Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (veliko vijeće)

10. rujna 2024.*

Sadržaj

Pravni okvir 4

Zajednička akcija 2008/124 4

Odluka 2014/349/ZVSP 5

Odluka (ZVSP) 2018/856 6

Okolnosti spora 6

Tužba pred Općim sudom 7

Pobijano rješenje 9

Postupak pred Sudom i zahtjevi stranaka u žalbenim postupcima 10

Žalbe 11

Prvi prigovor prvog dijela, drugi i treći prigovor drugog dijela i treći dio jedinog žalbenog razloga u predmetu C-29/22 P kao i prvi i drugi dio prvog žalbenog razloga, drugi dio drugog žalbenog razloga, treći žalbeni razlog i drugi dio četvrtog žalbenog razloga u predmetu C-44/22 P 12

Argumentacija stranaka 12

Ocjena Suda 15

Drugi prigovor prvog dijela i prvi prigovor drugog dijela jedinog žalbenog razloga u predmetu C-29/22 P kao i treći dio prvog žalbenog razloga i prvi dio drugog žalbenog razloga u predmetu C-44/22 P 20

Argumentacija stranaka 20

Ocjena Suda 23

Četvrti dio jedinog žalbenog razloga u predmetu C-29/22 P 27

* Jezik postupka: engleski

Argumentacija stranaka 27

Ocjena Suda 28

Prvi dio četvrtog žalbenog razloga u predmetu C-44/22 P 29

Argumentacija stranaka 29

Ocjena Suda 30

Tužba pred Općim sudom 30

Troškovi 31

„Žalba – Zajednička vanjska i sigurnosna politika (ZVSP) – Zajednička akcija 2008/124/ZVSP – Misija Europske unije za uspostavu vladavine prava na Kosovu (Eulex Kosovo) – Tužba za naknadu štete – Šteta navodno pretrpljena zbog različitih akata i propusta Vijeća Europske unije, Europske komisije i Europske službe za vanjsko djelovanje (ESVD) u provedbi te zajedničke akcije – Neodgovarajuće istrage u pogledu mučenja, nestanka i ubijanja ljudi – Nadležnost Suda Europske unije za odlučivanje o toj tužbi – Članak 24. stavak 1. drugi podstavak posljednja rečenica UEU-a – Članak 275. UFEU-a”

U spojenim predmetima C-29/22 P i C-44/22 P

povodom dviju žalbi na temelju članka 56. Statuta Suda Europske unije, podnesenih 12. i 19. siječnja 2022.,

KS,

KD,

koje zastupaju P. Koutrakos, *dikigoros*, F. Randolph, *KC*, i J. Stojsavljevic-Savic, *solicitor*,

žalitelji (C-29/22 P),

tužitelji u prvostupanjskom postupku (C-44/22 P),

Europska komisija, koju su u početku zastupali M. Carpus Carcea, L. Gussetti, Y. Marinova i J. Roberti di Sarsina, zatim M. Carpus Carcea, L. Gussetti i Y. Marinova te naposljetku M. Carpus Carcea i Y. Marinova, u svojstvu agenata,

žalitelj (C-44/22 P)

tužitelj u prvostupanjskom postupku (C-29/22 P),

koju podupiru:

Kraljevina Belgija, koju zastupaju M. Jacobs, C. Pochet i L. Van den Broeck, u svojstvu agenata,

Veliko Vojvodstvo Luksemburg, koje zastupaju A. Germeaux i T. Schell, u svojstvu agenata,

Kraljevina Nizozemska, koju zastupaju M. K. Bulterman i J. Langer, u svojstvu agenata,

Republika Austrija, koju zastupaju A. Posch, J. Schmoll, M. Meisel i E. Samoilova, u svojstvu agenata,

Rumunjska, koju zastupaju R. Antonie, L.-E. Baţagoi, E. Gane i L. Ghiţă, u svojstvu agenata,

Republika Finska, koju zastupaju H. Leppo i M. Pere, u svojstvu agenata,

Kraljevina Švedska, koju zastupaju H. Eklinder, F.-L. Göransson, C. Meyer-Seitz, A. Runeskjöld, M. Salborn Hodgson, R. Shahsavan Eriksson, H. Shev i M. O. Simonsson, u svojstvu agenata,

intervenijenti u žalbenom postupku (C-44/22 P),

druge stranke u postupku su:

Vijeće Europske unije, koje su u početku zastupali P. Mahnič, R. Meyer i A. Vitro, a zatim P. Mahnič i R. Meyer, u svojstvu agenata,

tuženik u prvostupanjskom postupku,

koje podupiru:

Češka Republika, koju zastupaju D. Czechová, K. Najmanová, M. Smolek, O. Šváb i J. Vláčil, u svojstvu agenata,

Francuska Republika, koju su u početku zastupali J.-L. Carré, A.-L. Desjonquères, T. Stéhelin i W. Zemamta, zatim J.-L. Carré, T. Stéhelin i W. Zemamta, zatim J.-L. Carré, B. Fodda, E. Leclerc, T. Stéhelin i W. Zemamta, zatim J.-L. Carré, B. Fodda, E. Leclerc, S. Royon, T. Stéhelin i W. Zemamta, zatim J.-L. Carré, M. de Lisi, B. Fodda, E. Leclerc, S. Royon i T. Stéhelin te naposljetku, M. de Lisi, B. Fodda, S. Royon, T. Stéhelin i B. Travard u svojstvu agenata,

intervenijenti u žalbenim postupcima (C-29/22 P i C-44/22 P),

Europska služba za vanjsko djelovanje (ESVD), koju zastupaju L. Havas, S. Marquardt i E. Orgován, u svojstvu agenata,

tuženik u prvostupanjskom postupku,

SUD (veliko vijeće),

u sastavu: K. Lenaerts, predsjednik, L. Bay Larsen, potpredsjednik, A. Arabadjiev, A. Prechal, K. Jürimäe, T. von Danwitz, Z. Csehi i O. Spineanu-Matei, predsjednici vijeća, J.-C. Bonichot, S. Rodin, I. Jarukaitis, A. Kumin (izvjestitelj), i M. Gavalec, suci,

nezavisna odvjetnica: T. Ćapeta,

tajnik: R. Stefanova-Kamisheva, administratorica,

uzimajući u obzir pisani dio postupka i nakon rasprave održane 27. lipnja 2023.,

saslušavši mišljenje nezavisne odvjetnice na raspravi održanoj 23. studenoga 2023.,

donosi sljedeću

Presudu

1 Svojim žalbama osobe KS i KD, s jedne strane, kao i Europska komisija, s druge strane (u daljnjem tekstu zajedno: žalitelji) zahtijevaju poništenje rješenja Općeg suda Europske unije od 10. studenoga 2021., KS i KD/Vijeće i dr. (T-771/20, u daljnjem tekstu: pobijano rješenje, EU:T:2021:798), kojim se taj sud proglasio očito nenadležnim za odlučivanje o tužbi koju su podnijele osobe KS i KD na temelju članka 268. UFEU-a, u vezi s drugim stavkom članka 340. UFEU-a, za naknadu štete koju su te osobe navodno pretrpjele kao posljedicu raznih akata i propusta Vijeća Europske unije, Komisije i Europske službe za vanjsko djelovanje (ESVD) u okviru provedbe Zajedničke akcije Vijeća 2008/124/ZVSP od 4. veljače 2008. o Misiji Europske unije za uspostavu vladavine prava na Kosovu, EULEX KOSOVO (SL 2008., L 42, str. 92.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 18., svezak 6., str. 76.), koji se posebno odnose na istrage provedene tijekom te misije, a koje se odnose na mučenja, nestanak i ubojstvo članova njihovih obitelji koja su se dogodila tijekom 1999. u Prištini (Kosovo).

Pravni okvir

Zajednička akcija 2008/124

2 Članak 1. Zajedničke akcije 2008/124, naslovljen „Misija”, u stavku 1. propisuje:

„EU uspostavlja Misiju Europske unije za uspostavu vladavine prava na Kosovu, [Eulex Kosovo](u daljnjem tekstu: Eulex Kosovo)”.

3 Sukladno članku 2. te zajedničke akcije, naslovljenom „Zadaće misije”:

„[Eulex Kosovo] pomaže ustanovama, pravosudnim tijelima i agencijama za provedbu zakona u njihovu napredovanju prema održivosti i odgovornosti te u daljnjem razvoju i jačanju neovisnog multietničkog pravosudnog sustava i multietničke policije i carinske službe, osiguravajući da te ustanove budu slobodne od političkog utjecaja i poštuju međunarodno priznate standarde i najbolje europske prakse.

[Eulex Kosovo], u punoj suradnji s programima za pomoć Europske komisije, svoj mandat ostvaruje praćenjem, podučavanjem i savjetovanjem, zadržavajući pritom neke izvršne nadležnosti.”

4 Članak 3. spomenute zajedničke akcije, pod naslovom „Zadaće”, određuje:

„Kako bi se ostvarile zadaće misije iz članka 2. [Eulex Kosovo]:

[…]

(d) osigurava da slučajevi povezani s ratnim zločinima, terorizmom, organiziranim kriminalom, korupcijom, međuetničkim zločinima, financijskim/gospodarskim prekršajima i ostalim ozbiljnim prekršajima budu propisno istraženi, sudski gonjeni, presuđeni i provedeni, u skladu s primjenljivim pravom uključujući, ako je prikladno, uz pomoć međunarodnih

istražitelja, državnih odvjetnika i sudaca zajedno s kosovskim istražiteljima, državnim odvjetnicima i sucima ili neovisno, te uz pomoć mjera koje uključuju, ako je prikladno, suradnju i usklađenost između policije i sudbenih tijela;

[…]

(i) osigurava da se u svim njegovim djelatnostima poštuju međunarodni standardi za ljudska prava […]”.

5 Člankom 12. te zajedničke akcije, naslovljenim „Politički nadzor i strateško usmjeravanje”, u stavcima 1. i 2. predviđa se:

„1. [Politički i sigurnosni odbor (PSO)], u okviru odgovornosti Vijeća, obavlja politički nadzor i strateško usmjeravanje misije [Eulex KOSOVO].

2. Vijeće u tu svrhu ovlašćuje PSO da donese odgovarajuće odluke u skladu s trećim stavkom članka 25. Ugovora To ovlaštenje uključuje ovlasti izmijeniti OPLAN i zapovjedni lanac. To također uključuje ovlasti donošenja naknadnih odluka u pogledu imenovanja voditelja misije. Vijeće, na preporuku GT-a/VP-a, odlučuje o ciljevima i okončanju misije [Eulex Kosovo]”.

6 U listopadu 2009. Unija je osnovala, na temelju članka 12. stavka 2. Zajedničke akcije 2008/124 i u skladu s postupkom predviđenim u članku 25. trećem stavku UEU-a (koji je postao članak 38. treći stavak UEU-a), Komisiju za razmatranje ljudskih prava (u daljnjem tekstu: Komisija za razmatranje), zaduženu za ispitivanje pritužbi podnesenih zbog povreda ljudskih prava koje je počinila misija Eulex Kosovo u okviru izvršavanja svojeg izvršnog mandata. Riječ je o neovisnom vanjskom odgovornom tijelu koje, nakon razmatranja tih pritužbi, donosi zaključak o tome jesu li ta misija povrijedila ljudska prava koja se jamče na Kosovu. Ako Komisiju za razmatranje smatra da je došlo do takvog kršenja, njezini zaključci mogu uključivati neobvezujuće preporuke za donošenje korektivnih mjera njezina voditelja.

7 Na temelju članka 1. stavka 3. Odluke Vijeća (ZVSP) 2023/1095 od 5. lipnja 2023. o izmjeni Zajedničke akcije 2008/124 (SL 2023., L 146, str. 22.), ta je zajednička akcija produljena do 14. lipnja 2025.

Odluka 2014/349/ZVSP

8 Zajednička akcija 2008/124 izmijenjena je, među ostalim, Odlukom Vijeća 2014/349/ZVSP od 12. lipnja 2014. (SL 2014., L 174, str. 42.) (u daljnjem tekstu: Zajednička akcija 2008/124, kako je izmijenjena Odlukom 2014/349).

9 Članak 15.a Zajedničke akcije 2008/124, kako je izmijenjena Odlukom 2014/349, glasi kako slijedi:

„Misija [Eulex Kosovo] može nabavljati usluge i robu, sklapati ugovore i administrativne dogovore, zapošljavati osoblje, imati bankovne račune, stjecati imovinu i raspolagati njome, ispunjavati svoje obveze te biti stranka u pravnom postupku u mjeri u kojoj je to potrebno s ciljem provedbe ove Odluke.”

Odluka (ZVSP) 2018/856

10 Zajednička akcija 2008/124 izmijenjena je i Odlukom Vijeća (ZVSP) 2018/856 od 8. lipnja 2018. (SL 2018., L 146, str. 5.) (u daljnjem tekstu: Zajednička akcija 2008/124, kako je izmijenjena Odlukom 2018/856).

11 Članak 2. Zajedničke akcije 2008/124, kako je izmijenjena Odlukom 2018/856, određuje:

„Misija EULEX KOSOVO pruža podršku odabranim kosovskim institucijama za vladavinu prava u njihovu napretku prema većoj učinkovitosti, održivosti, multietničnosti i odgovornosti, bez političkog utjecaja i uz potpuno poštovanje međunarodnih standarda u području ljudskih prava i najbolje europske prakse, putem aktivnosti praćenja i ograničenih izvršnih funkcija kako je utvrđeno u člancima 3. i 3.a, s ciljem prenošenja preostalih zadaća na ostale dugoročne instrumente EU-a i postupnog ukidanja preostalih izvršnih funkcija”.

12 Članak 3. Zajedničke akcije 2008/124, kako je izmijenjena Odlukom 2018/856, u točkama (d) i (e), određuje:

„Kako bi se ostvarile zadaće misije iz članka 2[., Eulex Kosovo]:

[…]

(d) zadržava određene ograničene izvršne odgovornosti u područjima forenzičke medicine i policije, uključujući sigurnosne operacije i preostali program zaštite svjedoka te odgovornost za osiguravanje održavanja i promicanja javnog reda i sigurnosti između ostalog, prema potrebi, ukidanjem ili poništavanjem operativnih odluka nadležnih tijela Kosova;

(e) osigurava da se u svim njegovim djelatnostima poštuju međunarodni standardi za ljudska prava […]”.

Okolnosti spora

13 Okolnosti spora, koje su izložene u točkama 1. do 11. pobijanog rješenja, je za potrebe ovog postupka moguće sažeti na sljedeći način.

14 Osoba KD je 11. ožujka 2014. podnijela pritužbu Komisiji za razmatranje u vezi s istragom o otmici i ubojstvu njezina supruga i sina, za koju je 19. listopada 2016. donesena odluka. Ta je komisija zaključila da su povrijeđeni članak 2. (pravo na život), članak 3. (zabrana mučenja) i članak 13. (pravo na djelotvoran pravni lijek) Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, potpisane u Rimu 4. studenoga 1950. (u daljnjem tekstu: EKLJP), u vezi s člankom 2. te konvencije, te je voditelju misije Eulex Kosovo dala preporuke za poduzimanje korektivnih mjera. Odlukom od 7. ožujka 2017. navedena je komisija, s jedne strane, utvrdila da je taj voditelj samo djelomično proveo te preporuke i, s druge strane, odlučio zaključiti predmet.

