SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA PAOLA MENGOZZIJA, predstavljeni 26. oktobra 2006 [1]

1. Sodišče prve stopnje je s sklepoma z dne 7. junija 2004 v zadevi Gestoras Pro Amnistía in drugi proti Svetu (T-333/02, neobjavljen v ZOdl.) ter v zadevi Segi in drugi proti Svetu (T-338/02, ZOdl., str. II-1647) (v nadaljevanju: izpodbijana sklepa) zavrnilo tožbi, ki so ju proti Svetu Evropske unije vložili organizaciji Gestoras Pro-Amnistía in Segi ter njuni predstavniki zaradi povrnitve škode, ki naj bi bila pritožnikom povzročena z uvrstitvijo organizacij Gestoras Pro-Amnistía in Segi na seznam oseb, skupin in pravnih oseb, za katere se uporablja Skupno stališče Sveta 2001/931/SZVP z dne 27. decembra 2001 o uporabi posebnih ukrepov za boj proti terorizmu [2].

2. Sodišče mora odločiti o dveh pritožbah zoper navedena sklepa, ki so ju vložili isti subjekti, ki so bili tožeče stranke v postopku na prvi stopnji (organizacija Gestoras Pro Amnistía, J. M. Olano Olano in J. Zelarain Errasti v zadevi C-354/04 P ter organizacija Segi, A. Zubimendi Izaga in A. Galarraga v zadevi C-355/04 P).

I – Dejansko stanje

3. Okvir dejanskega stanja, iz katerega izvirata spora in kot izhaja iz izpodbijanih sklepov, je v bistvu podoben v obeh zadevah ter ga je mogoče povzeti, kot je predstavljeno v nadaljevanju.

4. V skladu z navedbami tožečih strank v zadevi T-333/02 je Gestoras Pro Amnistía organizacija s sedežem v kraju Hernani (Španija), katere cilj je zaščita človekovih pravic in zlasti pravic političnih zapornikov ter izgnancev na ozemlju Baskije, njena predstavnika pa sta J. M. Olano Olano in J. Zelarain Errasti.

5. Iz navedb tožečih strank v zadevi T-338/02 izhaja, da je Segi organizacija s sedežema

1 – Jezik izvirnika: italijanščina.
2 – UL L 344, str. 93.

v Bayonnu (Francija) in Donostii (Španija), katere cilj je podpora zahtevam baskovske mladine in zaščita baskovske identitete, kulture ter jezika, njena predstavnika pa sta A. Zubimendi Izaga in A. Galarraga.

6. Varnostni svet Združenih narodov (v nadaljevanju: Varnostni svet) je 28. septembra 2001 sprejel resolucijo 1373 (2001), s katero je med drugim odločil, da si bodo vse države kar najbolj pomagale pri kazenskih preiskavah in drugih postopkih v zvezi s financiranjem terorističnih dejanj ali podporo tem dejanjem, vključno s pomočjo pri pridobivanju dokazov, ki bi jih imele in ki bi bili potrebni za postopek.

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

8. Svet Evropske unije (v nadaljevanju: Svet) je 27. decembra 2001 – ker je menil, da je treba za uveljavitev resolucije 1373 (2001) Varnostnega sveta sprejeti dodatne ukrepe – sprejel Skupno stališče 2001/931/SZVP o uporabi posebnih ukrepov za boj proti terorizmu, in sicer na podlagi člena 15 EU iz naslova V Pogodbe EU (Določbe o skupni zunanji in varnostni politiki) ter člena 34 EU iz naslova VI Pogodbe EU (Določbe o policijskem in pravosodnem sodelovanju v kazenskih zadevah).

9. Člena 1 in 4 Skupnega stališča 2001/931 določata:

„*Člen 1*

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

[…]

4. Seznam v Prilogi je sestavljen na podlagi točnih podatkov ali gradiva iz s tem povezanega dosjeja, ki prikazuje, da je odločitev glede oseb, skupin ali organizacij sprejel pristojni organ, ne glede na to, ali gre za začetek

preiskave ali pregon zaradi terorističnega dejanja, poskusa ali omogočanja takega dejanja ali sodelovanja pri njem s podlago na trdnih in zaupanja vrednih dokazih ali indicih ali obsodbe za taka dejanja. Osebe, skupine in organizacije, ki jih je Varnostni svet Združenih narodov opredelil kot povezane s terorizmom in proti katerim je odredil sankcije, se lahko vključijo na seznam.

[…]

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

„*Člen 4*

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

10. V točki 2 Priloge k Skupnemu stališču 2001/931, ki se nanaša na „skupine in organizacije", je navedeno:

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

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

11. V opombi na dnu strani te priloge je navedeno, da „[o]sebe, označene z *, ureja člen 4".

12. V izjavi Sveta iz priloge k zapisniku ob sprejemanju Skupnega stališča 2001/931 (v

nadaljevanju: izjava Sveta o pravici do odškodnine) je zapisano:

„Svet glede člena 1(6) Skupnega stališča [2001/931] ugotavlja, da ima oškodovana stranka v zvezi z vsako napako v zvezi z zadevnimi osebami, skupinami ali organizacijami pravico, da pri sodišču zahteva odškodnino.“ [3]

13. Osrednji preiskovalni sodnik št. 5 Audiencie Nacional v Madridu je s sklepoma z dne 5. februarja in 11. marca 2002 dejavnosti organizacije Segi razglasil za nezakonite ter odredil odvzem prostosti njenim domnevnim vodjem, ker naj bi bila ta sestavni del baskovske separatistične organizacije ETA.

14. Evropsko sodišče za človekove pravice je z odločbo z dne 23. maja 2002 [4] kot nedopustne zavrglo tožbe, ki so jih pritožniki v zvezi s Skupnim stališčem 2001/931 vložili zoper petnajst držav članic Evropske unije, in sicer z utemeljitvijo, da tožečim strankam nastali položaj ne daje lastnosti žrtev kršitve Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, podpisane v Rimu 4. novembra 1950 (v nadaljevanju: EKČP).

15. Svet je 2. maja in 17. junija 2002 na podlagi členov 15 EU in 34 EU sprejel skupni stališči 2002/340/SZVP [5] in 2002/462/SZVP [6] o posodobitvi Skupnega stališča 2001/931. Prilogi k tema skupnima stališčema vsebujeta posodobljen seznam oseb, skupin in organizacij, za katere se uporablja Skupno stališče 2001/931, na katerem sta še zmeraj imeni organizacij Gestoras Pro Amnistía in Segi, zapisani enako kot na seznamu, priloženemu k Skupnemu stališču 2001/931.

16. Dodati je treba, da sta organizaciji Gestoras Pro Amnistía in Segi od Sveta zahtevali dostop do dokumentov, na podlagi katerih ju je ta uvrstil na seznam iz Priloge k Skupnemu stališču 2001/931. Generalni sekretar Sveta je organizacijama Gestoras Pro Amnistía in Segi poslal več dokumentov v zvezi z navedenim skupnim stališčem. Ker pa sta organizaciji menili, da se ti dokumenti nanju ne nanašajo niti posebej niti osebno, sta na Svet naslovili novo zahtevo, ki jo je ta z dopisom z dne 21. maja 2002 zavrnil z obrazložitvijo, da so

3 – Neuraden prevod besedila v francoskem jeziku, navedenega v aktih.

4 – Odločba ni objavljena, vendar je besedilo dosegljivo na spletni strani www.echr.coe.int.

5 – UL L 116, str. 75.

6 – UL L 160, str. 32.

bili podatki, potrebni za sestavo seznama, priloženega k skupnemu stališču, po njihovi preučitvi in sprejetju posledičnih odločitev vrnjeni zadevnim nacionalnim delegacijam.

17. Poleg tega so pritožniki v zadevi C-355/04 P med postopkom navedli, da naj bi četrti senat za kazenske zadeve Audiencie Nacional v Madridu, pred katerim je tekel postopek proti organizaciji Segi, s sodbo z dne 20. junija 2005 to organizacijo oprostil obtožb, da je teroristična skupina in sestavni del organizacije ETA. Kraljevina Španija obstoja te odločbe ni zanikala, vendar je opozorila, da še ni pravnomočna in da jo bosta pred Tribunal Supremo (vrhovno sodišče) izpodbijala Ministerio Fiscal (državni tožilec) ter združenje žrtev terorizma.

II – Postopka pred Sodiščem prve stopnje in izpodbijana sklepa

18. Tožeče stranke so v sodno tajništvo Sodišča prve stopnje 31. oktobra (zadeva T-333/02) in 13. novembra 2002 (zadeva T-338/02) zoper Svet vložile ločeni odškodninski tožbi.

19. Sodišču prve stopnje so predlagale, naj:

– Svetu naloži plačilo odškodnine, in sicer po 1.000.000 EUR organizacijama ter po 100.000 EUR njunim predstavnikom, zaradi povrnitve zatrjevane škode, ki naj bi jim bila povzročena z uvrstitvijo organizacij Gestoras Pro Amnistía in Segi na seznam oseb, skupin in organizacij iz člena 1 Skupnega stališča 2001/931, kot je bilo posodobljeno s skupnima stališčema 2002/340 ter 2002/462;

– odloči, da se ti zneski povečajo za zamudne obresti po 4,5% obrestni meri, obračunane od datuma odločbe Sodišča prve stopnje do dejanskega plačila;

– Svetu naloži plačilo stroškov.

20. Svet je z vlogama, ki sta v sodno tajništvo Sodišča prve stopnje prispeli 12. februarja 2003, v obeh zadevah vložil ugovor nedopustnosti v skladu s členom 114 Poslovnika Sodišče prve stopnje. V teh vlogah je Svet navajal, da organizaciji Gestoras Pro Amnistía in Segi nimata pravne sposobnosti, da ju fizične osebe, ki so tožeče stranke in so uporabljale njuni imeni, ne morejo zastopati,

da so zato neveljavna tudi pooblastila, dana odvetniku v imenu organizacij, in da odvetnik A. Zelarain Errastija nima pooblastila, poleg tega pa je zatrjeval, da Sodišče prve stopnje ni pristojno, z utemeljitvijo, da se za zadevni primer ne uporabljata člena 235 ES in 288, drugi odstavek, ES, in da Sodišče prve stopnje ne more presojati o zakonitosti Skupnega stališča 2001/931.

21. Tožeče stranke so v svojih stališčih v zvezi s tem ugovorom Sodišču prve stopnje predlagale, naj odloči, da sta tožbi dopustni, in podredno – če bi Sodišče prve stopnje ugotovilo, da ni pristojno za odločitev o odškodninskih tožbah – naj ugotovi, da je Svet s sprejetjem navedenih skupnih stališč kršil splošna načela prava Skupnosti, kot izhajajo iz skupnih ustavnih tradicij držav članic in zlasti iz členov 1, 6(1) in 13 EKČP.

22. Predsednik drugega senata Sodišča prve stopnje je s sklepom z dne 5. junija 2003 dopustil intervenciji Kraljevine Španije ter Združenega kraljestva Velika Britanija in Severna Irska v podporo stališčem Sveta.

23. Sodišče prve stopnje je z izpodbijanima sklepoma, sprejetima na podlagi člena 111 svojega Poslovnika, ne da bi začelo ustni postopek, tožbi zavrnilo.

24. Prvič, menilo je, da očitno ni pristojno za obravnavo navedenih tožb, ker naj bi bili vloženi zaradi povrnitve zatrjevane škode, povzročene z uvrstitvijo organizacij Gestoras Pro-Amnistía in Segi na seznam oseb, skupin in organizacij iz člena 1 Skupnega stališča 2001/931, kot je bilo posodobljeno s skupnima stališčema 2002/340 ter 2002/462.

25. Drugič, Sodišče prve stopnje je presodilo, da je na podlagi členov 235 ES in 288, drugi odstavek, ES kljub temu pristojno za odločanje o odškodninskih tožbah, vendar le v delu, ki temelji na trditvah, da je Svet s sprejetjem navedenih skupnih stališč kršil pristojnosti Evropske skupnosti. Sodišče prve stopnje je torej tožbi v navedenem okviru vsebinsko preučilo in ju zavrnilo kot očitno neutemeljeni.

26. Tretjič, to sodišče je zaradi svoje očitne nepristojnosti zavrglo tudi zahtevek, ki so ga tožeče stranke predlagale podredno,

z utemeljitvijo, da „[p]ostopki v okviru Skupnosti […] ne poznajo pravne poti, ki bi sodišču omogočala splošno izjavo o vprašanju, ki presega okvir spora“.[7]

27. Sodišče prve stopnje je nazadnje menilo, da so podane izredne okoliščine, ki mu dovoljujejo, da na podlagi člena 87(3) svojega poslovnika odloči, da vsaka stranka nosi svoje stroške.

III – Postopek pred Sodiščem in predlogi strank

28. Pritožniki s skoraj enakima pritožbama, vloženima v sodnem tajništvu Sodišča 17. avgusta 2004 in vpisanima pod opravilnima številkama C-354/04 P ter C-355/04 P, izpodbijajo navedena sklepa.

29. Pritožniki v obeh zadevah Sodišču predlagajo, naj:

– izpodbijani sklep razveljavi;

– samo odloči o tožbi in ugodi predlogom pritožnikov, podanim v postopku pred Sodiščem prve stopnje;

– Svetu naloži plačilo stroškov.

30. Svet v obeh zadevah Sodišču predlaga, naj:

– pritožbo zavrže kot očitno nedopustno;

– podredno, pritožbo zavrne kot neutemeljeno;

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

– pritožnikom naloži plačilo stroškov.

31. Kraljevina Španija je v obeh zadevah podala enake predloge kot Svet.

7 – Izpodbijana sklepa, točka 48.

IV – Pravna presoja

A – *Dopustnost pritožb*

32. Svet in Kraljevina Španija v odgovorih na pritožbi trdita, da sta ti nedopustni, saj naj bi pritožniki v njih le ponavljali, skoraj dobesedno, razloge in trditve, ki so bili že predstavljeni pred Sodiščem prve stopnje.

33. Iz člena 225 ES, člena 58, prvi odstavek, Statuta Sodišča in člena 112(1)(c) Poslovnika izhaja, da morajo biti v pritožbi proti odločbi Sodišča prve stopnje natančno navedene sporne sestavine odločbe, katere razveljavitev se predlaga, in pravne trditve, na katere se tak predlog posebej opira. [8]

34. Res je sicer, kot navajata Svet in Kraljevina Španija, da zgoraj navedenih zahtev ne izpolnjuje pritožba, ki – celo ne da bi bila v njej navedena kakršna koli trditev, posebej namenjena opredelitvi pravne napake, ki naj bi jo storilo Sodišče prve stopnje – vsebuje le ponovitev razlogov in trditev, že predstavljenih v postopku pred navedenim sodiščem. S takšno pritožbo bi bilo dejansko le predlagano, naj se vnovič obravnava tožba, vložena pri Sodišču prve stopnje, za kar pa Sodišče ni pristojno. [9]

35. Vendar se lahko pritožba proti odločbi Sodišča prve stopnje, kadar so navedene zahteve izpolnjene, opira tudi na trditev, ki je bila že predlagana na prvi stopnji, da bi se dokazalo, da je Sodišče prve stopnje z zavrnitvijo razlogov in trditev tožeče stranke kršilo pravo Skupnosti. [10]

36. V zvezi z obravnavano zadevo menim, da so v pritožbah, vloženih pri Sodišču, dovolj jasno opredeljene sestavine izpodbijanih sklepov, ki so predmet očitkov. Kot izhaja zlasti iz točke 32 pritožb pritožniki Sodišču prve stopnje očitajo, da je napačno uporabilo pravo pri oblikovanju sklepa iz točke 40 izpodbijanih sklepov, ki se nanaša na ugotovitev, da ni pristojno za odločanje o zahtevkih za povrnitev zatrjevane škode, nastale zaradi uvrstitve organizacij Gestoras Pro Amnistía

8 – Med mnogimi glej sodbo z dne 25. maja 2000 v zadevi Kögler proti Sodišču (C-82/98 P, Recueil, str. I-3855, točka 21).

9 – Med mnogimi glej sodbo z dne 7. januarja 2004 v združenih zadevah Aalborg Portland in drugi proti Komisiji (C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P ter C-219/00 P, Recueil, str. I-123, točki 47 in 51).

10 – Zgoraj navedena sodba Kögler proti Sodišču, točka 23.

in Segi na seznam oseb, skupin in organizacij, za katere se uporablja Skupno stališče 2001/931 (v nadaljevanju: seznam subjektov, vpletenih v teroristična dejanja).

37. Poleg tega vsebujeta pritožbi tudi navedbo pravnih razlogov, na katere se opira predlog za razveljavitev izpodbijanih sklepov, saj vsebujeta trditev, da sestavljajo člen 6(2) EU, izjava Sveta o pravici do odškodnine ter osma uvodna izjava Sklepa Sveta 2003/48/PNZ z dne 19. decembra 2002 o izvajanju posebnih ukrepov za policijsko in pravosodno sodelovanje v boju proti terorizmu v skladu s členom 4 Skupnega stališča 2001/931/SZVP [11] pravno podlago za potrditev pristojnosti sodišč Skupnosti [12] za odločanje o odškodninskih zahtevkih tožečih strank, ki naj bi jo Sodišče prve stopnje zmotno zanemarilo.

