Judikatūras krājums

ĢENERĀLADVOKĀTA NĪLO JĒSKINENA [*NIILO JÄÄSKINEN*]
SECINĀJUMI,
sniegti 2015. gada 21. maijā[1]

Lieta C-439/13 P

Elitaliana SpA
pret

Eulex Kosovo

Mutvārdu procesa atkārtota sākšana — Kopējā ārpolitika un drošības politika (KĀDP) — Eiropas Savienības misija — Savienības tiesu kompetence — Savienības budžets — Pakalpojumu publiskā iepirkuma līgumi — Regula (EK, Euratom) Nr. 1605/2002 — Uzaicinājums iesniegt piedāvājumu publiskā iepirkuma procedūrā saistībā ar atbalstu helikopteru veidā Eulex misijai Kosovā — Lēmuma par publiskā iepirkuma līguma slēgšanas tiesību piešķiršanu likumības pārbaude

I – **Ievads**

1. Šī tiesvedība ir radusies no prasības atcelt tiesību aktu, ko Eiropas Savienības Vispārējā tiesā iesniedza atbilstoši Itālijas tiesībām dibinātais uzņēmums *Elitaliana SpA* (turpmāk tekstā – "*Elitaliana*") pret *Eulex Kosovo*, struktūrvienības, kas tika izveidota atbilstoši Padomes 2008. gada 4. februāra Vienotajai rīcībai 2008/124/KĀDP par Eiropas Savienības Tiesiskuma misiju Kosovā[2], veikto pasākumu publiskā iepirkuma līguma slēgšanas tiesību piešķiršanas procedūrā[3]. Noraidot *Elitaliana* prasību kā nepieņemamu tādēļ, ka *Eulex Kosovo* nav atbildētājas statusa[4], Vispārējā tiesa rīkojumā *Elitaliana*/*Eulex Kosovo*[5] nosprieda, ka nav jāspriež par jautājumu attiecībā uz jurisdikciju izskatīt prasības pret tiesību aktiem, kas pieņemti uz ES Līguma normu pamata attiecībā uz KĀDP.

2. Manos pirmajos secinājumos, ko sniedzu saistībā ar apelācijas sūdzību par minēto rīkojumu[6], secināju, ka apelācijas sūdzība jānoraida, ņemot vērā *Eulex Kosovo* statusu. Šajā ziņā neizteicu savu viedokli par Tiesas kompetences problemātiku.

1 — Oriģinālvaloda – franču.

2 — OV L 42, 92. lpp.

3 — Publiskā iepirkuma līguma slēgšanas tiesību piešķiršanas procedūra ar nosaukumu "EuropeAid/131516/D/SER/XK – Atbalsts helihopteru veidā *Eulex* misijai Kosovā (PROC/272/22)".

4 — Prasībā Vispārējā tiesā *Eulex Kosovo* norādīja iebildi par nepieņemamību, kura bija pamatota, pirmkārt, ar to, ka *Eulex Kosovo* nebija atbildētājas statusa šajā lietā, un, otrkārt, ar to, ka Vispārējai tiesai nebija kompetences, jo apstrīdētie tiesību akti nebija pieņemti uz ES Līguma normu par kopējo ārpolitiku un drošības politiku (KĀDP) pamata.

5 — T-213/12, EU:T:2013:292, turpmāk tekstā – "apstrīdētais rīkojums".

6 — Strīda detaļas skatīt apstrīdētajā rīkojumā, kā arī manos pirmajos secinājumos šajā lietā (C-439/13 P, ECLI:EU:C:2014:2416).

3. Lai varētu izlemt šo lietu, Tiesa tomēr vēlējās saņemt paskaidrojumus par atbilstošajiem aspektiem un ar 2015. gada 10. februāra rīkojumu uzdeva atkārtoti sākt mutvārdu procesu, lai lietas dalībniekiem ļautu izteikt savu viedokli par šādu jautājumu:

"[..] vai Eiropas Savienības Vispārējai tiesai un Tiesai ir kompetence izskatīt šo lietu, ņemot vērā normas par [KĀDP], kas ir ietvertas ES Līguma V sadaļas 2. nodaļas 1. iedaļā, un LESD 275. panta normas?"

4. Atbilstoši LES 24. pantam, to lasot kopā ar LESD 275. pantu, Tiesai faktiski nav kompetences attiecībā uz noteikumiem saistībā ar KĀDP, izņemot veikt pārbaudi saskaņā ar LES 40. pantu un LESD 275. panta otro daļu.

5. Tomēr sākumā vēlos uzsvērt, ka šajā lietā, lai gan tajā runa ir par publiskā iepirkuma līgumiem, kas tiek slēgti Eiropas Savienības ārējās darbības ietvaros, ir tieši piemērojamas Savienības budžeta tiesību normas. Tāpat kā *Elitaliana*, Eiropas Savienības Padome un Eiropas Komisija, kuras vispārīgos terminos piekrīt uzskatam, ka Tiesa ir kompetenta izskatīt šo lietu[7], paredzu argumentēt par labu Vispārējās tiesas un Tiesas kompetencei pārbaudīt lēmuma par publiskā iepirkuma līguma slēgšanas tiesību piešķiršanu likumību attiecībā uz normām, kas piemērojamas Savienības budžeta jomā, gan no KĀDP ietveramo pasākumu finansēšanas viedokļa, gan no Savienības budžeta izpildes viedokļa.

II – **Atbilstošās tiesību normas**

6. LES 41. panta 1. [2.] punktā ir noteikts:

"Administratīvos izdevumus, kas rodas iestādēm, īstenojot šīs nodaļas noteikumus, sedz no Savienības budžeta."

7. LESD 41. panta 2. punkta pirmajā daļā ir noteikts, ka darbības izdevumus, ko rada šīs sadaļas noteikumu īstenošana, arī sedz no Savienības budžeta, izņemot tos izdevumus, kas rodas no darbībām militārā vai aizsardzības jomā, un gadījumus, kad Padome vienprātīgi pieņem citādu lēmumu.

8. LESD 310. panta 1. un 3. punktā ir noteikts:

"1. Visus Savienības ieņēmumus un izdevumus iekļauj tāmē, ko sagatavo katram finanšu gadam, un budžetā. Savienības gada budžetu nosaka Eiropas Parlaments un Padome saskaņā ar 314. pantu. Budžetā ietvertajiem ieņēmumiem un izdevumiem jābūt līdzsvarotiem.

[..]

3. Lai īstenotu budžetā atspoguļotos izdevumus, nepieciešams iepriekš pieņemt juridiski saistošu Savienības tiesību aktu, kas noteiktu juridisko pamatu tās darbībai un attiecīgo izdevumu īstenošanai saskaņā ar 322. pantā minēto regulu, izņemot gadījumus, kas paredzēti minētajā regulā."

7 — Jāpiezīmē, ka, fokusējoties uz atbilstošo normu piemērošanu *ratione temporis* šajā lietā, vienīgi *Eulex Kosovo* apgalvo, ka Tiesa ir kompetenta izskatīt tikai Padomes un Komisijas aktus, izņemot tos aktus, ko pieņēmusi *Eulex Kosovo*. No tā secinu, ka tā apstrīd Tiesas kompetences esamību šajā lietā.

9. LESD 317. pants ir formulēts šādi:

"Atbilstīgi regulām, kas pieņemtas saskaņā ar 322. pantu, Komisija saskaņā ar apropriāciju apjomu sadarbībā ar dalībvalstīm uzņemas atbildību par budžeta izpildi, ievērojot pareizas finanšu vadības principus. Dalībvalstis sadarbojas ar Komisiju, lai nodrošinātu to, ka apropriācijas izmanto saskaņā ar pareizas finanšu vadības principiem. [..] Komisija, ņemot vērā ierobežojumus un nosacījumus, kas paredzēti regulās, kuras pieņemtas saskaņā ar 322. pantu, budžetā var pārcelt apropriācijas no vienas nodaļas uz citu vai no vienas apakšnodaļas uz citu."

10. Padomes 2002. gada 25. jūnija Regulas (EK, Euratom) Nr. 1605/2002 par Finanšu regulu, ko piemēro Eiropas Kopienu vispārējam budžetam [8] 4. panta 2. punkta a) apakšpunktā ir noteikts:

"Kopienu ieņēmumus un izdevumus veido:

a) Eiropas Kopienas ieņēmumi un izdevumi, ieskaitot administratīvos izdevumus, kas iestādēm paredzēti saskaņā ar noteikumiem Līgumā par Eiropas Savienību attiecībā uz [KĀDP], kā arī par policijas un tiesu iestāžu sadarbību krimināllietās, un darbības izdevumus, kas paredzēti šo noteikumu īstenošanai, ja tos maksā no budžeta."

11. Atbilstoši minētās regulas 162. panta 1. punktam Finanšu regulas Nr. 1605/2002 pirmā un otrā daļas attiecas uz ārējiem darījumiem, ko finansē no budžeta, ciktāl šajā sadaļā nav noteikts citādi.