15 Osoba KS je 11. lipnja 2014. podnijela pritužbu Komisiji za razmatranje u vezi s istragom o nestanku njezina supruga za koju je 11. studenoga 2015. donesena odluka. Ta je komisija zaključila da su povrijeđeni članak 2. (pravo na život), članak 3. (zabrana mučenja), članak 8. (pravo na poštovanje privatnog i obiteljskog života) i članak 13. (pravo na djelotvoran pravni lijek) EKLJP-a te je voditelju misije Eulex Kosovo uputila preporuke za poduzimanje korektivnih mjera. Dopisom od 29. travnja 2016. taj je voditelj naveo da je o tim preporukama obavijestio

službu za civilno planiranje i provođenje (CPCC) i određen broj država članica. Odlukama od 19. listopada 2016. i 7. ožujka 2017. navedena je komisija, s jedne strane, utvrdila da taj voditelj u početku uopće nije proveo navedene preporuke, da bi ih potom proveo samo djelomično i, s druge strane, odlučio zaključiti predmet.

16 U odgovoru na dopis poslan 5. prosinca 2016. u ime osoba KS i KD, u kojem se navodi da nisu donesene korektivne mjere za okončanje predmetnih povreda ljudskih prava, Vijeće i ESVD naveli su u dopisima od 12. listopada 2017. da je misija Eulex Kosovo učinila sve što je u njezinoj moći da istraži akte navedene u pritužbama navedenima u točkama 14. i 15. ove presude (u daljnjem tekstu: predmetne povrede) i da je Komisija za razmatranje odgovorno tijelo koje nije namijenjeno tomu da bude pravosudno tijelo.

17 Tužbom podnesenom 19. srpnja 2017. Općem sudu i upisanom pod brojem predmeta T-840/16, osoba KS je pokrenula postupak protiv Vijeća, Komisije i ESVD-a radi „poništenja ili izmjene Zajedničke akcije 2008/124 […] i naknadnih akata kojima se ona izmjenjuje zbog povrede članka 13. [EKLJP-a] i članka 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima […] (u daljnjem tekstu: Povelja) i zbog izvanugovorne odgovornosti za povredu članaka 2., 3., 6., 13. i 14. EKLJP-a". Rješenjem od 14. prosinca 2017., KS/Vijeće i dr. (T-840/16, EU:T:2017:938), Opći sud odbio je tu tužbu, među ostalim, zbog očite nenadležnosti za odlučivanje o njoj.

18 Budući da predmetne preporuke Komisije za razmatranje nisu bile poduzete na odgovarajući način i da nisu usvojene nikakve korektivne mjere, osobe KS i KD podnijele su 14. lipnja 2018., zajedno sa šest drugih osoba, tužbu za naknadu štete pred High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Visoki sud (Engleska i Wales), odjel Queen's Bench, Ujedinjena Kraljevina) protiv Unije, koju zastupa Komisija na temelju članka 335. UFEU-a, Vijeće, Visoki predstavnik Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku i misija Eulex Kosovo. U prilog toj tužbi KS i KD pozvali su se na povrede prava zaštićenih EKLJP-om i Poveljom zbog toga što tijekom te misije nisu provedene istrage o mučenju, nestanku i ubojstvu članova njihove bliske obitelji, do kojih je došlo tijekom 1999. u Prištini. Presudom od 13. veljače 2019. taj se sud proglasio nenadležnim za odlučivanje o navedenoj tužbi (u daljnjem tekstu: presuda High Court of Justice).

Tužba pred Općim sudom

19 Tužbom podnesenom tajništvu Općeg suda 29. prosinca 2020. osobe KS i KD pokrenule su postupak naveden u točki 1. ove presude radi utvrđivanja izvanugovorne odgovornosti Vijeća, Komisije i ESVD-a na temelju članka 340. drugog stavka UFEU-a (u daljnjem tekstu: tužba koju su podnijele osobe KS i KD).

20 U prilog osnovanosti te tužbe osobe KS i KD su, u biti, istaknule:

– povredu članaka 2. i 3. EKLJP-a i članaka 2. i 4. Povelje koju je počinila misija Eulex Kosovo zbog nepostojanja odgovarajućih istraga o nestanku i ubojstvu članova njihovih obitelji zbog nedostatka potrebnih sredstava i odgovarajućeg osoblja te misije za izvršavanje njezina izvršnog mandata, a koju je Komisija za razmatranje 11. studenoga 2015. utvrdila u pogledu osobe KS dok je tu povredu u pogledu osobe KD utvrdila 19. listopada 2016.;

– povredu članka 6. stavka 1. i članka 13. EKLJP-a kao i članka 47. Povelje zbog nepostojanja odredbi kojima se predviđa besplatna pravna pomoć za tužitelje koji ispunjavaju uvjete u

postupcima pred Komisijom za razmatranje, te s obzirom na to da je ta komisija osnovana bez ovlasti za izvršenje svojih odluke i bez ovlasti pružanja pravnih lijekova za utvrđene povrede;

– nepoduzimanje korektivnih mjera za potpuno ili djelomično uklanjanje povreda navedenih u prvoj i drugoj alineji, iako je voditelj misije Eulex Kosovo 29. travnja 2016. obavijestio Uniju o zaključcima Komisije za razmatranje;

– pogrešnu uporabu ili zlouporabu izvršne ovlasti Vijeća i ESVD-a, time što su 12. listopada 2017. tvrdili da je misija Eulex Kosovo učinila sve u svojoj moći kako bi istražila otmicu i vjerojatno ubojstvo supruga osobe KS te ubojstvo supruga i sina osobe KD kao i da za Komisiju za razmatranje nije predviđeno da bude sudsko tijelo;

– pogrešnu uporabu ili propust da se na odgovarajući način upotrijebi izvršna ovlast, time što je Odlukom 2018/856 misiji Eulex Kosovo oduzet izvršni mandat, iako su se povrede navedene u prvom i drugom stavku i dalje nastavile,

– pogrešna uporaba ili zlouporaba izvršne ili javne ovlasti misije Eulex Kosovo i/ili specijaliziranog ureda tužiteljstva za istragu i kazneni progon pred Posebnim sudom za ratne zločine na Kosovu, zbog neosiguravanja provedbe pravilnog pravnog razmatranja u slučaju osobe KD, predmeta koji se odnosi na ratni zločin koji je *prima facie* utemeljen.

21 Navedenom tužbom osobe KS i KD zatražile su, među ostalim, od Općeg suda da Vijeću, Komisiji i ESVD-u naloži da im zajednički ili solidarno nadoknade štetu, uključujući plaćanjem kamata po stopi i za razdoblje koje Opći sud smatra primjerenima, za štetu koju su navodno pretrpjeli zbog povrede svojih „temeljnih ljudskih prava” zaštićenih u ovom slučaju člancima 2., 3., 6., 8. i 13. EKLJP-a i članaka 2., 4. i 47. Povelje, što se tiče osobe KS, kao i članaka 2., 3., 6. i 13. EKLJP-a te članaka 2., 4. i 47. Povelje u pogledu osobe KD, u skladu s člankom 340. stavkom 2. UFEU-a.

22 Opći sud je 9. veljače 2021., u okviru mjere upravljanja postupkom, zatražio od Vijeća, Komisije i ESVD-a da u svojim odgovorima na istu tužbu zauzmu stajalište o pitanju njegove nadležnosti s obzirom na članak 24. stavak 1. drugi podstavak UEU-a.

23 Dopisom od 25. ožujka 2021. osobe KS i KD zatražile su dodavanje misije Eulex Kosovo kao tuženika u postupku u predmetu u kojem je doneseno pobijano rješenje. Predsjednik devetog vijeća Općeg suda odbio je taj zahtjev odlukom od 31. ožujka 2021.

24 Komisija je na zahtjev Općeg suda iz točke 22. ove presude odgovorila dopisom od 18. svibnja 2021. navodeći da je Opći sud nadležan za odlučivanje o tužbi koju su podnijele osobe KS i KD, ali je istaknula prigovor nedopuštenosti u dijelu u kojem je ta tužba podnesena protiv nje. Vijeće i ESVD odgovorili su na taj zahtjev dopisima od 19. svibnja 2021., ističući prigovor nenadležnosti i, podredno, prigovor nedopuštenosti, osobito zato što je navedena tužba podnesena protiv njih.

25 Osobe KS i KD podnijele su 5. lipnja 2021. zahtjev za mjere izvođenja dokaza na temelju članka 88. Poslovnika Općeg suda, kojim su tražile podnošenje cjelovite verzije OPLAN-a Eulexa Kosovo od osnivanja te misije tijekom 2008. (u daljnjem tekstu: prvotni zahtjev za pristup OPLAN-u Eulexa Kosovo), koji je naveden u dijelu ESVD-ova odgovora na tužbu koji se odnosi na prigovore nenadležnosti i nedopuštenosti koje je istaknula ta služba.

26 Osobe KS i KD su 23. srpnja 2021. podnijele svoja očitovanja o prigovorima nenadležnosti i nedopuštenosti iz točke 24. ove presude te su zatražile da se ti prigovori odbiju.

Pobijano rješenje

27 Opći sud je pobijanim rješenjem odbacio tužbu koju su podnijele osobe KS i KD zbog očite nenadležnosti za odlučivanje o njoj a da nije ispitao argumente o postojanju zapreke vođenju postupka koje su istaknuli Vijeće, Komisija i ESVD ni prvotni zahtjev za pristup OPLAN-u misije Eulex Kosovo.

28 U točki 28. tog rješenja Opći je sud utvrdio da ta tužba proizlazi iz akata ili postupanja koji spadaju u politička ili strateška pitanja povezana s definiranjem aktivnosti, prioriteta i resursa misije Eulex Kosovo kao i s odlukom o osnivanju Komisije za razmatranje u okviru te misije i da su, u skladu sa Zajedničkom akcijom 2008/124, uspostava i aktivnosti navedene misije obuhvaćene odredbama o zajedničkoj vanjskoj i sigurnosnoj politici (ZVSP) Ugovora o EU-u.

29 Osim toga, u točkama 29. do 33. navedenog rješenja Opći sud je u biti presudio da primjenom članka 24. stavka 1. drugog podstavka posljednje rečenice UEU-a i članka 275. prvog stavka UFEU-a Sud Europske unije načelno nije nadležan za odredbe koje se odnose na ZVSP ni za akte donesene na temelju tih odredbi te da iznimke od tog načela, predviđene tom prvom odredbom i člankom 275. drugim stavkom u ovom slučaju nisu bile primjenjive zbog toga što se navedena tužba nije odnosila na mjere ograničavanja protiv fizičkih ili pravnih osoba u smislu potonje odredbe ni na poštovanje članka 40. UEU-a.

30 Osim toga, Opći je sud u točkama 34. do 39. pobijanog rješenja u biti smatrao da okolnosti predmeta u kojem je doneseno to rješenje nisu usporedive s onima u predmetima u kojima su donesene presude Suda od 12. studenoga 2015., Elitaliana/Eulex Kosovo (C-439/13 P, EU:C:2015:753) i od 19. srpnja 2016., H/Vijeće i dr. (C-455/14 P, EU:C:2016:569), kao i u presudi Općeg suda od 25. listopada 2018., KF/SATCEN (T-286/15, EU:T:2018:718) i rješenju Općeg suda od 10. srpnja 2020., KF/CSUE, T-619/19, EU:T:2020:337), pri čemu se ti potonji predmeti doduše nalaze u kontekstu ZVSP-a, ali se odnose na odredbe čija je primjena u nadležnosti suda Unije u pogledu nadzora zakonitosti. Isto tako, Opći sud je smatrao da se situacija u ovom slučaju radikalno razlikuje od one u predmetu u kojem je donesena presuda od 6. listopada 2020., Bank Refah Kargaran/Vijeće (C-134/19 P, EU:C:2020:793), jer se tužba koju su podnijele osobe KS i KD odnosila na navodnu nezakonitost akata ili propusta Vijeća, Komisije i ESVD-a na temelju članka 24. stavka 1. UEU-a, koji su obuhvaćeni određivanjem i provedbom ZVSP-a, a ne na pojedinačne mjere ograničavanja donesene u okviru te politike.

31 Štoviše, Opći sud je u točki 40. pobijanog rješenja naveo da su pravila UEU-a i UFEU-a kojima se isključuje nadležnost suda Unije u području ZVSP-a prepreka tomu da on prizna svoju nadležnost u području naknade štete u pogledu akata ili postupanja obuhvaćenih tom politikom, poput onih navedenih u točki 20. ove presude, samo zbog toga što je takvo priznavanje bilo jedino sredstvo da se osobama KS i KD zajamči djelotvorna sudska zaštita.

32 Tako je u točki 41. navedenog rješenja Opći sud, pozivajući se na točke 69. i 78. presude od 25. ožujka 2021., Carvalho i dr./Parlament i Vijeće (C-565/19 P, EU:C:2021:252), presudio da, iako odredbe o nadležnosti suda Unije treba tumačiti s obzirom na temeljno pravo na djelotvornu sudsku zaštitu, takvo tumačenje ne može dovesti do zanemarivanja uvjeta izričito predviđenih UFEU-om.

Postupak pred Sudom i zahtjevi stranaka u žalbenim postupcima

33 Odlukom predsjednika Suda od 21. ožujka 2022. predmeti C-29/22 P i C-44/22 P spojeni su u svrhu pisanog i usmenog dijela postupka kao i u svrhu donošenja odluke kojom se završava postupak.

34 Rješenjima od 16. svibnja 2022. i od 12. svibnja 2023. predsjednik Suda odobrio je Francuskoj Republici i Češkoj Republici intervenciju u potporu zahtjevu Vijeća.

35 Rješenjima od 27. travnja i od 12. svibnja 2023. predsjednik Suda odobrio je Kraljevini Belgiji, Velikom Vojvodstvu Luksemburgu, Kraljevini Nizozemskoj, Republici Austriji, Rumunjskoj, Republici Finskoj i Kraljevini Švedskoj intervenciju u potporu zahtjevu Komisije u predmetu C-44/22 P.

36 Rješenjima Suda od 24. lipnja 2022., KS i KD (C-29/22 P-AJ) i od 24. lipnja 2022., KS i KD (C-44/22 P-AJ), osobama KS i KD odobrena je besplatna pravna pomoć kako bi mogli snositi troškove povezane sa žalbama u ovim spojenim predmetima.

37 Svojom žalbom osobe KS i KD zahtijevaju od Suda da:

– prihvati žalbu, ukine pobijano rješenje i odredi privremene mjere koje su zatražene pred Općim sudom;

– podredno, prihvati žalbu i vrati predmet Općem sudu da donese konačnu odluku, i

– naloži Vijeću, Komisiji i ESVD-u snošenje troškova žalbenog postupka, postupka pred Općim sudom i postupaka pred Komisijom za razmatranje.

38 Svojom žalbom kao i odgovorom na žalbu u predmetu C-29/22 P Komisija od Suda zahtijeva da:

– ukine pobijano rješenje;

– utvrdi da su sudovi Unije isključivo nadležni za odlučivanje u predmetu;

– vrati predmet Općem sudu na odlučivanje o dopuštenosti i o meritumu,

– naknadno odluči o troškovima postupka i prethodnog povezanog postupka.

39 U svojem odgovoru na žalbu u predmetu C-44/22 P, osobe KS i KD od Suda zahtijevaju da, u slučaju da se potonji proglasi nadležnim za odlučivanje o ovim žalbama, odobri podnošenje zahtjeva za donošenje mjera izvođenja dokaza na temelju članka 64. stavka 2. točke (b) Poslovnika Suda, prije nego što odluči treba li taj predmet vratiti Općem sudu na ponovno odlučivanje.