38. Dejstvo, da vsebujeta pritožbi daljše odlomke besedila tožb, ki so ju pritožniki vložili pri Sodišču prve stopnje, samo po sebi ni zadosten razlog za ugotovitev, da nista dopustni.

11 – UL 2003, L 16, str. 68.

12 – V teh sklepnih predlogih uporabljam izraz sodišče Skupnosti (vendar včasih tudi Sodišče), s katerim označujem Sodišče in Sodišče prve stopnje, čeprav je predmet obravnavanih zadev vprašanje o njunem posegu, ki je zunaj okvira prvega stebra Evropske unije, ki ga sestavljajo Skupnosti.

39. Zato Sodišču predlagam, naj ugovor Sveta in Kraljevine Španije o nedopustnosti pritožb zavrne.

B – *Vsebinska presoja pritožb*

1. Predhodne ugotovitve

40. Res je, da je predstavitev razlogov in trditev pritožnikov v besedilu pritožb slabo oblikovana, saj je razčlenjena na tri dele, naslovljene Pristojnost sodišča Skupnosti (točke od 33 do 44), Obstoj oškodovanja (točke od 45 do 49) in Izkoriščanje delitve delovanja Evropske unije na tri stebre s strani Sveta Evropske unije (točke od 50 do 59). [13]

41. Očitno je, da trditve pritožnikov, vsebovane v točkah od 45 do 49, ker so namenjene dokazovanju obstoja zatrjevanega oškodovanja in vzročne zveze med tem in Skupnim stališčem 2001/931, niso take, da bi izpodbijale veljavnost katere koli ugotovitve Sodišča prve stopnje, saj se to o navedenih vprašanjih ni izreklo. V zvezi s temi navedbami torej

13 – Neuraden prevod pritožb.

ne gre za pritožbene razloge in bi jih bilo mogoče upoštevati le, če bi Sodišče razveljavilo izpodbijana sklepa ter sklenilo, da bo samo dokončno odločilo o sporih na podlagi člena 61, prvi odstavek, Statuta, kot predlagajo pritožniki.

42. Razmeroma nejasen pa ostaja cilj, ki mu na postopkovni ravni sledijo pritožniki s trditvami iz točk od 50 do 59 pritožb, ki so dokaj zmedene in – te pa res – dosledno povzemajo velik del stališč, predstavljenih v postopku pred Sodiščem prve stopnje glede ugovora nedopustnosti, ki ga je vložil Svet.

43. Pritožniki s temi navedbami Svetu očitajo, da je postopek izkrivil. Zdi se, da je njihov sklep ta, da jim je Svet s prevaro odvzel možnost sodnega varstva, ker seznama subjektov, vpletenih v teroristična dejanja, ki vključuje subjekte, za katere se uporablja samo člen 4 Skupnega stališča 2001/931, ni sprejel z uporabo instrumenta Skupnosti. Uporaba instrumenta Skupnosti naj bi namreč tem subjektom, med katerimi so tudi pritožniki, omogočila, da se v zvezi z uvrstitvijo na seznam pritožijo na sodišče Skupnosti in dosežejo, da se jim prizna odškodnina. V zvezi s tem pritožniki zatrjujejo, da gre za nezakonito diskriminacijo v njihovo škodo, saj je subjektom, za katere se uporabljajo tudi ukrepi iz člena 2 in 3 navedenega skupnega stališča,[14] uvrščenim na isti seznam, sodno varstvo zagotovljeno, ker so bili ti ukrepi sprejeti s postopkom Skupnosti, ki je lahko predmet presoje sodišča Skupnosti. Vendar pritožniki v repliki navajajo trditve, ki so z zgoraj navedenimi v protislovju, saj menijo, da se člena 2 in 3 Skupnega stališča 2001/931 uporabljata tudi zanje.

44. S takimi navedbami pritožniki ponavljajo trditve, ki jih je Sodišče prve stopnje *na podlagi stališča, da je v skladu s členoma 235 ES in 288, drugi odstavek, ES, pristojno za to presojo*, obravnavalo ter zavrnilo v okviru vsebinske presoje odškodninskih zahtevkov v postopku na prvi stopnji, ki jo je sklenilo z ugotovitvijo, da so zadevne trditve očitno neutemeljene, ker Svet ni ravnal nezakonito.[15] Vendar v pritožbah in replikah ni nobenega odlomka, ki bi omogočal ugotovitev, da pritožniki izpodbijajo tiste dele sklepov Sodišča prve stopnje, ki se nanašajo na to presojo. Kot sem opozoril v točki 36 zgoraj, se zdi, da se pritožbi usmerjata izključno na ugotovitev glede nepristojnosti iz točke 40 izpodbijanih sklepov. Po drugi strani pa se zdi, da pritožniki na podlagi obravnavanih stališč

14 – Gre za zamrznitev denarnih sredstev in drugega finančnega premoženja ali gospodarskih virov ter za prepoved, da se ti dajejo na voljo.

15 – Izpodbijana sklepa, točke od 41 do 47.

sklepajo, da „ta spor torej spada v pristojnost sodišč Skupnosti na podlagi členov 235 ES in 288, drugi odstavek, ES“. [16] Prav to pa je Sodišče prve stopnje zatrdilo v točki 42 izpodbijanih sklepov.

45. Zato je po mojem mnenju treba šteti, da trditve iz točk od 50 do 59 pritožb, dopolnjene s tistimi, navedenimi v točkah od 12 do 6 replik, niso dopustne, bodisi ker ne izpolnjujejo minimalnih zahtev v zvezi z jasnostjo in natančnostjo bodisi ker ne opredeljujejo natančno, katere sestavine izpodbijanih sodb so predmet očitkov.

46. Tudi če bi sprejeli stališče, da je mogoče te trditve upravičeno razlagati v smislu, da je njihov namen opredeliti novi pritožbeni razlog zoper ugotovitev o nepristojnosti iz točke 40 izpodbijanih sklepov, ki temelji na domnevi, da se Svet zoper zahtevke pritožnikov ne more sklicevati na nepristojnost sodišča Skupnosti, menim, da bi bilo treba šteti, da navedeni razlog ni utemeljen.

47. V nasprotju s trditvami iz replik je namreč jasno, da se za pritožnike uporabljata le člena 1 ter 4 Skupnega stališča 2001/931, in ne tudi člena 2 ter 3. Nasprotno stališče, ki ga pritožniki zagovarjajo v replikah, da se opomba na dnu strani Priloge k Skupnemu stališču 2001/931 navezuje le na fizične osebe, uvrščene na seznam, in ne tudi na tam navedene skupine ter organizacije, je zelo nenavadno, saj sta bili v tem seznamu z zvezdico označeni tudi organizaciji Gestoras Pro Amnistía in Segi, izraz „osebe“ pa je dovolj splošen, da lahko zajema tudi skupine in organizacije.

48. Kot je v izpodbijanih sklepih pravilno ugotovilo Sodišče prve stopnje, [17] spada obveznost držav članic, da si zagotavljajo medsebojno pomoč pri preprečevanju terorističnih dejanj in v boju proti njim, določena v členu 4 zgoraj navedenega skupnega stališča, v okvir policijskega in pravosodnega sodelovanja v kazenskih zadevah iz naslova VI Pogodbe EU. Pritožnikom pa ni ne na prvi stopnji ne pred Sodiščem uspelo dokazati, da bi morala biti taka medsebojna pomoč urejena ali vsaj uresničena z uporabo instrumentov Skupnosti. [18] Poleg tega Svetu ne morejo upravičeno očitati, da zanje ni predvidel tudi uporabe sankcij iz členov 2 in 3 zgoraj navedenega skupnega stališča. Nikakor torej ni bilo dokazano, da bi Svet zlorabil postopek s tako kršitvijo pristojnosti Skupnosti, iz

16 – Repliki, točka 16 (neuraden prevod). Glej tudi pritožbo, točka 59.

17 – Izpodbijana sklepa, točka 45.

18 – Izpodbijana sklepa, točka 46.

katere bi lahko izhajalo stališče – ob domnevi, da je to vsaj teoretično mogoče – da se Svet zoper zahtevke pritožnikov ne more sklicevati na nepristojnost sodišča Skupnosti.

49. Zato menim, da mora Sodišče svojo pozornost usmeriti na pritožbeni razlog, predstavljen v točkah od 33 do 44 pritožb – ki se nanaša na očitek Sodišču prve stopnje, da je kršilo člen 6(2) EU, izjavo Sveta o pravici do odškodnine ter osmo uvodno izjavo Sklepa 2003/48 – in na presojo v zvezi z nepristojnostjo, na katero se navezuje. V nadaljevanju se bom torej vzdržal kakršne koli dodatne ugotovitve glede tistih delov sklepov Sodišča prve stopnje, povzetih zgoraj v točkah 25 in 26, ki niso predmet očitkov.

2. Razlogi, ki jih navaja Sodišče prve stopnje v podporo presoji o svoji nepristojnosti

50. Razlogovanje Sodišča prve stopnje, na podlagi katerega je ugotovilo, da za obravnavo odškodninskih zahtevkov tožečih strank ni pristojno,[19] je v bistvu razčlenjeno na te faze:

(1) akti, ki naj bi bili vzrok zatrjevanega oškodovanja – to je Skupno stališče 2001/931 in nadaljnja skupna stališča o posodobitvi prvega stališča, ki na seznamu subjektov, vpletenih v teroristična dejanja, ohranjajo imeni organizacij Gestoras Pro Amnistía in Segi – so, kar zadeva pritožnike, sprejeti na podlagi člena 34 EU ter spadajo v naslov VI Pogodbe EU, ki se nanaša na policijsko in pravosodno sodelovanje v kazenskih zadevah;[20]

(2) v določbah Pogodbe EU ni predvidena odškodninska tožba v okviru naslova VI te pogodbe, pristojnost sodišča Skupnosti za odločanje o takih zahtevkih pa ne izhaja niti iz člena 46(d) EU;[21]

(3) pritožnikom „najverjetneje“ ni zagotovljeno učinkovito sodno varstvo proti uvrstitvi organizacij Gestoras Pro Amnistía in Segi na zadevni seznam;[22]

(4) vendar okoliščina, da sodno varstvo ne obstaja, sama po sebi ne more biti podlaga za pristojnost sodišča Skupnosti, da odloča o odškodninskih zahtevkih

19 – Izpodbijana sklepa, točka 40.

20 – Izpodbijana sklepa, točki 32 in 33.

21 – Izpodbijana sklepa, točke od 34 do 37.

22 – Izpodbijana sklepa, točka 38.

pritožnikov, saj pravni sistem Evropske unije (v nadaljevanju: Unija) temelji na načelu prenosa pristojnosti, kot izhaja iz člena 5 EU; [23]

52. Zdi se, da pritožniki s tem pritožbenim razlogom ne nasprotujejo ugotovitvam Sodišča prve stopnje, navedenim v točki 50(1), (2) in (3) zgoraj. Njihovi očitki se namreč osredotočajo na presojo Sodišča prve stopnje, ki je povzeta v podtočkah (4) in (5) navedene točke teh sklepnih predlogov.

(5) v obravnavani zadevi niti izjava Sveta o pravici do odškodnine ni ustrezna podlaga za potrditev pristojnost sodišča Skupnosti. [24]

53. Vendar menim, da je treba zato, ker se osrednje vprašanje navezuje na pristojnost sodišč Skupnosti, ki spada med razloge javnega reda, ki se preizkusijo ob upoštevanju vseh pomembnih dejavnikov, in ne le tistih, ki jih navedejo stranke, obravnavati ne le posebne očitke pritožnikov, ki izhajajo iz pritožb, ampak celotno razlago, ki ji je sledilo Sodišče prve stopnje za utemeljitev sklepa o tem, da ni pristojno, in torej tudi njegove ugotovitve, navedene v podtočkah (1), (2) ter (3) točke 50 zgoraj, ki jih pritožniki ne prerekajo.

3. Presoja

a) Pravna podlaga ukrepov, sprejetih proti pritožnikom

51. Pritožniki trdijo, da je Sodišče prve stopnje napačno uporabilo pravo, ko je ugotovilo, da ni pristojno za obravnavo zahtevkov za povrnitev škode, ki naj bi jim bila povzročena z uvrstitvijo organizacij Gestoras Pro Amnistía in Segi na seznam subjektov, vpletenih v teroristična dejanja. Po njihovem mnenju izhaja pravna podlaga za pristojnost Sodišča iz povezanih določb člena 6(2) EU, izjave Sveta o pravici do odškodnine in uvodne izjave 8 Sklepa 2003/48.

54. Spomnim naj, da je bilo Skupno stališče 2001/931, kot izhaja iz njegove uvodne izjave 5, sprejeto zato, ker je Svet menil, da „mora Evropska unija sprejeti dodatne ukrepe [z]a izvajanje Resolucije 1373(2001) Varnostnega sveta Združenih narodov“, in da je to stališče vsem državam članicam zaradi boja proti terorizmu nalagalo določena ravnanja, med drugim tudi obveznost medsebojnega

23 – Prav tam.

24 – Izpodbijana sklepa, točka 39.

zagotavljanja najširše možne pomoči v okviru kazenskih in drugih postopkov, katerih predmet je financiranje ali podpiranje terorističnih dejanj, vključno s pomočjo pri pridobivanju dokazov, potrebnih za te postopke.

55. V tem smislu bi lahko sklenili, da je Skupno stališče 2001/931 akt, ki spada *glede svojih ciljev* v okvir skupne zunanje in varnostne politike iz naslova V Pogodbe EU. Vendar pa spadajo nekateri ukrepi iz tega akta – to je tisti, ki so določeni v členu 4 (medsebojna pomoč med državami članicami za preprečevanje terorističnih dejanj in za boj proti tem ter zlasti pomoč v okviru preiskav in kazenskega pregona subjektov, navedenih v priloženem seznamu) in so bili sprejeti proti organizacijama Gestoras Pro Amnistía ter Segi, ki sta pritožnika v tem postopku – kot *operativni instrumenti* v okvir policijskega in pravosodnega sodelovanja v kazenskih zadevah iz naslova VI navedene pogodbe.

56. Uvrstitev organizacij Gestoras Pro Amnistía in Segi na seznam subjektov, vpletenih v teroristična dejanja, ter ohranjanje njunih imen na tem seznamu sta v odnosu do navedenih organizacij posledica uporabe izključno člena 4 Skupnega stališča 2001/931. Zato se strinjam s presojo Sodišča prve stopnje, navedeno v točki 50(1) zgoraj, da imajo akti, ki naj bi po zatrjevanjih pritožnikov oškodovali njihov pravni položaj, pravno podlago v členu 34 EU, vključenem v naslov VI Pogodbe EU.

57. Poleg tega poudarjam, da – čeprav so lahko v skladu s členom 1(4), drugi stavek, Skupnega stališča 2001/931 na zadevni seznam uvrščene osebe, skupine in organizacije, ki jih je Varnostni svet opredelil kot povezane s terorizmom ter proti katerim je odredil sankcije – v obravnavanih zadevah ni zatrjevano, da sta bili organizaciji Gestoras Pro Amnistía in Segi uvrščeni na navedeni seznam na podlagi opredelitve Varnostnega sveta. Šteti je torej treba, da je o tem ukrepu samostojno odločil Svet na podlagi informacij, ki jih je pridobil od ene ali več držav članic, in ob uporabi meril, opredeljenih v členu 1(4), prvi stavek, Skupnega stališča 2001/931. Na splošno pa ugotavljam, da v zvezi s členom 1 tega akta ne gre za prenos podobnih določb, vsebovanih v Resoluciji 1373 (2001), ampak za rezultat samostojne odločitve Sveta.

b) Neobstoj določb v Pogodbi EU o odškodninski tožbi ter pristojnost Sodišča za

odločanje o njej na področju policijskega in pravosodnega sodelovanja v kazenskih zadevah

konvencij na podlagi tega naslova ter o veljavnosti in razlagi ukrepov za njihovo izvajanje.

58. Strinjam se tudi s presojo Sodišča prve stopnje, povzeto v točki 50(2) zgoraj, čeprav menim, da so v zvezi s tem potrebna natančnejša pojasnila.

2. Vsaka država članica lahko z izjavo, dano ob podpisu Amsterdamske pogodbe ali kadar koli pozneje, prizna pristojnost Sodišča za predhodno odločanje v skladu z odstavkom 1.

59. Ugotavljam namreč, da so v členu 46 EU izčrpno in natančno (kot lahko sklepamo na podlagi uporabe izraza „samo“) naštete pristojnosti Sodišča na področjih dejavnosti Unije, urejenih v Pogodbi EU. Glede določb iz njenega naslova VI je v členu 46(b) določeno, da se „[d]oločbe Pogodbe [EU], Pogodbe [ESPJ] in Pogodbe [ESAE], ki se nanašajo na pristojnost Sodišča Evropskih skupnosti in na izvajanje te pristojnosti“ uporabljajo „pod pogoji iz člena 35 [EU]“.