12. Kā izriet no Finanšu regulas Nr. 1605/2002 163. panta, šajā sadaļā minētos darījumus var izpildīt Komisija centralizēti vai saņēmēja(s) trešā(s) valst(i)s decentralizēti, vai arī kopīgi ar starptautiskajām organizācijām.

13. Saskaņā ar Finanšu regulas Nr. 1605/2002 166. pantu:

"1. Veiktie darījumi ir par pamatu tam, ka tiek:

a) sastādīts finansēšanas līgums starp Komisiju, kas darbojas Kopienu vārdā, un saņēmēju trešo valsti vai valstīm vai to ieceltām iestādēm, turpmāk tekstā "saņēmēji"; vai

b) līgums vai nolīgums par dotācijas piešķiršanu ar valsts vai starptautiskām publiskā sektora struktūrām vai fiziskām vai juridiskām personām, kas atbildīgas par šādu darījumu veikšanu. [..]"

14. Finanšu regulas Nr. 1605/2002 167. pantā ir noteikts:

"1. Šīs regulas 56. panta noteikumi un pirmās daļas V sadaļas 1. nodaļa, kas attiecas uz vispārīgiem noteikumiem par publisko iepirkumu, jāpiemēro līgumiem, uz kuriem attiecas šī sadaļa, ievērojot īpašos noteikumus par robežlielumiem un noteikumus par ārējo līgumu piešķiršanu, kuri paredzēti īstenošanas noteikumos. Šīs nodaļas nolūkos līgumslēdzējas iestādes ir:

a) Komisija viena vai vairāku saņēmēju vārdā un uz to rēķina;

b) saņēmējs vai saņēmēji;

c) valsts vai starptautisks publisko tiesību subjekts, vai fiziska vai juridiska persona, kas parakstījusi ar Komisiju finansēšanas līgumu vai nolīgumu par dotācijas piešķiršanu ārējā darījuma izpildei. [..]"

8 — OV L 248, 1. lpp.; turpmāk tekstā – "Finanšu regula Nr. 1605/2002".

III – **Tiesvedība Tiesā**

15. Atbildē uz Tiesas aicinājumu lietas dalībniekiem rīkojumā par iepriekš minētās tiesvedības 2015. gada 10. februāra mutvārdu procesa atkārtotu sākšanu *Elitaliana*, *Eulex Kosovo*, Padome, kā arī Komisija iesniedza savus rakstveida apsvērumus. *Eulex Kosovo*, Komisija un Padome tika uzklausītas tiesas sēdē, kas notika 2015. gada 25. martā.

IV – **Par Savienības rīcību ārējās darbības ietvaros un Tiesas kompetences robežām KĀDP jomā**

A – *Ievada apsvērumi par KĀDP*

16. Vēsturiski, parakstot Māstrihtas līgumu, KĀDP kā Savienības kopējā politika, kas pamatojas starpvaldību sadarbībā, bija kompromisa rezultāts. Lai gan KĀDP tika sākotnēji izveidota kā atsevišķa sistēma, salīdzinājumā ar Kopienu politikām un sadarbību tiesvedības un iekšlietu jomā tā formāli, organiski un materiāli tika integrēta vienotajā Savienības sistēmā.[9] Tādējādi no tās izveides brīža KĀDP iekļāvās vienotajā institucionālajā ietvarā[10], kas ir kopīgs trijiem pīlāriem.

17. Nav strīda par to, ka Savienības ārējā darbība ietver daudzas jomas, tādas kā drošība un aizsardzība, tirdzniecības politika, atbalsts attīstībai, sadarbība ar trešajām valstīm, humanitārā palīdzība, starptautiskie nolīgumi, attiecības ar starptautiskajām organizācijām un solidaritātes klauzulas LESD 222. panta izpratnē piemērošana[11].

18. No strukturālā viedokļa KĀDP ietver tostarp kopējo drošības un aizsardzības politiku (KDAP), jo šīs pēdējās minētās jomas autonomija nostiprinājās līdz ar Lisabonas līgumu, it īpaši ar LES 42. un 43. pantu. LES 42. panta 1. punkts nodrošina Savienības darbības spēju, izmantojot civilos un militāros līdzekļus. Savienība var tos izmantot misijās ārpus Savienības, lai nodrošinātu miera uzturēšanu, konfliktu novēršanu un starptautiskās drošības stiprināšanu. Misiju veidi ir norādīti LES 43. pantā.

19. Tādējādi KĀDP nozīmē civilo un militāro aspektu ciešu un sarežģītu kombināciju. Tomēr šī lieta parāda to, cik fragmentāra ir Savienības ārējā darbība, un pārskatāmības trūkumu, kas apgrūtina šo dažādo iesaistīto personu juridiskās atbildības noteikšanu.

20. Attiecībā uz kārtību, kādā Savienība piedalās ārējā darbībā, nav strīda, ka tā veic nozīmīgu skaitu būtisku darbību un misiju visā pasaulē[12] un tās civilās misijas tiek uzskatītas par KDAP pamatelementu[13]. Galvenais juridiskais instruments, kas ļauj īstenot Savienības darbības, ir uz LES 43. panta, to lasot kopā ar LES 28. pantu, pamata pieņemtais Padomes lēmums[14]. Runa ir par Savienības tiesību aktu, nevis par vienkāršu lēmumu, ko pieņēmušas visas dalībvalstis kopā[15].

9 — Par pretrunu starp vienotu un atsevišķu KĀDP interpretāciju skat. Everling, Reflections on the structure of the European Union, no: 29 *CMLR* 1992, 1053.–1077. lpp. Par Tiesas holistisko "neKopienas" tiesību normu interpretāciju pirms Lisabonas līguma, skat. spriedumu *Segi* u.c./Padome (C-355/04 P, EU:C:2007:116).

10 — Skat. Līguma par Eiropas Savienību C panta 1. punktu Māstrihtas līguma redakcijā (OV 1992, C 191, 1. lpp.).

11 — Jautājumā par Savienības un dalībvalstu kompetences nepārspējamo kapacitāti skat. Padomes 2014. gada 12. maija "Secinājumu par ES globālo pieeju" 1. punktu, kas pieejami interneta vietnē: http://www.google.lu/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd= 2&ved= 0CCkQFjAB&url=http%3A%2F%2Fwww.consilium.europa.eu%2Ffr%2Fworkarea%2Fdownloadasset.aspx%3Fid%3D15788&ei= 8TH0VKrAHcTVPLmygcAE&usg=AFQjCNGNI3D0A7gd1TpvI9RCQ_jx11LqUw&bvm=bv.87269000,d.ZWU.

12 — Skat. šajā interneta vietnē: http://www.europarl.europa.eu/RegData/bibliotheque/briefing/2014/130712/LDM_BRI(2014)130712_REV2_EN.pdf

13 — Padomes dokuments Nr. 16927/09 ar nosaukumu "*2009 Annual Report on the identification and implementation of lessons and best practices in civilian ESDP missions*", pieejams šādā interneta vietnē: http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2016927 %202009 %20EXT%201

14 — Atbilstoši balsošanas normām LES 31. panta izpratnē.

15 — Skat. Naert, F., The Application of Human Rights and International Humanitarian Law, no: *Drafting EU Missions' Mandated et Rules of Engagement*, Institut de droit international de la KU Leuven, document de travail nº 151, 2011. gada oktobris.

21. Runājot par attiecībām ar uzņēmējām valstīm, Savienība parasti noslēdz nolīgumus ar uzņēmējām valstīm (uzņēmējām) saskaņā ar LES 37. pantu (bijušais LES 24. pants) un LESD 218. pantu, kurā ir noteikta kompetence slēgt nolīgumus ar vienu vai vairākām valstīm vai starptautiskām organizācijām KĀDP īstenošanas nolūkā. Tāpat arī ieinteresētās personas var jau panākto vienošanos [piemērošanas jomas] paplašināšanu. Tāds bija gadījums ar Eiropas Savienības Kosovā plānošanas komandu, kas ir atbilstoši Padomes Vienotai rīcībai [16] izveidota organizācija, *Eulex Kosovo* priekšgājēja, un kas sagatavoja tās izveidi [17].

22. KDAP operāciju statusu regulē nolīgumi [18], kuros tiek noteikti operāciju uzņēmējā valstī statuss un darbības, ieskaitot detalizētu regulējumu saistībā ar krimināllietu iztiesāšanu, operācijām un tās personāla privilēģijām un imunitāti un konfliktsituāciju atrisināšanu [19]. Saskaņā ar 2003. gada Iestāžu nolīgumu [20] militārajam vai civilajam Savienību misiju personālam ir pilnīga [diplomātiskā] imunitāte pret tiesvedību. No *Eulex Kosovo* rakstveida apsvērumiem izriet arī, ka misijas vadītājam, kā arī visai *Eulex* misijai ir diplomātisks statuss, kā arī starptautiskās tiesībās noteiktās privilēģijas [21]. Tomēr jāpiebilst, ka Vīnes konvencijas par diplomātiskajām attiecībām piemērošana visiem darbiniekiem jau ir kritizēta iestāžu līmenī [22].