40 Vijeće od Suda zahtijeva da:

– odbije žalbu kao neosnovanu i

– naloži osobama KS, KD i Komisiji snošenje troškova.

41 ESVD od Suda zahtijeva da:

– u slučaju da se smatra nadležnim za odlučivanje o žalbi i da smatra da raspolaže s dovoljno elemenata za odlučivanje o tužbi koju su podnijele osobe KS i KD, proglasi tu tužbu i žalbu nedopuštenima u dijelu u kojem se odnose na ESVD, i

– naloži osobama KS, KD i Komisiji snošenje troškova.

Žalbe

42 U prilog svojoj žalbi u predmetu C-29/22 P, osobe KS i KD ističu jedan žalbeni razlog, koji se sastoji od četiri dijela, a koji se temelji na pogrešci koja se tiče prava koju je Opći sud počinio time što se proglasio očito nenadležnim za odlučivanje o njihovoj tužbi za naknadu štete. Prvim dijelom tog žalbenog razloga, koji je podijeljen na dva prigovora, prigovaraju Općem sudu, s jedne strane, da je primijenio široko tumačenje posljednje rečenice članka 24. stavka 1. drugog podstavka UEU-a i članka 275. UFEU-a i, s druge strane, da je selektivno i usko tumačio sudsku praksu koja proizlazi iz presuda od 12. studenoga 2015., Elitaliana/Eulex Kosovo (C-439/13 P, EU:C:2015:753), od 19. srpnja 2016., H/Vijeće i dr. (C-455/14 P, EU:C:2016:569) i od 25. lipnja 2020., CSUE/KF (C-14/19 P, EU:C:2020:492). Drugi dio navedenog žalbenog razloga, koji se temelji na pogrešnoj primjeni presude od 6. listopada 2020., Bank Refah Kargaran/Vijeće (C-134/19 P, EU:C:2020:793), podijeljen je na tri prigovora. Kao prvo, Opći sud pogrešno je smatrao da se predmetni akti i propusti odnose na definiranje i provedbu ZVSP-a i da su stoga obuhvaćeni člankom 24. stavkom 1. drugim podstavkom UEU-a samo zato što su nastali u kontekstu te politike. Kao drugo, taj sud nije razmotrio mjesto tužbe za naknadu štete u kontekstu sustava sudske zaštite Unije. Kao treće, navedeni sud trebao je uzeti u obzir Komisijin argument prema kojem je Europska unija unija prava koja sadržava dosljedan i potpun sustav pravnih sredstava. Trećim dijelom svojeg jedinog žalbenog razloga osobe KS i KD prigovaraju Općem sudu da je pogrešno primijenio presudu od 25. ožujka 2021., Carvalho i dr./Parlament i Vijeće (C-565/19 P, EU:C:2021:252). Četvrti dio tog žalbenog razloga temelji se na pogrešci koja se tiče prava koju je Opći sud počinio propustivši ispitati bitne dijelove njihove tužbe i time što nije dostatno obrazložio pobijano rješenje.

43 U prilog svojoj žalbi u predmetu C-44/22 P Komisija iznosi četiri žalbena razloga. Svojim prvim žalbenim razlogom, koji je podijeljen na tri dijela, ta institucija ističe da je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava, kao prvo, time što nije priznao da isključenje nadležnosti Suda Europske unije predviđeno člankom 24. UEU-a i člankom 275. UFEU-a predstavlja odstupanje od njezine opće nadležnosti, kao drugo, time što nije usko tumačio to isključenje, kako ga tumači ustaljena sudska praksa Suda, i, kao treće, time što je smatrao da sudska praksa koja proizlazi iz presuda od 12. studenoga 2015., Elitaliana/Eulex Kosovo (C-439/13 P, EU:C:2015:753), od 19. srpnja 2016., H/Vijeće i dr. (C-455/14 P, EU:C:2016:569) i od 25. lipnja 2020., CSUE/KF (C-14/19 P, EU:C:2020:492) nije bila primjenjiva u ovom slučaju.

44 Drugi žalbeni razlog, koji se sastoji od dva dijela, temelji se na pogrešci koja se tiče prava koju je Opći sud počinio time što tužbu koju su podnijele osobe KS i KD nije kvalificirao kao tužbu za naknadu štete koja se odnosi na navodne povrede „temeljnih ljudskih prava”. Prvim dijelom tog drugog žalbenog razloga Komisija prigovara tom sudu da je smatrao da akti i propusti obuhvaćeni tom tužbom spadaju u politička ili strateška pitanja povezana s misijom i koja se odnose na definiranje ili provedbu ZVSP-a. Drugim dijelom navedenog drugog žalbenog razloga ta institucija prigovara navedenom sudu da članak 24. UEU-a i članak 275. UFEU-a nije

protumačio s obzirom na „temeljna prava i slobode Unije predviđene Poveljom i EKLJP-om kao i vrijednosti na kojima se Unija temelji, a to su vladavina prava i poštovanje ljudskih prava”. Svojim trećim žalbenim razlogom Komisija tvrdi da je Opći sud pogrešno protumačio presudu od 6. listopada 2020., Bank Refah Kargaran/Vijeće (C-134/19 P, EU:C:2020:793) i da je počinio pogrešku koja se tiče prava time što navedenu tužbu nije smatrao samostalnom tužbom za koju se ne primjenjuje odstupanje od nadležnosti sudova Unije predviđene člankom 268. i člankom 340. drugim stavkom UFEU-a. Svojim četvrtim žalbenim razlogom, koji je podijeljen na dva dijela, Komisija prigovara Općem sudu, s jedne strane, da nije zajamčio autonomiju pravnog poretka Unije time što nije utvrdio isključivu nadležnost tih sudova za odlučivanje o istoj tužbi i, s druge strane, što je osobama KS i KD uskratio svaki djelotvoran pravni lijek.

Prvi prigovor prvog dijela, drugi i treći prigovor drugog dijela i treći dio jedinog žalbenog razloga u predmetu C-29/22 P kao i prvi i drugi dio prvog žalbenog razloga, drugi dio drugog žalbenog razloga, treći žalbeni razlog i drugi dio četvrtog žalbenog razloga u predmetu C-44/22 P

Argumentacija stranaka

45 Žalitelji, koje podupiru Kraljevina Belgija, Veliko Vojvodstvo Luksemburg, Kraljevina Nizozemska, Republika Austrija, Rumunjska, Republika Finska i Kraljevina Švedska, tvrde da je Opći sud u točkama 29. do 33. i 37. do 42. pobijanog rješenja počinio više pogrešaka koje se tiču prava u pogledu tumačenja članka 24. stavka 1. drugog podstavka UEU-a i članka 275. prvog stavka UFEU-a. Naime, Opći sud nije uzeo u obzir sudsku praksu Suda koja proizlazi, među ostalim, iz točke 70. presude od 24. lipnja 2014., Parlament/Vijeće (C-658/11, EU:C:2014:2025) i točke 32. presude od 6. listopada 2020., Bank Refah Kargaran/Vijeće (C-134/19 P, EU:C:2020:793), prema kojoj opću nadležnost koju članak 19. UEU-a dodjeljuje Sudu Europske unije treba tumačiti široko, dok odstupanje od te nadležnosti predviđeno člankom 24. stavkom 1. drugim podstavkom UEU-a i člankom 275. prvim stavkom UFEU-a treba tumačiti usko. Prema Komisijinu mišljenju, Opći sud trebao je sustavno i teleološki tumačiti te odredbe, i to uzimajući u obzir načela i prava koja proizlaze iz članka 2., članka 3. stavka 5. kao i članaka 6., 19., 21. i 23. UEU-a te članaka 268., 340. i 344. UFEU-a kao i članka 47. Povelje.

46 Kao prvo, žalitelji tvrde da je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava time što nije protumačio ograničenja nadležnosti Suda Europske unije predviđena u članku 24. stavku 1. drugom podstavku UEU-a i članku 275. prvom stavku UFEU-a, s obzirom na temeljna pravila primarnog prava Unije i opća načela prava Unije, osobito načelo vladavine prava i pravo na djelotvoran pravni lijek, koja se primjenjuju na sva područja prava Unije, uključujući ZVSP.

47 Konkretno, prema Komisijinu mišljenju, Opći sud nije pravilno protumačio i primijenio članak 47. Povelje, kako je on protumačen u točki 74. presude od 28. ožujka 2017., Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236), s obzirom na to da nije analizirao kojim drugim sredstvom osobe KS i KD mogu ostvariti sudsku zaštitu i nije uzeo u obzir presudu High Court of Justicea. Smatrajući da ne postoji pravni lijek za osobe KS i KD na temelju prava Unije, Opći sud je, s jedne strane, povrijedio jamstva predviđena člancima 2. i 6. UEU-a kao i člankom 47. Povelje. S druge strane, time je zanemario sudsku praksu Suda prema kojoj pravosudni sustav Unije predviđa cjelovit sustav pravnih sredstava i postupaka kojima je cilj osigurati nadzor zakonitosti akata Unije, sustav u kojem se nalazi zaštita pojedinačnih prava, kao što to osobito proizlazi iz točke 285. 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) i točke 66. presude od 28. ožujka 2017., Rosneft (C-72/15,

EU:C:2017:236). Stoga se nijednom odredbom Ugovorâ ne predviđa odstupanje od nadležnosti Suda Europske unije u slučaju navodnih povreda ljudskih prava koje su posljedica djelovanja ili propusta pripisivih Uniji, tako da je ona dužna tumačiti te ugovore na način da predviđaju pravna sredstva za te povrede.

48 U prilog toj argumentaciji Komisija također ističe da se člancima 6. i 13. EKLJP-a, kako ih tumači Europski sud za ljudska prava, jamči pravo na pristup sudu i pravo na djelotvoran pravni lijek. Međutim, Unija i njezine institucije dužne su poštovati te članke u svim područjima prava Unije, kao što to proizlazi iz članka 6. stavka 3. UEU-a i Povelje. U ovom slučaju iz tužbe koju su podnijele osobe KS i KD proizlazi stvarno i ozbiljno osporavanje, tako da se, u skladu s presudom ESPLJP-a od 7. svibnja 2021., Xero Flor w Polsce sp. z o. protiv Poljske (CE:ECHR:2021:0507JUD000490718, t. 187.), primjenjuje članak 6. stavak 1. EKLJP-a. Štoviše, isključenjem osoba KS i KD iz sustava sudske zaštite Unije samo zato što su predmetni akti i propusti doneseni u okviru ZVSP-a povrijeđeno je načelo jednakog postupanja.

49 Osim toga, Komisija tvrdi da je Sud u točki 23. presude od 23. travnja 1986., Les Verts/Parlament (294/83, EU:C:1986:166), već presudio da je Unija zajednica koja se temelji na pravu jer ni njezine države članice ni njezine institucije podliježu nadzoru usklađenosti njihovih akata s Ugovorima. Stoga se načelo vladavine prava, koje je utvrđeno u članku 2. UEU-a i izraženo u članku 19. UEU-a, u potpunosti primjenjuje u području ZVSP-a na temelju članka 23. UEU-a u vezi s člankom 21. stavkom 2. točkom (b) UEU-a te je Sud svoju nadležnost ocijenio s obzirom na to načelo, osobito u točki 41. presude od 19. srpnja 2016., H/Vijeće i dr. (C-455/14 P, EU:C:2016:569), kao i u točkama 35. i 36. presude od 6. listopada 2020., Bank Refah Kargaran/Vijeće (C-134/19 P, EU:C:2020:793).

50 Na raspravi je Komisija, koju podupiru Republika Finska i Kraljevina Švedska, u biti dodala da se Opći sud trebao proglasiti nadležnim tumačenjem članka 24. stavka 1. drugog podstavka UEU-a i članka 275. drugog stavka UFEU-a s obzirom na članak 6. stavak 2. prvu rečenicu UEU-a, koji predviđa obvezu Unije da pristupi EKLJP-u. Prema mišljenju Komisije, činjenica da je to pristupanje obveza, a ne mogućnost, proizlazi osobito iz članka 218. stavka 8. UFEU-a, koji jača logiku autonomije pravnog poretka Unije i činjenicu da je taj pravni poredak različit od pravnog poretka država članica.

51 Kao drugo, žalitelji tvrde da se Opći sud trebao proglasiti nadležnim za odlučivanje o tužbi koju su podnijele osobe KS i KD jer su u prilog toj tužbi navedene povrede temeljnih prava. U tom pogledu Komisija ističe da iz točke 4. presude od 17. prosinca 1970., Internationale Handelsgesellschaft (11/70, EU:C:1970:114), točaka 97. i 98. presude od 18. srpnja 2013., Komisija i dr./Kadi (C-584/10 P, C-593/10 P i C-595/10 P, EU:C:2013:518) kao i točaka 36., 47. i 48. presude od 6. listopada 2020., Bank Refah Kargaran/Vijeće (C-134/19 P, EU:C:2020:793), proizlazi da s jedne strane, odredbe Ugovorâ koje se odnose na ZVSP čine sastavni dio općeg okvira prava Unije kao i njezine ustavne strukture i, s druge strane, da pravni poredak Unije uključuje zaštitu temeljnih prava kao opće i ključno načelo prava Unije, tako da sve odredbe tog prava, uključujući one koje se odnose na ZVSP, podliježu Povelji. Prema mišljenju osoba KS i KD, takva ocjena potvrđena je člankom 51. stavkom 1. Povelje, na temelju kojeg se ona primjenjuje kada institucija, tijelo, ured ili agencija Unije provodi navedeno pravo.

52 Žalitelji su na raspravi dodali da sudska praksa koja proizlazi iz točaka 55. do 60. i 67. presude od 20. rujna 2016., Ledra Advertising i dr./Komisija i ESB (C-8/15 P do C-10/15 P, EU:C:2016:701) potvrđuje da je Sud Europske unije nadležan za odlučivanje o svim tužbama u prilog kojima se navode povrede temeljnih prava. Osim toga, Komisija je navela da je cilj članka 24. UEU-a zaštita

političkih odluka, a ne povreda prava zaštićenih EKLJP-om i Poveljom. Naime, takve se povrede ne mogu kvalificirati kao „političke odluke” ili „strateške odluke” jer su poštovanje i zaštita temeljnih prava obveza propisana primarnim pravom Unije, a ne politički izbor.

53 Kao treće, žalitelji ističu da je Opći sud u točkama 37. do 39. pobijanog rješenja pogrešno primijenio presudu od 6. listopada 2020., Bank Refah Kargaran/Vijeće (C-134/19 P, EU:C:2020:793), time što je smatrao da je situacija u ovom slučaju radikalno različita od one u predmetu u kojem je donesena ta presuda. Naime, pogrešno ju je protumačio na način da je nadležnost Suda Europske unije za odlučivanje o izvanugovornoj odgovornosti Unije ograničena samo na posebnu situaciju pojedinačnih mjera ograničavanja koje je Vijeće donijelo u okviru ZVSP-a.

54 Prema mišljenju žaliteljâ, iz toga proizlazi da Opći sud nije uzeo u obzir činjenicu da se u navedenoj presudi Sud proglasio nadležnim za odlučivanje o šteti koju je navodno pretrpio zbog takvih mjera ograničavanja zbog nužne dosljednosti sustava sudske zaštite predviđenog pravom Unije kako bi se izbjegla praznina u sudskoj zaštiti fizičkih ili pravnih osoba na koje se odnose te mjere.