3. Država članica, ki da izjavo v skladu z odstavkom 2, podrobno navede, ali:

a) lahko sodišče te države, zoper odločitev katerega po nacionalnem pravu ni pravnega sredstva, zaprosi Sodišče za predhodno odločanje o vprašanju v zadevi, ki jo obravnava in ki se nanaša na veljavnost ali razlago akta iz odstavka 1, če to sodišče meni, da je za izrek njegove sodbe potrebna odločitev o tem vprašanju, ali

60. V členu 35 ES je določeno:

„1. Sodišče Evropskih skupnosti je ob upoštevanju pogojev iz tega člena pristojno za predhodno odločanje o veljavnosti in razlagi okvirnih sklepov in sklepov o razlagi

b) lahko sodišče te države zaprosi Sodišče za predhodno odločanje o vprašanju v zadevi, ki jo obravnava in ki se nanaša

na veljavnost ali razlago akta iz odstavka 1, če to sodišče meni, da je za izrek njegove sodbe potrebna odločitev o tem vprašanju.

4. Vsaka država članica lahko ne glede na to, ali je dala izjavo iz odstavka 2 ali ne, Sodišču predloži zaznamke ali pisne ugotovitve v primerih iz odstavka 1.

5. Sodišče ni pristojno za preverjanje veljavnosti ali sorazmernosti ukrepov policije ali drugih organov kazenskega pregona države članice ali za izpolnjevanje obveznosti držav članic glede vzdrževanja javnega reda in miru ter varovanja notranje varnosti.

6. Sodišče je pristojno za preverjanje zakonitosti okvirnih sklepov in sklepov v tožbah, ki jih vloži država članica ali Komisija zaradi nepristojnosti, bistvene kršitve postopka, kršitve te pogodbe ali katerega koli pravnega pravila, ki se nanaša na njeno uporabo, ali zaradi zlorabe pooblastil. Postopek iz tega odstavka se sproži v dveh mesecih po objavi ukrepa.

7. Sodišče je pristojno za razsojanje v vseh sporih med državami članicami glede razlage ali uporabe aktov, sprejetih v skladu s členom 34(2), če Svet takšnega spora ne more rešiti v šestih mesecih po tem, ko mu ga je predložil eden od njegovih članov. Sodišče je pristojno tudi za razsojanje v vseh sporih med državami članicami in Komisijo glede razlage ali uporabe konvencij, pripravljenih v skladu s členom 34(2)(d).“

61. V členu 35 EU torej ni določeno pravno sredstvo za uveljavljanje pravice do povrnitve škode, ki bi bila povzročena zaradi ravnanja Unije na področju policijskega in pravosodnega sodelovanja v kazenskih zadevah.

62. Takoj naj pojasnim še, da po mojem mnenju povezane določbe iz člena 46(b) EU in 35 EU, čeprav izključujejo pristojnost sodišč *Skupnosti* za presojo morebitnih zahtevkov za povrnitev škode, povzročene zaradi ravnanja Unije na področju policijskega in pravosodnega sodelovanja v kazenskih zadevah tožb, iz tega razloga ne izključujejo na splošno možnosti vložitve takih tožb pri sodišču. V pogodbi EU sicer take tožbe niso navedene, vendar niso niti izključene. K temu vprašanju se bom vrnil v nadaljevanju.

63. Strinjam se tudi z razsodbo Sodišča prve stopnje, da člen 46(d) EU ne zagotavlja podlage za dodatno pristojnost sodišča Skupnosti. [25]

64. Člen 46(d), ki je bil v Pogodbo EU vključen z Amsterdamsko pogodbo, namreč s tem, da je v njem določeno, da se „[d]oločbe Pogodbe [EU], Pogodbe [ESPJ] in Pogodbe [ESAE], ki se nanašajo na pristojnost Sodišča Evropskih skupnosti in na izvajanje te pristojnosti", uporabljajo za „člen 6(2) [EU] glede delovanja institucij, kolikor je Sodišče pristojno v okviru pogodb o ustanovitvi Evropskih skupnosti in te pogodbe", samo pojasnjuje, da lahko sodišče Skupnosti preizkusi, ali so akti institucij v skladu s temeljnimi pravicami, ki jih Unija priznava kot „splošna načela prava Skupnosti", na področjih, na katerih ima navedeno sodišče pristojnost, da ukrepa *na drugi podlagi*. V tem členu torej ni utemeljena posebna pristojnost sodišča Skupnosti ali posebno pravno sredstvo za uveljavljanje kršitev temeljnih pravic, ki bi bilo podobno *Verfassungsbeschwerde* v nemškem pravu ali *recurso de amparo* v španskem pravnem redu. [26]

65. Poleg tega, z drugega vidika, ugotavljam, da je v skladu s členom 46(f) EU prav sodišče Skupnosti pristojno za razlago in uporabo člena 46 EU, ki se nanaša na pristojnost Sodišča. Sodišče Skupnosti je, če je za to pristojno na podlagi Pogodbe EU in za izvajanje te pristojnosti, v skladu s členom 46(d) EU pristojno tudi za razlago in uporabo člena 6(2) EU v zvezi z dejavnostjo institucij.

66. Poleg tega menim, da sodišču Skupnosti pri izvajanju te pristojnosti, ki izhaja iz člena 46(f) EU, ni onemogočeno, da bi upoštevalo tudi druge določbe Pogodbe EU, čeprav niso navedene v členu 46 EU. V zvezi s tem ugotavljam, da je treba v skladu s členom 31(1) Dunajske konvencije o pogodbenem pravu z dne 23. maja 1969 (v nadaljevanju: Dunajska konvencija) pogodbe razlagati tako, da se izrazi, uporabljeni v določeni pogodbi, upoštevajo „v njihovem kontekstu", ki med drugim obsega „besedilo" pogodbe ter njeno „preambulo in priloge". V okviru obravnavanih pritožb torej Sodišču nič ne preprečuje, da pri presoji glede pristojnosti sodišča Skupnosti za odločanje o odškodninskih zahtevkih pritožnikov ne bi upoštevalo zlasti preambule in „[s]kupn[ih] določb[…]" iz naslova I Pogodbe EU, kot sta na primer člen 5 EU, na katerega se je sklicevalo Sodišče prve stopnje v izpodbijanih sklepih, ter člen 6(1) EU.

25 – Izpodbijana sklepa, točka 37.

26 – Znano je, da je bila uvedba posebnega pravnega sredstva za varstvo temeljnih pravic pred sodiščem Skupnosti predlagana na medvladni konferenci, namenjeni reviziji Maastrichtske pogodbe, vendar ta predlog ob potrditvi Amsterdamske pogodbe ni bil sprejet.

c) Izjava Sveta o pravici do odškodnine kot neustrezna podlaga za utemeljitev pristojnosti sodišča Skupnosti za odločanje o odškodninskih tožbah pritožnikov

67. Vsekakor se mi zdi pravilna presoja Sodišča prve stopnje, povzeta v točki 50(5) zgoraj, v skladu s katero izjava Sveta o pravici do odškodnine ni ustrezna podlaga, na kateri bi lahko temeljila pristojnost sodišča Skupnosti za odločanje o odškodninskih tožbah pritožnikov. [27]

68. Predvsem iz te izjave nikakor ne izhaja, da bi morala biti odškodnina za škodo, povzročeno zaradi napake, nastale pri uvrstitvi oseb, skupin ali organizacij na seznam subjektov, vpletenih v teroristična dejanja, uveljavljana s tožbo pred sodiščem *Skupnosti*.

69. Po drugi strani možnost vložitve take tožbe pred sodiščem Skupnosti izključujejo določbe Pogodbe EU, ki očitno ne morejo biti razveljavljene ali spremenjene z izjavo, navedeno v zapisniku o sprejetju akta sekundarne zakonodaje, kakršna je skupno stališče.

27 – Izpodbijana sklepa, točka 39.

70. V nadaljevanju pa bom pojasnil, v katerem smislu izjava, na katero se sklicujejo pritožniki, po mojem mnenju ni povsem brez pomena.

d) Domneven neobstoj učinkovitega sodnega varstva pravic pritožnikov

71. Menim, da ni upravičena, čeprav v določenem smislu ni presenetljiva presoja Sodišča prve stopnje, da pritožnikom ni zagotovljeno nobeno pravno sredstvo zoper uvrstitev organizacij Gestoras Pro-Amnistía in Segi na seznam subjektov, vpletenih v teroristična dejanja, pri čemer je zanimivo tudi to, da je razlaga tega stališča razmeroma negotova. [28]

72. Preden navedem razloge, zaradi katerih menim, da ta presoja ni pravilna, naj opozorim na hude posledice, ki bi iz nje izhajale.

28 – S to oceno se navezujem na uporabo – v prvi povedi točke 38 izpodbijanih sklepov – izraza „verjetno“, ki sledi besedni zvezi „je treba [nujno] ugotoviti“, s katero je izraženo odločno stališče. („Kar zadeva odsotnost učinkovitega pravnega varstva, na katero se sklicujejo tožeče stranke, je treba [nujno] ugotoviti, da tožeče stranke na uvrstitve [organizacij Gestoras Pro-Amnistía in Segi] na seznam oseb, skupin ali organizacij, vpletenih v teroristična dejanja, verjetno nimajo nobenega učinkovitega sodnega varstva, niti pred sodišči Skupnosti niti nacionalnimi sodišči.“)

i) Posledice ugotovitve, da pritožniki za svoje pravice nimajo sodnega varstva

73. Spomniti je treba, da v skladu s členom 6(1) EU v različici, ki izhaja iz Amsterdamske pogodbe, „Unija temelji na načelih svobode, demokracije, spoštovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter pravne države, na načelih, ki so skupna vsem državam članicam".

74. V členu 6(2) EU, ki načelo, ustaljeno v sodni praksi Sodišča v zvezi z uporabo Pogodbe ES, potrjuje kot pravilo primarnega prava in ga razširi na vsa področja delovanja Unije, je določeno, da „Unija spoštuje temeljne pravice, kakršne zagotavlja Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, podpisana v Rimu 4. novembra 1950, in ki kot splošna načela prava Skupnosti izhajajo iz skupnih ustavnih tradicij držav članic".

75. Prvi pomen, ki je v pogodbah EU in ES – v različici, ki izhaja iz Amsterdamske pogodbe – zagotovljen načelu pravne države ter varstvu temeljnih pravic,[29] kot je obširno in na različne načine potrjeno v strokovni literaturi, izhaja tudi iz drugih določb navedenih pogodb: iz člena 7 EU, ki obravnava postopek, v skladu s katerim lahko Svet ugotovi, da ena od držav članic huje in vztrajno krši eno ali več načel iz člena 6(1) EU ter odloči o mirovanju nekaterih pravic, ki izhajajo iz uporabe Pogodbe EU, za zadevno državo; iz člena 49 EU, ki določa, da je pogoj za sprejem novih držav v EU njihovo spoštovanje načel iz člena 6(1) EU, ter iz člena 11(1) EU, v katerem je določeno, da spada med cilje skupne zunanje in varnostne politike „razvijati in utrjevati demokracijo in načelo pravne države ter spoštovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin", to je cilj, uresničevanje katerega mora na podlagi členov 177(2) ES in 181a(1) ES podpirati tudi politika Skupnosti na področjih razvojnega sodelovanja ter gospodarskega, finančnega in tehničnega sodelovanja s tretjimi državami.

76. Poleg tega je treba opozoriti na določbe iz Listine o temeljnih pravicah Evropske unije, ki so jo 7. decembra 2000 v Nici slovesno razglasili Evropski parlament, Svet in Komisija, potem ko so jo sprejeli predsedniki držav in vlad članic (v nadaljevanju: Listina). Res je sicer, da Listina ni zavezujoč pravni instrument, vendar je njen glavni cilj – kot izhaja iz

29 – Prav v preambuli k Pogodbi EU je navedeno, da države članice potrjujejo svojo „zavezanost načelom svobode, demokracije in spoštovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter pravne države".

njene preambule – potrditi „pravice, kakršne izhajajo zlasti iz ustavnih tradicij in mednarodnih obveznosti, skupnih državam članicam, Pogodbe [EU], pogodb Skupnosti, [EKČP], Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, Socialnih listin, ki sta jih sprejela Skupnost in Svet Evrope, ter sodne prakse Sodišča Evropske unije in Evropskega sodišča za človekove pravice“. [30]

77. Glede načela pravne države naj spomnim, da je Sodišče v zvezi z Evropsko skupnostjo in opredelitvijo, da je ta „pravna skupnost“, že izpeljalo pravilo, da so akti držav članic ter institucij predmet sodnega nadzora, s katerim se preverja, ali so ti v skladu s Pogodbo ES in splošnimi načeli prava, katerih del so temeljne pravice. [31] Če torej velja, da temelji Unija na načelu pravne države (člen 6(1) EU), je treba šteti, da niti njene institucije niti države članice, ki jo sestavljajo, kadar ukrepajo na podlagi naslovov V in VI Pogodbe EU, ne morejo biti izvzete iz nadzora usklajenosti svojih aktov z navedeno pogodbo, zlasti s členom 6(2).

78. Glede varstva temeljnih pravic kot sestavnega dela splošnih načel prava je znano, da se Sodišče v zvezi z zagotavljanjem njihovega spoštovanja opira na skupne ustavne tradicije držav članic in smernice, vsebovane v mednarodnih pogodbah, ki se nanašajo na varstvo človekovih pravic, pri katerih so države članice sodelovale ali so k njim pristopile, zlasti v EKČP, ki ima po mnenju Sodišča glede tega „poseben pomen“. Kot je pojasnilo Sodišče, iz tega izhaja, da v Skupnosti ne morejo biti dovoljeni ukrepi, ki ne bi bili v skladu s spoštovanjem človekovih pravic, ki so kot take priznane in zagotovljene, zato je mogoče šteti, da je to spoštovanje pogoj za zakonitost aktov Skupnosti. [32] Očitno je, da je treba glede na besedilo člena 6(2) EU in njegovo umestitev znotraj „Skupnih določb[…]“ iz naslova I Pogodbe EU enako ugotoviti tudi v zvezi z ukrepi, sprejetimi v okviru dejavnosti Unije na področju skupne zunanje in varnostne politike (tako imenovani drugi steber) ter policijskega in pravosodnega sodelovanja v kazenskih zadevah (tako imenovani tretji steber).

79. Spoštovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter načela pravne države je torej kot vrednota, na kateri temelji Unija, in kot merilo za presojo zakonitosti ukrepanja njenih institucij ter držav članic na področjih, za katere je pristojna Unija,

30 – Sodba z dne 27. junija 2006 v zadevi Parlament proti Svetu (C-540/03, ZOdl., str. I-5769, točka 38).

31 – Sodbi z dne 23. aprila 1986 v zadevi Les Verts proti Parlamentu (294/83, Recueil, str. 1339, točka 23) in z dne 25. julija 2002 v zadevi Unión de Pequeños Agricultores proti Svetu (C-50/00 P, Recueil, str. I-6677, točka 38).

32 – Glej zlasti sodbo z dne 18. junija 1991 v zadevi ERT (C-260/89, Recueil, str. I-2925, točka 41); mnenje 2/94 z dne 28. marca 1996 (Recueil, str. I-1759, točki 33 in 34); sodbo z dne 29. maja 1997 v zadevi Kremzow proti Avstriji (C-299/95, Recueil, str. I-2629, točka 14) in zgoraj navedeno sodbo Parlament proti Svetu, točka 35.

„notranja“ razsežnost, kot vrednota, ki jo je treba z instrumenti prepričevanja, spodbujanja in pogajanja „izvoziti“ prek meja Unije, pa „zunanja“ razsežnost.

80. Sodišče je že poudarilo, da je pravica do učinkovitega sodnega varstva, na katero se v obravnavani zadevi sklicujejo pritožniki, del splošnih pravnih načel, ki izhajajo iz ustavnih tradicij, skupnih vsem državam članicam, in da to pravico določata tudi člena 6(1) in 13 EKČP. [33] Dodam naj, da jo poleg tega priznavata še člena 8 in 10 Splošne deklaracije človekovih pravic, ki jo je z resolucijo 217 A (III) sprejela Generalna skupščina Združenih narodov 10. decembra 1948, ter člena 2(3) in 14(1) Mednarodnega pakta o državljanskih in političnih pravicah, sprejetega 19. decembra 1966, ki je začel veljati 23. marca 1976. [34] Določena je tudi v členu 47 Listine.

81. Poudariti je treba, da je sklicevanje pritožnikov v tej zadevi na temeljno pravico do učinkovitega sodnega varstva še posebno pomembno, ker se zadevno varstvo hkrati nanaša tudi na temeljne pravice, ki jih priznava in katerih varstvo zagotavlja pravo Unije. Pritožniki so namreč v tožbah, vloženih pri Sodišču prve stopnje, iz razlogov, ki niso ovrgljivi, zatrjevali, da so bile z uvrstitvijo organizacij Gestoras Pro Amnistía in Segi na seznam subjektov, vpletenih v teroristična dejanj, kršene prav temeljne pravice navedenih organizacij ter/ali njunih predstavnikov, in sicer zlasti domneva nedolžnosti (člen 6(2) EKČP ter člen 48(1) Listine), svoboda govora (člen 10 EKČP ter člen 11 Listine), svoboda združevanja (člen 11 EKČP ter člen 12 Listine) in pravica do spoštovanja zasebnega življenja (člen 8 EKČP ter člen 7 Listine). [35]

82. Zato bi morali, če bi dopustili možnost, ki jo je v izpodbijanih sklepih zagovarjalo Sodišče prve stopnje, da pritožniki zoper navedeno uvrstitev nimajo učinkovitega sodnega varstva, priznati, da so na področju policijskega in pravosodnega sodelovanja v kazenskih zadevah mogoče tudi okoliščine, v katerih lahko ukrep Unije – ker sodno varstvo ne obstaja – dejansko nekaznovano krši

33 – Glej zlasti sodbi z dne 15. maja 1986 v zadevi Johnston (222/84, Recueil, str. 1651, točka 18) in z dne 27. novembra 2001 v zadevi Komisija proti Avstriji (C-424/99, Recueil, str. I-9285, točka 45) ter zgoraj navedeno sodbo Unión de Pequeños Agricultores proti Svetu, točka 39.