23. Turklāt, ņemot vērā *Eulex Kosovo* pārstāvja tiesas sēdē norādīto argumentu saistībā ar šīs organizācijas imunitāti, jānorāda, ka no Kosovas tiesību aktiem izrietošā imunitāte ir Kosovas struktūrvienībām un tiesām un nekādā gadījumā tas nevar traucēt pārbaudīt Savienības tiesībās ietilpstošo pasākumu tiesiskumu, ja Tiesa ir kompetenta šajā jomā [23].

16 — 2006. gada 10. aprīļa Vienotā rīcība 2006/304/KĀDP, ar ko izveido ES Plānošanas grupu (*EUPT* Kosova) saistībā ar iespējamu ES krīzes pārvarēšanas operāciju Kosovā tiesiskuma jomā un citās iespējamās jomās (OV L 112, 19. lpp.).

17 — Faktiski Apvienoto Nāciju pagaidu administrācijas misijas, kas tikās Kosovā (*MINUK*), vadītājs paredzēja, ka tiks piemērota *MINUK* regula Nr. 2000/47 (UNMIK/Reg/2000/47, pieejama interneta vietnē www.unmikonline.org), kurā ir definēts statuss, privilēģijas un imunitāte, kāda ir Ziemeļatlantijas līguma organizācijas spēkiem Kosovā (*KFOR*) un *EPUE Kosovo MINUK* misiju Kosovas teritorijā, pieņemot izpildes lēmumu, ar ko tika apmierināts KĀDP Augstā pārstāvja lūgums. Izpildes lēmums Nr. 2006/18 saskaņā ar citētajiem avotiem darbā Sari. A. Status of Forces and Status of Mission Agreements under the ESDP. No: *EJIL* 2008, 19. sēj., nº 1, 74. lpp. Skat. arī Vienotās rīcības 2006/304 4. un 5. punktu.

18 — Nolīgumi ar nosaukumu *SOFA* ("Statut of Forces Agreements", spēku, kas izvietoti ārvalstīs, statuss) attiecībā uz militārajām operācijām un *SOMA* ("Statut of Mission Agreement", nolīguma par misijām statuss) attiecībā uz civilajām operācijām, skat. iepriekš minēto darbu Sari, A.

19 — Skat. paraugnolīgumu starp Eiropas Savienību un uzņēmēju valsti par Eiropas Savienības vadīto spēku statusu: Padomes dokuments 8720/05, pieejams interneta vietnē: http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8720–2005-INIT/fr/pdf

20 — Nolīgums starp dalībvalstīm un Eiropas Savienību par militārā un civilā personāla, kas norīkots darbā Eiropas Savienības iestādēs, statusu, galveno mītni un spēkiem, kurus var nodot Eiropas Savienības rīcībā, misiju, kas minētas Līguma par Eiropas Savienību 17. panta 2. punktā, sagatavošanai un izpildei, ieskaitot mācību laikā, un dalībvalstu militāro un civilo personālu, kas tiek nodots Eiropas Savienības rīcībā reaģēšanai šajā ziņā (*SOFA* ES) (OV 2003, C 321, 6. lpp.).

21 — Šajā ziņā *Eulex Kosovo* atsaucas uz Kosovas Republikas 2008. gada 20. februāra likumu Nr. 03/L–033 par imunitāti un privilēģijām, kas ir pieejams šajā interneta vietnē: http//www.mfa-ks.net/repository.docs/2008_03-L033_en1.pdf, kā arī uz Vīnes 1961. gada 18. aprīļa Konvenciju par diplomātiskajiem sakariem, 1963. gada 24. aprīļa Konvenciju par konsulārajiem sakariem, 1946. gada 13. februāra Konvenciju par Apvienoto Nāciju organizācijas privilēģijām un imunitātēm un 1947. gada 21. novembra Konvenciju par specializēto Apvienoto Nāciju aģentūru privilēģijām un imunitātēm.

22 — Padomes dokuments 15711/02 ar nosaukumu "*Generic Status of Force Agreement for Police Mission – Imunities and privileges for EU Mission Personnel*", pieejams interneta vietnē: http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2015711 %202002 %20INIT

23 — Tomēr jānorāda, ka imunitātei pret tiesvedību, kas piešķirta KĀDP misijām un to personālam, var būt ietekme attiecībā uz pamattiesību aizsardzību uzņēmējā valstī saskaņā ar LES 6. pantu. Cilvēktiesību jomā jautājumā par Eiropas Cilvēktiesību tiesas (ECT) kompetences neesamību izskatīt 1950. gada 4. novembrī Romā parakstītās Eiropas cilvēktiesību un pamatbrīvību aizsardzības konvencijas 2. un 6. panta pārkāpumus, ko izdarījusi Apvienoto Nāciju [organizācija] Kosovas teritorijā, skat. ECT spriedumus *Behrami* un *Behrami* pret Franciju, Nr. 71412/01 un *Saramati* pret Franciju, Vāciju un Norvēģiju, Nr. 78166/01. Šis jautājums ir saistīts ar pašreizējām debatēm par Eiropas Savienības Pamattiesību hartas eksteritoriālo iedarbību, skat. Moreno-Lax, V, The Extraterritorial Application of The EU Charter of Fundamental Rights, no: *The EU Charter of Fundamental Rights: a commentary*, Hart 2014, 1657.–1683. lpp. Jautājumā par valsts atbildību, ja tā īsteno "faktisko kontroli" citā teritorijā, ārpus savas valsts teritorijas, skat. ECT spriedumu *Loizidou* pret Turciju, Nr. 15318/89 un tā šauro interpretāciju, kas izriet no ECT sprieduma *Bankovic* pret Beļģiju, Nr. 52207/99. Tiesību aizsardzības tiesā problemātikai tomēr nav tiešas ietekmes uz Tiesas uzdoto jautājumu šajā lietā.

B – *Par Tiesas kompetenci, ņemot vērā Lisabonas līgumu*

24. Nav strīda par to, ka pašreizējā stāvoklī Savienības tiesībās uz KĀDP joprojām attiecas īpašas normas un procedūras atbilstoši LES 24. panta 1. punkta otrajai daļai. Tā konkrētus tiesību aktus, kas pieņemti KĀDP ietvaros, Tiesa joprojām nepārbauda tiesā. Runa ir par situāciju saistībā ar Tiesas kompetences, kas paredzēta līgumos, organizēšanu [24].

25. Tomēr jāuzsver, ka ar Lisabonas līgumu zināmā mērā tika paplašināta Tiesas kompetence KĀDP jomā [25].

26. Pirmkārt, Tiesai skaidri tika piešķirta kompetence attiecībā uz konkrētiem tiesību aktiem, kas ietilpst KĀDP, ar ko tika izbeigta iepriekš dominējošā pieeja par pārbaudes tiesā neesamību šajā jomā. Tā LES 24. panta 1. punkta otrajā daļā attiecībā uz līguma normām, ar ko regulē KĀDP, ir paredzēts, ka Tiesai ir kompetence tikai veikt pārbaudes par LES 40. pantu, kā arī konkrētu LESD 275. panta otrajā daļā minēto lēmumu likumību. Atbilstoši šim pēdējam noteikumam Tiesa it īpaši ir kompetenta spriest par prasībām, kas celtas LESD 263. panta ceturtajā daļā paredzētajos apstākļos, par tādu lēmumu likumības pārbaudi, ar ko paredz ierobežojošus pasākumus pret fiziskām vai juridiskām personām un kurus pieņēmusi Padome, pamatojoties uz Līguma par ES V sadaļas 2. nodaļu [26].

27. Otrkārt, LES 40. pantu var saprast kā tādu, ar kuru Tiesai tieši piešķir uzdevumu garantēt KĀDP norobežošanu no politikas un procedūrām, kas ar saistītas LESD, jo tajā ir noteikts, ka KĀDP īstenošana neietekmē LESD 3.–6. panta piemērošanu. Jauninājums šajā normā salīdzinājumā ar iepriekšējo LES 47. pantu (redakcijā pirms Lisabonas līguma) ir tas, ka "pienākums neradīt ietekmi" darbojas divās nozīmēs: gan paredzot "aizsargāt" Savienības politiku no iespējamās pārklāšanās ar starpvaldību sadarbības mehānismiem, gan "aizsargājot" KĀDP pret Savienības politikas iespējamām līdzīgām sekām [27].

28. Treškārt, jāuzsver to konstitucionālo principu būtiskums, kuri ir obligāti Savienības iestādēm, kad tās rīkojas ārējās darbības ietvaros, un kuru ievērošana Tiesai ir jāpārbauda [28]. Kopā ar lojālas sadarbības principu, kurš turpmāk ir noteikts LES 4. panta 3. punktā, šo principu ievērošana tiek pieprasīta, lai varētu īstenot Savienības mērķus, kuri tostarp ietver KĀDP. Šajā ziņā jāatgādina, ka saskaņā ar LES 21. panta 3. punktu Savienība, izstrādājot un īstenojot savu ārējo darbību, ievēro principus, kuri ir iedvesmojuši tās izveidi (minēti šī paša panta 1. un 2. punktā).