55 Usto, suprotno onomu što je presudio Opći sud, obrazloženje Suda u točkama 32. do 39., 43. i 44. presude od 6. listopada 2020., Bank Refah Kargaran/Vijeće (C-134/19 P, EU:C:2020:793), nije se temeljilo na okolnosti da je riječ o mjerama ograničavanja niti je ograničeno na tu okolnost. Naime, to se obrazloženje temelji na činjenici da je tužba za naknadu štete autonomno pravno sredstvo za koje ne postoji nikakvo odstupanje od nadležnosti Suda Europske unije predviđene člankom 268. i člankom 340. drugim stavkom UFEU-a, osobito u pogledu naknade štete koju su navodno pretrpjele fizičke ili pravne osobe zbog odluka iz područja ZVSP-a različitih od mjera ograničavanja i zbog kojih su navodno počinjene povrede prava zajamčenih EKLJP-om i Poveljom.

56 Osim toga, Komisija smatra da je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava time što je tu presudu protumačio na način da je Sud Europske unije nadležan za ispitivanje tužbe za naknadu štete na temelju članaka 268. i 340. UFEU-a samo u slučaju da je nadležan za odlučivanje o tužbi za poništenje ili tužbi zbog propusta podnesene na temelju članaka 263. i 265. UFEU-a.

57 Kao četvrto, žalitelji prigovaraju Općem sudu da je u točki 41. pobijanog rješenja pogrešno protumačio sudsku praksu koja proizlazi iz točaka 69. i 78. presude od 25. ožujka 2021., Carvalho i dr./Parlament i Vijeće (C-565/19 P, EU:C:2021:252). Naime, ta sudska praksa nije relevantna u okviru ispitivanja nadležnosti Suda Europske unije u ovom slučaju jer se odnosi na drukčiji kontekst, odnosno kontekst tumačenja zahtjeva koji se odnose na priznavanje aktivne procesne legitimacije u okviru tužbe za poništenje na temelju članka 263. četvrtog stavka UFEU-a. U prilog toj argumentaciji osobe KS i KD također ističu da nisu zahtijevali da se sudska praksa Suda izmijeni niti da se ukine isključenje te nadležnosti predviđeno člankom 24. stavkom 1. drugim podstavkom UEU-a i člankom 275. UFEU-a.

58 Kao peto i posljednje, osobe KS i KD u svojem odgovoru na žalbu u predmetu C-44/22 P tvrde da članak 298. stavak 1. UFEU-a i članak 41. Povelje potkrjepljuju pretpostavku da je Sud Europske unije nadležan za odlučivanje o njihovoj tužbi. Naime, otvorena, učinkovita i neovisna europska uprava trebala je jamčiti da će misija Eulex Kosovo i Komisija za razmatranje biti osnovani na način kojim se ne krši pravo Unije. Stoga, kada su institucije Unije i države članice obaviještene o predmetnim odlukama te komisije, trebalo je poduzeti mjere kako bi se okončale povrede temeljnih prava o kojima je riječ.

59 Vijeće i ESVD, koje podupiru Francuska Republika i djelomično Češka Republika, osporavaju argumentaciju žaliteljâ.

Ocjena Suda

60 Prvim prigovorom prvog dijela, drugim i trećim prigovorom iz drugog dijela i trećim dijelom jedinog žalbenog razloga u predmetu C-29/22 P, kao i prvim i drugim dijelom prvog žalbenog razloga, drugim dijelom drugog žalbenog razloga, trećim žalbenim razlogom i drugim dijelom četvrtog žalbenog razloga u predmetu C-44/22 P, koje valja ispitati zajedno, žalitelji u biti ističu da je u točkama 29. do 33. i 37. do 42. pobijanog rješenja Opći sud počinio više pogrešaka koje se tiču prava u okviru tumačenja članka 24. stavka 1. drugog podstavka UEU-a i članka 275. prvog stavka UFEU-a i sudske prakse Suda koja se odnosi na te odredbe.

61 U tom pogledu, valja podsjetiti na to da tumačenje odredbe prava Unije zahtijeva da se u obzir uzme ne samo njezin tekst nego i kontekst u kojem se nalazi kao i ciljevi te svrha akta kojeg je ona dio. Okolnosti nastanka neke odredbe prava Unije mogu također pružiti informacije važne za njezino tumačenje (vidjeti u tom smislu presude od 27. studenoga 2012., Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, t. 135. i od 25. lipnja 2020., A i dr. (Vjetroelektrane u Aalteru i Neveleu), C-24/19, EU:C:2020:503, t. 37.).

62 U tom pogledu treba podsjetiti na to da u skladu s člankom 24. stavkom 1. drugim podstavkom zadnjom rečenicom UEU-a i člankom 275. prvim stavkom UFEU-a Sud Europske unije načelno nije nadležan za odredbe koje se odnose na ZVSP kao ni za akte donesene na njihovoj osnovi. Tim se odredbama uvodi odstupanje od pravila o općoj nadležnosti koja se člankom 19. UEU-a dodjeljuje toj instituciji za osiguravanje poštovanja prava pri tumačenju i primjeni Ugovorâ i one se stoga moraju restriktivno tumačiti (presude od 24. lipnja 2014., Parlament/Vijeće, C-658/11, EU:C:2014:2025, t. 69. i 70., od 19. srpnja 2016., H/Vijeće i dr., C-455/14 P, EU:C:2016:569, t. 39. i 40. i od 6. listopada 2020., Bank Refah Kargaran/Vijeće, C-134/19 P, EU:C:2020:793, t. 26. i 32.).

63 Osim toga, članak 24. stavak 1. drugi podstavak zadnja rečenica UEU-a i članak 275. stavak 2. UFEU-a izričito utvrđuju dvije iznimke od tog načela, to jest nadležnost Suda Europske unije, s jedne strane, za nadzor poštovanja članka 40. UEU-a i, s druge strane, za odlučivanje u postupcima pokrenutima u skladu s uvjetima utvrđenima u članku 263. četvrtom stavku UFEU-a, u vezi s nadzorom zakonitosti odluka Vijeća donesenih na temelju odredaba koje se odnose na ZVSP, kojima se predviđaju mjere ograničavanja protiv fizičkih ili pravnih osoba (presude od 28. ožujka 2017., Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, t. 60. i od 6. listopada 2020., Bank Refah Kargaran/Vijeće, C-134/19 P, EU:C:2020:793, t. 27.).

64 U ovom slučaju nije sporno da se akti i propusti na koje se odnosi tužba koju su podnijele osobe KS i KD ne odnose na nadzor poštovanja članka 40. UEU-a ni na nadzor takvih pojedinačnih mjera ograničavanja.

65 Međutim, žalitelji tvrde da je Opći sud počinio pogreške koje se tiču prava time što članak 24. stavak 1. drugi podstavak zadnju rečenicu UEU-a i članak 275. stavak 2. UFEU-a nije protumačio s obzirom na prava i načela iz članka 2., članka 3. stavka 5., članaka 6., 19., 21. i 23. UEU-a, članaka 268., 340. i 344. UFEU-a, članka 47. Povelje kao i članaka 6. i 13. EKLJP-a.

66 U tom pogledu, iz članka 3. stavka 5. UEU-a proizlazi da u svojim odnosima s ostatkom svijeta Unija doprinosi, među ostalim, zaštiti ljudskih prava. Osim toga, na temelju članka 23. UEU-a, „[d]jelovanje Unije na međunarodnoj sceni, na temelju [Poglavlje 2. glave V. Ugovora o EU-u], rukovodi se načelima i ostvaruje ciljeve općih odredaba utvrđenih u poglavlju 1. te se provodi u skladu s tim odredbama". Osim toga, u skladu s člankom 21. stavkom 1. prvim podstavkom UEU-a, koji je dio poglavlja I. „djelovanje Unije na međunarodnoj sceni vodi načelima koja su nadahnjivala njezino stvaranje, razvoj i proširenje i koja ona nastoji promicati u ostatku svijeta: demokraciji, vladavini prava, univerzalnosti i nedjeljivosti ljudskih prava i temeljnih sloboda, poštovanju ljudskog dostojanstva, načelima jednakosti i solidarnosti te poštovanju načelâ Povelje Ujedinjenih naroda i međunarodnog prava".

67 Osim toga, člankom 51. stavkom 1. Povelje potvrđuje se ustaljena sudska praksa Suda prema kojoj se temeljna prava koja se jamče u pravnom sustavu Unije primjenjuju na sve situacije uređene pravom Unije (vidjeti u tom smislu presude od 26. veljače 2013., Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, t. 17. i 19. i od 25. siječnja 2024., Parchetul de pe lângă Curtea de Apel Craiova, C-58/22, EU:C:2024:70, t. 40.).

68 Stoga valja utvrditi, kao što je to učinila nezavisna odvjetnica u točkama 77., 79. i 80. svojeg mišljenja, da uključivanje ZVSP-a u ustavni okvir Unije podrazumijeva da se temeljna načela pravnog poretka Unije primjenjuju i u okviru te politike. Među njima su, među ostalim, poštovanje vladavine prava i temeljnih prava, vrijednosti koje su navedene u članku 2. UEU-a i konkretizirane člankom 19. UEU-a, koje zahtijevaju da i tijela Unije i tijela država članica budu podvrgnuta sudskom nadzoru.

69 Međutim, valja istaknuti, kao prvo, da, u skladu s člankom 24. stavkom 1. drugim podstavkom prvom rečenicom UEU-a, „[ZVSP] podliježe posebnim pravilima i postupcima" iz poglavlja 2. glave V. UEU-a. Članak 24. stavak 1. drugi podstavak zadnja rečenica UEU-a, kojim se predviđa da Sud Europske unije u načelu nije nadležan za odredbe koje se odnose na ZVSP kao ni za akte donesene na temelju njih, dio je tih posebnih pravila.

70 Takvo ograničenje nadležnosti Suda Europske unije može se uskladiti kako s člankom 47. Povelje tako i s člancima 6. i 13. EKLJP-a.

71 U tom pogledu, kao prvo, valja istaknuti, kao što je to Sud već presudio u točki 74. presude od 28. ožujka 2017., Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236), da članak 47. Povelje ne može stvoriti nadležnost Suda ako je Ugovori isključuju. Cilj tog članka nije ni izmjena sustava sudskog nadzora predviđenog Ugovorima, a osobito ne pravila o dopuštenosti tužbi izravno podnesenih Sudu Europske unije, kao što to također proizlazi iz objašnjenja koja se odnose na navedeni članak, koja se, u skladu s člankom 6. stavkom 1. trećim podstavkom UEU-a i člankom 52. stavkom 7. Povelje, moraju uzeti u obzir pri tumačenju tog članka 47. (presuda od 3. listopada 2013., Inuit Tapiriit Kanatami i dr./Parlament i Vijeće, C-583/11 P, EU:C:2013:625, t. 97.).

72 Osim toga, valja podsjetiti na to da se načela dodjele ovlasti i institucionalne ravnoteže također primjenjuju u području ZVSP-a. Naime, u skladu s člankom 5. stavcima 1. i 2. UEU-a, „[g]ranice nadležnosti Unije uređene su načelom dodjeljivanja", pri čemu to načelo podrazumijeva da „Unija djeluje samo u granicama nadležnosti koje su joj države članice dodijelile Ugovorima kako bi postigla njima određene ciljeve[, dok n]adležnosti koje Ugovorima nisu dodijeljene Uniji, zadržavaju države članice". Osim toga, budući da članak 13. stavak 2. UEU-a predviđa da „[s]vaka institucija djeluje u granicama ovlasti koje su joj dodijeljene u Ugovorima", ta odredba odražava

načelo institucionalne ravnoteže koje obilježava institucionalnu strukturu Unije, a koje podrazumijeva da svaka institucija izvršava svoje ovlasti uz poštovanje ovlasti drugih institucija (presude od 13. lipnja 1958., Meroni/Visoko tijelo, 9/56, EU:C:1958:7, str. 44., od 22. svibnja 1990., Parlament/Vijeće, C-70/88, EU:C:1990:217, t. 22., od 14. travnja 2015., Vijeće/Komisija, C-409/13, EU:C:2015:217, t. 64. i od 22. studenoga 2022., Komisija/Vijeće (Pristupanje Ženevskom aktu), C-24/20, EU:C:2022:911, t. 83.).

73 Stoga tvrdnja da se aktima ili propustima koji su predmet tužbe pojedinca povređuju temeljna prava pojedinca nije sama po sebi dovoljna da bi se Sud Europske unije proglasio nadležnim za odlučivanje o toj tužbi (vidjeti po analogiji presudu od 25. ožujka 2021., Carvalho i dr./Parlament i Vijeće, C-565/19 P, EU:C:2021:252, t. 48.) jer bi se u protivnom članku 24. stavku 1. drugom podstavku posljednjoj rečenici UEU-a i članku 275. prvom stavku UFEU-a oduzeo dio njihova korisnog učinka i povrijedila načela dodjele ovlasti i institucionalne ravnoteže.

74 Usto, suprotno onomu što su žalitelji tvrdili na raspravi, ta ocjena nije dovedena u pitanje sudskom praksom Suda koja proizlazi iz točaka 55. do 60. i 67. presude od 20. rujna 2016., Ledra Advertising i dr./Komisija i ESB (C-8/15 P do C-10/15 P, EU:C:2016:701), prema kojoj je Povelja upućena institucijama Unije čak i kada djeluju izvan njezina pravnog okvira.

75 U tom pogledu valja podsjetiti da je u predmetu u kojem je donesena ta presuda Sud odlučivao o tužbi zbog izvanugovorne odgovornosti koju je podnijelo više fizičkih i pravnih osoba protiv Komisije i Europske središnje banke (ESB) jer su njihova temeljna prava povrijeđena u okviru Ugovora o uspostavljanju Europskog stabilizacijskog mehanizma sklopljenog u Bruxellesu 2. veljače 2012.

76 Tako je u navedenoj presudi bila riječ o povredi temeljnih prava u okviru različitom od okvira ZVSP-a, koji nije obuhvaćen odredbama Ugovorâ u pogledu kojih članak 24. UEU-a i članak 275. UFEU-a ograničavaju nadležnost Suda Europske unije.

77 Kao drugo, točno je da Sud mora osigurati da njegovo tumačenje članka 47. Povelje, čiji prvi i drugi stavak odgovaraju članku 6. stavku 1. i članku 13. EKLJP-a, osigurava razinu zaštite koja ne krši onu zajamčenu tim odredbama EKLJP-a, kako ih tumači Europski sud za ljudska prava (vidjeti u tom smislu presudu od 19. studenoga 2019., A. K. i dr. (Neovisnost disciplinskog vijeća Vrhovnog suda), C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2019:982, t. 116. do 118. i navedenu sudsku praksu).

78 Međutim, s jedne strane, iako u skladu s člankom 6. stavkom 1. EKLJP-a „[s]vatko ima pravo da zakonom ustanovljeni neovisni i nepristrani sud pravično, javno i u razumnom roku ispita njegov slučaj”, to pravo nije apsolutno i može podlijegati legitimnim ograničenjima (presuda ESLJP-a od 14. prosinca 2006., Markovic i dr. protiv Italije, CE:ECHR:2006:1214JUD000139803, t. 93. i 99.). U tom pogledu Europski sud za ljudska prava presudio je da nije na njemu da se miješa u institucionalnu ravnotežu između izvršne vlasti i nacionalnih sudova jer se ta institucionalna ravnoteža može odraziti u ustavnom ograničenju nadležnosti sudova neke države kad je riječ o aktima koji se ne mogu odvojiti od vođenja njezinih međunarodnih odnosa (presuda ESLJP-a od 14. rujna 2022., H. F. i dr. protiv Francuske, CE:ECHR:2022:0914JUD002438419, t. 281.).

