931 i Uredbe br. 2580/2001 jest provedba Rezolucije 1373 (2001), donesene nakon terorističkih napada počinjenih 11. rujna 2001. u Sjedinjenim Američkim Državama, te oni prije svega nastoje spriječiti teroristička djela donošenjem mjera zamrzavanja financijskih sredstava radi onemogućavanja pripremnih radnji za takva djela, poput financiranja osoba ili subjekata koji mogu izvršiti teroristička djela.

84 Određivanje osoba i subjekata koje se mora uvrstiti na popis predviđen u članku 2. stavku 3. Uredbe br. 2580/2001 ne predstavlja u tom kontekstu sankciju, nego preventivnu mjeru donesenu u skladu s dvostupanjskim sustavom, u smislu da u skladu s člankom 1. stavkom 4. Zajedničkog stajališta 2001/931 Vijeće može na taj popis uvrstiti samo one osobe i subjekte u odnosu na koje postoji odluka koju je donijelo nadležno tijelo, bilo da se radi o pokretanju istraga ili progona na temelju ozbiljnih i vjerodostojnih dokaza ili indicija u odnosu na počinjenje, pokušaj, sudjelovanje ili pomaganje u počinjenju terorističkog djela, bilo o osudi za takve činjenice.

85 Iz prethodno navedenoga proizlazi da uvodna izjava 11. Okvirne odluke 2002/475, čiji je jedini cilj, kao što je to naglasila Komisija, pojašnjenje granica područja primjene te okvirne odluke, nije relevantna za tumačenje pojma „terorističko djelo” u smislu Zajedničkog stajališta 2001/931 i Uredbe br. 2580/2001.

86 Sud koji je uputio zahtjev smatra da se različite međunarodne konvencije mogu eventualno tumačiti na način da se aktivnosti oružanih snaga tijekom oružanog sukoba u smislu međunarodnog humanitarnog prava ne smiju smatrati terorističkim aktivnostima. Stoga taj sud izražava sumnje u pogledu kvalifikacije koja se mora primijeniti na aktivnosti subjekta LTTE, koje su, prema mišljenju Vijeća, opravdanje za akte Unije donesene između 2006. i 2010. u odnosu na njegovo uvrštavanje na popis za zamrzavanje financijskih sredstava.

87 Međutim, valja navesti da Unija nije stranka tih međunarodnih konvencija i da se, u svakom slučaju, navedenim konvencijama ne protivi mogućnost da su aktivnosti oružanih snaga tijekom oružanog sukoba „teroristička djela” u smislu Zajedničkog stajališta 2001/931 i Uredbe br. 2580/2001, pri čemu nema nikakvih naznaka da te konvencije proturječe eventualnim pravilima međunarodnog običajnog prava kojima je Unija vezana.

88 Naime, kad je riječ, prije svega, o međunarodnom humanitarnom pravu, valja navesti da članak 33. Četvrte ženevske konvencije propisuje zabranu svih mjera zastrašivanja ili terorizma. Također, članak 51. stavak 2. Protokola I. i članak 13. stavak 2. Protokola II. propisuju da su zabranjena djela nasilja ili prijetnje nasiljem čija je glavna svrha terorizirati civilno stanovništvo. Osim toga, članak 4. stavak 2. Protokola II. propisuje da su u svako doba i na svakom mjestu zabranjena teroristička djela prema osobama koje ne sudjeluju izravno ili su prestale sudjelovati u neprijateljstvima.

89 Također valja naglasiti da međunarodno humanitarno pravo nastoji ostvariti različite ciljeve od ciljeva Zajedničkog stajališta 2001/931 i Uredbe br. 2580/2001 te ono uspostavlja različite mehanizme.

90 Usto, kao što je to navela nezavisna odvjetnica u točkama 107. do 109. svojeg mišljenja, pravila propisana međunarodnim humanitarnim pravom ne zabranjuju da se izvan okvira predviđenog tim pravom donose preventivne mjere poput mjera koje se primjenjuju na subjekt LTTE.

91 U tim uvjetima, okolnost da određene aktivnosti navedene u točki 86. ove presude, čak i ako su utvrđene, nisu zabranjene međunarodnim humanitarnim pravom, u svakom slučaju ne može biti odlučujuća s obzirom na to da primjena Zajedničkog stajališta 2001/931 i Uredbe br. 2580/2001 ne ovisi o kvalifikacijama koje proizlaze iz međunarodnog humanitarnog prava (vidjeti analogijom presudu od 30. siječnja 2014., Diakité, C-285/12, EU:C:2014:39, t. 24. do 26.).

92 Nadalje, kad je riječ o međunarodnom pravu koje se odnosi na terorizam, valja navesti da se u članku 2. stavku 1. točki (b) Međunarodne konvencije o suzbijanju financiranja terorizma kaznenim djelom smatra „bilo [koje] [drugo] djel[o] kojem je namjena prouzročiti smrt ili tešku tjelesnu ozljedu civila ili bilo koje druge osobe, koja nije aktivno uključena u situaciju oružanog sukoba, ako je svrha toga djela – po njegovoj naravi ili sadržaju – zastrašiti stanovništvo ili prisiliti neku vladu ili međunarodnu organizaciju na činjenje nekog djela ili suzdržavanje od činjenja bilo kojeg djela”.