29. Visbeidzot, pat pirms Lisabonas līguma stāšanās spēkā Tiesa jau saskārās ar problēmām Savienības politikas norobežošanā, it īpaši, debatējot par tā sauktajām "divējāda lietojuma" [29] precēm lietā *Werner*, kurā tā uzsvēra, ka "pasākumu, kura rezultātā tiek traucēta vai ierobežota konkrētu preču eksportēšana [..], nevar izņemt no kopējās tirdzniecības politikas jomas tādēļ, ka tas paredzēts, lai sasniegtu

24 — Atzinums 2/13, EU:C:2014:2454, 252. un 253. punkts.

25 — Skat. Hillion, C., A Powerless Court? The European Court of Justice and the Common Foreign and Security Policy, no: *The European Court of Justice and External Relations Law*, Oksforda, 2014, 47.–73. lpp.

26 — Tā rezultātā, pirmkārt, radās īpaši plaša Savienības tiesu judikatūra (skat. spriedumu Komisija u.c./*Kadi*, C-584/10 P, C-593/10 P un C-595/10 P, EU:C:2013:518; spriedumu Padome/*Manufacturing Support & Procurement Kala Naft*, C-348/12 P, EU:C:2013:776; spriedumu *Bank Melli Iran*/Padome, T-35/10 un T-7/11, EU:T:2013:397; kā arī spriedumu *Hassan*/Padome, T-572/11, EU:T:2014:682) un, otrkārt, tika grozīts Eiropas Savienības Vispārējās tiesas Reglaments (skat. Vispārējās tiesas Reglamenta projektu, kas pieejams šajā interneta vietnē: http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2014–06/doc-fr-0000.pdf).

27 — Skat. Griller, S., The Court of Justice and the Common Foreign and Security Policy, no: *The Court of Justice and the construction of Europe* (La Cour de Justice et la construction de l'Europe), 2013, 675.–692. lpp.

28 — Šajā ziņā skat. spriedumu Padome/*Hautala* (C-353/99 P, EU:C:2001:661, 28. punkts), kā arī spriedumu Parlaments/Padome (C-658/11, EU:C:2014:2025, 79. punkts).

29 — Runa ir par precēm, kuras var izmantot gan militāriem, gan civiliem mērķiem.

ārpolitikas un drošības politikas mērķus”[30]. Savukārt, runājot par pasākumu, kurš paredzēts cīņai pret kājnieku ieroču izplatīšanu, Tiesa precizēja, ka no LES 47. panta viedokļa Savienība nevar izmantot KĀDP ietverto juridisko pamatu, lai pieņemtu tiesību normas, kas vienlaikus ir arī Kopienas ar EK līgumu piešķirtajā kompetencē[31].

30. Līdz ar to Tiesa joprojām ir galvenā kompetences robežu sargātāja. Ņemot vērā šos konstatējumus, jāpārbauda, vai Savienības misijas pieņemtie tiesību akti, īstenojot Savienības budžetu, ir Tiesas kompetencē.

V – **Savienības budžets un tā pārbaude ārējo darbību kontekstā**

A – *Īss atgādinājums par* Eulex Kosovo *statusu*

31. Kā pareizi tika atgādināts iepriekš minētajos Padomes secinājumos[32], “ir svarīgi nodrošināt vislielāko iespējamo saskaņu starp Savienības veiktajām darbībām un tām, ko veic dalībvalstis, sniedzot palīdzību valstīm un reģionālām partneru organizācijām [..], lai tās varētu progresīvi uzlabot savu spēju pašām novērst vai atrisināt krīzes”.

32. Kā izriet no Vienotās rīcības 2008/124 2. panta, *Eulex Kosovo* palīdz Kosovas iestādēm, tiesu iestādēm un organizācijām, kuru uzdevums ir likumu piemērošana, tiecoties panākt ilglaicīgu progresu un atbildīgumu, pielāgojoties starptautiskā līmenī atzītiem standartiem un Eiropas labākai praksei.

33. Rodot savu pirmsākumu Apvienoto Nāciju organizācijas[33] Rezolūcijā Nr. 1244, *Eulex Kosovo* misija ir vislielākā civilā misija, kas jebkad ir aizsākta KDAP ietvaros. Misijas personālu galvenokārt veido tiesneši, prokurori, policisti un muitas darbinieki, un tajā ir 800 starptautiskie dalībnieki un 800 valsts nacionālie dalībnieki. Šīs misijas budžets sasniedz EUR 90 miljonus gadā, un to veido galvenokārt Savienības dalībvalstu iemaksas, kā arī Kanādas, Norvēģijas Karalistes, Šveices Konfederācijas, Turcijas Republikas un Amerikas Savienoto Valstu[34] iemaksas.

34. No lietas materiāliem izriet, ka *Eulex Kosovo* statuss ir operācija krīzes atrisināšanai, tā ir pakļauta Padomes atbildībai, kura to ir izveidojusi un kura kontrolē tās politisko un stratēģisko virzienu[35]. Likumdevēja vēlme uzskatīt misijas par vienkāršām “operācijām” faktiski izriet no Vienotās rīcības 2008/124[36].

30 — Skat. spriedumu *Werner* (C-70/94, EU:C:1995:328, 10. punkts). Šī interpretācija izraisīja to, ka likumdevējs aizvietoja sākotnējo tiesisko regulējumu, kas bija balstīts uz KĀDP Vienoto rīcību, kā arī regulu, kas bija pieņemta atbilstoši kopējai tirdzniecības politikai, ar regulu, kura ir balstīta tikai uz tirdzniecības politiku: skat. Padomes 2000. gada 22. jūnija Regulu (EK) Nr. 1334/2000, ar ko nosaka Kopienas režīmu divējāda lietojuma preču un tehnoloģiju eksporta kontrolei (OV L 159, 1. lpp.).

31 — Spriedums Komisija/Padome (C-91/05, EU:C:2008:288, 77. punkts). Papildus analīzei, kurā tiek atbalstīta *tiesu ierobežošana* KĀDP ietvaros, skat. ģenerāladvokāta F. Dž. Džeikobsa [*F. G. Jacobs*] secinājumus lietā Komisija/Grieķija (C-120/94, EU:C:1995:109, 54. punkts).

32 — Padomes 2014. gada 12. maija secinājumi par ES globālo pieeju, 11. punkts.

33 — 1999. gada 10. jūnijā ANO Drošības padome pieņēma Rezolūciju Nr. 1244, kurā ANO Drošības padome: “[nolēma, ka civilā starptautiskā klātesamība un starptautiskā drošības klātesamība tiek sākotnēji ieviestas uz 12 mēnešu laika posmu un vēlāk turpinās tik ilgi, kamēr Drošības padome nav izlēmusi citādi” (19. punkts), “atļauj ģenerālsekretāram, kas rīkojas ar kompetento starptautisko organizāciju piekrišanu, ieviest starptautisko civilo klātesamību Kosovā” (10. punkts).

34 — Sīkāk skat. http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eulex-kosovo/pdf/factsheet_eulex_kosovo_en.pdf.

35 — Tātad *Eulex Kosovo* nav Apvienoto Nāciju ietvaros izveidota misija, pretēji tam, ko, šķiet, apgalvo *Eulex Kosovo* pārstāvis.

36 — It īpaši skat. Vienotās rīcības 2008/124 10. panta 2. punktu. Turklāt *Eulex Kosovo* misijas vadītājs ir noslēdzis līgumu ar Komisiju, un tas tātad tika pieņemts darbā nevis konkursa rezultātā atbilstoši Eiropas iestāžu [darbā pieņemšanas] procedūrai, bet gan kā neatkarīgs padomdevējs uz noteiktu laiku.

35. Tomēr jāuzsver, ka likumdevējs ir vairākas reizes grozījis Vienoto rīcību 2008/124[37], it īpaši ar Padomes lēmumu 2014/349/KĀDP (turpmāk tekstā – "Vienotā rīcība 2008/124 ar grozījumiem"). Saskaņā ar Vienotās rīcības 2008/124 ar grozījumiem 15.a pantu *Eulex Kosovo* ir rīcībspēja veikt pakalpojumu un piegāžu iepirkumus, slēgt līgumus un administratīvas vienošanās, nodarbināt personālu, turēt bankas kontus, iegādāties un atsavināt aktīvus un izpildīt savas saistības, *kā arī būt par pusi tiesas procesos*, ja tas vajadzīgs, lai īstenotu šo vienoto rīcību. Turklāt jāatzīmē, ka pretēji tam, kā apgalvoja *Eulex Kosovo* tiesas sēdē, šie grozījumi nebija izolēts solis attiecībā pret šo misiju, bet tas tika veikts arī attiecībā uz Eiropas Savienības KDAP misiju Nigērā[38].