34 – Sodišče je že imelo priložnost opozoriti, da je Mednarodni pakt o državljanskih in političnih pravicah eden od več mednarodnih aktov, ki se nanašajo na varstvo človekovih pravic, ki jih Sodišče upošteva pri uporabi splošnih načel prava Skupnosti (glej zgoraj navedeno sodbo Parlament proti Svetu, točka 37 in navedena sodna praksa).

35 – Pritožniki v točki 46 pritožb navajajo svobodo govora in pravico do javne podobe ter ugleda organizacij Gestoras Pro Amnistía in Segi ter svobodo govora, svobodo združevanja in pravico do spoštovanja zasebnega življenja ter ugleda njunih predstavnikov.

vse druge pravice in temeljne svoboščine, katerih spoštovanje po njenih lastnih besedah zagovarja prav Unija.

83. Čeprav je sicer res, da v skladu s sodno prakso Evropskega sodišča za človekove pravice tako imenovana pravica do sodnika ni absolutna, saj lahko zanjo veljajo omejitve, pa je treba spomniti tudi na stališče tega sodišča, da so te omejitve dopustne samo, če so upravičene z zakonitim ciljem, in pod pogojem, da so sorazmerne s tem ciljem ter da možnosti dostopa do sodnega varstva, ki se zagotavlja posamezniku, ne omejijo do te mere, da bi bilo ogroženo bistvo zadevne pravice. [36] Popolno odrekanje pravice do sodnega varstva, kakršno zagovarja Sodišče prve stopnje, pa po mojem mnenju ne izpolnjuje navedenih zahtev, saj ne izhaja iz posebne ureditve, ki bi dostop do sodnega varstva omejevala zaradi sledenja določenemu cilju, ampak iz dejstva, da za celotno področje dejavnosti Unije niso bile sprejete določbe o ustreznih pravnih sredstvih.

84. Poleg tega naj spomnim, da je Evropsko sodišče za človekove pravice poudarilo, da člen 1 EKČP, v skladu s katerim države pogodbenice „vsakomur, ki sodi v njihovo pristojnost, [priznavajo] pravice in svoboščine, ki so opredeljene v prvem delu te konvencije“, ne ločuje med vrstami zadevnih predpisov ali ukrepov in iz obveznosti uporabe EKČP ne izvzema nobenega dela „pristojnosti“ navedenih držav. [37]

85. Posledica stališča, da osebe v okoliščinah, v kakršnih so pritožniki, resnično nimajo nobenega učinkovitega pravnega sredstva, bi bil po eni strani sklep, da obstaja huda in očitna nedoslednost sistema na notranji ravni Unije, in po drugi strani nastanek položaja, ki bi na zunanji ravni države članice Unije podvrgel očitkom Evropskega sodišča za človekove pravice, kar bi poleg javne podobe ter identitete Unije na mednarodni ravni [38] oslabilo tudi njena pogajalska izhodišča v odnosu do tretjih držav, s čimer bi teoretično tvegali tudi, da te države proti Uniji uveljavljajo določbe, ki se nanašajo na spoštovanje človekovih pravic (tako imenovane klavzule pogojevanja) in za katere prav Unija vse pogosteje zahteva, da se vključijo v mednarodne pogodbe, ki jih sklepa. [39]

36 – Glej sodbi z dne 28. oktobra 1998 v zadevi Osman proti Združenemu kraljestvu (*Recueil des arrêts et décisions*, 1998-VIII, str. 3124, točka 147) ter z dne 18. februarja 1999 v zadevi Waite in Kennedy proti Nemčiji (*Recueil des arrêts et décisions*, 1999-I, str. 393, točka 59).

37 – Sodbi z dne 30. januarja 1998 v zadevi Združena komunistična stranka Turčije in drugi proti Turčiji (*Recueil des arrêts et décisions*, 1998-I, str. 1, točka 29) ter z dne 18. februarja 1999 v zadevi Matthews proti Združenemu kraljestvu (*Recueil des arrêts et décisions*, 1999-I, str. 251, točka 29).

38 – V skladu s členom 2 EU je uveljavitev „identitet[e] na mednarodnem prizorišču, zlasti z izvajanjem skupne zunanje in varnostne politike“ eden od ciljev Unije.

39 – Na podlagi teh določb, ki so v okviru sporazumov kvalificirane kot „bistvene“, bi lahko sopogodbenice zahtevale prekinitev izvajanja sporazumov in bi od teh v primeru kršitve lahko celo odstopile.

86. S stališča spoštovanja obveznosti, ki so jih s pristopom k EKČP prevzele države članice, ugotavljam, da nikakor ni verjetno, da bi Evropsko sodišče za človekove pravice na tretji steber Unije razširilo svojo domnevo o enakovrednem varstvu temeljnih pravic, ki ga zagotavljata EKČP in ureditev Skupnosti, to je „prvi steber“ Unije, zaradi katere izvaja navedeno sodišče samo „postranski“ nadzor skladnosti aktov institucij Skupnosti z EKČP. [40] Povsem verjetno pa je, da bi Evropsko sodišče za človekove pravice v okviru celovitega nadzora, namenjenega preizkusu, ali so v skladu z EKČP akti, ki jih sprejmejo institucije za izvajanje določb iz naslova VI Pogodbe EU, v prihodnosti ugotovilo, da so države članice Unije kršile določbe navedene konvencije ali vsaj njenih členov 6(1) in/ali 13.

87. Glede razmerja z EKČP moram dodati še dve ugotovitvi.

88. Prvič, menim, da odločitev, ki jo je na podlagi člena 34 EKČP sprejelo Evropsko sodišče za človekove pravice v zvezi s tožbami, ki so jih nanj naslovili pritožniki v tem postopku (glej točko 14 zgoraj), ni razlog za prepričanje, da zgoraj opisanega tveganja ni, niti dejavnik, na podlagi katerega bi lahko v obravnavani zadevi *s stališča prava Unije* izključili kršitev pravice pritožnikov do učinkovitega sodnega varstva. Ne gre namreč za vsebinsko odločitev, ampak za odločbo o nedopustnosti, ki temelji na ugotovitvi, da *glede na posebne lastnosti konkretne zadeve* pritožniki nimajo lastnosti „žrtve“ v skladu s členom 34 EKČP, pri čemer ta člen po mojem mnenju ne more biti pomemben za vprašanje o varstvu temeljnih pravic v okviru Unije, saj gre za izključno postopkovno pravilo navedene konvencije. [41]

89. Drugič, upoštevati ni mogoče niti trditve, da praznine glede varstva temeljnih pravic na zadevnem področju ni, ker je mogoče proti aktom, ki jih sprejmejo institucije v okviru policijskega in pravosodnega sodelovanja v kazenskih zadevah, uveljavljati kršitev teh pravic pred Evropskim sodiščem za človekove pravice. Nadzor tega sodišča je namreč glede na sistem Unije *zunanji* in podreden, zato *znotraj* tega sistema ne more nadomestiti morebitnega neobstoja ustreznih jamstev glede varstva temeljnih pravic in odpraviti

40 – Glej sodbo z dne 30. junija 2005 v zadevi Bosphorus proti Irski (*Recueil des arrêts et décisions*, 2005-VI), ki se – kot je pojasnjeno v točki 72 – navezuje samo na določbe v zvezi s prvim stebrom Unije.

41 – Poleg tega se mi ne zdi mogoč ugovor, da v obravnavani zadevi obstaja dvom o obstoju pravnega interesa pritožnikov.

hude nedoslednosti sistema, ki bi – kot sem poudaril – izhajale iz te pomanjkljivosti.

90. Če bi Sodišče potrdilo, da je taka praznina na področju varstva temeljnih pravic v okviru policijskega in pravosodnega sodelovanja v kazenskih zadevah dopustna, pa naj dodam, da bi nacionalna sodišča držav članic lahko štela, da so upravičena – če bi bila k temu pozvana – opraviti nadzor skladnosti aktov, ki jih sprejme Svet na podlagi člena 34 EU,[42] s temeljnimi pravicami, *katerih varstvo je zagotovljeno, ne nujno povsem enako, v njihovih nacionalnih pravnih ureditvah*. S tem pa bi bila enakost državljanov Unije pred zakonom omajana. Teorija tako imenovanih nasprotnih omejitev notranjega prava, ki se je utrdila v ustavnosodni praksi nekaterih držav članic kot zajezitev izvajanja delov suverenosti, prenesenih na Skupnost, s strani njenih institucij,[43] bi imela v tretjem stebru Unije precej širše možnosti dejanske uporabe, kot jih je imela v razmerju do ukrepanja Skupnosti.

42 – Gre za skupna stališča (člen 34(2)(a) EU), okvirne sklepe (člen 34(2)(b) EU), sklepe in ukrepe za izvajanje teh (člen 34(2)(c) EU) ter ukrepe za izvajanje konvencij (člen 34(2)(d) EU).

43 – Ta teorija je tako znana, da je ni treba podrobneje predstaviti. Zadoščalo bo, če napotim zlasti na sodbo Bundesverfassungsgericht z dne 22. oktobra 1986, poimenovano Solange II (BverfGE, 73, 339) in sodbo Corte costituzionale italiana z dne 21. aprila 1989 v zadevi Fragd (št. 232, Foro it., 1990, I, 1855).

ii) Pritožniki niso prikrajšani za učinkovito sodno varstvo svojih pravic

91. Glede na resne posledice, na katere sem opozoril, ki bi jih imelo stališče, kakršno izhaja iz točke 38 izpodbijanih sklepov, da pritožniki v zvezi s (temeljnimi) pravicami, na katere se sklicujejo, nimajo sodnega varstva, je še očitneje, da je treba Pogodbo EU, kolikor je to mogoče, razložiti tako, da bo navedeno varstvo zagotovljeno *znotraj* sistema, uvedenega s to pogodbo.[44]

– Nezadostnost – za varstvo pravic pritožnikov – pravnih sredstev zoper nacionalne ukrepe, sprejete za izvajanje člena 4 Skupnega stališča 2001/931 in predloga za sprejetje predhodne odločbe o veljavnosti, vloženega na podlagi člena 35(1) EU

92. Kot je opozorilo Sodišče prve stopnje,[45] je treba upoštevati, da zahtevajo pritožniki v obravnavani zadevi popravo kršitve njihov (temeljnih) pravic, ki pa ne izhaja iz dejstva,

44 – Poudarim naj, da prav člen 13 EKČP dokazuje, da obstoj zunanjega nadzora, s katerim se preverja, ali države članice spoštujejo pravice in temeljne svoboščine, teh držav ne odvezuje dolžnosti, da vzpostavijo notranji nadzor.

45 – Izpodbijana sklepa, točka 38.

da so bili proti njim uporabljeni ukrepi iz člena 4 Skupnega stališča 2001/931, ampak neposredno iz uvrstitve organizacij Gestoras Pro Amnistía in Segi na seznam subjektov, vpletenih v teroristična dejanja. Zatrjevana škoda, ki naj bi jim s tem nastala, torej ni povezana z dejanskim sprejetjem nacionalnih ukrepov za izvajanje navedenega člena.

93. Zato je Sodišče prve stopnje pravilno ugotovilo, da varstvo teh pravic ne more biti zagotovljeno na podlagi možnosti uveljavljanja (nepogodbene) odgovornosti posameznih držav članic za nacionalne akte, ki so jih sprejele za izvajanje člena 4 Skupnega stališča 2001/931. [46]

94. Sodišče prve stopnje je menilo, da tudi pristojnost Sodišča, da v skladu s členom 35(1) EU v postopku predhodnega odločanja presodi o veljavnosti aktov, ni ustrezna podlaga za zagotavljanje navedenega varstva. S to presojo se strinjam, čeprav je v izpodbijanih sklepih kot razlog zanjo navedeno, da se ta pristojnost ne nanaša na skupna stališča, ampak le na okvirne sklepe in sklepe, [47] medtem ko sam menim, da bi Skupno stališče 2001/931 na podlagi njegove vsebine morda lahko opredelili kot sklep.

95. Pomembnejša je ugotovitev, da predlog za sprejetje predhodne odločbe, tudi tisti, s katerim se prosi za presojo glede zakonitosti, dejansko ni pravno sredstvo, ampak instrument sodelovanja med nacionalnimi sodišči in sodiščem Skupnosti v okviru pravnega sredstva, ki ga je mogoče vložiti pri nacionalnih sodiščih. Značilne okoliščine takega sodelovanja so podane, kadar je predlog za sprejetje predhodne odločbe o veljavnosti vložen v okviru ničnostne tožbe, ki je na nacionalni ravni vložena zoper nacionalne ukrepe za izvajanje akta, katerega veljavnost se izpodbija. V primeru, kakršen je obravnavani, pa bi na Sodišče – na podlagi njegove pristojnosti za predhodno odločanje o veljavnosti v skladu s členom 35(1) EU – težko vložili predlog v okviru tožbe, s katero se izpodbijajo morebitni ukrepi za izvajanje člena 4 Skupnega stališča 2001/931. Ta člen namreč državam članicam in njihovim organom ne podeljuje novih pristojnosti, ampak se omejuje na to, da države članice in njihove organe spodbuja ali jim kvečjemu nalaga, naj uporabijo „svoje veljavne pristojnosti v skladu z akti Evropske unije in drugimi mednarodnimi sporazumi, dogovori in konvencijami, ki so obvezujoči za države članice“. Te pristojnosti bi bilo torej mogoče in jih je mogoče izvajati v razmerju do subjektov, uvrščenih na seznam, priložen k Skupnemu stališču 2001/931, tudi če navedenega stališča

46 – Prav tam.
47 – Prav tam.

ne bi bilo. [48] Ne razumem torej, kako je lahko vprašanje zakonitosti uvrstitve določenega subjekta na navedeni seznam pomembno za presojo nacionalnega sodišča glede zakonitosti nacionalnih ukrepov, kot so ti, ki so navedeni v obravnavanem členu 4.

96. Postopek predhodnega odločanja o veljavnosti bi se lahko končal kvečjemu z ugotovitvijo, da Skupno stališče 2001/931 ali sporne uvrstitve na seznam niso zakoniti, nikakor pa ne z odločitvijo o povrnitvi škode, ki je bila s tem morebiti povzročena. Zdi se mi, da možnost za dosego povrnitve škode, povzročene zaradi kršitve določene pravice – kadar le ugotovitev o tej kršitvi ali o tem, da sporni akt ni zakonit, ne zadošča za ustrezno popravo krivice – izhaja iz sodnega varstva pravice, katere uveljavitev se želi doseči. [49]

97. Prav povrnitev škode, za katero pritožniki zatrjujejo, da jim je bila povzročena, pa je predmet tožb, vloženih pri Sodišču prve stopnje.

– Za sodno varstvo pravic pritožnikov so pristojna nacionalna sodišča

98. Iz dejstva, da v določbah Pogodbe EU ni obravnavana odškodninska tožba, s katero bi se zahtevalo povrnitev škode, povzročene zaradi aktov, ki jih sprejme Svet na podlagi člena 34 EU, in da te izključujejo možnost, da bi sodišče Skupnosti presojalo o takem zahtevku, ki ni naveden v členu 35 EU, pa po mojem mnenju ne izhaja, da pritožniki v obravnavani zadevi nimajo nobenega učinkovitega pravnega sredstva za varstvo (temeljnih) pravic, ki jih uveljavljajo.

99. Menim, da pravilna razlaga Pogodbe EU podpira sklep, da tako sodno varstvo obstaja, vendar je zanj *glede na sedanje stanje prava Unije* pristojno nacionalno sodišče, in ne sodišče Skupnosti.

100. Opozoriti je treba, da bi imel posameznik v položaju, kot je obravnavani, na podlagi ureditve, določene v Pogodbi o Ustavi za Evropo, ki je še niso ratificirale vse države

48 – To je ugotovilo prav Evropsko sodišče za človekove pravice v odločbi, s katero je tožbe pritožnikov zavrglo kot nedopustne. To sodišče je namreč pojasnilo, da člen 4, čeprav „je lahko pravna podlaga za konkretne ukrepe, ki bi lahko bili v interesu tožečih strank, zlasti v zvezi s policijskim sodelovanjem med državami, ki se izvaja v okviru organov Skupnosti, kot je Europol“, kljub temu „ne dodaja novih pooblastil, ki bi jih bilo mogoče izvajati v razmerju do tožečih strank“, ampak „vsebuje le dolžnost policijskega in pravosodnega sodelovanja, naloženo državam članicam“ (neuraden prevod francoskega besedila odločbe).

