Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (трети състав)

16 юли 2026 година*

„Обжалване — Ограничителни мерки, приети с оглед на военната агресия срещу Украйна — Решение 2014/145/ОВППС — Член 1, параграф 1 in fine и член 2, параграф 1 in fine — Ограничителни мерки, наложени на физическо лице, свързано с друго физическо лице, на което на свой ред са наложени ограничителни мерки — Понятие за „свързаност“ в случая на две лица, които имат семейна връзка — Член 21 ДФЕС — Член 45, параграф 1 от Хартата на основните права на Европейския съюз — Гражданство на Европейския съюз — Свобода на движение — Ограничителни мерки, засягащи свободата на движение и пребиваване на гражданин на Съюза“

По дело C-399/25 P

с предмет жалба на основание член 56 от Статута на Съда на Европейския съюз, подадена на 13 юни 2025 г.,

Елена Петровна Тимченко с местожителство в Москва (Русия), представлявана от S. Bonifassi, T. Bontinck, E. Fedorova и J. Goffin, адвокати,

жалбоподателка,

като другите страни в производството са:

Съвет на Европейския съюз, представляван от M.-C. Cadilhac и V. Piessevaux,

ответник в първоинстанционното производство,

Европейска комисия, представлявана от M. Carpus-Carcea и C. Giolito,

встъпила страна в първоинстанционното производство,

СЪДЪТ (трети състав),

състоящ се от: C. Lycourgos, председател на състава, O. Spineanu-Matei (докладчик), S. Rodin, N. Piçarra и N. Fenger, съдии,

генерален адвокат: J. Kokott,

секретар: A. Calot Escobar,

* Език на производството: френски.

предвид изложеното в писмената фаза на производството,

предвид решението, взето след изслушване на генералния адвокат, делото да бъде разгледано без представяне на заключение,

постанови настоящото

Решение

1 С жалбата си Елена Петровна Тимченко иска да бъде отменено решение на Общия съд на Европейския съюз от 2 април 2025 г., Тимченко/Съвет (T-298/23, наричано по-нататък „обжалваното съдебно решение“, EU:T:2025:353), с което Общият съд отхвърля жалбата ѝ, от една страна, за отмяна на Решение (ОВППС) 2023/572 на Съвета от 13 март 2023 година за изменение на Решение 2014/145/ОВППС относно ограничителни мерки във връзка с действия, подкопаващи или застрашаващи териториалната цялост, суверенитета и независимостта на Украйна (ОВ L 75 I, 2023 г., стр. 134) и на Регламент за изпълнение (ЕС) 2023/571 на Съвета от 13 март 2023 година за прилагане на Регламент (ЕС) № 269/2014 относно ограничителни мерки по отношение на действия, подкопаващи или застрашаващи териториалната цялост, суверенитета и независимостта на Украйна (ОВ L 75 I, 2023 г., стр. 1) (наричани по-нататък заедно „спорните актове“), и от друга страна, за присъждане на обезщетение за неимуществените вреди, които тя твърди, че е претърпяла поради приемането на спорните актове.

Правната уредба и обстоятелствата по спора

2 Фактическата и правната обстановка по делото са изложени в точки 2—24 от обжалваното съдебно решение. За целите на настоящото производство те могат да бъдат обобщени и допълнени, както следва.

3 Настоящото дело се вписва в контекста на ограничителните мерки, приети от Европейския съюз от 2014 г. насам в отговор на действията, подкопаващи или застрашаващи териториалната цялост, суверенитета и независимостта на Украйна.

4 Жалбоподателката е съпруга на Генади Николаевич Тимченко, бизнесмен. И двамата са с руско и финландско гражданство.

5 На 17 март 2014 г., на основание член 29 ДЕС Съветът на Европейския съюз приема Решение 2014/145/ОВППС относно ограничителни мерки във връзка с действия, подкопаващи или застрашаващи териториалната цялост, суверенитета и независимостта на Украйна (ОВ L 78, 2014 г., стр. 16).

6 На същата дата, на основание член 215, параграф 2 ДФЕС Съветът приема Регламент (ЕС) № 269/2014 относно ограничителни мерки по отношение на действия, подкопаващи или застрашаващи териториалната цялост, суверенитета и независимостта на Украйна (ОВ L 78, 2014 г., стр. 6).

7 Вследствие на нападението на Украйна на 24 февруари 2022 г. от въоръжените сили на Руската федерация, на 25 февруари 2022 г. Съветът приема Решение (ОВППС) 2022/329 за изменение на Решение 2014/145/ОВППС относно ограничителни мерки във връзка с

действия, подкопаващи или застрашаващи териториалната цялост, суверенитета и независимостта на Украйна (ОВ L 50, 2022 г., стр. 1). Същия ден тази институция приема Регламент (ЕС) 2022/330 за изменение на Регламент (ЕС) № 269/2014 относно ограничителни мерки по отношение на действия, подкопаващи или застрашаващи териториалната цялост, суверенитета и независимостта на Украйна (ОВ L 51, 2022 г., стр. 1).

Директива 2004/38/ЕО

8 Директива 2004/38/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 година относно правото на граждани на Съюза и на членове на техните семейства да се движат и да пребивават свободно на територията на държавите членки, за изменение на Регламент (ЕИО) № 1612/68 и отменяща директиви 64/221/ЕИО, 68/360/ЕИО, 72/194/ЕИО, 73/148/ЕИО, 75/34/ЕИО, 75/35/ЕИО, 90/364/ЕИО, 90/365/ЕИО и 93/96/ЕИО (ОВ L 158, 2004 г., стр. 77; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 7, стр. 56) е приета на основание на Договора за ЕО, и по-специално на членове 12, 18, 40, 44 и 52 ЕО.