B – *Par KĀDP piemērojamām budžeta normām kā Tiesas jurisdikcijas noteikšanas sākumpunktu*

1) Par finansēšanu no Savienības budžeta

36. Vēlos atgādināt, ka Māstrihtas līguma parakstīšanas laikā tika nošķirti administratīvie izdevumi no darbības izdevumiem, kas radušies otrā pīlāra ietvaros; pirmos vienmēr jāsedz no Kopienas budžeta. Tādēļ uzskatu, ka patiesībā budžeta izdevumu problemātika nekad nav bijusi un arī joprojām nav KĀDP jautājums. Faktiski jau tajā laikā tika paredzēts KĀDP finansējumu daļēji regulēt ar Kopienas budžeta normām, ieskaitot tai piemērojamo kontroles sistēmu.

37. Savukārt attiecībā uz darbības izdevumiem Māstrihtas līgumā bija paredzēta Padomes kompetence, kura varēja noteikt, vai tie jāsedz no dalībvalstu vai no Kopienu budžeta. Amsterdamas līgumā darbības izdevumus bija paredzēts segt no Kopienas budžeta, vienlaicīgi paredzot divus izņēmumus izdevumiem saistībā ar militārajām operācijām vai operācijām aizsardzības jomā, attiecībā uz kurām Padomei paliek kompetence izlemt citādi, to darot vienbalsīgi.

38. Lisabonas līgumā tika pārņemts pastāvošais īpašais režīms. Faktiski saskaņā ar LES 41. panta 1. punktu administratīvie izdevumi, kas rodas, īstenojot KĀDP, ir jāsedz no Savienības budžeta[39], tāpēc, piemērojot LES 41. panta 2. punktu, darbības izdevumi ir jāsedz no Savienības budžeta atbilstoši principam, kas ir saglabāts kopš Amsterdamas līguma. Tā KDAP misijas pēc to rakstura finansē dalībvalstis atkarībā no nacionālā bruto kopprodukta (NKP) skalas, ja runa ir par militāro operāciju finansēšanu, lai gan civilos un administratīvos izdevumus sedz Eiropas Savienība[40]. Saskaņā ar 2013. gada Iestāžu nolīgumu[41] kopējais KĀDP darbības izdevumu apmērs ir pilnībā iegrāmatots vienā budžeta sadaļā ar nosaukumu "KĀDP"[42].

37 — Padomes 2009. gada 9. jūnija Vienotā rīcība 2009/445/KĀDP (OV L 148, 33. lpp.); Padomes 2010. gada 8. jūnija Lēmums 2010/322/KĀDP (OV L 145, 13. lpp.); Padomes 2010. gada 15. oktobra Lēmums 2010/619/KĀDP (OV L 272, 19. lpp.); Padomes 2011. gada 14. oktobra Lēmums 2011/687/KĀDP (OV L 270, 31. lpp.); Padomes 2011. gada 24. novembra Lēmums 2011/752/KĀDP (OV L 310, 10. lpp.); Padomes 2012. gada 5. jūnija Lēmums 2012/291/KĀDP (OV L 146, 46. lpp.); Padomes 2013. gada 27. maija Lēmums 2013/241/KĀDP (OV L 141, 47. lpp.); Padomes 2014. gada 12. jūnija Lēmums 2014/349/KĀDP (OV L 174, 42. lpp.) un Padomes 2014. gada 29. septembra Lēmums 2014/685/KĀDP (OV L 284, 51. lpp.).

38 — Padomes 2014. gada 22. jūlija Lēmums 2014/482/KĀDP, ar ko groza Lēmumu 2012/392/KĀDP par Eiropas Savienības KDAP misiju Nigērā (*EUCAP Sahel Niger*) (OV L 217, 31. lpp.). Jautājums par Vienotās rīcības 2008/124 ar grozījumiem ietekmi tiks komentēts šo secinājumu nobeiguma daļā, skat. 63. un 64. punktu.

39 — Ar Lisabonas līgumu arī tika ieviesti divi instrumenti militāro operāciju finansēšanai, pirmkārt, attiecībā uz steidzamiem pasākumiem un, otrkārt, attiecībā uz līdzekļiem sagatavošanās darbību finansēšanai (skat. LES 41. panta 3. punktu).

40 — Carpentier, M. La coordination des dépenses étatiques par la Commission. L'exemple de la PESC. No: *Revue Française de finances publiques*, Nr. 125, 2014. gada februāris.

41 — 2013. gada 2. decembra Eiropas Parlamenta, Padomes un Komisijas Iestāžu nolīgums par budžeta disciplīnu, sadarbību budžeta jautājumos un pareizu finanšu pārvaldību (OV C 373, 1. lpp.).

42 — Starp citu, jāpiezīmē, ka izdevumi saistībā ar operācijām, kurām ir militāra iedarbība, nav iegrāmatoti Savienības budžetā, jo šāda prakse nav pārskatāma, it īpaši attiecībā uz solidaritātes klauzulu kopējās aizsardzības jautājumā, kas parādās LESD 222. pantā un LES 42. panta 7. punktā. Faktiski saskaņā ar minētajiem pantiem Savienība var izmantot savus militāros līdzekļus, lai sniegtu palīdzību un atbalstu Apvienoto Nāciju organizācijas (ANO) un Ziemeļatlantijas Līguma organizācija (NATO), lai gan nav skaidrs, vai Savienība uzņemas segt ar to saistītos militāros izdevumus.

39. Šajā lietā, kā izriet no Vienotās rīcības 2008/124 16. panta [43], visi *Eulex Kosovo* izdevumi tiek pārvaldīti atbilstoši Eiropas Savienības budžetam piemērojamām Kopienas tiesību normām un procedūrām [44].

40. Šajā ziņā ir neapstrīdami, ka KĀDP rīcības, uz ko attiecas Savienības budžeta pamatnostādnes, laikā KĀDP budžeta pārvalde un ar to saistītā kontrole piekrita Savienības institūcijām. Saskaņā ar LESD 310. panta 1. punktu visus Savienības ieņēmumus un izdevumus jāiekļauj budžetā. Savienības gada budžetu nosaka Eiropas Parlaments un Padome saskaņā ar LESD 314. pantu. Budžeta, kas paredzēts ar KĀDP saistītām darbībām, izpildē tiek iesaistīti vairāki subjekti, tostarp Padome, Padomes KĀDP padomnieku grupa, Parlaments, Komisija un dalībvalstis.

41. Tiesas kompetence rodas tātad no Savienības budžeta iesaistīšanas un no tāda lēmuma pieņemšanas, kura priekšmets ir nodrošināt tā izpildi saistībā ar darbībām, ko veic organizācijas, kas izveidotas atbilstoši KĀDP jomas tiesību aktiem. Šis konstatējums nekādā veidā nekaitē LES 24. panta 1. punkta otrajai daļai un LESD 275. pantam, kuros ir paredzēts, ka Tiesai principā nav kompetences attiecībā uz normām par KĀDP, kā arī attiecībā uz tiesību aktiem, kas pieņemti uz tās pamata [45].

42. Faktiski LESD 310. panta 3. punktā minētie tiesību akti, kas ietver Savienības budžetu un ar kuriem regulē KĀDP ietvaros izveidoto organizāciju pārvaldes funkcionēšanu, ir jānošķir no tiem tiesību aktiem, kuri tika pieņemti saskaņā ar līgumu nosacījumiem par KĀDP, kā, piemēram, Vienotā rīcība 2008/124, kā arī no tiesību aktiem, kurus pieņēmušas struktūrvienības, kas izveidotas atbilstoši tiesību normām par KĀDP un kas attiecas uz KĀDP.

43. Šo iemeslu dēļ nepiekrītu Komisijas nostājai, kura savā atbildē Tiesai galvenokārt apgalvo, ka šajā lietā Savienības tiesā tika iesniegtais pamats par prettiesiskumu, kurš bija pamatots ar publiskā iepirkuma līguma slēgšanas tiesību piešķiršanas normu pārkāpumu, būtu "normatīvs KĀDP piederošs rādītājs" un ļautu konstatēt, ka LESD 275. panta pirmajā daļā paredzētās kompetences izslēgšana nav piemērojama, ja netiek pārbaudīts, vai apstrīdētais tiesību akts ir vai nav pats par sevi tāds akts, kas pieņemts uz kāda KĀDP noteikuma pamata.