49 – Glej v tem smislu sodbe z dne 19. novembra 1991 v združenih zadevah Francovich in drugi (C-6/90 in C-9/90, Recueil, str. I-5357, točka 33); z dne 5. marca 1996 v združenih zadevah Brasserie du pêcheur in Factortame (C-46/93 in C-48/93, Recueil, str. I-1029, točka 22) in z dne 30. septembra 2003 v zadevi Köbler (C-224/01, Recueil, str. I-10239, točka 33). Glej tudi sodbi Evropskega sodišča za človekove pravice z dne 6. septembra 1978 v zadevi Klass in drugi proti Nemčiji (serija A, št. 28, točka 64) in z dne 7. julija 1989 v zadevi Soering proti Združenemu kraljestvu (serija A, št. 161, točka 120), iz katerih izhaja, da mora učinkovito pravno sredstvo, ki ga nalaga člen 13 EKČP, posamezniku, ki meni, da mu je kršena pravica zaradi ukrepa, ki ni v skladu z EKČP, omogočiti, da doseže razsodbo o svojih očitkih in po potrebi ustrezno popravo krivice (*réparation* ali *redressement* v francoskih besedilih sodb).

članice, možnost, da pri sodišču Skupnosti vloži bodisi ničnostno tožbo (člen III-365, ki se uporablja tudi za akte Unije, sprejete na področju policijskega in pravosodnega sodelovanja v kazenskih zadevah) [50] bodisi odškodninsko tožbo proti Uniji (člena III-370 in III-431, drugi odstavek).

101. Unija poleg tega temelji, kot sem že navedel, na načelu pravne države in spoštovanju človekovih temeljnih pravic. Podlago pravne države pa ne zagotavljajo le pravila in razglasitev pravic, ampak predvsem mehanizmi, ki omogočajo dosego spoštovanja pravil in pravic (*ubi ius ibi remedium*). Pravica izpodbijati ukrep pred sodišči je vsebovana v načelu pravne države, [51] je z njim neločljivo povezana, je njegov dosežek in instrument. [52] Posamezniku je v pravu Unije že izrecno (člen 6(2) EU) priznanih več temeljnih pravic, na katere se lahko – kot izhaja iz člena 46(d) EU – sklicuje v sodnem postopku kot na merila za presojo zakonitosti aktov Unije.

102. Kot izhodišče je torej treba upoštevati ugotovitev, da Unija na podlagi člena 6(1) in (2) EU dopušča sodni nadzor v zvezi z delovanjem njenih institucij ter zagotavlja sodno varstvo pravic, zlasti tistih, ki so opredeljene kot temeljne.

103. Na nobeno določbo Pogodbe EU se ni mogoče sklicevati v podporo nasprotni trditvi in zlasti ne sklepu, da so njeni avtorji nameravali izključiti možnost takega nadzora ter takega varstva s področja policijskega in pravosodnega sodelovanja v kazenskih zadevah, v okviru katerega ukrepi Unije še lažje negativno posegajo v pravice ter svoboščine posameznikov kot na drugih področjih, ki spadajo v pristojnost Unije, in v okviru katerega se ukrepi sprejemajo ob zelo omejenem sodelovanju Evropskega parlamenta. [53]

104. Člen 46 EU se namreč navezuje samo na pristojnosti sodišča *Skupnosti* in jih opredeljuje. Poleg tega nobena določba Pogodbe EU temu sodišču ne podeljuje izključne pristojnosti za presojo o zakonitosti aktov, s katerimi se uresničuje delovanje Unije. Nasprotno, iz načela prenosa pristojnosti, vsebovanega tudi v Pogodbi EU (člen 5), izhaja, da ostaja

50 – Možnost neposredne ničnostne tožbe pred sodiščem Skupnosti je poleg tega določena v Pogodbi o Ustavi za Evropo tudi v zvezi z omejevalni ukrepi proti fizičnim ali pravnim osebam, ki jih je Svet sprejel na področju skupne zunanje in varnostne politike, čeprav je v tej pogodbi določeno, da je pristojnost Sodišča na tem področju omejena (člen III-376).

51 – Sklepni predlogi, ki jih je 28. januarja 1986 predstavil generalni pravobranilec Darmon k zgoraj navedeni sodbi Johnston, točka 3.

52 – Sklepni predlogi, ki jih je 8. aprila 2003 predstavil generalni pravobranilec Léger k zgoraj navedeni sodbi Köbler, točka 68.

53 – Na podlagi člena 39(1) EU se Svet pred sprejetjem okvirnih sklepov ali sklepov samo posvetuje z Evropskim parlamentom (katerega mnenje pa ni zavezujoče), medtem ko se mu pred sprejetjem skupnih stališč z njim ni treba niti posvetovati.

izvajanje suverenih pristojnosti, ki jih imajo države članice, torej vključno s pristojnostjo na področju pravosodja, izključna pravica teh držav in njihovih organov, kadar te pristojnosti niso predmet prenosa na institucije Unije.

105. Pristojnost nacionalnih sodišč za presojo o zakonitosti aktov, ki jih sprejme Svet na podlagi člena 34 EU – katerega očitna omejitev je obveznost spoštovanja pristojnosti, dodeljenih Sodišču – se torej opira na načela, na katerih temelji Unija, to je na načelo pravne države in spoštovanje temeljnih pravic (člen 6(1) in (2) EU), med katere spada pravica do učinkovitega sodnega varstva, poleg tega pa še na načelo lojalnega sodelovanja.

106. Sodišče je že potrdilo, da je spoštovanje načela lojalnega sodelovanja, ki pomeni predvsem to, da države članice sprejmejo vse ustrezne ukrepe, splošne in posebne, da bi zagotovile izpolnjevanje obveznosti, ki izhajajo iz prava Evropske unije, obvezno tudi v okviru policijskega in pravosodnega sodelovanja v kazenskih zadevah. [54]

107. Na podlagi tega je treba sklepati zlasti, da so države članice tudi v okviru tretjega stebra Unije dolžne določiti sistem pravnih sredstev in postopkov, ki lahko zagotovi spoštovanje pravice do učinkovitega sodnega varstva, [55] njihovim sodiščem pa omogoči, da nacionalna postopkovna pravila v zvezi s pravnimi sredstvi razložijo in uporabijo tako, da je to varstvo zagotovljeno.

108. Pomembni dejavniki, ki potrjujejo, čeprav posredno, da so akti, ki jih sprejme Svet na podlagi člena 34 EU, lahko predmet sodnega nadzora, ki ga na pobudo posameznikov izvajajo nacionalna sodišča, izhajajo iz ureditve pristojnosti v postopku predhodnega odločanja, ki jo Sodišču podeljuje člen 35 EU.

109. S tem ko je v njegovem odstavku 1 določeno, da je Sodišče pristojno za predhodno odločanje zlasti o veljavnosti okvirnih sklepov in sklepov, se potrjuje predvsem, da ti akti ne morejo biti predmet sodnega nadzora na pobudo posameznikov.

110. Poleg tega iz določb člena 35(1) izhaja, da imajo nacionalna sodišča tudi v okviru tretjega stebra Unije v določeni meri enako

54 – Sodba z dne 16. junija 2005 v zadevi Pupino (C-105/03, ZOdl., str. I-5285, točka 42).

55 – Glej po analogiji zgoraj navedeno sodbo Unión de Pequeños Agricultores proti Svetu, točka 41. Načelo je povzeto v členu I-29(1) Pogodbe o Ustavi za Evropo, v skladu s katerim „[d]ržave članice vzpostavijo ustrezna pravna sredstva, s katerimi zagotovijo učinkovito pravno varstvo na področjih, ki jih ureja pravo Unije“.

vlogo kot v okviru prvega stebra, to je vlogo „sodišč skupnega prava" Unije. Ta sodišča namreč lahko z vprašanji Sodišču glede razlage okvirnih sklepov in sklepov na primer bolje zagotovijo razlago nacionalnega prava, [56] ki je v skladu s temi akti. Ker so vprašanja o veljavnosti navedenih aktov predložena Sodišču, lahko nacionalna sodišča bolje zagotovijo, da so v okviru delovanja Unije na področju policijskega in pravosodnega sodelovanja v kazenskih zadevah dejansko spoštovane temeljne pravice, priznane v pravu Unije, ki jih lahko posamezniki neposredno uveljavljajo v sodnem postopku.

111. Tudi v okviru tretjega stebra Unije, tako kot v ureditvi Skupnosti, je Sodišče dejavno v kontekstu, v katerem institucije Unije ne sodelujejo le z državami članicami, ampak tudi s posameznimi organi teh držav. Ti organi, med katere spadajo tudi sodišča, prispevajo k uresničevanju prava Unije. Pravosodnega sistema Unije torej tudi v okviru tretjega stebra ne sestavljajo le pravne poti, ki omogočajo začetek postopka pred Sodiščem, ampak tudi pravna sredstva, ki se vložijo pri nacionalnih sodiščih.

112. Avtorji Amsterdamske pogodbe so s členom 35 EU – glede na položaj iz Maastrichtske pogodbe – gotovo pomembno razširili polje pristojnosti Sodišča na področju policijskega in pravosodnega sodelovanja v kazenskih zadevah. Vendar so določbe tega člena, ki se nanašajo na pristojnost Sodišča za predhodno odločanje, sestavljene tako, da to pristojnost pomembno omejujejo. Znano je, da se v bistvu opirajo na določbe, ki so jih po težkih pogajanjih opredelile države članice v zvezi s Konvencijo o Europolu [57] in uveljavile s protokolom o razlagi te konvencije s predhodnim odločanjem Sodišča, [58] zato je jasno, da gre za kompromisno rešitev, saj so nekatere države članice ostro nasprotovale razširitvi pristojnosti sodišča Skupnosti na obravnavanem področju.

113. Za države članice je torej pristojnost Sodišča za predhodno odločanje, določena v členu 35(1) EU, samo ena od možnosti, ki jo lahko izberejo. V skladu s členom 35(2) jo namreč lahko sprejmejo ali zavrnejo (sistem *opt-in*). Iz podatkov, ki jih je Svet objavil v Uradnem listu Evropske unije 14. decembra 2005, [59] izhaja, da je na ta dan samo 14 držav članic že predložilo izjavo, da tako pristojnost priznavajo. Seveda okoliščina, da druge države članice te izjave niso dale,

56 – Glej zgoraj navedeno sodbo Pupino, točki 38 in 43.

57 – Konvencija temelji na členu K.3 Pogodbe o Evropski uniji o ustanovitvi Evropskega policijskega urada (Konvencija o Europolu) (UL 1995, C 316, str. 2).

58 – Akt Sveta z dne 23. julija 1996 o Protokolu na podlagi člena K.3 Pogodbe o Evropski uniji o razlagi Konvencije o ustanovitvi Evropskega policijskega urada, s predhodnim odločanjem Sodišča evropskih skupnosti (UL C 299, str. 1).

59 – UL L 327, str. 19.

sodiščem držav, ki so pristojnost Sodišča priznale, ne preprečuje, da bi na Sodišče naslovila vprašanja za predhodno odločanje, Sodišča pa ne ovira, da bi o teh vprašanjih odločalo.

114. Posledica stališča, da subjekti, na katere se nanašajo ukrepi, ki so jih za izvajanje okvirnih sklepov ali sklepov iz člena 34 EU sprejele države članice, ki niso priznale pristojnosti Sodišča za predhodno odločanje, nimajo možnosti, da bi pred sodišči teh držav izpodbijali veljavnost teh aktov Sveta, bi bil nedopusten položaj razlikovanja med osebami, na katere se nanaša isti akt, sprejet na podlagi člena 34 EU, saj bi bila njihova pravica do sodnega varstva, to je do izpodbijanja navedenega akta v sodnem postopku, odvisna od odločitve, ki jo je posamezna država izbrala v skladu s členom 35(2) EU.

115. Iz razlage člena 35(1) in (2) EU, ki poleg pravice do učinkovitega sodnega varstva upošteva tudi načeli enakosti pred zakonom (glej člen 20 Listine) in prepovedi diskriminacije na podlagi državljanstva (glej člen 21(2) Listine), ne da bi se ob tem odmaknila od besedila obravnavanih določb, izhaja, da je treba dopustiti, da lahko posamezniki tudi v državah, ki pristojnosti Sodišča za predhodno odločanje niso priznale, v sodnem postopku izpodbijajo veljavnost okvirnih sklepov in sklepov, na katerih temeljijo nacionalni ukrepi, za katere se nacionalnemu sodišču predlaga, naj jih razglasi za neveljavne. V teh okoliščinah, kadar nacionalno sodišče na Sodišče ne more nasloviti predloga za sprejetje predhodne odločbe, bi morala biti nacionalnemu sodišču dana možnost, da samo odloči o tem, ali je sklep Sveta veljaven ali ne.

116. Obstajajo pa še tehtnejši razlogi za tako stališče. Na podlagi člena 35(3) EU je mogoče sklepati, da pristojnost Sodišča za predhodno odločanje, tudi o veljavnosti aktov, *s stališča prava Unije* za sodišča držav, ki so jo sprejela, sploh ni obvezna. Ne glede na to, ali država članica, ki da izjavo iz člena 35(2), podrobneje navede, da lahko pri Sodišču vloži predlog za sprejetje predhodne odločbe samo sodišče, zoper odločitev katerega ni pravnega sredstva (člen 35(3)(a)), ali pa pojasni, da imajo to možnost vsa njena sodišča (člen 35(3)(b)), je namreč predlog za sprejetje predhodne odločbe v skladu s členom 35(3) EU samo možnost, in ne obveznost („lahko […] zaprosi“), ki jo ima sodišče katere koli stopnje, če meni, da je za izrek njegove sodbe potrebna odločitev o veljavnosti ali razlagi okvirnega sklepa ali sklepa. Razlog za to, da tudi za sodnike, ki odločajo na zadnji stopnji, vložitev predloga za sprejetje predhodne odločbe ni obvezna, je tudi potreba, da se spori, ki lahko nastanejo na obravnavanem področju, rešijo čim hitreje.

117. Res je sicer, da si lahko države članice na podlagi izjave št. 10 o členu 35 EU, priložene k Sklepni listini medvladne konference v Amsterdamu, ob predložitvi izjave iz

člena 35(2) EU pridržijo pravico, da v svojih nacionalnih zakonodajah določijo, da je vložitev predloga za sprejetje predhodne odločbe o veljavnosti ali razlagi za sodišča, ki odločajo na zadnji stopnji, obvezna. Vendar pravna podlaga za to obveznost ni v pravu Unije, ampak v notranjem pravu države članice.

118. Če je torej *s stališča prava Unije* vložitev predloga za sprejetje predhodne odločbe tudi za sodišče, ki odloča na zadnji stopnji, samo ena od možnosti, za katero se odloči, če meni, da je za rešitev spora, o katerem mora presoditi, potrebna odločitev o veljavnosti okvirnega sklepa ali sklepa Sveta, iz te ugotovitve in v skladu z navedenim pravom izhaja, da lahko tako odločitev sprejme tudi nacionalno sodišče neposredno, ne da bi zanjo zaprosilo Sodišče.

119. Menim, da je treba po analogiji ugotoviti tudi, da iz določbe 35(3)(a) EU, na podlagi katere lahko države članice možnost vložitve predloga za sprejetje predhodne odločbe pridržijo za sodišča, ki odločajo na zadnji stopnji, izhaja, da lahko tako odločbo sprejmejo tudi sodišča, ki odločajo na nižjih stopnjah, če menijo, da je treba za sodbo v njihovem postopku odločiti o veljavnosti okvirnega sklepa ali sklepa Sveta. Ne zdi se namreč smiselna trditev, da mora biti najprej brez koristi končan postopek na eni ali več stopnjah, preden lahko posamezniki postavijo vprašanje o veljavnosti.

120. Seveda ima presoja o tem, ali je akt veljaven ali ne, ki jo sprejme neposredno nacionalno sodišče, učinke samo v okviru nacionalnega spora, in ne *erga omnes.*

121. Poleg tega ne vidim obveznih razlogov, zaradi katerih bi morali izključiti možnost, da so nacionalna sodišča pristojna za preizkus, ali so okvirni sklepi ali sklepi, sprejeti na podlagi člena 34 EU, veljavni ali ne. Res je, da je Sodišče v sodbi v zadevi Foto-Frost [60] v zvezi s členom 234 ES navedlo pravilo, v skladu s katerim nacionalna sodišča niso pristojna za neposredno presojo veljavnosti aktov institucij Skupnosti. Vendar se zdi, da to pravilo (v nadaljevanju tudi: pravilo Foto-Frost), ki se na področju uporabe člena 234 ES uporablja tudi za sodišča, ki ne odločajo na zadnji stopnji – in imajo v skladu z navedenim členom možnost, ter ne obveznosti vložitve predloga za sprejetje predhodne odločbe – ne velja v okviru naslova VI Pogodbe EU.

122. V zvezi s tem ugotavljam, da v okviru naslova VI Pogodbe EU ne moremo upoštevati izhodišč, na kateri je Sodišče v sodbi Foto-Frost oprlo svojo razlago o izključni pristojnosti sodišča Skupnosti za ugotovitev, da akt institucij Skupnosti ni veljaven.

60 – Sodba z dne 22. oktobra 1987 v zadevi Foto-Frost (314/85, Recueil, str. 4199).