79 S druge strane, članak 13. EKLJP-a, kojim se predviđa da „[s]vatko čija su prava i slobode koje su priznate u [EKLJP-u] povrijeđene ima pravo na djelotvorna pravna sredstva pred domaćim državnim tijelom”, jamči da u nacionalnom pravu postoji pravno sredstvo koje omogućuje pozivanje na prava i slobode iz EKLJP-a, kako su ondje utvrđeni, tako da taj članak ima za posljedicu zahtjev postojanja nacionalnog pravnog lijeka kojim se omogućuje ispitivanje sadržaja

„prigovora koji je moguće braniti” na temelju EKLJP-a i osiguravanje odgovarajuće naknade (presuda ESLJP-a 10. srpnja 2020., Mugemangango protiv Belgije, CE:ECHR:2020:0710JUD000031015, t. 130. i navedena sudska praksa).

80 S obzirom na navedeno, zaštita koju pruža članak 13. EKLJP-a ne može se smatrati apsolutnom, s obzirom na to da kontekst navodne povrede ili kategorija navodnih povreda mogu opravdati ograničenje mogućih pravnih sredstava (vidjeti u tom pogledu presudu ESLJP-a od 26. listopada 2000., Kudła protiv Poljske, CE:ECHR:2000:1026JUD003021096, t. 151.). Osim toga, iz sudske prakse Europskog suda za ljudska prava proizlazi da je članak 6. stavak 1. EKLJP-a *lex specialis* u odnosu na članak 13. EKLJP-a (vidjeti u tom smislu presudu ESLJP-a od 9. ožujka 2006., Menecheva protiv Rusije, CE:ECHR:2006:0309JUD005926100, t. 105.), tako da se potonjim člankom ne može dovesti u pitanje mogućnost država da opravdaju legitimna ograničenja prava zajamčenog tim člankom 6. stavkom 1., kao što su ona navedena u sudskoj praksi tog suda navedenoj u točki 78. ove presude.

81 Stoga Opći sud nije počinio pogrešku koja se tiče prava time što je u biti smatrao da ni članak 24. stavak 1. drugi podstavak zadnja rečenica UEU-a ni članak 275. UFEU-a, u vezi s člankom 47. Povelje, člankom 6. stavkom 1. i člankom 13. EKLJP-a kao i člankom 2., člankom 3. stavkom 5. i člancima 6., 19., 21. i 23. UEU-a, ni pozivanje na povrede temeljnih prava ne opravdavaju sami po sebi da se proglasi nadležnim za odlučivanje o tužbi koju su podnijele osobe KS i KD.

82 U tom kontekstu valja također odbiti argumentaciju, koju je osobito iznijela Komisija, prema kojoj se Opći sud trebao proglasiti nadležnim tumačenjem članka 24. stavka 1. UEU-a i članka 275. drugog stavka UFEU-a s obzirom na članak 6. stavak 2. prvu rečenicu UEU-a. U tom pogledu dovoljno je utvrditi da se, u svakom slučaju, u skladu s člankom 2. prvom rečenicom Protokola (br. 8) koji se odnosi na članak 6. stavak 2. [UEU-a] o pristupanju Unije Europskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, „Sporazumom [o tom pristupanju] osigurava da pristupanje Unije ne utječe na nadležnosti Unije ili ovlasti njezinih institucija”. Stoga se članak 6. stavak 2. ne može tumačiti na način da ima za učinak proširenje nadležnosti Suda Europske unije u području ZVSP-a.

83 Isto tako, s obzirom na sudsku praksu navedenu u točki 71. ove presude, valja također odbiti Komisijine argumente prema kojima bi, s jedne strane, načelo jednakog postupanja bilo povrijeđeno ako bi osobe KS i KD bile isključene iz sustava sudske zaštite Unije i da je, s druge strane, Opći sud trebao ispitati na temelju kojih bi drugih razloga osobe KS i KD mogle ostvariti djelotvornu sudsku zaštitu.

84 Slijedom toga, suprotno onomu što u biti tvrdi Komisija, ne može se smatrati ni da je Opći sud trebao uzeti u obzir činjenicu da se nacionalni sud presudom High Court of Justice proglasio nenadležnim.

85 Kao drugo, žalitelji ističu da je Opći sud u točkama 37. do 39. pobijanog rješenja pogrešno primijenio presudu od 6. listopada 2020., Bank Refah Kargaran/Vijeće (C-134/19 P, EU:C:2020:793). U tom pogledu valja podsjetiti da je točno da se u toj presudi Sud proglasio nadležnim za odlučivanje o tužbi za naknadu štete u dijelu u kojem se njome traži naknada štete koja je navodno pretrpljena zbog mjera ograničavanja predviđenih odlukama ZVSP.

86 S obzirom na navedeno, za razliku od situacije o kojoj je riječ u predmetu u kojem je donesena navedena presuda, tužba koju su podnijele osobe KS i KD ne odnosi se na pojedinačne mjere ograničavanja. Sud je pojasnio da kad je riječ o aktima donesenima na temelju odredbi koje se

odnose na ZVSP, njihov pojedinačni utjecaj daje mogućnost pristupa sudovima Unije u skladu s člankom 275. drugim stavkom UFEU-a (presuda od 28. ožujka 2017., Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, t. 103. i navedena sudska praksa i današnja presuda Neves 77 Solutions, C-351/22, t. 37.).

87 U tim okolnostima, Općem sudu ne može se prigovoriti da je u točkama 37. do 39. pobijanog rješenja smatrao da se ta tužba odnosi na bitno različitu situaciju od one o kojoj je riječ u predmetu u kojem je donesena presuda od 6. listopada 2020., Bank Refah Kargaran/Vijeće (C-134/19 P, EU:C:2020:793) i da se pitanje nadležnosti suda Unije u pogledu ZVSP-a općenito nije razmatralo u navedenoj presudi.

88 Taj zaključak nije doveden u pitanje argumentacijom žaliteljâ prema kojoj se Opći sud trebao proglasiti nadležnim za odlučivanje o tužbi koju su na temelju navedene presude podnijele osobe KS i KD jer je Sud Europske unije nadležan za odlučivanje o svim tužbama zbog izvanugovorne odgovornosti na temelju članaka 268. i 340. UFEU-a, uključujući u području ZVSP-a, s obzirom na to da se člankom 24. UEU-a i člankom 275. UFEU-a ne predviđa odstupanje od te opće nadležnosti.

89 Valja također podsjetiti na to da je točno da u skladu s člankom 340. drugim stavkom UFEU-a, „[u] pogledu izvanugovorne odgovornosti Unija, u skladu s općim načelima koja su zajednička pravima država članica, Unija dužna naknaditi svaku štetu koju njezine institucije ili službenici prouzroče pri obavljanju svojih dužnosti”. Osim toga, u skladu s člankom 268. UFEU-a „Sud Europske unije nadležan je u sporovima koji se odnose na naknadu štete predviđenu drugim i trećim stavkom članka 340. [UFEU-a]”.

90 Nadalje, ustaljena je sudska praksa da je Sud Europske unije jedini nadležan za odlučivanje u sporovima o izvanugovornoj odgovornosti Unije, isključujući nacionalne sudove (vidjeti u tom smislu presude od 13. veljače 1979., Granaria, 101/78, EU:C:1979:38, t. 16. i od 15. srpnja 2021., OH (Imunitet od sudskih postupaka), C-758/19, EU:C:2021:603, t. 22.).

91 S obzirom na navedeno, važno je pojasniti da ni isključiva narav te nadležnosti ni autonomija tužbe zbog izvanugovorne odgovornosti Unije ne mogu imati za učinak proširenje granica nadležnosti koja je toj instituciji dodijeljena Ugovorima. Članak 24. stavak 1. drugi podstavak zadnja rečenica UEU-a i članak 275. UFEU-a određuju takve granice nadležnosti te se, kad je riječ o pravnim sredstvima u području ZVSP-a, moraju smatrati kao *lex specialis* u odnosu na članke 268. i 340. UFEU-a. Stoga se ne može prihvatiti da se članak 24. stavak 1. drugi podstavak zadnja rečenica UEU-a i članak 275. UFEU-a ne odnose na tužbe zbog izvanugovorne odgovornosti Unije.

92 To utvrđenje potvrđuje sudska praksa Suda prema kojoj članak 24. stavak 1. drugi podstavak zadnja rečenica UEU-a ne upućuje na članak 275. drugi stavak UFEU-a radi određivanja vrste postupka u okviru kojeg Sud može nadzirati zakonitost određenih odluka, nego radi određivanja vrste odluka čiju zakonitost Sud može nadzirati u okviru bilo kojeg postupka čiji je predmet takav nadzor zakonitosti (presuda od 28. ožujka 2017., Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, t. 70.).

93 Kao treće, valja odbiti argument žaliteljâ prema kojem je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava time što se oslonio na sudsku praksu koja proizlazi iz točaka 69. i 78. presude od 25. ožujka 2021., Carvalho i dr./Parlament i Vijeće (C-565/19 P, EU:C:2021:252), kako bi u

točki 41. pobijanog rješenja presudio da tumačenje odredbi Ugovorâ koje se odnose na nadležnost suda Unije s obzirom na temeljno pravo na djelotvornu sudsku zaštitu ne može dovesti do zanemarivanja uvjeta izričito predviđenih UFEU-om.

94 Naime, iako se ta sudska praksa odnosi na pretpostavke dopuštenosti tužbe za poništenje na temelju članka 263. stavka 4. UFEU-a, valja utvrditi, kao što je to učinila nezavisna odvjetnica u točki 99. svojeg mišljenja, da je Opći sud mogao s pravom primijeniti navedenu sudsku praksu u okviru ocjene svoje nadležnosti za odlučivanje o tužbi koju su podnijele osobe KS i KD jer ista sudska praksa odražava načelo tumačenja koje se primjenjuje na sve pravne lijekove predviđene Ugovorima.

95 Kao četvrto i posljednje, iz prethodno navedenog, osobito iz točke 71. ove presude, proizlazi da valja odbiti argumentaciju kojom osobe KS i KD u svojem odgovoru na tužbu u predmetu C-44/22 P u biti tvrde da članak 298. stavak 1. UFEU-a i članak 41. Povelje potvrđuju pretpostavku prema kojoj se Opći sud trebao proglasiti nadležnim za odlučivanje o njihovoj tužbi.

96 Stoga valja odbiti prvi prigovor prvog dijela, drugi i treći prigovor drugog dijela i treći dio jedinog žalbenog razloga u predmetu C-29/22 P, kao i prvi i drugi dio prvog žalbenog razloga, drugi dio drugog žalbenog razloga, treći žalbeni razlog i drugi dio četvrtog žalbenog razloga u predmetu C-44/22 P.

Drugi prigovor prvog dijela i prvi prigovor drugog dijela jedinog žalbenog razloga u predmetu C-29/22 P kao i treći dio prvog žalbenog razloga i prvi dio drugog žalbenog razloga u predmetu C-44/22 P

Argumentacija stranaka

97 Žalitelji u biti tvrde da je Opći sud u točkama 34. do 36. pobijanog rješenja usko i selektivno tumačio sudsku praksu koja proizlazi iz presuda od 12. studenoga 2015., Elitaliana/Eulex Kosovo (C-439/13 P, EU:C:2015:753), od 19. srpnja 2016., H/Vijeće i dr. (C-455/14 P, EU:C:2016:569) i od 25. lipnja 2020., SATCEN/KF (C-14/19 P, EU:C:2020:492) time što je ograničio svoju nadležnost na slučajeve obuhvaćene tom sudskom praksom, odnosno, među ostalim, upravljanje osobljem misije zajedničke sigurnosne i obrambene politike (ZSOP) kao i dodjelu ugovora o javnoj nabavi koji uključuje troškove koji terete proračun Unije. Komisija navodi da je, postupajući na taj način, Opći sud ograničio svoju analizu te sudske prakse na jednostavnu usporedbu činjenica s onima koje karakteriziraju ovaj slučaj, te da je navedena sudska praksa primjenjiva u ovom predmetu, obzirom na to da ZVSP ne predstavlja kontekst u kojem su se dogodile navodne povrede prava osoba KS i KD, kako su ona zaštićena Poveljom i EKLJP-om.

98 Osim toga, osobe KS i KD ističu da je Opći sud u točki 39. pobijanog rješenja počinio pogrešku koja se tiče prava time što je smatrao da se svaka mjera koju su donijele institucije Unije na temelju članka 24. stavka 1. UEU-a odnosi na „određivanje i provedbu ZVSP-a” i da stoga nije u nadležnosti Suda Europske unije. Naime, izrazi „određivanje” i „provedba” ne nalaze se u posljednjoj rečenici članka 24. stavka 1. drugog podstavka UEU-a, koji se odnosi na nadležnost Suda Europske unije, nego u drugoj rečenici te odredbe. Stoga je Opći sud zanemario smisao navedene odredbe i namjeru njezinih autora. Osim toga, Opći sud je pretpostavio da su akti i propusti o kojima je riječ u ovom slučaju isključivo političke naravi samo zato što su doneseni na

temelju nadležnosti Unije u području ZVSP-a te je iz toga zaključio da su obuhvaćeni istom odredbom. Osobe KS i KD na raspravi su dodale da pitanje nadležnosti Suda Europske unije treba ispitati od slučaja do slučaja.

99 Osim toga, Komisija smatra da točke 23., 28. i 39. pobijanog rješenja sadržavaju pogreške koje se tiču prava jer je Opći sud smatrao, a da nije pružio dodatna objašnjenja, da tužba koju su podnijele osobe KS i KD proizlazi iz akata ili propusta koji se odnose na politička ili strateška pitanja povezana s misijom Eulex Kosovo i stoga se odnose na određivanje i provedbu ZVSP-a, umjesto da je tu tužbu kvalificirao kao tužbu za naknadu štete koja se odnosi na navodne povrede „temeljnih ljudskih prava”. Naime, Opći sud nije pravno ispitao ni kvalificirao prirodu navodnih povreda prava Unije ni tih akata i propusta.

100 Štoviše, prema mišljenju Komisije, Opći sud nije precizirao uvjete koje treba ispuniti kako bi se akti ili propusti mogli kvalificirati kao „strateški” ili „politički” niti je pojasnio koje su posljedice takve kvalifikacije za tumačenje isključenja nadležnosti Suda Europske unije u području ZVSP-a predviđenog člankom 24. stavkom 1. drugim podstavkom UEU-a i člankom 275. stavkom 1. UFEU-a. Neophodno je definirati područje primjene tog isključenja, koje se ne može ograničiti ni na formalistički kriterij prema kojem predmetna mjera ulazi u područje ZVSP-a, kao što to proizlazi iz točaka 42. i 43. presude od 19. srpnja 2016., H/Vijeće i dr. (C-455/14 P, EU:C:2016:569), ni na pretpostavku „strateške” ili „političke” prirode tih akata ili propusta. Ograničavajući se u tom pogledu na upućivanje na argumente koje su u prilog svojoj tužbi iznijele osobe KS i KD, Opći sud navodno se koristio kružnim rezoniranjem. Prema Komisijinu mišljenju, ta se tužba, iako se nalazi u kontekstu ZVSP-a, odnosi na navodne povrede ljudskih prava u okviru provedbe misije Eulex Kosovo, tako da se odnosi na njezino administrativno funkcioniranje. Suprotno onomu što je osobito slučaj s uspostavom misije ili utvrđivanjem njezinih ciljeva i zadaća, obveze u području temeljnih prava nisu obuhvaćene ni ZVSP-om ni političkim ili strateškim pitanjima i odlukama.