44. Turklāt tā saucamā "gravitātes centra" jeb "politisko aktu" teorija, kādu to aizstāv *Eulex Kosovo* pārstāvis un kurai būtu jāizraisa vai nu Tiesas kompetences principa izslēgšana, vai piekrišana šai pašai kompetencei kopā ar neizpildes pienākumu, nav piemērojama Savienības tiesībās. Pietiek atgādināt, ka Savienības tiesību aktu likumības kontrolei joprojām ir fundamentāla un pastāvīga vērtība Savienības tiesību sistēmā. Šajā tiesiskajā kopienā nedz dalībvalstis, nedz to iestādes nevar izvairīties no pārbaudes

43 — Vienotās rīcības 16. pants ir izteikts šādi:

"1. Bāzes finansējums izdevumu segšanai uz sešpadsmit mēnešiem, sākot no OPLAN apstiprināšanas dienas, ir EUR 205 000 000.
2. Visus izdevumus pārvalda saskaņā ar Kopienas noteikumiem un procedūrām, ko piemēro ES vispārējam budžetam, taču nekāds iepriekšējs finansējums nepaliek Kopienas īpašumā.
3. Ņemot vērā Komisijas apstiprināšanu, misijas vadītājs var noslēgt tehniskas vienošanās ar ES dalībvalstīm, iesaistītajām trešajām valstīm un citiem Kosovā iesaistītiem starptautiskajiem dalībniekiem saistībā ar iekārtu, pakalpojumu un telpu iegādi EULEX KOSOVO vajadzībām.[..]
4. Misijas vadītājs ir Komisijas pārraudzībā un ziņo Komisijai par pilnīgi visiem pasākumiem, kas veikti saistībā ar viņa līgumu.
5. Finanšu mehānismos ņem vērā EULEX KOSOVO operatīvās vajadzības, arī ierīču savietojamību un grupu sadarbības spējas un ņem vērā personāla izvietošanu reģionālos birojos.

[..]"

44 — Jākonstatē, ka Vienotā rīcība 2008/124 ir vairākas reizes grozīta, lai pielāgotu un palielinātu finanšu atsauces summu *Eulex Kosovo* misijai. Šajā ziņā skat. grozījumus, ko veica ar Vienoto rīcību 2009/445, kā arī ar lēmumu 2010/322.

45 — Attiecībā uz klasisku strīdu par juridiskā pamata izvēli skat. iepriekš minēto spriedumu Parlaments/Padome (C-658/11, EU:C:2014:2025).

par viņu aktu saskaņotību ar konstitucionālo hartu, kuras pamatā ir Līgums. Tādējādi ar Līgumu ir ieviesta pilnīga tiesību aizsardzības līdzekļu un procedūru, kas paredzētas, lai Tiesai piešķirtu tiesības kontrolēt iestāžu izdoto aktu tiesiskumu, sistēma [46]. "Tiesības uz tiesu ir raksturīgas tiesiskai valstij", tās "izriet" no tām un ir gan tās "panākums, gan instruments" [47].

45. Turklāt saskaņā ar iepriekš minēto judikatūru un it īpaši spriedumu *Werner* (C-112/91, EU:C:1993:27) Savienības budžetam, ja no tā tiek finansēti KĀDP pasākumi, nevar nepiemērot budžeta normas, kas ir piemērojamas Savienības tiesību politikai un procedūrām.

46. Lai norobežotu Tiesas kompetenci, tomēr ir jāizanalizē piemērojamās tiesību normas, ņemot vērā Savienības budžeta izpildi it īpaši to publisko iepirkumu jomā, kurus var organizēt ārējās darbības kontekstā.

2) Par izdevumu veikšanu atbilstoši KĀDP

47. No vēsturiskā viedokļa vispirms jāpiezīmē, ka Savienības budžeta izpilde ārējās darbības jomā ir jākontrolē, kas jau no paša sākuma parādīja savas nepilnības. Jau 1996. gadā Revīzijas palāta atklāja nepietiekamu kontroli, kā arī būtiskus pārkāpumus procedūrā saistībā ar loģistikas atbalsta sniegšanu [48]. Vēlāk atzinumā 1/97, kas bija veltīts KĀDP, Revīzijas palāta norādīja uz to, ka neesot pieņemta Komisijas līdzdalības kārtība finanšu, juridisko un operacionālo noteikumu pieņemšanā saistībā ar KĀDP pasākumu, kuriem ir finansiāla iedarbība, izpildi [49]. Revīzijas palātas ieteikumos, kas izrietēja no tās īpašā ziņojuma Nr. 13/2001, tostarp bija nepieciešamība pieņemt skaidras tiesību normas par Komisijas lomu KĀDP īstenošanā, kā arī to darbību finanšu pārvaldības pārskatāmību, kuras ietilpst KĀDP. Savā īpašajā ziņojumā Nr. 11/2014 par Eiropas Ārējās darbības dienesta (EĀDD) izveidi [50] Revīzijas palāta norādīja it īpaši uz to, ka Savienības īpašie pārstāvji netiek pietiekami integrēti EĀDD darbā [51]. Visbeidzot jānorāda, ka 2012. gadā Revīzijas palāta pieņēma ziņojumu, kurš bija konkrēti veltīts misijai *Eulex Kosovo* [52].

48. Attiecībā uz īpašajām budžeta normām LESD 317. pantā ir paredzēts, ka Komisija atbilstīgi regulām, kas pieņemtas saskaņā ar LESD 322. pantu, saskaņā ar apropriāciju apjomu sadarbībā ar dalībvalstīm uzņemas atbildību par budžeta izpildi, ievērojot pareizas finanšu vadības principus. Šī norma ir finanšu regulas juridiskais pamats, kura mērķis ir noteikt piemērojamās normas Savienības vispārējā budžeta sastādīšanai un izpildei. Tātad tā ir jāinterpretē kā tāda, kas ir piemērojama arī Savienības misiju pieņemtajiem tiesību aktiem par budžeta pārvaldību un izpildi un kas ietilpst tās ārējā darbībā.

46 — Spriedums *Les Verts*/Parlaments (294/83, EU:C:1986:166, 23. punkts).

47 — Ģenerāladvokāta P. Mengoci [*P. Mengozzi*] secinājumi lietā *Gestoras Pro Amnistía* u.c./Padome (C-354/04 P, EU:C:2006:667).

48 — Īpašais ziņojums Nr. 4/96 par Eiropas vēlētāju vienības, kas izveidota ar vienoto rīcību kopīgai ārpolitikai un drošības politikai jautājumā par Palestīnas vēlēšanu novērošanu, grāmatojumiem, kam pievienotas Komisijas atbildes (OV 1997, C 57, 1. lpp., 32. punkts).

49 — Atzinums Nr. 1/97 netika publicēts un ir ietverts Revīzijas palātas īpašajā ziņojuma Nr. 13/2001 par kopējo ārpolitiku un drošības politiku (KĀDP) 5.b pielikumā, kam pievienotas Padomes un Komisijas atbildes (skat. ziņojuma Nr. 13/2001 10. punkta 1. zemsvītras piezīmi) (OV 2001, C 338, 1. lpp.).

50 — Īpašais ziņojums Nr. 11/2014, pieejams šajā interneta vietnē: http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR14_11/SR14_11_LV.pdf

51 — 35. un nākamie punkti Revīzijas palātas īpašajā ziņojumā Nr. 11/2014.

52 — Īpašais ziņojums Nr. 18/2012 par Eiropas Savienības palīdzību Kosovai tiesiskuma jomā, pieejams šajā interneta vietnē: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/cont/dv/eca_sr182012_/eca_sr182012_fr.pdf [http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR12_18/SR12_18_LV.PDF]

49. Šajā lietā, tā kā *Elitaliana* saņēma vēstuli ar lēmumu par apstrīdēto klasifikāciju 2012. gada 29. martā [53], faktiskajiem apstākļiem piemērojamā finanšu regula ir tā, kas ir pieņemta atbilstoši EKL 279. pantam (pašreiz LESD 322. pants), proti, Finanšu regula Nr. 1605/2002, ko groza it īpaši attiecībā uz EĀDD ar Eiropas Parlamenta un Padomes 2010. gada 24. novembra Regulu (ES, Euratom) Nr. 1081/2010 [54]. Finanšu regulas Nr. 1605/2002 4. pantā, kurā ir noteikts vienotības un budžeta precizitātes princips, ir paredzēts, ka *Eiropas Kopienas ieņēmumi un izdevumi tostarp ietver arī izdevumus KĀDP jomā*. Tā Komisija vienlaicīgi ar budžeta projektu budžeta iestādei iesniedz dokumentu, kurā tostarp ir norādīti visi administratīvie un darbības izdevumi saistībā ar Savienības ārējo darbību, ieskaitot KĀDP misijas, kas tiek finansētas no Savienības budžeta [55].

50. Turklāt finanšu regulā Nr. 1605/2002 ir paredzēts, ka budžeta pārvaldīšanu var veikt vai nu Komisijas dienesti tieši, vai netieši, deleģējot to iestādēm, uz kurām attiecas Kopienas tiesības vai valstu publiskās tiesības [56]. Minētās regulas 54. pantā Komisijai ir dota iespēja, izpildot budžetu centralizēti netieši vai decentralizēti [57], uzticēt publiskas varas, jo īpaši budžeta izpildes uzdevumus, personām, kurām uzticēts veikt īpašas darbības atbilstoši LES V sadaļai par KĀDP, kas norādītas pamataktā minētās regulas 49. panta izpratnē. Finanšu regulas Nr. 1605/2002 49. pantā starp pamataktiem, kas saistīti ar KĀDP, ir minēta vienoto rīcību LES 14. panta izpratnē pieņemšana [58]. Nav strīda par to, ka Vienotā rīcība 2008/14, ar ko izveidoja *Eulex Kosovo*, tika pieņemta saskaņā ar LES 14. pantu.