123. Prvič, ni mogoče trditi – kot je to lahko storilo Sodišče glede členov 230 ES in 241 ES po eni strani ter člena 234 ES po drugi strani ter v zvezi z akti institucij Skupnosti [61] – da je bil z naslovom VI Pogodbe EU uveden *popoln sistem* pravnih sredstev in postopkov, *ki Sodišču prepušča* nadzor nad zakonitostjo aktov, ki jih sprejme Svet na podlagi člena 34 EU. Očitno je namreč, da *samo pristojnosti, dodeljene Sodišču* v skladu s členom 35 EU, ne sestavljajo *popolnega sistema* pravnih sredstev in postopkov, ki lahko zagotovijo nadzor nad zakonitostjo navedenih aktov; to dokazuje že dejstvo, da v državah članicah, ki niso dale izjave iz člena 35(2) EU, nacionalna sodišča nimajo možnosti, da Sodišču v predhodno odločanje predložijo vprašanje o veljavnosti teh aktov, obenem pa ni nobene določbe, ki bi posameznikom omogočala, da bi te akte neposredno izpodbijali v postopku pred Sodiščem.

124. Prav Sodišče je v točki 35 sodbe Pupino [62] ugotovilo, da so pristojnosti, ki jih ima „na podlagi člena 35 EU, v okviru naslova VI Pogodbe [EU] manj široke od pristojnosti Sodišča na podlagi Pogodbe ES“.

125. Zaradi celovitosti navedbe naj dodam, da je Sodišče v isti točki te sodbe hkrati ugotovilo tudi, da „v okviru navedenega naslova VI ni popolnega sistema pravnih sredstev in postopkov za zagotavljanje varstva zakonitosti aktov institucij“. Vendar je treba to trditev razumeti v širšem kontekstu razlage, ki ji je sledilo Sodišče. Obravnavalo je namreč trditve nekaterih držav članic, ki so na podlagi ugotovitve, da je stopnja povezovanja, značilna za policijsko in pravosodno sodelovanje v kazenskih zadevah, nižja glede na stopnjo povezanosti v okviru delovanja Skupnosti, izpeljale stališče, da okvirni sklep, sprejet na podlagi člena 34 EU, ne more imeti tako imenovanih posrednih učinkov (obveznost, naložena nacionalnim sodiščem, da zagotovijo skladno razlago nacionalnega prava), ki se priznavajo direktivam Skupnosti. Sodišče je upoštevalo okoliščine, za katere je v točki 35 navedene sodbe ugotovilo, da potrjujejo nižjo stopnjo povezovanja, značilno za naslov VI Pogodbe EU, glede na stopnjo, ki izhaja iz Pogodbe ES, vendar je sklenilo, da stopnja povezovanja ne vpliva na rešitev vprašanja, o katerem je presojalo. [63] Zdi se mi, da je lahko dejstvo, da „v okviru navedenega naslova VI ni popolnega sistema pravnih sredstev in postopkov za zagotavljanje varstva zakonitosti aktov institucij“, pomemben *kazalnik* šibkega povezovanja samo, kadar se navezuje na *nadnacionalno* raven.

126. Zato menim, da je treba za odlomek iz sodbe Pupino, naveden v zgornji točki, šteti, da ima pomen *obiter dictum*, poleg tega pa ga

61 – Prav tam, točka 16.

62 – Zgoraj navedena sodba Pupino.

63 – Prav tam, točka 36 („*neodvisno od stopnje povezovanja, predvidenega v Amsterdamski pogodbi*, v procesu oblikovanja vse tesnejše zveze med narodi Evrope v smislu člena 1, drugi odstavek, EU […]“). Moj poudarek.

je treba glede na okoliščine, v katere se umešča, razumeti v smislu, da naslov VI *Sodišču* ne podeljuje dovolj pristojnosti, da bi bil zagotovljen nadzor nad zakonitostjo aktov institucij. Prav to pa sem ugotovil v točki 123 zgoraj.

127. Drugič, v podporo stališču, da tudi v obravnavanem okviru obstaja pravilo, kakršno je pravilo foto-frost, se ne bi mogli prepričljivo sklicevati niti na drugo izhodišče, na podlagi katerega je Sodišče izpeljalo navedeno pravilo, to je na dejstvo, da je glavni namen pristojnosti, ki jo ima Sodišče za predhodno odločanje na podlagi člena 234 ES, „zagotoviti, da nacionalna sodišča enotno uporabljajo pravo Skupnosti“. [64] Ureditev *à la carte*, ki jo v zvezi s pristojnostjo za predhodno odločanje določa člen 35 EU, namreč očitno ni ustrezen mehanizem, ki bi zagotavljal, da bodo nacionalna sodišča pravo Unije uporabljala enotno.

128. V zvezi s tem naj spomnim predvsem, da več držav članic Unije vse do danes še ni priznalo obravnavane pristojnosti, kar jim je v skladu s členom 35 tudi dovoljeno, vendar je treba zato šteti, da so njihova sodišča pristojna za presojo glede obsega in veljavnosti okvirnih sklepov ter sklepov iz člena 34 EU, kadar menijo, da je to potrebno za izrek sodbe v njihovem postopku. Že zato enotna uporaba prava Unije na obravnavanem področju ni zagotovljena, in sicer ne glede na dvome o tem, ali imajo za navedena sodišča odločbe, ki jih na predlog nacionalnih sodišč držav članic, ki so zadevno pristojnost priznale, izda Sodišče v postopkih za predhodno odločanje, zavezujočo vrednost ali ne.

129. Poleg tega dejstvo, da člen 35 EU državam članicam dopušča, da za sodišča, ki ne odločajo na zadnji stopnji, izključijo možnost vložitve predloga za sprejetje predhodne odločbe, povečuje tveganje, da nacionalna sodišča prava Unije v okviru naslova VI Pogodbe EU ne bodo uporabljala enotno, saj se del nacionalnih postopkov dejansko konča, ne da bi se nadaljevali pred sodiščem, ki odloča na zadnji stopnji.

130. Zato je treba priznati, da glede na zdaj veljavno ureditev ni zagotovljeno, da bodo nacionalna sodišča v okviru tretjega stebra enotno uporabljala pravo Unije (pri čemer naj opozorim, da bi to veljalo celo ob domnevi, da tudi v tem okviru obstaja pravilo, kakršno je pravilo foto-frost). Tveganje različne uporabe aktov Sveta iz člena 34 EU je gotovo pomanjkljivost pravosodnega sistema, določenega v Amsterdamski pogodbi v zvezi s tretjim stebrom. Še večje težave pa bi po mojem mnenju

64 – Zgoraj navedena sodba Foto-Frost, točka 15.

povzročila taka razlaga določb Pogodbe EU, ki bi v zapletenem prizadevanju za enotno uporabo prava Unije v okviru tretjega stebra žrtvovala sodno varstvo pravic, ki je neločljivo povezano s pravno skupnostjo.

131. Dodam naj, da razlaga člena 35 ES, ki je v skladu z načelom spoštovanja temeljne pravice do navedenega varstva, preprečuje, da bi Sodišču podelili izključno pristojnost za presojo veljavnosti akta, ki ga sprejme Svet na podlagi člena 34 EU, saj posamezniki na tem področju ne le, da nimajo neposrednega dostopa do Sodišča, ampak – glede na to, da imajo tudi nacionalna sodišča, ki odločajo na zadnji stopnji, samo možnost, in ne tudi obveznosti, da vložijo predlog za sprejetje predhodne odločbe – celo v državah članicah, ki so priznale pristojnost Sodišča za predhodno odločanje, nimajo zadostnih jamstev, da bodo dosegli, da se njihova vprašanja o veljavnosti predložijo Sodišču.

132. Ta pojasnila o modelu pristojnosti Sodišča za predhodno odločanje, določenem v členu 35 EU, sem navedel, da bi pokazal, da so države članice za tretji steber Unije opredelile pravosodni sistem, znotraj katerega so možnosti poseganja Sodišča bolj omejene od tistih, ki jih ima to nadnacionalno sodišče v okviru Pogodbe ES, in v katerem je *posledično* več prostora prepuščenega pristojnosti nacionalnih sodišč. To nas ne bi smelo presenečati, saj tudi po spremembah, uvedenih z Amsterdamsko pogodbo, področje policijskega in pravosodnega sodelovanja v kazenskih zadevah še zmeraj ne kaže poudarjenih lastnosti nadnacionalnosti, ki so značilne za delovanje Skupnosti, in tako ostaja na pol poti med izključno medvladnim sodelovanjem ter „povezovalnim“ modelom Skupnosti. O večjem pomenu vloge nacionalnih sodišč na področjih iz tretjega stebra priča tudi izjava št. 7 o členu 30 EU, priložena k Sklepni listini medvladne konference v Amsterdamu, v skladu s katero so „[u]krepi na področju policijskega sodelovanja iz člena [30 EU], vključno z dejavnostjo Europola, […] predmet ustreznega sodnega nadzora, ki ga izvajajo pristojni nacionalni organi na podlagi predpisov, ki se uporabljajo v vsaki posamezni državi članici“.

– Lastnosti sodnega varstva, ki ga je mogoče doseči pred nacionalnimi sodišči

133. Zgoraj sem pojasnil, da so države članice tudi v okviru tretjega stebra Unije dolžne določiti sistem pravnih sredstev in postopkov, ki lahko zagotovi spoštovanje pravice do učinkovitega sodnega varstva, njihovim sodiščem pa omogoči, da nacionalna postopkovna pravila v zvezi s pravnimi sredstvi razložijo in uporabijo tako, da je to varstvo zagotovljeno. Iz tega izhaja, da sodno varstvo, za katerega je treba šteti, da je posameznikom na podlagi prava Unije zagotovljeno v postopkih pred nacionalnimi sodišči, začetih zaradi izpodbijanja ukrepa Unije, sprejetega v okviru tretjega stebra, ni omejeno le na možnost, izrecno predvideno v členu 35(1) EU, posrednega izpodbijanja veljavnosti okvirnih sklepov in

sklepov (izpodbijanje veljavnosti v okviru tožbe zoper nacionalne ukrepe za izvajanje navedenih aktov). To varstvo namreč vključuje tudi neposredno izpodbijanje veljavnosti teh aktov in skupnih stališč iz člena 34(a) EU, kadar ti – čeprav nimajo neposrednih učinkov – neposredno in sami po sebi, to je ne glede na nacionalne ukrepe za njihovo izvajanje škodujejo pravnemu položaju posameznikov; po tej poti ima posameznik možnost, da doseže vsaj povrnitev škode, ki mu je bila zaradi uporabe navedenih aktov morebiti povzročena.

134. V zvezi s tem menim, da priznanju pravice do odškodnine ne nasprotuje niti dejstvo, da v Pogodbo EU ni vključena nobena posebna določba, ki bi izrecno obravnavala to pravico ali z njo povezano odškodninsko odgovornost, niti dejstvo, da v določbah navedene pogodbe – zlasti v členu 41 EU – ni ustrezne napotitve – to je na člen 288, drugi odstavek, ES. Po eni strani je namreč obravnavana pravica, kot sem že opozoril (glej točko 96 zgoraj), sestavni del pravice do *učinkovitega* sodnega varstva,[65] po drugi strani pa jo je mogoče izpeljati – če že ne iz mednarodnega običajnega prava, kot zatrjujejo pritožniki – vsaj iz splošnih načel, skupnih pravnim ureditvam držav članic, za katera je treba šteti, da se je nanje mogoče sklicevati za odpravo praznin, ki obstajajo v pravu Unije zaradi pomanjkanja napisanih pravil.

135. Kot je Sodišče že navedlo v potrditev načela odgovornosti države za škodo, nastalo zaradi kršitve obveznosti, ki jih ima na podlagi prava Skupnosti, je načelo nepogodbene obveznosti Skupnosti, ki je izrecno določeno v členu 288 ES, „samo odraz splošnega načela, ki je sprejeto v pravnih redih držav članic, in sicer da je škodo zaradi nezakonitega dejanja ali opustitve treba povrniti“.[66] Lahko bi torej sklenili, da je načelo odgovornosti javnih organov za škodo, povzročeno posameznikom zaradi kršitev prava Unije, zlasti zaradi kršitev temeljnih pravic, ki jih navedeno pravo priznava posameznikom, vsebovano v sistemu Pogodbe EU.[67]

65 – Generalni pravobranilec Léger je v točki 35 sklepnih predlogov, predstavljenih 30. septembra 2003, za zgoraj navedeno sodbo Köbler poudaril: „načelo odgovornosti države [za škodo, povzročeno posameznikom zaradi kršitve prava Skupnosti] je nujni podaljšek splošnega načela učinkovitega sodnega varstva ali ‚pravice do sodnika‘“.

66 – Zgoraj navedena sodba Brasserie du pêcheur e Factortame, točka 29. Z besedami generalnega pravobranilca Légerja (glej njegove sklepne predloge za zgoraj navedeno sodbo Köbler, točka 85) naj spomnim, da „iz ustaljene sodne prakse izhaja, da Sodišče za priznanje obstoja splošnega pravnega načela ne zahteva, da je to pravilo vsebovano v vseh nacionalnih pravnih ureditvah. Prav tako ni pomembno niti dejstvo, da se v posameznih državah članicah razlikujejo obseg in pogoji uporabe tega pravila. Sodišče le ugotovi, da je načelo splošno priznano in da notranje pravne ureditve držav članic ne glede na razlike potrjujejo obstoj skupnih meril“.

67 – Glej po analogiji zgoraj navedeno sodbo Brasserie du pêcheur in Factortame, točki 29 in 31.

136. Poleg tega je obstoj te odgovornosti priznal tudi Svet v izjavi o pravici do odškodnine, v kateri je ta institucija spomnila, da lahko oškodovana stranka to pravico uveljavlja v zvezi z „vsako napako“, ki se navezuje na zadevne osebe, skupine ali organizacije.

137. Poudarjam še, da je na področju policijskega in pravosodnega sodelovanja v kazenskih zadevah načelo odgovornosti javnih organov za škodo, povzročeno posameznikom zaradi kršitve prava Unije, celo izrecno navedeno, in sicer v nekaterih določbah Konvencije o Europolu. Na podlagi prepričanja, navedenega v preambuli te konvencije, „da je treba na področju policijskega sodelovanja posebno pozornost posvetiti varstvu pravic posameznikov in zlasti varstvu osebnih podatkov“, sta v njenih členih 38 in 39(2) določeni načeli nepogodbene odgovornosti posamezne države članice za škodo, povzročeno posamezniku, ki je posledica pravnih ali dejanskih napak v podatkih, shranjenih ali obdelanih v Europolu, ter nepogodbene odgovornosti Europola za škodo, ki je nastala zaradi napak njegovih organov, namestnikov direktorja ali njegovih uslužbencev pri opravljanju svojih dolžnosti.

138. Menim, da ob tem ni odveč pojasnilo, da morajo nacionalna sodišča pri presoji zakonitosti aktov Sveta iz člena 34 EU tudi v okviru postopka v zvezi z odškodninsko tožbo upoštevati načelo lojalnega sodelovanja ter upoštevne določbe in splošna načela *prava Unije*, predvsem temeljne pravice iz člena 6(2) EU, to je tiste, katerih varstvo zagotavlja EKČP in kot izhajajo iz skupnih ustavnih tradicij držav članic. Sklicevanje nacionalnega sodišča na ustavne določbe njegove ureditve morda ne bi zadoščalo za zagotovitev ravni varstva temeljnih pravic, ki izhaja iz člena 6(2) EU, kadar ta raven ne bi sovpadala – kot se pogosto poudarja – z „najmanjšim skupnim imenovalcem“ varstva, ki ga temeljnim pravicam priznavajo ustavne ureditve držav članic, ampak bi bila višja, primerna zahtevam prava Unije. V tem okviru pa morajo nacionalna sodišča upoštevati tudi morebitne omejitve za uresničevanje temeljnih pravic, upravičene zaradi splošnega interesa, [68] pri čemer tu ne gre samo za zahteve države, ki ji pripadajo, ampak bolj za zahteve Unije kot celote.

139. Uporaba ravni varstva, ki jo nalaga člen 6(2) EU, bo nacionalnemu sodišču gotovo povzročila težave; s tem bo namreč vključen v dejavnost razlage temeljnih pravic, ki jih priznava Unija, kar je bila doslej naloga, ki jo je opravljalo predvsem sodišče Skupnosti. Vendar menim, da teh težav ne smemo precenjevati. Nacionalna sodišča se bodo lahko pri tej dejavnosti oprla na določbe Listine in

68 – Med mnogimi glej sodbo z dne 13. julija 1989 v zadevi Wachauf (5/88, Recueil, str. I-2609, točka 18) in člen 52 Listine.

sodno prakso Skupnosti ter na določbe EKČP in sodno prakso Evropskega sodišča za človekove pravice. V okviru presoje zakonitosti aktov Sveta iz člena 34 EU, vsaj tistih, ki so navedeni v členu 35(1) EU, pa bo lahko nacionalno sodišče – kolikor mu to dopušča sistem sodelovanja, ki ga je izbrala njegova država na podlagi člena 35(2) in (3) – zaprosilo za pomoč Sodišča z vložitvijo predloga za sprejetje predhodne odločbe. Zaradi zadevnih težav pa se v nobenem primeru ne bi smelo dati prednost stališču, da obstaja v okviru naslova VI Pogodbe EU praznina na področju sodnega varstva temeljnih pravic, kot izhajajo iz člena 6(2) EU.