101 Komisija je na raspravi dodala da je, kako bi se utvrdila nadležnost Suda Europske unije za ispitivanje navodnih povreda temeljnih prava, potrebno dokazati postojanje izravne uzročne veze između navodne povrede temeljnih prava i svakog od akata i svakog od predmetnih propusta. U ovom se slučaju takva veza može uspostaviti bez poteškoća s obzirom na povrede ljudskih prava o kojima je riječ koje je utvrdila Komisija za razmatranje.

102 Kraljevina Belgija, Veliko Vojvodstvo Luksemburg, Kraljevina Nizozemska, Republika Austrija i Kraljevina Švedska na raspravi su u biti tvrdile da pitanje jesu li predmetni akti i propusti političke ili strateške prirode nema nikakvu ulogu u okviru ispitivanja nadležnosti Suda Europske unije u području ZVSP-a jer se ti akti i propusti odnose na povrede temeljnih prava. Naime, u takvom slučaju nije primjenjivo isključenje nadležnosti te institucije predviđeno člankom 24. stavkom 1. drugim podstavkom posljednjom rečenicom UEU-a i člankom 275. prvim stavkom UFEU-a.

103 Osim toga, Rumunjska je navela da se temeljna prava moraju poštovati u svim područjima prava Unije, uključujući u području ZVSP-a. Međutim, budući je *actio popularis* isključena, dotična bi osoba trebala posebno pokrenuti postupak osporavanja u vezi s pravom priznatim u nacionalnom pravu i dokazati da je izravno pretrpjela učinke sporne mjere, kako bi se utvrdila nadležnost Suda Europske unije, kao što to proizlazi iz presude ESLJP-a od 7. svibnja 2021., Xero Flor w Polsce sp. z o. protiv Poljske (CE:ECHR:2021:0507JUD000490718, t. 187.), koja se odnosi na članak 6. stavak 1. EKLJP-a.

104 Nadalje, prema mišljenju Republike Finske, isključenjem nadležnosti Suda Europske unije u području ZVSP-a nastoji se očuvati institucionalna ravnoteža. Iz toga slijedi da su samo mjere koje se odnose na utvrđivanje te politike, a osobito ZSOP, obuhvaćene tim isključenjem, dok je ta institucija nadležna za nadzor akata i propusta počinjenih u okviru praktične provedbe navedenih politika, poput onih o kojima je riječ u ovom slučaju.

105 Vijeće i ESVD uzvraćaju da, suprotno onomu što je bio slučaj u predmetima u kojima su donesene presude od 12. studenoga 2015., Elitaliana/Eulex Kosovo (C-439/13 P, EU:C:2015:753), od 19. srpnja 2016., H/Vijeće i dr. (C-455/14 P, EU:C:2016:569), i od 25. lipnja 2020., SATCEN/KF (C-14/19 P, EU:C:2020:492), akti i propusti na koje se odnosi tužba koju su podnijele osobe KS i KD nisu povezani sa samim kadrovskim upravljanjem, radnim sporovima ili provedbom akta koji se, iako ga je u operativne svrhe donijelo tijelo iz područja ZVSP-a, temelji na UFEU-u. Ti akti i propusti ulaze u politička ili strateška pitanja u području te politike, osobito u dijelu u kojem se odnose na mandat dodijeljen misiji Eulex Kosovo i na sredstva koja su toj misiji stavljena na raspolaganje radi izvršenja tog mandata. Iz toga proizlazi da Sud Europske unije na temelju članka 24. stavka 1. drugog podstavka posljednje rečenice UEU-a i članka 275. UFEU-a nije nadležan za odlučivanje o toj tužbi.

106 Naime, prema mišljenju Vijeća, iz točaka 57. do 61. mišljenja nezavisnog odvjetnika M. Bobeka u predmetu SATCEN/KF (C-14/19 P, EU:C:2020:220) proizlazi da Sud Europske unije nije nadležan u području ZVSP-a na temelju tih odredbi kada se, s jedne strane, akt Unije formalno temelji na odredbama koje se odnose na tu politiku i, s druge strane, sadržajno odgovara mjeri koja je obuhvaćena navedenom politikom. Stoga se nadležnost potonje institucije ne proteže na mjere koje ulaze u samu bit ZVSP-a, a osobito ZSOP-a, kako u pogledu zakonitosti mjera obuhvaćenih određivanjem i provedbom tih politika tako i što se tiče nastanka izvanugovorne odgovornosti Unije koja proizlazi iz djelovanja ili nedjelovanja u tom području.

107 Osim toga, Vijeće ističe da, kako bi se očuvao koristan učinak članka 24. stavka 1. drugog podstavka posljednje rečenice UEU-a i članka 275. UFEU-a, valja pronaći prikladan kriterij za razgraničenje nadležnosti Suda Europske unije u području ZVSP-a. Taj bi kriterij mogao biti povezan s primjenom općih načela pravnog poretka Unije, kao što je načelo dobre uprave, i trebao bi omogućiti da se zadrži jasna razlika između akata koji uključuju političke diskrecijske odluke, bilo da su predviđeni u odlukama ZVSP ili aktima donesenima na temelju ZVSP-a, i upravnih akata kojima se provode konkretna djelovanja. Naime, omogućavanje sudskog nadzora razine i raspodjele kapaciteta misije Eulex Kosovo znači da djelovanje Unije u području ZSOP-a podrazumijeva obvezu postizanja rezultata svaki put kad Unija odluči intervenirati kako bi osigurala poštovanje načela navedenih u članku 21. stavku 1. UEU-a, što nije predviđeno Ugovorima i nespojivo je s izvršavanjem nadležnosti koja podrazumijeva složene političke odluke koje osobito ovise o djelovanjima vanjskih aktera koji ne podliježu pravilima Unije.

108 Vijeće je na raspravi dodalo da treba od slučaja do slučaja analizirati nadležnost Suda Europske unije u području ZVSP-a, s obzirom na to da je potonja institucija nadležna samo za tumačenje ili ispitivanje zakonitosti konkretnih akata za provedbu te politike, a ne akata opće primjene. U ovom slučaju Sud Europske unije mogao bi biti nadležan za ispitivanje je li misija Eulex Kosovo povrijedila temeljna prava osoba KS i KD u okviru istraga koje provodi ta misija, dok su opoziv izvršnog mandata navedene misije Odlukom 2018/856 i pitanje jesu li mu dodijeljena dostatna sredstva politička ili strateška pitanja.

109 Osim toga, prema ESVD-ovu mišljenju, akti i propusti na koje se odnosi tužba koju su podnijele osobe KS i KD su operativno djelovanje misije Eulex Kosovo odnosno politička ili strateška pitanja. Činjenica da ta misija provodi istragu ili se suzdržava od toga da to učini predstavlja mjeru koja ulazi isključivo u područje ZVSP-a. Radnje koje poduzima takva misija mogle bi biti predmet sudskog nadzora samo ako bi, u okviru izvršenja njezina mandata, bile počinjene očite pogreške ili ako bi ona djelovala proizvoljno. To nije slučaj u ovom predmetu.

110 ESVD je na raspravi dodao da su utvrđivanje strateških smjernica, u smislu članka 26. UEU-a, odluka o operativnim djelovanjima na temelju članka 28. UEU-a, stajališta Unije o posebnim pitanjima zemljopisne naravi, na temelju članka 29. UEU-a, i odluka o imenovanju posebnog predstavnika, u skladu s člankom 33. UEU-a, u srži ZVSP-a i stoga ne mogu biti predmet sudskog nadzora. Osim toga, članak 43. UEU-a predviđa popis višestrukih zadaća koje trebaju obavljati misije ZSOP-a. Taj popis prikazuje vrstu odluka koje ne podliježu sudskom nadzoru Suda Europske unije, s obzirom na to da Vijeće odlučuje, među ostalim, provoditi humanitarne i spasilačke misije kao i savjetodavne misije te misije pomoći u vojnim pitanjima. Nasuprot tomu, izvršne odluke koje su donesene na temelju akata Vijeća, poput onih koje su povezane sa zapošljavanjem osoblja, osobito od strane Komisije ili same dotične misije, u smislu članka 15.a Zajedničke akcije 2008/124, kako je izmijenjena Odlukom 2014/349, mogu biti predmet takvog sudskog nadzora.

111 Francuska Republika je na raspravi istaknula da je Europski sud za ljudska prava u presudi od 14. prosinca 2006. (Markovic i drugi protiv Italije, CE:ECHR:2006:1214JUD000139803) priznao da određeni akti vanjske politike nisu u nadležnosti suda. Stoga valja razlikovati, s jedne strane, akte čistog administrativnog upravljanja koji nisu neodvojivo povezani sa ZVSP-om i koji nemaju političku konotaciju i, s druge strane, akte koji imaju za cilj pridonijeti vođenju, utvrđivanju ili provedbi ZVSP-a. U ovom slučaju akti i propusti obuhvaćeni tužbom koju su podnijele osobe KS i KD ulaze u potonju kategoriju akata i nisu odvojivi od te politike, s obzirom na to da je ona u središtu ovih predmeta, tako da su samo nacionalni sudovi nadležni za ispitivanje tih akata i propusta. Konkretno, odluka o pokretanju istrage izravno je obuhvaćena vođenjem misije Eulex Kosovo. Stoga nije riječ o djelovanju ili odluci o upravljanju. Štoviše, kriterij izravne veze koji predlaže Komisija nije relevantan jer je materijalni sadržaj osporavanog akta odlučujući za ocjenu nadležnosti Suda Europske unije, a ne istaknuti žalbeni razlozi.

112 Češka Republika je na raspravi istaknula da posebnu narav ZVSP-a treba zaštititi i da ta politika podliježe posebnim pravilima i postupcima, uključujući u odnosu na nadležnost Suda Europske unije. Međutim, trebalo bi biti moguće pronaći ravnotežu između, s jedne strane, potrebe zaštite tih posebnih pravila i postupaka i, s druge strane, jamčenja djelotvorne sudske zaštite temeljnih prava.

Ocjena Suda

113 Drugim prigovorom prvog dijela i prvim prigovorom drugog dijela jedinog žalbenog razloga u predmetu C-29/22 P, kao i trećim dijelom prvog žalbenog razloga i prvim dijelom drugog žalbenog razloga u predmetu C-44/22 P, žalitelji Općem sudu u biti prigovaraju, s jedne strane, da je počinio pogrešku koja se tiče prava u točkama 34. do 36. pobijanog rješenja jer je presudio da sudska praksa Suda koja proizlazi iz presuda od 12. studenoga 2015., Elitaliana/Eulex Kosovo (C-439/13 P, EU:C:2015:753), od 19. srpnja 2016., H/Vijeće i dr. (C-455/14 P, EU:C:2016:569), kao i od 25. lipnja 2020., SATCEN/KF (C-14/19 P, EU:C:2020:492), nije primjenjiva u ovom slučaju i, s druge strane, proglasio se nenadležnim jer je tužba koju su podnijele osobe KS i KD proizlazila iz akata i propusta koji spadaju u politička ili strateška pitanja povezana s misijom

Eulex Kosovo i koji se odnose na utvrđivanje i provedbu ZVSP-a. U tom pogledu, osobe KS i KD smatraju da točka 39. tog rješenja sadržava pogrešku koja se tiče prava, dok Komisija osporava točke 23., 28. i 39. navedenog rješenja.

114 Uvodno valja pojasniti da se u toj točki 23. Opći sud ograničio na iznošenje argumenata koje su istaknule osobe KS i KD u okviru svoje tužbe. Budući da se Komisija ne poziva na iskrivljavanje tih argumenata, najprije valja odbiti prvi dio njezina drugog žalbenog razloga u dijelu u kojem se odnosi na navedenu točku 23., s obzirom na to da se on temelji na pogrešnom tumačenju pobijanog rješenja.

115 Osim toga, valja podsjetiti da iz sudske prakse navedene u točki 63. ove presude proizlazi da u okviru ispitivanja nadležnosti Suda Europske unije za odlučivanje o tužbi čiji su predmet akti ili propusti obuhvaćeni ZVSP-om valja provjeriti, kao prvo, ulazi li predmetna situacija u jedan od slučajeva predviđenih u članku 24. stavku 1. drugom podstavku posljednjoj rečenici UEU-a i članku 275. drugom stavku UFEU-a, u kojima je ta nadležnost izričito priznata.

116 Ako to nije slučaj, valja, kao drugo, ocijeniti, kao što to u biti proizlazi iz sudske prakse Suda iz točke 49. presude od 12. studenoga 2015., Elitaliana/Eulex Kosovo (C-439/13 P, EU:C:2015:753), točke 55. presude od 19. srpnja 2016., H/Vijeće i dr. (C-455/14 P, EU:C:2016:569) kao i točke 66. presude od 25. lipnja 2020., SATCEN/KF (C-14/19 P, EU:C:2020:492), može li se nadležnost Suda Europske unije temeljiti na okolnosti da predmetni akti i propusti nisu izravno povezani s političkim ili strateškim odlukama institucija, tijela, ureda i agencija Unije u okviru ZVSP-a, a osobito ZSOP-a.

117 Stoga, ako akti i propusti o kojima je riječ nisu izravno povezani s tim političkim ili strateškim odlukama, Sud Europske unije nadležan je ocijeniti zakonitost tih akata ili propusta ili ih tumačiti. S druge strane, ako su navedeni akti ili propusti izravno povezani s navedenim političkim ili strateškim odlukama, ta se institucija mora proglasiti nenadležnom.

118 Iz toga slijedi da, na temelju članka 24. stavka 1. drugog podstavka posljednje rečenice UEU-a i članka 275. prvog stavka UFEU-a, Sud Europske unije nije nadležan ocjenjivati zakonitost ili tumačiti akte ili propuste koji su izravno povezani s vođenjem, utvrđivanjem i provedbom ZVSP-a, a osobito ZSOP-a, odnosno, osobito, utvrđivanjem strateških interesa Unije kao i definiranjem aktivnosti koje Unija treba poduzeti i stajališta koja Unija treba zauzeti kao i općih smjernica ZVSP-a u smislu članaka 24. do 26., 28., 29., 37., 38., 42. i 43. UEU-a.

119 Kao što to proizlazi iz točaka 62., 68. do 73., 77. do 80. i 91. ove presude, to je razmatranje, kao prvo, u skladu s tekstom tih odredaba, koje načelno isključuju nadležnost Suda Europske unije u području ZVSP-a, kao drugo, potkrijepljeno je kontekstom u kojem se nalaze, s obzirom na to da omogućuje očuvanje korisnog učinka navedenih odredbi a da se pritom neopravdano ne povrijedi pravo na djelotvoran pravni lijek i, kao treće, odgovara cilju koji se nastoji postići tim odredbama.

120 S obzirom na navedeno, valja provjeriti, s jedne strane, je li Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava u točkama 28., 33. do 36. i 39. pobijanog rješenja jer je, radi otklanjanja svoje nadležnosti na temelju članka 24. stavka 1. drugog podstavka posljednje rečenice UEU-a i članka 275. prvog stavka UFEU-a, primijenio kriterij koji se sastoji od provjere jesu li akti i propusti obuhvaćeni tužbom koju su podnijele osobe KS i KD obuhvaćeni „političkim ili strateškim pitanjima povezanima s [misijom Eulex Kosovo]” koja se odnose na „utvrđivanje i provedbu ZVSP-a” i, s druge strane, je li primjena tog kriterija u ovom slučaju zahvaćena pogreškom.