51. Tādējādi attiecībā uz *Eulex Kosovo* atbilstoši Vienotās rīcības 2008/124 8. panta 4. punktam misijas vadītājs ir atbildīgs par *Eulex Kosovo* budžeta izpildi un šajā nolūkā tas paraksta līgumu ar Komisiju. Turklāt atbilstoši Vienotās rīcības 2008/124 16. pantam par finanšu noteikumiem misijas vadītājs pilnībā atskaitās Komisijai par veiktajām darbībām viņa līguma ietvaros, ko pārrauga šī pēdējā minētā iestāde.

52. Turklāt jāpiezīmē, ka 2012. gada jūnijā Komisija pieņēma paziņojumu par KDAP misiju finanšu pārvaldību [59]. Tā lūdza Padomei tām piešķirt juridiskas personas statusu, lai tās misijas būtu atbildīgas Komisijai par tām piešķirto finanšu fondu pārvaldību [60]. Lai gan runa ir par klasificētu dokumentu, šķiet, ka Vienotās rīcības grozījumi, it īpaši 15.a panta pievienošana Vienotajai rīcībai 2008/124 ar grozījumiem, ir atbilde uz šo lūgumu [61]. Visbeidzot tāpat ir jānorāda uz lomu, kāda ir Komisijas Ārpolitikas instrumentu dienestam (ĀID) Savienības budžeta pārvaldē šajā aplūkojamajā jomā [62].

3) Par ārējās darbības publisko iepirkumu kontroli

53. Kā izriet arī no apstrīdētā rīkojuma, *Eulex Kosovo* misijas ietvaros tika publicēts ierobežots paziņojums par paredzamo publisko iepirkumu attiecībā uz projektu ar nosaukumu "Atbalsts helihopteru veidā *Eulex* misijai Kosovā", kura mērķis bija noslēgt līgumu par pakalpojumu sniegšanu. Kā precizē Komisija, apstrīdētais akts tātad ir 2012. gada 29. marta rakstveida paziņojums, ar kuru

53 — Jeb pirms Eiropas Parlamenta un Padomes 2012. gada 25. oktobra Finanšu regulas (ES, Euratom) Nr. 966/2012 par finanšu noteikumiem, ko piemēro Savienības vispārējam budžetam, un par Padomes Regulas (EK, Euratom) Nr. 1605/2002 atcelšanu (OV L 298, 1. lpp.), stāšanās spēkā 2012. gada 26. oktobrī, kas ir piemērojama no 2013. gada 1. janvāra.

54 — OV L 311, 9. lpp.

55 — Skat. finanšu regulas Nr. 1605/2002 preambulas 33. pantu.

56 — Skat. finanšu regulas Nr. 1605/2002 preambulas 16. apsvērumu.

57 — Saskaņā ar finanšu regulas Nr. 1605/2002 53.a vai 53.b pantu.

58 — Redakcijā pēc Nicas līguma.

59 — C(2012) 4052/F1 *Communication from the Commission Rules for the Financial management of the CFSP Missions*.

60 — Skat. iepriekš minēto paziņojumu C(2012) 4052/F1. Šis paziņojums, kas nav publiski pieejams, ir pieminēts iepriekš minētajā Revīzijas palātas īpašajā ziņojumā Nr. 18/2012.

61 — Pakārtoti jānorāda, ka arī Regulā Nr. 966/2012 tiek ņemtas vērā KĀDP īpatnības.

62 — Skat. ikgadējo ĀID ziņojumu, kas ir pieejams angļu valodā šādā interneta vietnē: http://ec.europa.eu/dgs/fpi/documents/fpi_activity_report_2012_en.pdf

Eulex Kosovo misijas vadītājs paziņoja prasītājai par lēmuma piešķirt attiecīgā publiskā iepirkuma līguma parakstīšanas tiesības konkurentam, kura piedāvājums tika ierindots pirmajā vietā, proti, Īrijas sabiedrībai *Starlite*, un līdz ar to noraidīt Itālijas sabiedrības *Elitaliana* piedāvājumu, kurš tika ierindots kā otrais [63].

54. Tādējādi runa ir par pakalpojumu publiskā iepirkuma līgumu slēgšanas tiesību piešķiršanu, kas ir pamatā summu izmaksai no Savienības budžeta [64].

55. Tāpēc, kā pareizi uzsvēra Komisija, apstrīdētais lēmums ir Savienības budžeta izpildes akts, uz kuru nekādā veidā nevar attiekties Tiesas kompetences izslēgšanas klauzula, kas paredzēta LES 24. panta 1. punkta otrajā daļā un LESD 275. panta pirmajā daļā, ja šo lēmumu tomēr ir pieņēmusi struktūrvienība, kas ir izveidota saskaņā ar Līguma par ES V sadaļu. Turklāt Komisija uzsver, ka *Eulex Kosovo* misijas vadītājs šajā lietā ir rīkojies Komisijas finanšu kompetences ietvaros un ka tādēļ viņa rīcība nepārkāpj KĀDP. Šāda pieeja ir saderīga ar iepriekš minētajām finanšu regulas normām, vai nu tām, kas ir piemērojamas *ratione temporis*, vai tām, kas ir spēkā pašreiz, bet arī ar pilnvarām, kas Līgumos tiek piešķirtas Komisijai (LES 17. panta 1. punkta ceturtais teikums) un kas arī ir pieminētas Lēmuma 2010/427/ES par Eiropas Ārējās darbības dienestu 9. panta 1. punktā [65].

56. Ņemot vērā apstrīdēto aktu raksturu, atbilstošās tiesību normas ir tās, kuras izriet no finanšu regulas Nr. 1605/2002 V sadaļas attiecībā uz publiskajiem iepirkumiem. Minētās regulas 162. un 167. pants apstiprina, ka jāpiemēro vispārējās normas par publiskajiem iepirkumiem ārējai darbībai, ko finansē no budžeta [66]. No tā izriet, ka pārskatāmības un labas finanšu pārvaldības principi nozīmē, ka organizācijām, kurām ir deleģēti izpildes uzdevumi Komisijas vārdā, tostarp jābūt pārskatāmām publiskā iepirkuma līgumu slēgšanas tiesību procedūrām un efektīvai iekšējai kontrolei [67]. Turklāt finanšu regulā Nr. 1605/2002 tiek uzsvērts apstāklis, ka ar fiziskām personām parakstītajos līgumos ir jāietver šis pašas regulas pirmās daļas V sadaļā un otrās daļas IV sadaļā, kas attiecas uz ārējo darbību, norādītie publiskā iepirkuma līgumu slēgšanas tiesību piešķiršanas procedūru vispārējie principi [68].

57. Attiecībā uz pārvaldes veidu no finanšu regulas Nr. 1605/2002 166. panta 1. punkta b) apakšpunkta izriet, ka KĀDP ietvaros veiktās darbības ir pamatā līgumam vai nolīgumam par dotācijas piešķiršanu starp Komisiju un fiziskām vai juridiskām personām, kas atbildīgas par šādu darījumu veikšanu. Finanšu regulas Nr. 1605/2002 167. pantā ir arī definēts jēdziens "līgumslēdzēja iestāde", kas ietver "valsts vai starptautisku publisko tiesību subjektu *vai fizisku vai juridisku personu, kas saņem dotācijas ārējā darījuma izpildei*".

63 — Tiesas sēdē *Eulex Kosovo* pārstāvis tomēr apstiprināja, ka izvēlei starp *Starlite* un *Elitaliana* bija politisks pamatojums, kas ir pretrunā tā rakstveida [apsvērumiem].

64 — Jāpiezīmē, ka publiskā iepirkuma līgumu slēgšanas tiesību piešķiršanas tiesiskuma kontroles problēmas saistībā ar misijām jau tika norādītas Vispārējai tiesai lietā T-511/08 jautājumā par Eiropas Savienības Policijas misiju Afganistānā (*EUPOL Afganistan*), kas tika izveidota atbilstoši Padomes 2007. gada 30. maija vienotai rīcībai 2007/369/KĀDP (OV L 139, 33. lpp.). Prasība tomēr tika izslēgta no reģistra pēc atteikšanās no prasības (skat. Vispārējās tiesas priekšsēdētāja rīkojumu *Tribunal Unity OSG FZE*/Padome un *EUPOL Afganistan*, T-511/08, ECLI:EU:T:2010:138).

65 — Padomes 2010. gada 26. jūlija Lēmums, ar ko nosaka Eiropas Ārējās darbības dienesta organizatorisko struktūru un darbību (OV L 201, 30. lpp.).