140. Seveda je treba, kadar v pravu Unije ni ustrezne ureditve, v notranji pravni ureditvi določiti pristojna sodišča in postopkovna pravila za odškodninske tožbe, potrebne za zagotovitev varstva temeljnih pravic, ki jih Unija priznava posameznikom v razmerju do aktov Sveta, sprejetih na podlagi člena 34 EU.[69] Glede tega veljajo omejitve postopkovne avtonomije držav članic, ki izhajajo iz načel enakovrednosti in učinkovitosti, kot sta opredeljeni v sodni praksi Sodišča v zvezi s Pogodbo EU[70] in kolikor ju je mogoče prenesti na tretji steber Unije.

– Izvedljivost in učinkovitost odškodninskega varstva pred nacionalnimi sodišči glede na posebna vprašanja

141. Iz izpodbijanih sklepov izhaja,[71] da je Sodišče prve stopnje menilo, da tožba, s katero bi tožeče stranke pred nacionalnimi sodišči uveljavljale posamično odgovornost vsake države članice za sodelovanje pri sprejetju Skupnega stališča 2001/931 in nadaljnjih stališč o posodobitvi prvega, „ne bi bila učinkovita“.

142. S to presojo, ki je Sodišče prve stopnje poleg tega sploh ni utemeljilo, se ne strinjam.

143. Seveda se v zvezi s preizkusom, ali je odškodninsko varstvo pritožnikov pred nacionalnimi sodišči izvedljivo in učinkovito, zastavlja več vprašanj. V nadaljevanju se bom

69 – Glej po analogiji zgoraj navedeno sodbo Köbler, točki 46 in 50.

70 – Med mnogimi glej sodbi z dne 14. decembra 1995 v zadevi Peterbroeck (C-312/93, Recueil, str. I-4599, točka 12) in z dne 11. septembra 2003 v zadevi Safalero (C-13/01, Recueil, str. I-8679, točka 49).

71 – Izpodbijana sklepa, točka 38.

omejil na hiter povzetek in preučitev teh težav, vendar le zato, da bi dokazal, da so rešitve mogoče in da to varstvo ni le teoretično; za odločitev o zadevnih pritožbah namreč ni treba natančno opredeliti, katera rešitev bi bila najustreznejša, saj bo to naloga nacionalnega sodišča, ki bo k temu morebiti pozvano.

144. Prvič, postavlja se vprašanje glede opredelitve subjekta, ki bi bil morda dolžan povrniti zatrjevano škodo. Proti komu bi morali pritožniki vložiti tožbo pri nacionalnem sodišču in od koga bi morali zahtevati povrnitev zatrjevane škode, ki naj bi jim bila povzročena zaradi uvrstitve organizacij Gestoras Pro Amnistía in Segi na seznam subjektov, vpletenih v teroristična dejanja? Ali bi šlo za nepogodbeno odgovornost Unije kot take ali za solidarno odgovornost posameznih držav članic, ki so soglasno sprejele Skupno stališče 2001/931 in nadaljnja stališča o posodobitvi tega? Odgovor je odvisen od rešitve v strokovnih krogih obširno obravnavanega vprašanja o obstoju pravne osebnosti Unije. V zvezi s tem ugotavljam, da glede Europola in Evropske skupnosti velja, da izrecno določbo o njuni nepogodbeni odgovornosti, vsebovano v pogodbi o ustanovitvi, spremlja tudi člen, v katerem je izrecno določeno, da imata pravno osebnost in – v vsaki državi članici – najširšo pravno ter poslovno sposobnost, ki jo pravnim osebam priznava nacionalna zakonodaja, vključno s sposobnostjo biti stranka v sodnem postopku. [72]

145. Drugič, težave povzroča tudi opredelitev nacionalnega pravosodnega sistema, pristojnega za odločanje o morebitni odškodninski tožbi. To vprašanje je deloma povezano z vprašanjem pasivne legitimacije.

146. Če je Unija kot mednarodna organizacija s pravno osebnostjo tista, ki je nepogodbeno odgovorna, bi lahko bila tožba vložena pri sodišču države (in kraja), kjer se je ali bi se lahko zgodil škodni dogodek, to je v skladu z merilom iz člena 5(3) Uredbe Sveta (ES) št. 44/2001 z dne 22. decembra 2000 o pristojnosti in priznavanju ter izvrševanju sodnih odločb v civilnih in gospodarskih zadevah. [73] Poleg tega ugotavljam, da v zvezi z opredelitvijo nacionalnih sodišč, pristojnih za reševanje sporov, ki se nanašajo na odgovornost Europola, člen 39 Konvencije o Europolu napotuje na ustrezne določbe Bruseljske konvencije z dne 27. septembra 1968 (ki jih je v državah članicah nadomestila navedena uredba).

72 – V zvezi z Europolom glej člen 26(1) in (2) Konvencije o Europolu, v zvezi z Evropsko skupnostjo pa člena 281 ES in 282 ES.

73 – UL L 12, str. 1.

147. Če pa gre za nepogodbeno odgovornost posameznih držav članic, bi jo bilo mogoče proti vsaki državi uveljavljati pred sodišči te države na podlagi merila o pristojnosti sodišča države, kjer ima tožena stranka stalno prebivališče, iz člena 2(1) Uredbe št. 44/2001. Namesto tega pa bi bilo lahko proti isti državi uporabljeno merilo iz člena 5(3) te uredbe, na podlagi katerega bi bila tožba vložena pri sodišču države, kjer se je ali bi se lahko zgodil škodni dogodek.

148. Opozoriti je treba tudi na mehanizem, ki je določen v členu 38 Konvencije o Europolu za uveljavljanje odgovornosti držav za škodo, ki je posledica pravnih ali dejanskih napak v podatkih, shranjenih ali obdelanih v Europolu. V tem členu je ob določbi, da je „[v]saka država članica“ odgovorna za tako škodo, predpisano, da je lahko „[s]amo država članica, v kateri se je zgodila povzročitev škode, […] tožena za povračilo škode, ki jo vloži oškodovana stranka pred sodiščem, ki spada v pristojnost nacionalne zakonodaje vpletene države članice“. Poleg tega je pojasnjeno, da se „[d]ržava članica […] ne sme zagovarjati, da je druga država članica prenesla nepravilne podatke, da bi se izognila lastni odgovornosti v okviru svoje nacionalne zakonodaje v zvezi z oškodovano stranko“. V tem členu je določeno še, da ima pravico do odškodnine tudi država, ki je morala povrniti škodo, nastalo zaradi napak, ki so posledica nepravilnega ravnanja Europola ali drugih držav.

149. Tretjič, kot postopkovna ovira za učinkovito odškodninsko tožbo proti aktom Sveta iz člena 34 EU, vloženo pred nacionalnim sodiščem, se postavlja vprašanje sodne imunitete držav in mednarodnih organizacij.

150. Če bi šteli, da je nepogodbena odgovornost naložena državam članicam, bi težava morebiti obstajala samo, če bi želele tožeče stranke odgovornost posamezne države članice uveljavljati pred sodiščem druge države članice. Očitno pa težav ne bi bilo, če bi bila – kar je verjetneje – tožba proti določeni državi članici vložena pri njenem sodišču. Imuniteta pred sodnimi postopki, ki jo imajo države, torej ni nepremostljiva ovira za uveljavljanje odškodninskega varstva pred nacionalnimi sodišči.

151. Če pa bi ugotovili, da je za škodo odgovorna Unija kot taka, to je kot mednarodna organizacija s pravno osebnostjo, menim, da bi lahko ne glede na dejstvo, da Pogodba UE ali k tej priloženi protokoli Uniji ne dodeljujejo sodne imunitete (kot je Skupnosti ne dodeljujejo Pogodba ES ali k tej priloženi

protokoli),[74] trdili, da se ji mora Svet – če jo v korist mednarodnih organizacij določa notranje pravo sodišča, ki o zahtevku odloča, ali če jo to pravo priznava, ker izhaja iz mednarodnega običajnega prava – odpovedati na podlagi prava Unije, saj bi sklicevanje nanjo pomenilo zanikati pravičnost. Obravnavana imuniteta Unije bi morala biti izključena zlasti v okoliščinah, kot so podane v obravnavani zadevi, ker bi lahko ogrozila uporabni učinek načela nepogodbene odgovornosti za škodo, povzročeno zaradi aktov, ki jih Svet ni sprejel zakonito, in ker ni v skladu z načelom učinkovitega sodnega varstva pravic.

153. Dodam naj, da so bile v strokovni literaturi pred kratkim opisane težnje, ki se uveljavljajo v mednarodni in notranji sodni praksi, da se sodna imuniteta mednarodnih organizacij omeji in da se ji odreče absolutno lastnost, ki jo je imela v okviru bolj tradicionalnega pojmovanja. Ta omejitev je pogosto uporabljena v zvezi z vrsto ukrepa mednarodne organizacije, iz katerega izvira spor (*iure imperii* ali *iure gestionis*), in – s ciljem zagotoviti spoštovanje temeljne pravice dostopa do sodišča – v zvezi z okoliščino, ali zasebnik razpolaga z drugimi ter učinkovitimi sredstvi za reševanje sporov, kot so postopki, ki jih določa organizacija, ali tožba, ki se vloži pri arbitražnem sodišču, s pristojnostjo katerega se organizacija strinja.[75]

152. Ne glede na to pa bi lahko izjavo Sveta o pravici do odškodnine, dano ob sprejetju Skupnega stališča 2001/931, ker se nanaša na pravico oškodovanca, „da pri sodišču zahteva odškodnino“, pojasnili kot odpoved sodni imuniteti v zvezi z morebitno škodo, ki bi jo povzročila nezakonita uvrstitev na seznam subjektov, vpletenih v teroristična dejanja.

154. Četrtič, ob upoštevanju, da velja načelo pravice do povrnitve škode, povzročene zaradi nezakonitih aktov, ki jih je sprejel Svet na podlagi člena 34 EU, za načelo, ki je neločljivo povezano s Pogodbo EU, se kljub temu postavlja vprašanje glede opredelitve konkretnih zahtev za tako odgovornost in torej ureditve,

74 – Šteti je treba celo, da je sodna imuniteta Evropske skupnosti pred sodišči držav članic izrecno izključena na podlagi člena 240 ES, v katerem je določeno, da „[s]pori, v katerih je ena od strank Skupnost, niso [iz tega razloga] izvzeti iz pristojnosti sodišč držav članic, razen kjer je bila pristojnost s to pogodbo dodeljena Sodišču“.

75 – V zvezi s tem naj mi bo dovoljeno napotiti – poleg neposredno na zgoraj navedeno sodbo Evropskega sodišča za človekove pravice Waite in Kennedy proti Nemčiji ter na njegovo sodbo z dne 18. februarja 1999 v zadevi Beer in Regan proti Nemčiji (ki še ni objavljena, vendar je besedilo dosegljivo na spletni strani www.echr.coe.int) – na natančno preučitev ter predstavitev primerov iz prispevka A. Reinischa in U. A. Weberja: In the Shadow of Waite and Kennedy. The Jurisdictional Immunity of International Organizations, the Individual's Right of Access to the Courts and Administrative Tribunals as Alternative Means of Dispute Settlement, v: *International Organizations Law Review*, 2004, 1, str. 59, in na prispevek E. Gaillarda ter I. Pingel-Lenuzze: International Organisations and Immunity from Jurisdiction: to Restrict or to Bypass, v: *International and Comparative Law Quarterly*, 2002, vol. 51, str. 1.

ki se v zvezi s tem uporablja. Zdi se mi, da imamo glede tega v bistvu tri možnosti: (i) nacionalna zakonodaja sodišča, pri katerem je vložena tožba, se uporablja *in toto* ob spoštovanju načel enakovrednosti in učinkovitosti; (ii) če je za škodo odgovorna posamezna država, se uporabljajo minimalne zahteve za pravico do odškodnine, opredeljene v sodni praksi Skupnosti na področju odgovornosti držav za kršitve prava Skupnosti, glede preostalega pa nacionalno pravo ob spoštovanju načel enakovrednosti in učinkovitosti; [76] (iii) ne glede na to, ali gre za odgovornost države ali Unije, se uporabljajo zahteve, ki so bile v sodni praksi Skupnosti opredeljene kot splošna načela, skupna pravnim ureditvam držav članic (člen 288, drugi odstavek, ES), v zvezi z nepogodbeno odgovornostjo Skupnosti. [77] Vendar opozarjam, da je v konvenciji o Europolu določeno, da pristojno nacionalno sodišče, kadar je država članica odgovorna za škodo, povzročeno zaradi pravnih ali dejanskih napak v podatkih, shranjenih ali obdelanih v Europolu, uporabi svojo nacionalno zakonodajo (člen 38(1)), medtem ko določb glede ureditve, ki se uporablja na področju nepogodbene odgovornosti Europola (člen 39), ta konvencija ne vsebuje.

155. Ob upoštevanju navedenih ugotovitev menim, da trditvi, da imajo pritožniki možnost doseči odškodninsko varstvo pred nacionalnimi sodišči, ni mogoče nasprotovati na podlagi stališč o pravnih prazninah ali ovirah, zaradi katerih naj bi bilo to varstvo popolnoma neučinkovito.

76 – Glej zgoraj navedeno sodbo Köbler, točki 57 in 58.

77 – Taka rešitev bi zagotovila enako obravnavo subjektov, oškodovanih zaradi istega akta.

– Sklep glede sodnega varstva pred nacionalnimi sodišči

156. Moj sklep v zvezi z zgoraj preučenim vprašanjem je, da je pritožnikom – v nasprotju z mnenjem Sodišča prve stopnje, ki izhaja iz izpodbijanih sklepov, [78] in s trditvami, navedenimi v pritožbah – na podlagi prava Unije zagotovljeno odškodninsko varstvo njihovih (temeljnih) pravic, ki so bile morebiti kršene z navedenimi skupnimi stališči, in sicer pred nacionalnimi sodišči.

157. Napačna presoja Sodišča prve stopnje glede tega vprašanja pa ni vplivala na izpodbijano ugotovitev o nepristojnosti, ki se opira predvsem na presojo, povzeto v točki 50(2) in (4) zgoraj. Zato menim, da niso izpolnjeni pogoji za razveljavitev izpodbijanih sklepov zaradi take napačne presoje.

158. Po drugi strani z ugotovitvijo, da sodišče Skupnosti ni pristojno za odločanje o tožbi, vloženi zaradi uveljavljanja nepogodbene odgovornosti, ni bila kršena pravica pritožnikov do učinkovitega sodnega varstva, saj jim

78 – Izpodbijana sklepa, točka 38.

je to zagotovljeno pred nacionalnimi sodišči. V tem smislu se obravnavani pritožbi opirata na napačno izhodišče in menim, da ju je treba že zato zavrniti.

e) Učinkovito sodno varstvo pravic, načelo prenosa pristojnosti in pristojnost sodišča Skupnosti

159. Zato bom samo za primer, če Sodišče v nasprotju z mojim predlogom ne bi potrdilo, da je pritožnikom učinkovito sodno varstvo zagotovljeno pred nacionalnim sodiščem, vsebinsko preučil presojo Sodišča prve stopnje (glej točko 50(4) zgoraj), ki ji nasprotujejo pritožniki in v skladu s katero neobstoj tega varstva kakor koli samo po sebi ne more biti podlaga za pristojnost sodišča Skupnosti v okviru pravnega sistema, kakršen je sistem Unije, ki temelji na načelu prenosa pristojnosti. [79]

160. Razlaga pritožnikov se v bistvu opira na te povezane dejavnike: obstoj pravice do učinkovitega sodnega varstva, zagotovljene v skladu s členom 6(2) EU; izjava Sveta o pravici do odškodnine; uvodna izjava 8 Sklepa 2003/48; dolžnost držav članic, ki jo imajo na podlagi člena 30(3) Dunajske konvencije in člena 307, prvi odstavek, ES, da spoštujejo mednarodne obveznosti, ki so jih prevzele ob pristopu k Listini Združenih narodov in k EKČP, ter, nazadnje, „splošno načelo razlage“ v zvezi z „razširjeno pristojnostjo“ Sodišča.

161. Svet in Kraljevina Španija menita, da so trditve pritožnikov popolnoma neutemeljene. Svet poleg tega trdi, da so razlogi, ki temeljijo na zadnjih dveh dejavnikih iz zgornje točke, nedopustni, saj naj bi jih pritožniki navedli šele v replikah.

162. Poudaril sem že (glej točko 67 zgoraj), da izjava Sveta o pravici do odškodnine ne more vplivati na pristojnosti Sodišča, kot so določene v Pogodbi EU. Očitno je, da velja enako tudi za uvodno izjavo 8 Sklepa 2003/48, v skladu s katero „[t]a sklep spoštuje temeljne pravice in upošteva načela, ki jih priznava člen 6 Pogodbe o Evropski uniji“, pri čemer se „[n]ič v tem sklepu […] ne sme razlagati kot dopuščanje kršitev pravne varnosti, ki jo v skladu z nacionalnim pravom uživajo osebe, združenja in subjekti, navedeni v Prilogi k Skupnemu stališču 2001/931/SZVP“.

79 – Prav tam.

163. Upoštevati ni mogoče niti trditve pritožnikov v zvezi s členom 30(3) Dunajske konvencije in členom 307, prvi odstavek, ES. To trditev lahko tako kot tisto, ki se nanaša na „razširjeno pristojnost" Sodišča, preučimo, čeprav je bila navedena šele v replikah, ker gre le za argument v podporo razlogu, na katerega so se pritožniki sklicevali v pritožbi, in ker je pristojnosti sodišča Skupnosti – kot sem že opozoril – vprašanje javnega reda, ki ga lahko Sodišče preizkusi po uradni dolžnosti ob upoštevanju katerega koli upoštevnega dejavnika.