121 U tom pogledu valja provesti konkretnu analizu svakog od akata i propusta koji ulaze u područje ZVSP-a, a osobito ZSOP-a, na koje se odnosi predmetna tužba, vodeći računa o činjenici da cilj pravne sigurnosti zahtijeva da sud Unije nije obvezan ispitati meritum predmeta kako bi utvrdio svoju nadležnost (vidjeti po analogiji presude od 3. srpnja 1997., Benincasa, C-269/95, EU:C:1997:337, t. 27. i od 8. veljače 2024., Inkreal, C-566/22, EU:C:2024:123, t. 27.).

122 Kao prvo, u ovom je slučaju Opći sud u točkama 28., 33. do 36. i 39. pobijanog rješenja utvrdio da tužba koju su podnijele osobe KS i KD ne potpada pod slučajeve u kojima članak 24. stavak 1. drugi podstavak zadnja rečenica UEU-a i članak 275. drugi stavak UFEU-a izričito predviđaju da je Sud Europske unije nadležan u području ZVSP-a, što se ne osporava u okviru ovih žalbi.

123 Kao drugo, Opći sud je u biti smatrao da su akti i propusti na koje se ta tužba odnosi izravno povezani s tom politikom, s obzirom na njihovu političku i stratešku narav kao i njihovu vezu s utvrđivanjem i provedbom ZVSP-a.

124 U tim okolnostima valja ocijeniti je li Opći sud u točkama 28. i 39. pobijanog rješenja počinio pogrešku koja se tiče prava time što se proglasio nenadležnim za odlučivanje o tužbi koju su podnijele osobe KS i KD zbog toga što su se svaki od akata i svaki propust na koji se odnosi ta tužba i koji su navedeni u točki 20. ove presude izravno odnosili na utvrđivanje i provedbu političkih ili strateških odluka ZVSP-a.

125 Kao prvo, u prilog svojoj tužbi osobe KS i KD pozvale su se na povredu članaka 2. i 3. EKLJP-a kao i članaka 2. i 4. Povelje koju je počinila misija Eulex Kosovo jer nije provela odgovarajuće istrage zbog nedostatka potrebnih sredstava i odgovarajućeg osoblja te misije za izvršavanje njezina izvršnog mandata.

126 Kad je riječ o navodnom nedostatku potrebnih sredstava, valja istaknuti da su sredstva stavljena na raspolaganje misiji ZVSP-a, a osobito misiji ZSOP-a, na temelju članka 28. stavka 1. prvog podstavka UEU-a, izravno povezana s političkim ili strateškim odlukama u okviru ZVSP-a, kao što je to u biti smatrao Opći sud.

127 Suprotno tomu, što se tiče navodnog nedostatka odgovarajućeg osoblja misije Eulex Kosovo, njezina sposobnost da zaposli osoblje, koja proizlazi iz teksta članka 15.a Zajedničke akcije 2008/124, kako je izmijenjena Odlukom 2014/349, predstavlja akt tekućeg upravljanja u okviru provedbe mandata navedene misije. Stoga je na potonjoj da u okviru sredstava koja su joj stavljena na raspolaganje osigura da osoblje koje zapošljava bude odgovarajuće.

128 Međutim, odluke koje je misija Eulex Kosovo donijela u pogledu odabira osoblja koje ta misija zapošljava, za razliku od tvrdnji o nedostatku potrebnih sredstava, nisu izravno povezane s političkim ili strateškim odlukama te misije u okviru ZVSP-a. Iz toga slijedi da je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava time što je smatrao da navodni nedostatak odgovarajućeg osoblja proizlazi iz političkih ili strateških pitanja koja se odnose na određivanje i provedbu ZVSP-a.

129 Kao drugo, u prilog svojoj tužbi osobe KS i KD navele su povredu članka 6. stavka 1. i članka 13. EKLJP-a, kao i članka 47. Povelje, zbog toga što ne postoje odredbe kojima se predviđa besplatna pravna pomoć u okviru postupaka koji se vode pred Komisijom za razmatranje i pravni lijek protiv utvrđenih povreda, a koji bi toj komisiji omogućio da provede svoje odluke.

130 Što se tiče nepostojanja odredbi kojima se predviđa besplatna pravna pomoć u okviru postupaka koji se vode pred Komisijom za razmatranje, valja utvrditi da se taj dio tužbe koju su podnijele osobe KS i KD odnosi na postupovna pravila te komisije, koja je, kao što to proizlazi iz točke 6. ove presude, zadužena za ispitivanje pritužbi podnesenih zbog povreda ljudskih prava koje je počinila misija Eulex Kosovo. Ta isključivo postupovna pravila nisu izravno povezana s političkim ili strateškim odlukama u okviru ZVSP-a. Stoga točke 28. i 39. pobijanog rješenja sadržavaju pogreške koje se tiču prava u dijelu u kojem se odnose na nepostojanje takvih postupovnih odredbi.

131 Isto tako, što se tiče nepostojanja izvršnih ovlasti dodijeljenih Komisiji za razmatranje ili pravnih lijekova za povrede koje je utvrdila ta komisija, valja istaknuti da je, u skladu s člancima 1. i 2. Zajedničke akcije 2008/124, misija Eulex Kosovo osnovana kako bi pomogla institucijama Kosova, pravosudnim tijelima i tijelima za provedbu zakona u napredovanju prema održivosti i odgovornosti te u daljnjem razvoju i jačanju neovisnog multietničkog pravosudnog sustava i multietničke policije i carinske službe, osiguravajući da te ustanove budu slobodne od političkog utjecaja i poštuju međunarodno priznate standarde i najbolje europske prakse. Stoga odluka o tome hoće li se na akte i propuste te misije primijeniti nadzorni mehanizam koji odgovara tim normama nije izravno povezana s političkim ili strateškim odlukama povezanima s navedenom misijom, nego samo s aspektom njezina administrativnog upravljanja. Stoga je Opći sud u točkama 28. i 39. pobijanog rješenja počinio pogrešku koja se tiče prava time što je smatrao da se taj dio tužbe koju su podnijele osobe KS i KD izravno odnosi na takve odluke.

132 Kao treće, osobe KS i KD u prilog svojoj tužbi su se pozvale se na nedonošenje korektivnih mjera koje omogućuju ispravljanje povreda temeljnih prava koje je utvrdila Komisija za razmatranje. Osim toga, istaknule su pogrešnu uporabu odnosno zlouporabu, s jedne strane, zbog tvrdnji Vijeća i ESVD-a prema kojima je misija Eulex Kosovo učinila sve što je bilo u njezinoj moći kako bi istražila predmetne zločine i da Komisija za razmatranje nije namijenjena tomu da bude pravosudno tijelo i, s druge strane, zbog toga što predmet osobe KD koji se odnosi na ratni zločin ta misija ili specijalizirani ured tužiteljstva za istragu i kazneni progon nisu pravilno pravno ispitali pred Posebnim sudom za ratne zločine na Kosovu.

133 U tom pogledu valja istaknuti da se nepostojanje tih korektivnih mjera i pravilnog pravnog ispitivanja tog predmeta odnosi na nedonošenje pojedinačnih mjera u vezi s posebnim situacijama osoba KS i KD koje nije izravno povezano s političkim ili strateškim odlukama donesenima u okviru ZVSP-a. Isto vrijedi i za tvrdnju Vijeća i ESVD-a prema kojoj je ta misija učinila sve što je u njezinoj moći da istraži kaznena djela o kojima je riječ.

134 Što se tiče tvrdnje prema kojoj Komisija za razmatranje nije namijenjena tomu da bude pravosudno tijelo, valja utvrditi da je riječ o aktu koji nije obvezujući.

135 U tim okolnostima, akti i propusti navedeni u točki 132. ove presude ne mogu se izravno povezati s političkim ili strateškim odlukama u okviru ZVSP-a, tako da su točke 28. i 39. zahvaćene pogreškom koja se tiče prava u dijelu u kojem je Opći sud smatrao da su ti akti i propusti dio političkih ili strateških pitanja u vezi s utvrđivanjem i provedbom te politike.

136 Kao četvrto, odluka o opozivu izvršnog mandata misije ZVSP-a, a osobito misije ZSOP-a, izravno je povezana s takvim odlukama, u smislu članka 28. stavka 1. i članka 43. stavka 2. UEU-a. Stoga Opći sud nije počinio pogrešku koja se tiče prava u dijelu u kojem se proglasio nenadležnim za odlučivanje o prigovorima koji se odnose na opoziv izvršnog mandata misije Eulex Kosovo

Odlukom 2018/856, kojom je ukinuta obveza te misije, utvrđena u članku 3. točki (d) Zajedničke akcije 2008/124, da osigura da su određeni zločini „propisno istraženi, sudski gonjeni, presuđeni i provedeni”.

137 S obzirom na prethodna razmatranja, valja prihvatiti drugi prigovor prvog dijela i prvi prigovor drugog dijela jedinog žalbenog razloga u predmetu C-29/22 P kao i treći dio prvog žalbenog razloga i prvi dio drugog žalbenog razloga u predmetu C-44/22 P te stoga ukinuti pobijano rješenje u dijelu u kojem se Opći sud u njegovim točkama 28. i 39. proglasio očito nenadležnim za odlučivanje o tužbi koju su podnijele osobe KS i KD jer se ona odnosila na politička ili strateška pitanja koja se odnose na utvrđivanje i provedbu ZVSP-a, u dijelu u kojem se ta tužba odnosila na:

– povredu članaka 2. i 3. EKLJP-a kao i članaka 2. i 4. Povelje koju je počinila misija Eulex Kosovo jer nije provela odgovarajuće istrage o nestanku i ubojstvu članova njihovih obitelji zbog nedostatka odgovarajućeg osoblja te misije za provedbu njezina izvršnog mandata, pri čemu je Komisija za razmatranje 11. studenoga 2015. utvrdila povredu u pogledu osobe KS, a 19. listopada 2016. u pogledu osobe KD.;

– povredu članka 6. stavka 1. i članka 13. EKLJP-a kao i članka 47. Povelje zbog nepostojanja odredbi kojima se predviđa besplatna pravna pomoć za tužitelje koji ispunjavaju uvjete u postupcima pred Komisijom za razmatranje te jer je ta komisija osnovana bez ovlasti za izvršavanje svojih odluka i bez mogućnosti pravnog lijeka za povrede ljudskih prava koje je počinila misija Eulex Kosovo;

– nedonošenje korektivnih mjera za potpuno ili djelomično otklanjanje povreda navedenih u prvoj i drugoj alineji, iako je voditelj misije Eulex Kosovo 29. travnja 2016. navodno obavijestio Uniju o zaključcima Komisije za razmatranje;

– pogrešnu uporabu odnosno zlouporabu izvršnih ovlasti Vijeća i ESVD-a od 12. listopada 2017., zbog toga što su tvrdili da je misija Eulex Kosovo učinila sve u svojoj moći kako bi istražila predmetne zločine čije su žrtve članovi obitelji osoba KS i KD i da Komisija za razmatranje nije namijenjena tomu da bude pravosudno tijelo, te

– pogrešnu uporabu odnosno zlouporabu izvršnih ili javnih ovlasti jer nije bilo zajamčeno da će slučaj osobe KD, koji se odnosi na ratni zločin, biti predmet pravilnog pravnog nadzora od strane misije Eulex Kosovo i/ili specijaliziranog ureda tužiteljstva za istragu i kazneni progon pred Posebnim sudom za ratne zločine na Kosovu.

138 Drugi prigovor prvog dijela i prvi prigovor drugog dijela jedinog žalbenog razloga u predmetu C-29/22 P kao i treći dio prvog žalbenog razloga i prvi dio drugog žalbenog razloga u predmetu C-44/22 P valja u preostalom dijelu odbiti.

Četvrti dio jedinog žalbenog razloga u predmetu C-29/22 P

Argumentacija stranaka

139 Četvrtim dijelom svojeg jedinog žalbenog razloga osobe KS i KD ističu, kao prvo, da je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava time što nije ispitao bitne dijelove njihove tužbe i dovoljno obrazložio svoj zaključak prema kojem je očito nenadležan za odlučivanje o toj tužbi. Naime,

nijedan element ne dokazuje da je obradio pravna načela navedena u presudi od 6. listopada 2020., Bank Refah Kargaran/Vijeće (C-134/19 P, EU:C:2020:793) ili da je uzeo u obzir Komisijin argument prema kojem je nezamislivo da pravni poredak Unije omogućuje da se djelovanje Unije tumači na način da krši njezina temeljna načela bez ikakve zaštite za pojedince koji snose teret takve povrede. Osim toga, Opći sud trebao je odgovoriti na detaljne argumente koje je Komisija iznijela u pogledu relevantnosti Povelje i EKLJP-a za odlučivanje o svojoj nadležnosti. Osim toga, Opći sud nije uzeo u obzir presudu High Court of Justicea ni posljedice koje je pobijano rješenje imalo za osobe KS i KD. Taj nedostatak u obrazloženju osobito je ozbiljan s obzirom na težinu povreda temeljnih prava koje su bile predmet navedene tužbe.

140 Kao drugo, KS i KD tvrde da je Opći sud pogrešno shvatio njihove argumente jer je u točkama 23. i 28. pobijanog rješenja uputio na „politička ili strateška pitanja”. Naime, tim argumentima oni nisu namjeravali osporiti političke ili strateške odluke Unije o uspostavi misije Eulex Kosovo, nego izvršni mandat povjeren toj misiji, osobito u pogledu provođenja istrage koja ne potpada sama po sebi pod ZVSP i koja se može provesti u drugom kontekstu.

141 Kao treće, osobe KS i KD tvrde da, suprotno onomu što proizlazi iz točke 40. tog rješenja, nisu tvrdile da je Opći sud trebao priznati svoju nadležnost za odlučivanje o njihovoj tužbi samo zato što je takvo priznanje jedino način da im se zajamči djelotvorna sudska zaštita.

142 Osobe KS i KD pridružuju se argumentaciji Komisije, dok je Vijeće i ESVD osporavaju.

Ocjena Suda

143 Budući da u okviru četvrtog dijela svojeg jedinog žalbenog razloga osobe KS i KD prigovaraju, kao prvo, Općem sudu da nije odgovorio na neke od njihovih argumenata i da je povrijedio svoju obvezu obrazlaganja, valja podsjetiti, s jedne strane, da je cilj nadzora Suda u okviru žalbe, među ostalim, provjeriti je li Opći sud u dovoljnoj mjeri odgovorio na sve argumente koje su istaknuli žalitelji i, s druge strane, da se žalbeni razlog koji se temelji na nepostojanju odgovora Općeg suda na argumente istaknute u prvostupanjskom postupku u biti odnosi na pozivanje na povredu obveze obrazlaganja. Tom obvezom se ne nalaže Općem sudu da pruži obrazloženje kojim bi se iscrpno i pojedinačno osvrnuo na sve tvrdnje koje su iznijele stranke u sporu odnosno obrazloženje Općeg suda stoga može biti implicitno pod uvjetom da se njime omogućuje zainteresiranim osobama da saznaju razloge zbog kojih Opći sud nije prihvatio njihove argumente, a Sudu da raspolaže dovoljnim elementima za izvršavanje svojeg nadzora (presuda od 28. rujna 2023., Changmao Biochemical Engineering/Komisija, C-123/21 P, EU:C:2023:708, t. 185. i 186. i navedena sudska praksa).