93 Usto, članak 8. stavak 1. te konvencije propisuje obvezu donošenja mjera za zamrzavanje financijskih sredstava korištenih u svrhu počinjenja kaznenih djela navedenih u njezinu članku 2. i ne zabranjuje uspostavu mjera za zamrzavanje financijskih sredstava u odnosu na druga teroristička kaznena djela.

94 Također valja navesti da u skladu s posljednjom uvodnom izjavom Međunarodne konvencije za suzbijanje terorističkih napada eksplozivnim napravama, isključenje aktivnosti oružanih snaga tijekom oružanog sukoba iz područja primjene te konvencije „ne ispričava ili ozakonjuje ostale nezakonite akte, [niti] sprječava gonjenje prema drugim zakonima”. Iz toga slijedi da okolnost da takve aktivnosti nisu obuhvaćene područjem primjene te konvencije ipak ne isključuje mogućnost da se one smatraju nezakonitim aktivnostima protiv kojih je moguć progon, poput „terorističkih djela” u smislu Zajedničkog stajališta 2001/931 i Uredbe br. 2580/2001.

95 Naposljetku, iako određene međunarodne konvencije na koje upućuje sud koji je uputio zahtjev isključuju iz svojeg područja primjene aktivnosti oružanih snaga tijekom oružanog sukoba u smislu međunarodnog humanitarnog prava, one ne zabranjuju državama strankama da neke od tih aktivnosti kvalificiraju kao „teroristička djela” ili da spriječe njihovo počinjenje.

96 U tom pogledu treba podsjetiti da cilj Zajedničkog stajališta 2001/931 i Uredbe br. 2580/2001 nije sankcioniranje terorističkih djela, nego borba protiv terorizma onemogućavanjem financiranja terorističkih djela, kao što to preporučuje Vijeće sigurnosti Ujedinjenih naroda u Rezoluciji 1373 (2001).

97 Iz svih tih elemenata proizlazi da se Zajedničko stajalište 2001/931 i Uredba br. 2580/2001 moraju tumačiti na način da aktivnosti oružanih snaga tijekom oružanog sukoba u smislu međunarodnog humanitarnog prava mogu biti „teroristička djela” u smislu tih akata Unije.

98 U tim okolnostima, na drugo i četvrto pitanje valja odgovoriti da se Zajedničkom stajalištu 2001/931 i Uredbi br. 2580/2001 ne protivi tumačenje da su aktivnosti oružanih snaga tijekom oružanog sukoba u smislu međunarodnog humanitarnog prava „teroristička djela” u smislu tih akata Unije, a činjenica da aktivnosti subjekta LTTE mogu biti takve aktivnosti ne utječe na valjanost Provedbene uredbe br. 610/2010 i akata Unije koji su joj prethodili u vezi s uvrštavanjem subjekta LTTE na popis za zamrzavanje financijskih sredstava.

99 Budući da je peto pitanje postavljeno za slučaj nevaljanosti akata iz prethodne točke, na njega ne treba odgovoriti.

Troškovi

100 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenoga, Sud (veliko vijeće) odlučuje:

1. **U smislu sudske prakse koja se temelji na presudama od 9. ožujka 1994., TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, EU:C:1994:90), i od 15. veljače 2001., Nachi Europe (C-239/99, EU:C:2001:101), nije očito da su bile dopuštene tužbe za poništenje koje su pred Općim sudom Europske unije podnijele osobe, koje su se nalazile u situaciji poput one žalitelja u glavnom postupku, protiv Provedbene uredbe Vijeća (EU) br. 610/2010 od 12. srpnja 2010. o provođenju članka 2. stavka 3. Uredbe br. 2580/2001 i stavljanju izvan snage Provedbene uredbe (EU) br. 1285/2009 odnosno protiv akata Unije koji su joj prethodili, u vezi s**

uvrštavanjem subjekta „Oslobodilački tigrovi tamilskog Eelama (LTTE)” na popis iz članka 2. stavka 3. Uredbe Vijeća (EZ) br. 2580/2001 od 27. prosinca 2001. o posebnim mjerama ograničavanja protiv određenih osoba i subjekata s ciljem borbe protiv terorizma.

2. **Budući da Zajedničkom stajalištu Vijeća 2001/931/ZVSP od 27. prosinca 2001. o primjeni posebnih mjera u borbi protiv terorizma i Uredbi br. 2580/2001 nije protivno tumačenje da su aktivnosti oružanih snaga tijekom oružanog sukoba u smislu međunarodnog humanitarnog prava „teroristička djela” u smislu tih akata Unije, činjenica da aktivnosti subjekta „Oslobodilački tigrovi tamilskog Eelama (LTTE)” mogu biti takve aktivnosti ne utječe na valjanost Provedbene uredbe br. 610/2010 i akata Unije koji su joj prethodili u vezi s uvrštavanjem koje je navedeno u točki 1. ove izreke.**

Potpisi