164. Člen 30 Dunajske konvencije se nanaša na pravice in obveznosti držav, ki so podpisnice nadaljnjih pogodb z istega področja, ter se za obravnavano zadevo ne uporablja, ker v nasprotju s trditvami pritožnikov ni mogoče šteti, da se Pogodba EU navezuje na področja, ki so že predmet Listine Združenih narodov in EKČP. Poleg tega je v odstavku 3 tega člena določeno, da se predhodna pogodba razen določb, ki so v skladu z naslednjo pogodbo, ne uporablja, „[k]adar so vse podpisnice predhodne pogodbe tudi podpisnice naslednje pogodbe". Pritožniki niso upoštevali, da je bila Pogodba EU sprejeta po uveljavitvi Listine Združenih narodov in EKČP.

165. Glede člena 307, prvi odstavek, ES, v skladu s katerim „[d]oločbe te pogodbe ne vplivajo na pravice in obveznosti, ki izhajajo iz sporazumov med eno ali več državami članicami na eni strani ter eno ali več tretjimi državami na drugi strani, sklenjenih pred 1. januarjem 1958 ali za države, ki pristopajo, pred datumom njihovega pristopa", zadošča ugotovitev, ki jo je navedel tudi Svet, da se ne uporablja v okviru naslovov V in VI Pogodbe EU.

166. Zato bom v nadaljevanju skupaj preučil samo trditvi pritožnikov, ki se navezujeta na njihovo pravico do učinkovitega pravnega varstva, zagotovljeno v skladu s členom 6(2) EU, in na „splošno načelo razlage" v zvezi z „razširjeno pristojnostjo" Sodišča, ki ga pritožniki izpeljujejo predvsem iz sodbe Sodišča Les Verts proti Parlamentu ter sodbe Černobil. [80] Pritožniki v bistvu menijo, da bi moralo biti v pravni skupnosti, kakršna je Unija, Sodišču dovoljeno, da zaradi potrditve svoje pristojnosti odpravi praznine v pogodbah, če te pristojnosti izrecno in jasno ne omejujejo ali izključujejo pogodbe ter če je potrebno, da se zagotovi sodno varstvo pravic posameznikov.

80 – Glej zgoraj navedeno sodbo Les Verts proti Parlamentu, v kateri je Sodišče potrdilo, da je mogoče z ničnostno tožbo iz člena 173 Pogodbe EGS izpodbijati akte Evropskega parlamenta, ki imajo pravne učinke za tretje osebe, in sodbo z dne 22. maja 1990 v zadevi Parlament proti Svetu (C-70/88, Recueil, str. I-12041), s katero je bila Parlamentu priznana pravica, da vloži ničnostno tožbo iz člena 173 Pogodbe EGS proti aktu Sveta ali Komisije zaradi kršitev njegovih posebnih pravic.

167. Ugotavljam, da iz načela prenosa pristojnosti, določenega v členih 5 ES (glede Skupnosti), 7 ES (glede institucij Skupnosti) in 5 EU (glede institucij, ki sestavljajo enotni institucionalni okvir Unije), ne izhaja, da mora biti dodelitev pristojnosti nujno izrecna. To dokazuje prav člen 308 ES, ki se nanaša na posredne pristojnosti Skupnosti. Pristojnosti so torej lahko dodeljene tudi posredno in izpeljane na podlagi razlage, tudi široke, določb pogodb ob upoštevanju njihovega besedila in sistema.

168. Menim, da je Sodišče v sodbah Les Verts proti Parlamentu in Černobil, na kateri se sklicujejo pritožniki – kot tudi v sodbah v zadevah AETS,[81] Grčija proti Svetu[82] in Simmenthal proti Komisiji[83] – samo natančneje opredelilo področje uporabe določb Pogodbe EGS o ničnostnih tožbah ter ugovoru neveljavnosti, in sicer na podlagi sistematične ter teleološke razlage ali razlage, ki zagotavlja izid, ki je v skladu s splošnimi načeli ali zahtevami ureditve Skupnosti (kot so spoštovanje institucionalnega ravnotežja, nujnost popolnega in skladnega nadzora nad zakonitostjo aktov, sodno varstvo pravic), ne da bi ob tem zanemarilo besedilo in sistem pogodbe. Natančneje, „glede na molk določbe“ je Sodišče lahko izpeljalo njeno razlago „v skladu z dolžnostjo zagotoviti kar najustreznejše sodno varstvo“.[84]

169. Vendar je Sodišče v sodbi Unión de Pequeños Agricultores proti Svetu[85] menilo, da razlaga pogoja, v skladu s katerim lahko osebe vložijo pravno sredstvo zoper določen akt samo, če jih ta – kot izhaja iz člena 173 Pogodbe ES – posamično zadeva, čeprav je izpeljana ob upoštevanju načela učinkovitega sodnega varstva, ne more izključiti zadevnega pogoja, ki je *izrecno* določen v Pogodbi, ne da bi šlo pri tem za prekoračitev pooblastil, ki jih sodiščem Skupnosti podeljuje Pogodba. Ovira za široko razlago te določbe, na katero se je v imenu navedenega načela sklicevala pritožnica, je torej po mnenju Sodišča izhajala prav iz besedila Pogodbe.

170. Poleg tega ni mogoče zanemariti niti obstoja odločb, v katerih je Sodišče kljub trditvam strank, da je treba zaradi

81 – Sodba z dne 31. marca 1971 v zadevi Komisija proti Svetu (22/70, Recueil, str. 263, točke od 38 do 43), v kateri je Sodišče menilo, da je mogoče ničnostno tožbo iz člena 173 Pogodbe EGS vložiti proti „vsem odločbam, ki jih sprejmejo institucije in katerih cilj je povzročiti pravne učinke“.

82 – Sodba z dne 29. marca 1990 v zadevi Grčija proti Svetu (C-62/88, Recueil, str. I-1527, točka 8), v kateri je Sodišče dopustilo možnost, čeprav ta ni navedena v členu 173 Pogodbe EGS, da v okviru tožbe za razglasitev ničnosti akta, utemeljenega na določbi Pogodbe EGS, preuči tudi očitek, ki se nanaša na kršitev določbe iz Pogodbe ESAE ali Pogodbe ESPJ.

83 – Sodba z dne 6. marca 1979 v zadevi Simmenthal proti Komisiji (92/78, Recueil, str. 777, točki 40 in 41), v kateri je Sodišče ugotovilo, da je mogoče člen 184 Pogodbe EGS uporabiti tudi za akte s splošnim obsegom, drugačne od uredb, da bi bil posameznikom zagotovljen nadzor zakonitosti aktov, ki jih ne morejo izpodbijati.

84 – Tako se je v zvezi z zgoraj navedeno sodbo Les Verts proti Parlamentu izrazil generalni pravobranilec Van Gerven v sklepnih predlogih, ki jih je predstavil 30. novembra 1989 k zgoraj navedeni sodbi Parlament proti Svetu, C-70/88, točka 11.

85 – Navedena zgoraj, točka 44.

zagotavljanja sodnega varstva pravic posameznikov določbe o ničnostni tožbi razlagati široko, zavzelo stališče, ki je glede na sodbe, navedene v točki 168 zgoraj, strožje, saj je omejitve svoje pristojnosti razložilo ob doslednem upoštevanju izključno tistih okoliščin, ki so izrecno navedene v upoštevni določbi. [86]

171. Zdi se mi, da je položaj, ki je predmet obravnavanih zadev, bolj podoben položaju iz sodbe Unión de Pequeños Agricultores proti Svetu kot položajem, obravnavanim v postopkih, končanih s sodbami, navedenimi v točki 168 zgoraj. Iz povezanih določb členov 46 EU in 35 EU izhaja, da je seznam pristojnosti Sodišča, ki ga vsebujeta, dokončen, zato je treba izključiti pristojnost Sodišča za presojo o tožbah za povrnitev škode, povzročene zaradi aktov, ki jih je sprejel Svet na podlagi člena 34 EU.

172. Poleg tega je Sodišče v sodbah, navedenih v točki 168 zgoraj, v bistvu samo natančneje opredelilo nekaj pogojev v zvezi s subjekti, ki lahko nastopijo kot tožeče stranke, z razlogi za neveljavnost, ki jih je mogoče uveljavljati, in akti, ki jih je mogoče izpodbijati na podlagi členov 173 ali 184 Pogodbe EGS, kot veljajo v okviru izvajanja zadevne pristojnosti Sodišča – to je, da akte institucij razglasi za nične ali da ugotovi, da se ne uporabljajo – ki mu jo jasno dodeljujeta navedeni določbi. V obravnavani zadevi pa je sodišče Skupnosti s predlogom, naj toženi stranki naloži povračilo škode, pozvano k izvajanju pristojnosti, ki nima podlage v členu 35 EU.

173. Če je torej težava v tem, „kako posameznikom, ki so tožeče stranke, zagotoviti učinkovito sodno varstvo ob spoštovanju omejitev, ki izhajajo iz besedila in sistema Pogodbe“, kot se je izrazil generalni pravobranilec Jacobs, [87] jo je mogoče v primeru, kot je obravnavani, rešiti s priznanjem, da je odškodninsko varstvo, ki ga zahtevajo pritožniki, zagotovljeno pred nacionalnim sodiščem, in ne pred sodiščem Skupnosti. Če pa bi v nasprotju z mojim stališčem menili, da tako varstvo pred nacionalnim sodiščem ni dopustno, domneva o priznanju pristojnosti sodišču Skupnosti ne bi bila rezultat široke razlage ali razlage *praeter legem,* ampak razlage *contra legem* glede na povezane določbe členov 46 EU in 35 EU.

86 – Glej sodbo z dne 17. februarja 1977 v zadevi CFDT proti Svetu (66/76, Recueil, str. 305, točke od 8 do 12) v zvezi z aktivno in pasivno legitimacijo za tožbo iz člena 33 Pogodbe ESPJ in sklep z dne 13. januarja 1995 v zadevi Roujansky proti Svetu (C-253/94 P, Recueil, str. I-7, točki 9 in 11) v zvezi z akti, ki se lahko izpodbijajo na podlagi člena 173 Pogodbe ES.

87 – Sklepni predlogi, ki jih je 21. marca 2002 predstavil generalni pravobranilec Jacobs k zgoraj navedeni sodbi Unión de Pequeños Agricultores proti Svetu, točka 54.

174. V tem primeru bi šlo v bistvu za nerešljiv konflikt med splošnim načelom učinkovitega sodnega varstva pravic, ki je neposredno priznano v členu 6(2) EU, in načelom prenosa prisojnosti, določenim v členu 5 EU ter povezanih določbah členov 46 EU in 35 EU.

175. Ta bi bil enak konfliktu med splošnim načelom učinkovitega sodnega varstva pravic in načelom prenosa pristojnosti, določenim v členu 7 ES in členu 173 Pogodbe ES, ki ga je Sodišče izrecno upoštevalo v točki 44 sodbe Pequeños Agricultores proti Svetu v smislu prednosti načela prenosa pristojnosti in člena 173 Pogodbe ES, kot je pravilno ugotovilo Sodišče prve stopnje v točki 38 izpodbijanih sklepov.

176. Ne zdi se mi, da bi Sodišče že imelo priložnost presojati o takem položaju očitnega in nerešljivega konflikta, ki bi zahteval jasno izbiro med določbami ali načeli s primarne ravni.[88] Poleg tega ugotavljam, da imajo v določenem smislu vse določbe, ki bi bile v obravnavani zadevi v konfliktu, „ustavno“ lastnost, saj se po eni strani nanašajo na opredelitev temeljnih omejitev za izvajanje javnih pooblastil v razmerju do posameznika, po drugi strani pa na razdelitev te pristojnosti med različne institucionalne subjekte, ki so jo dolžni izvajati.

177. Če bi dali prednost temeljni pravici učinkovitega sodnega varstva in bi zaradi tega odstopili od uporabe upoštevnih določb Pogodbe EU o pristojnosti Sodišča, bi morali domnevati, da obstaja hierarhično razmerje tudi znotraj okvira primarnih določb in da je treba spoštovanju temeljnih pravic priznati nekakšno „nadustavno“ vrednost. Vendar menim, da tako stališče, ki samo po sebi sicer ni nenavadno, ni dopustno *glede na sedanje stanje prava Unije*. In sicer vsaj zato, ker v posebnih določbah veljavnih pogodb ni izrecnega seznama temeljnih pravic, ki jih zagotavlja Unija. Listina po mojem mnenju takega izčrpnega seznama ne more nadomestiti, saj gre le za vir, ki ga sodišče Skupnosti in nacionalno sodišče uporabljajo kot vodilo za opredelitev temeljnih pravic, ki jih kot splošna načela varuje pravo Unije, in – kot je znano – nima zavezujoče pravne vrednosti. Te omejitve očitno ne bi bilo, če bi vse države članice ratificirale Pogodbo o Ustavi za Evropo, saj ta v II. delu vsebuje seznam temeljnih pravic, med katerimi je v členu II-107 izrecno

88 – V nekaterih primerih je moralo v bistvu poiskati ravnotežje med temeljnimi pravicami in temeljnimi svoboščinami, ki jih zagotavlja Pogodba ES (glej sodbi z dne 12. junija 2003 v zadevi Schmidberger, C-112/00, Recueil, str. I-5659, in z dne 14. oktobra 2004 v zadevi Omega, C-36/02, ZOdl., str. I-9609).

določena „[p]ravica do učinkovitega pravnega sredstva in nepristranskega sodišča“.

178. Naj ponovim, pritožniki po mojem mnenju niso prikrajšani za učinkovito sodno varstvo pravic, za katere zatrjujejo, da so jim bile kršene zaradi uvrstitve na seznam subjektov, vpletenih v teroristična dejanja, saj jim je tako varstvo zagotovljeno pred nacionalnimi sodišči, ob tem pa menim, da tudi v primeru, če bi sklenili nasprotno, *glede na sedanje stanje prava Unije* ne bi mogli trditi, da je sodišče Skupnosti pristojno za odločanje o odškodninskih tožbah, ki so jih pritožniki vložili pri Sodišču prve stopnje. Sodišče prve stopnje torej ni napačno uporabilo prava, ko je ugotovilo, da dejstvo, da pravno sredstvo za uveljavljanje pravic pritožnikov ne obstaja, samo po sebi ni razlog, ki bi opravičeval njegovo pristojnost za presojo o odškodninskih tožbah.

4. Končni ugotovitvi

179. Sodišču torej predlagam, naj obravnavani pritožbi zavrne, ob tem pa naj navedem še končni ugotovitvi.

180. Prvič, menim, da bi bilo ustrezno, če bi Sodišče v sodbah, s katerima bo odločilo v obravnavanih zadevah, zaradi upoštevanja in sodnega varstva temeljnih pravic priznalo pristojnost za odločanje o pravnem sredstvu, kakršno je zadevno, nacionalnim sodiščem. S priznanjem pristojnosti nacionalnim sodiščem bi med drugim pokazali, kako neutemeljen je včasih izražen sum, da sodne prakse Sodišča v zvezi s spoštovanjem temeljnih pravic kot splošnih načel prava Skupnosti ne vodi iskrena skrb za varstvo teh pravic, ampak da je to bolj sredstvo za zagotovitev prednosti prava *in sodišča Skupnosti* glede na vlogo prava in organov držav članic.

181. Drugič, priznavam, da ima rešitev, v skladu s katero je pristojnost za odločitev o odškodninskih tožbah, kot so te, ki so predmet obravnavanih zadev, tudi pomanjkljivosti s stališča enotne uporabe prava Unije in torej pravne varnosti. Vendar bi morale biti te pomanjkljivosti odpravljene z ustrezno razširitvijo pristojnosti Sodišča v okviru revizije zdaj veljavnih pogodb, kot je bila izvedena s Pogodbo o Ustavi za Evropo. Dokler ta ne bo uveljavljena, pa glede navedenih pomanjkljivosti ugotavljam, da je predvsem na področju varstva temeljnih pravic kljub vsemu bolje dopustiti obstoj določene pravne „negotovosti“ kot gotovost „nikakršnega prava“.

V – Stroški

182. Menim, da se je z določitvijo Sodišča prve stopnje o delitvi stroškov mogoče strinjati in da lahko enako velja tudi za postopek pred Sodiščem. Celo ne glede na izjavo Sveta o pravici do odškodnine je povsem razumljivo, da so pritožniki, ki jim pravo Unije priznava pravico do učinkovitega sodnega varstva, tudi na tej stopnji menili, da je za odločitev o njihovih odškodninskih zahtevkih pristojno sodišče Skupnosti.

183. Zato menim, da obstajajo izjemne okoliščine, ki na podlagi člena 69(3) Poslovnika opravičujejo delitev stroškov med glavne stranke.

184. Poleg tega menim, da bi morala Kraljevina Španija v skladu s členom 69(4) nositi svoje stroške.

VI – Predlog

185. Na podlagi vsega navedenega Sodišču predlagam, naj razsodi tako:

– Pritožbi se zavrneta.

– Vsaka stranka nosi svoje stroške.