144 U ovom slučaju, s obzirom na to da osobe KS i KD tvrde da Opći sud nije razmotrio pravna načela navedena u presudi od 6. listopada 2020., Bank Refah Kargaran/Vijeće (C-134/19 P, EU:C:2020:793), valja utvrditi da je u točkama 37. do 39. pobijanog rješenja Opći sud jasno naveo razloge zbog kojih smatra da sudska praksa koja osobito proizlazi iz točke 39. te presude nije relevantna u ovom slučaju.

145 Osim toga, Općem sudu ne može se prigovoriti da nije uzeo u obzir Komisijin argument prema kojem je nezamislivo da pravni poredak Unije ne pruža nikakvu zaštitu pojedincima čija su temeljna prava povrijeđena. Naime, u točki 40. pobijanog rješenja Opći sud je u biti smatrao da se obrazloženje iz točaka 29. do 39. tog rješenja ne može dovesti u pitanje samom činjenicom da je priznavanje njegove nadležnosti jedini način da se osobama KS i KD zajamči djelotvorna sudska zaštita.

146 Osim toga, valja utvrditi da je Opći sud u točki 41. pobijanog rješenja odgovorio na Komisijin argument o relevantnosti Povelje i EKLJP-a u okviru ocjene nadležnosti Suda Europske unije.

147 Štoviše, u dijelu u kojem osobe KS i KD prigovaraju Općem sudu da nije uzeo u obzir presudu High Court of Justicea ni posljedice koje pobijano rješenje ima za njih, radi se o prigovorima koji su povezani s ispitivanjem Općeg suda njegove nadležnosti i koje stoga treba odbiti s obzirom na ono što proizlazi iz točaka 83. i 84. ove presude.

148 Kao drugo, u dijelu u kojem osobe KS i KD u biti tvrde da je Opći sud izvrnuo ili iskrivio njihove argumente u dijelu u kojem je u točkama 23. i 28. pobijanog rješenja uputio na „politička ili strateška pitanja”, valja podsjetiti na to da žalitelj, kada navodi iskrivljavanje vlastitih argumenata, mora, primjenom članka 256. UFEU-a, članka 58. prvog stavka Statuta Suda Europske unije i članka 168. stavka 1. točke (d) Poslovnika Suda, precizno navesti dokaze koji su prema njegovu mišljenju iskrivljeni i dokazati pogreške u analizi koje su prema njegovom mišljenju dovele do toga da je Opći sud iskrivio dokaze (presuda od 13. srpnja 2023., Komisija/CK Telecoms UK Investments, C-376/20 P, EU:C:2023:561, t. 212. i navedena sudska praksa).

149 S obzirom na ono što proizlazi iz točaka 27. i 28. tužbe u predmetu u kojem je doneseno pobijano rješenje, valja utvrditi da Opći sud u točkama 23. i 28. tog rješenja nije ni izvrnuo ni iskrivio argumentaciju osoba KS i KD.

150 Kao treće, osobe KS i KD, u biti, tvrde da je Opći sud iskrivio njihove argumente, jer bi iz točke 40. pobijane odluke trebalo biti jasno da su tvrdili da Opći sud treba priznati svoju nadležnost za odlučivanje o njihovoj tužbi iz jedinog razloga što bi im takvo priznanje jedino moglo zajamčiti učinkovitu sudsku zaštitu. U tom pogledu dovoljno je utvrditi da, s obzirom na ono što je izloženo u točki 145. ove presude, ta argumentacija proizlazi iz pogrešnog tumačenja tog rješenja. Naime, iz njegove točke 40. ne proizlazi da su osobe KS i KD iznijele taj razlog samo kako bi utvrdili tu nadležnost, nego da se utvrđenje Općeg suda o njegovoj nenadležnosti, koje proizlazi iz točaka 29. do 39. navedenog rješenja, ne može osporiti samo zato što ne postoji drugi način da im se zajamči djelotvorna sudska zaštita.

151 Stoga valja odbiti četvrti dio jedinog žalbenog razloga u predmetu C-29/22 P.

Prvi dio četvrtog žalbenog razloga u predmetu C-44/22 P

Argumentacija stranaka

152 Prvim dijelom svojeg četvrtog žalbenog razloga Komisija ističe da je Opći sud trebao utvrditi isključivu nadležnost Suda Europske unije za odlučivanje o tužbi koju su podnijele osobe KS i KD u skladu s člancima 268., 340. i 344. UFEU-a i ustaljenom sudskom praksom Suda proizašlom, među ostalim, iz točke 14. presude od 13. veljače 1979., Granaria (101/78, EU:C:1979:38) i točke 17. presude od 29. srpnja 2010., Hanssens-Ensch (C-377/09, EU:C:2010:459). Osim toga, nužno je osigurati dosljednost sustava sudske zaštite i ujednačenu primjenu akata Unije kao i osigurati jedinstvo pravnog poretka Unije te očuvati njegovu autonomiju i nadređenost prava Unije, kao što to proizlazi iz sudske prakse Suda koja proizlazi osobito iz točke 166. mišljenja 2/13 (Pristupanje Unije EKLJP-u) od 18. prosinca 2014. (EU:C:2014:2454) i točaka 66., 78. i 80. presude od 28. ožujka 2017., Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236).

153 Štoviše, kao što to proizlazi iz presude High Court of Justice, samo Sud Europske unije može pružiti djelotvoran pravni lijek kada, kao u ovom slučaju, pojedinci osporavaju zakonitost postupaka koji se navodno mogu pripisati Uniji u okviru tužbe za naknadu štete s obzirom na to da nacionalni sudovi nisu u mogućnosti pružiti sva pravna sredstava potrebna za osiguranje poštovanja članka 13. EKLJP-a u pogledu mjera u okviru ZVSP-a.

154 Osobe KS i KD pridružuju se argumentaciji Komisije, dok je Vijeće i ESVD osporavaju.

Ocjena Suda

155 Prvim dijelom svojeg četvrtog žalbenog razloga Komisija u biti prigovara Općem sudu da nije utvrdio isključivu nadležnost Suda Europske unije za odlučivanje o tužbi koju su podnijele osobe KS i KD.

156 S obzirom na to, s jedne strane, s obzirom na ono što proizlazi iz točaka 126. i 136. ove presude, Opći sud nije počinio pogrešku koja se tiče prava jer se proglasio nenadležnim za odlučivanje o toj tužbi u dijelu u kojem se ona odnosila na navodni nedostatak sredstava misije Eulex Kosovo i opoziv izvršnog mandata te misije Odlukom 2018/856. Stoga, *a fortiori*, Opći sud nije mogao utvrditi isključivu nadležnost za odlučivanje u tom pogledu.

157 S druge strane, što se tiče drugih akata i propusta obuhvaćenih navedenom tužbom, dovoljno je utvrditi da je, kao što to proizlazi iz točke 137. ove presude, Opći sud počinio pogreške koje se tiču prava time što se proglasio nenadležnim zbog toga što su se ti akti i propusti odnosili na politička ili strateška pitanja u vezi s određivanjem i provedbom ZVSP-a, i to bez potrebe da ispita je li Opći sud trebao utvrditi svoju isključivu nadležnost za odlučivanje o istoj tužbi u dijelu u kojem se odnosila na navedene akte i propuste.

158 U tim okolnostima valja odbiti prvi dio četvrtog žalbenog razloga u predmetu C-44/22 P.

Tužba pred Općim sudom

159 U skladu s člankom 61. prvim stavkom Statuta Suda Europske unije, Sud može, u slučaju ukidanja odluke Općeg suda, sam konačno odlučiti o sporu, ako stanje postupka to dopušta, ili može vratiti predmet na odlučivanje Općem sudu.

160 Osobe KS i KD zahtijevaju od Suda da donese konačnu odluku o njihovoj tužbi zbog njihove dobi i zdravstvenog stanja. Međutim, u svojem odgovoru na žalbu u predmetu C-44/22 P oni su od Suda zatražili da im omogući podnošenje novog zahtjeva za pristup OPLAN-u Eulexa Kosovo prije nego donese odluku o prigovorima nedopuštenosti koje su istaknuli Vijeće, Komisija i ESVD. Budući da Opći sud nije odlučio o prvotnom zahtjevu za pristup OPLAN-u Eulexa Kosovo, one su oštećene u postupku pred Općim sudom protivno članku 41. Povelje i članku 298. stavku 1. UFEU-a. Na raspravi su dodale da, suprotno onomu što je bio slučaj u predmetu u kojem je donesena presuda od 19. srpnja 2016., H/Vijeće i dr. (C-455/14 P, EU:C:2016:569, t. 65. do 68.), Sud može konačno odlučiti o dopuštenosti njihove tužbe tek nakon što se donese odluka o tom novom zahtjevu. Podredno, osobe KS i KD zahtijevaju od Suda vraćanje postupka Općem sudu na ponovno odlučivanje.

161 Komisija smatra da, što se tiče dopuštenosti i merituma tužbe koju su podnijele osobe KS i KD, stanje postupka ne dopušta odlučivanje o sporu. Naime, ovi se predmeti razlikuju od predmeta u kojem je donesena presuda od 19. srpnja 2016., H/Vijeće i dr. (C-455/14 P, EU:C:2016:569, t. 65. do 68.), u kojem je Sud u okviru žalbe doista raspolagao svim elementima kako bi mogao odlučiti o dopuštenosti tužbe u pogledu različitih tuženika u prvostupanjskom postupku.

162 Vijeće i ESVD naveli su, osobito na raspravi, da predmet treba vratiti Općem sudu kako bi on ispitao predmetne prigovore nedopuštenosti i, ovisno o slučaju, osnovanost tužbe koju su podnijele osobe KS i KD.

163 U ovom slučaju valja podsjetiti na to da je predmetnim prigovorima nedopuštenosti svaki od tuženika u prvostupanjskom postupku, odnosno Vijeće, Komisija i ESVD, istaknuo da je tužba koju su podnijele osobe KS i KD nedopuštena u dijelu u kojem je usmjerena protiv njih. Valja utvrditi da, kako bi se odlučilo o tim prigovorima nedopuštenosti, valja odgovoriti na složena pitanja o odgovornosti koja se odnose na različite navodne povrede, a na koja se ne bi moglo odgovoriti potpuno zanemarujući ispitivanje osnovanosti te tužbe. Osim toga, to ispitivanje koje Opći sud nije proveo podrazumijeva određen broj ocjena činjenične naravi. U okviru ovih žalbenih postupaka o navedenoj tužbi nije se meritorno raspravljalo.

164 U tom kontekstu valja utvrditi da u ovom slučaju Sud ne raspolaže elementima potrebnima za konačno odlučivanje o navedenim prigovorima nedopuštenosti ni o osnovanosti tužbe koju su podnijele osobe KS i KD.

165 Osim toga, što se tiče prvotnog zahtjeva za pristup OPLAN-u Eulexa Kosovo, valja utvrditi da nije potrebno odlučiti o tom zahtjevu jer on nije predmet ovih žalbi. Naime, s jedne strane, osobe KS i KD nisu formalno osporile pobijano rješenje jer Opći sud nije odlučio o tom zahtjevu. S druge strane, u okviru ovih žalbi one nisu podnijele novi zahtjev za pristup OPLAN-u te misije, nego su samo izrazili želju za podnošenjem takvog zahtjeva prije nego što Sud odluči o predmetnim prigovorima nedopuštenosti. Međutim, kao što to proizlazi iz prethodne točke, kad je riječ o tim iznimkama, o ovim spojenim predmetima nije moguće odlučiti.

166 Iz prethodno navedenog proizlazi da predmet valja vratiti Općem sudu kako bi on odlučio o dopuštenosti i, ovisno o slučaju, o meritumu tužbe koju su podnijele osobe KS i KD, kao i o prvotnom zahtjevu za pristup OPLAN-u Eulexa Kosovo.

Troškovi

167 Budući da se predmet vraća Općem sudu na ponovno odlučivanje, o troškovima ovog žalbenog postupka odlučit će se naknadno.

Slijedom navedenog, Sud (veliko vijeće) proglašava i presuđuje:

1. **Ukida se rješenje Općeg suda Europske unije od 10. studenoga 2021., KS i KD/Vijeće i dr. (T-771/20, EU:T:2021:798), u mjeri u kojoj se Opći sud proglasio nenadležnim za odlučivanje o tužbi koju su podnijele osobe KS i KD jer se ona odnosila na politička ili strateška pitanja koja se tiču određivanja i provedbe zajedničke vanjske i sigurnosne politike (ZVSP), u dijelu u kojem se ta tužba odnosi na:**

– **povredu članaka 2. i 3. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, potpisane u Rimu 4. studenoga 1950., kao i članaka 2. i 4. Povelje Europske unije o temeljnim pravima koju je počinila misija Eulex Kosovo jer nije provela odgovarajuće istrage u vezi s nestankom i ubojstvom članova njihovih obitelji zbog nedostatka odgovarajućeg osoblja te misije za provedbu njezina izvršnog mandata, pri čemu je Komisija za razmatranje ljudskih prava, osnovana na temelju Zajedničke akcije Vijeća 2008/124/ZVSP od 4. veljače 2008. o Misiji Europske unije za uspostavu vladavine prava na Kosovu, EULEX KOSOVO, 11. studenoga 2015. utvrdila povredu u pogledu osobe KS, a 19. listopada 2016. u pogledu osobe KD;**

– **povredu članka 6. stavka 1. i članka 13. te Konvencije kao i članka 47. te Povelje zbog nepostojanja odredbi kojima se predviđa besplatna pravna pomoć za tužitelje koji ispunjavaju uvjete u postupcima pred Komisijom za razmatranje te jer je ta komisija osnovana bez ovlasti za izvršavanje svojih odluka i bez mogućnosti pravnog lijeka za povrede ljudskih prava koje je počinila misija Eulex Kosovo;**

– **nedonošenje korektivnih mjera za potpuno ili djelomično otklanjanje povreda navedenih u prvoj i drugoj alineji, iako je voditelj misije Eulex Kosovo 29. travnja 2016. navodno obavijestio Uniju o zaključcima navedene komisije;**

– **pogrešnu uporabu odnosno zlouporabu izvršnih ovlasti Vijeća Europske unije i Europske službe za vanjsko djelovanje od 12. listopada 2017., zbog toga što su tvrdili da je misija Eulex Kosovo učinila sve u svojoj moći kako bi istražila zločine čije su žrtve članovi obitelji osoba KS i KD i da Komisija za razmatranje nije namijenjena tomu da bude pravosudno tijelo, te**

– **pogrešnu uporabu odnosno zlouporabu izvršnih ili javnih ovlasti jer nije bilo zajamčeno da će slučaj osobe KD, koji se odnosi na ratni zločin, biti predmet pravilnog pravnog nadzora od strane misije Eulex Kosovo i/ili specijaliziranog ureda tužiteljstva za istragu i kazneni progon pred Posebnim sudom za ratne zločine na Kosovu.**

2. **Žalbe u predmetima C-29/22 P i C-44/22 P u preostalom se dijelu odbijaju.**

3. **Predmet se vraća Općem sudu Europske unije da donese odluku o dopuštenosti i, gdje je to primjenjivo, o osnovanosti tužbe osoba KS i KD, kao i o njihovu zahtjevu za određivanje mjera izvođenja dokaza s ciljem ishođenja pune verzije operativnog plana (OPLAN) Eulexa Kosovo od osnivanja te misije.**

4. **O troškovima će se odlučiti naknadno.**

Potpisi