66 — Turklāt jāpiezīmē, ka Praktiskās norādēs līgumu procedūrām Savienības ārējās darbības ietvaros (PRAG 2014) runa ir par līgumu slēgšanas procedūrām, kuras ir piemērojamas visiem Savienības ārējā atbalsta līgumiem, ko finansē no Eiropas Savienības vispārējā budžeta (*Budget*) un no 10. Eiropas attīstības fonda (*FED*), http://ec.europa.eu/europeaid/prag/document.do?chapterId= 1.&id= 241. Paziņojumā par apstrīdēto konkursu, ko publicēja *Eulex Kosovo*, bija atsauce uz spēkā esošo šo Norāžu versiju: skat. paziņojuma par konkursu 1. zemsvītras piezīmē (*Service Contract Notice, Helicopter support to EULEX Mission in Kosovo nº 2, Pristina Kosovo*), OV/S S200 18/10/2011 nº 324817–2011-EN (izvilkums no Vispārējās tiesas lietas, kas ir pamata apstrīdētajam rīkojumam, T-213/12 materiāliem).

67 — Finanšu regulas Nr. 1605/2002 preambulas 18. apsvērums.

68 — Finanšu regulas Nr. 1605/2002 preambulas 45. apsvērums.

58. Šajā lietā no paziņojuma par paredzamo publisko iepirkumu izriet, ka tas bija par ātrās palīdzības helihoptera pakalpojumu sniegšanu medicīniskiem nolūkiem ("helicopter emergency medical service") un sanitārā transporta pakalpojumiem pa gaisu ("air ambulance service"). Man šķiet, ka vismaz vēlamo pakalpojumu raksturs tātad bija galvenokārt civils. Turklāt paziņojumā par paredzamo publisko iepirkumu misijas vadītājs bija norādīts kā līgumslēdzēja iestāde ("contracting authority"), tādējādi uz to attiecas iepriekš minētās finanšu regulas Nr. 1605/2002 166. un 167. panta normas [69].

59. Šajā ziņā jānorāda, ka Vienotās rīcības 2008/124 16. panta noteikumos, izņemot tā 3. punktu, netiek sniegti papildus atbilstoši elementi, lai konstatētu Savienības tiesu kompetenci. Faktiski tā izriet no visiem noteikumiem, kas attiecas uz Savienības budžeta izpildi, no kuriem izriet, ka galīgā atbildība ir Komisijai.

60. Lai gan līdz ar to ir konstatēta Vispārējās tiesas un Tiesas kompetence izskatīt strīdus par publiskiem iepirkumiem, kas veikti Savienības ārējās darbības ietvaros, paliek tas, ka šādu publisko iepirkumu piešķiršana tomēr nav Savienības tiesas kompetencē, ja šie publiskie iepirkumi attiecas uz militāra rakstura darbībām. Faktiski, kā norādīts iepriekš, ņemot vērā LES 41. pantu, darbības militārā vai aizsardzības jomā finansē no dalībvalstu budžeta, ja vien Padome nav nolēmusi citādi. Savukārt attiecībā uz civila rakstura darbībām Tiesas kompetence nav apstrīdama [70].

61. Visbeidzot, runājot par trešo valstu līdzdalību civila rakstura operāciju finansēšanā, pietiek atsaukties uz Vispārējā tiesas spriedumu lietā *Nexans France/Entreprise commune Fusion for Energy* [71], no kura izriet, ka trešo valstu budžeta iesaistīšana netraucē piemērot Savienības tiesību normas un Savienības tiesām – veikt kontroli. Turklāt finanšu regulā Nr. 1605/2002 ir paredzēta iespēja izmantot finansējumu no ārējiem avotiem, piemēram, no trešajām valstīm, vienlaikus paliekot Savienības budžeta izpildnormu piemērošanas jomā [72].

VI – **Papildu piezīmes**

62. Papildus vēlos sniegt dažus īsus komentārus par šīs lietas pamatā esošo apelācijas sūdzību.

63. Vispirms par Vienotās rīcības 2008/124 ar grozījumiem sekām attiecībā uz apstrīdētā rīkojuma kontroli nav strīda par to, ka minētās rīcības 15.a pantā ir apstiprināta *Eulex Kosovo* procesuālā rīcībspēja un 16. pantā ir noteikta *Eulex Kosovo* atbildība attiecībā uz jebkuru sūdzību un pienākumiem, kas izriet no tās pilnvarojuma izpildes, sākot no 2014. gada 15. jūlija [73]. Tādējādi tiesību pašreizējā stāvoklī tiesību aizsardzības līdzekļi, kas ļauj pārbaudīt tiesiskumu Vispārējā tiesā, ir skaidri noteikti saskaņā ar no LESD 263. panta izrietošiem nosacījumiem.

64. Tomēr šī lieta par apelācijas sūdzību *ratione temporis* ir nostiprināta atšķirīgā juridiskā kontekstā, kas man liek apstiprināt manu nostāju, ka Vispārējā tiesa pareizi nav atzinusi *Eulex Kosovo* atbildētājas statusu, *Elitaliana* prasība jāuzskata par nepieņemamu un līdz ar to apelācijas sūdzība jānoraida pilnībā.

69 — Jebkurā gadījumā, ja tas tā nebūtu, Tiesa ir jau nospriedusi, ka funkcionālā interpretācija ir jāņem vērā, ja runa ir par struktūrvienību, kura, lai gan izveidota tai ar likumu noteiktu uzdevumu izpildei, tomēr formāli nav integrēta valsts administrācijā, skat. spriedumu *Beentjes* (31/87, EU:C:1988:422, 11. punkts).

70 — Skat. arī jautājumā par valsts publisko iepirkumu aizsardzības jomā un it īpaši attiecībā uz precēm, ko iegādājas līgumslēdzēja iestāde konkrētiem militāriem mērķiem, bet kuras var izmantot ļoti līdzīgiem civiliem nolūkiem, spriedumu *Insinööritoimisto InsTiimi* (C-615/10, EU:C:2012:324).

71 — T-415/10, EU:T:2013:141.

72 — Skat. finanšu regulas Nr. 1605/2002 162.–165. pantu.

73 — Šajā ziņā *Eulex Kosovo* savos apsvērumos jautā par Vienotās rīcības 2008/124, ar grozījumiem, 15.a panta piemērošanu ar atpakaļejošu spēku. Ņemot vērā Lēmuma 2014/349 2. pantu, minētais 15.a pants ir piemērojams no tā spēkā stāšanās brīža, proti, 2014. gada 12. jūnija.

65. Faktiski Vienotā rīcība 2008/124 ar grozījumiem nekādā veidā neietekmē apstrīdētā rīkojuma likumību. Turklāt attiecībā uz debatēm tiesas sēdē par nepieņemamības iemeslu pārbaudes kārtību Vispārējā tiesā un Tiesā uzskatu, ka Savienības tiesībās nav pamatojuma, kas ļautu uzskatīt, ka Vispārējās tiesas argumentācijā bija pieļauta kļūda tiesību piemērošanā, jo tā sākusi savu analīzi ar *ratione personae* nepieņemamības iemesla pārbaudi. Tieši pretēji, uzskatu, ka Vispārējās tiesas izvēlētā pārbaudes kārtība ir pilnībā pamatota, ņemot vērā procesuālās ekonomijas principu [74].

66. Katrā gadījumā Savienības tiesas nevar nākotnē izvairīties no konfrontācijas ar fizisko personu tiesību aizsardzības nepietiekamību ārējās darbības kontekstā. Tā debatēm par misiju statusu un to personālu, tā kā tiem ir piešķirtas privilēģijas un imunitāte, ir jāiet roku rokā ar fiziskām personām pieejamu tiesību aizsardzības līdzekļu ieviešanu, ko var izmantot pret misiju izdotiem aktiem, kas ietekmē šo personu tiesības un pienākumus.

VII – **Secinājumi**

67. Ņemot vērā iepriekš norādītos apsvērumus, es piedāvāju Tiesai atzīt, ka:

ņemot vērā LES 41. panta 1. un 2. punktu, Eiropas Savienības tiesām ir kompetence spriest par tāda akta tiesiskumu, ar ko izpilda Eiropas Savienības budžetu un ko pieņēmusi struktūrvienība, kas izveidota atbilstoši Līguma par ES V sadaļai, ar ko tiek regulēta Eiropas Savienības ārējā darbība un ārpolitika un drošības politika.

74 — Šajā ziņā jānorāda, ka, pretēji maniem ieteikumiem manos secinājumos lietā Šveice/Komisija (C-547/10 P, EU:C:2012:565), kā arī ģenerāladvokāta D. Ruisa-Harabo Kolomera [*D. Ruiz-Jarabo Colomer*] secinājumiem lietā Padome/*Boehringer* (C-23/00 P, EU:C:2001:511), Tiesa piekrita Vispārējās tiesas praksei, ka tā neizskata jautājumu par prasības pieņemamību, ja tā to paredz noraidīt pēc būtības. *A maiori ad minus* attiecībā uz nepieņemamības iemeslu izskatīšanas kārtību Tiesa nevar sankcionēt Vispārējās tiesas izvēli.