9 Съображение 2 от Директива 2004/38 гласи:

„Свободното движение на хора представлява една от основните свободи на вътрешния пазар, който включва пространство без вътрешни граници и в който свободата се гарантира в съответствие с разпоредбите на Договора“.

10 Член 1 от тази директива, озаглавен „Предмет“, гласи:

„Настоящата директива определя:

а) условията, уреждащи упражняването на правото на гражданите на Съюза и на членовете на техните семейства на свободно движение и пребиваване на територията на държавите членки;

б) правото на гражданите на Съюза и на членовете на техните семейства на постоянно пребиваване на територията на държавите членки;

в) ограниченията, налагани на правата, посочени в букви а) и б), от съображения, свързани с обществения ред, обществената сигурност или общественото здраве“.

11 В началото на глава VI от посочената директива, озаглавена „Ограничения на правото на влизане и на правото на пребиваване [по съображения, свързани] с обществения ред, обществената сигурност или общественото здраве“, член 27, озаглавен „Общи принципи“, гласи следното:

„1. При спазване на разпоредбите на настоящата глава държавите членки могат да ограничат свободата на движение и пребиваване на граждани на Съюза и на членове на техните семейства, независимо от националността им, от съображения, свързани с обществения ред, обществената сигурност или общественото здраве. Забранява се позоваването на такива съображения за икономически цели.

2. Мерките, предприети от съображения, свързани с обществения ред или обществената сигурност, трябва да са в съответствие с принципа на пропорционалността и да се

основават изключително на личното поведение на въпросното лице. Наличието на предишни наказателни присъди не представлява само по себе си основание за предприемането на такива мерки.

Личното поведение на въпросното лице трябва да представлява истинска, реална и достатъчно сериозна заплаха, която засяга някой от основните интереси на обществото. Не се приемат мотиви, които са изолирани от конкретния случай и които се опират на съображения за обща превенция.

[…]“.

12 Според член 42 от същата директива адресати на същата са държавите членки.

Решение 2014/145

13 Член 1, параграф 1 от Решение 2014/145, изменено по-специално с Решение 2022/329 (наричано по-нататък „Решение 2014/145“), задължава държавите членки да предприемат необходимите мерки за предотвратяване на влизането или транзитното преминаване през техните територии, наред с другото, на физически лица, които отговарят на критериите, предвидени по-специално в букви а) и б) от него, докато член 2, параграф 1 от Решение 2014/145 предвижда замразяването на финансовите средства и икономическите ресурси на физическите лица, които отговарят на критериите, предвидени по-специално в букви а) и г) от него, като тези критерии по същество са идентични с критериите, предвидени в член 1, параграф 1, букви а) и б) от това решение. От друга страна, член 1, параграф 1 in fine и член 2, параграф 1 in fine от посоченото решение предвиждат, че такива ограничителни мерки могат да се налагат и по отношение по-специално на физически лица, свързани с физически лица, на които на свой ред са наложени ограничителни мерки съгласно тези критерии.

14 Член 1 от същото решение в редакцията му, приложима към настоящия спор, гласи:

„1. Държавите членки предприемат необходимите мерки за предотвратяване на влизането или транзитното преминаване през техните територии на:

а) физически лица, които са отговорни за, подкрепят или осъществяват действия или политики, подкопаващи или застрашаващи териториалната цялост, суверенитета и независимостта на Украйна или стабилността и сигурността в Украйна, или възпрепятстващи работата на международните организации в Украйна;

б) физически лица, които осигуряват материална или финансова подкрепа на вземащите решения лица в Русия, отговорни за анексирането на Крим или дестабилизирането на Украйна, или които извличат ползи от тези вземащи решения лица;

[…]

и на свързани с тях физически лица, както са изброени в приложението.

2. Параграф 1 не задължава никоя държава членка да отказва на своите граждани влизане на територията си.

3. Параграф 1 се прилага, без да се засягат случаите, когато дадена държава членка е обвързана със задължение по международното право, а именно:

а) в качеството на държава — домакин на международна междуправителствена организация;

б) в качеството на държава — домакин на международна конференция, свикана от ООН или провеждана под нейната егида;

в) съгласно многостранно споразумение, предоставящо привилегии и имунитети; или

г) съгласно Договора за помирение от 1929 г. (Латерански договор), сключен от Светия престол (град-държава Ватикан) и [Италианската република].

4. Параграф 3 се приема за приложим и в случаите, когато дадена държава членка е държава — домакин на Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа (ОССЕ).

5. Съветът се информира надлежно във всеки един от случаите, когато някоя държава членка предоставя освобождаване в съответствие с параграфи 3 или 4.

6. Държавите членки могат да предоставят освобождаване от мерките, наложени съгласно параграф 1, когато пътуването е оправдано поради спешни хуманитарни нужди или поради участие в междуправителствени срещи и в срещи, които се провеждат с подкрепата на Съюза или чиито домакин е Съюзът или държава членка, поела председателството на ОССЕ, и на които се провежда политически диалог, пряко насърчаващ политическите цели на ограничителните мерки, включително подкрепа за териториалната цялост, суверенитета и независимостта на Украйна.

[…]“.

15 Член 2, параграф 1, букви а), г) и in fine от Решение 2014/145 гласи следното:

„Замразяват се всички финансови средства и икономически ресурси, принадлежащи, притежавани, държани или контролирани от:

а) физически лица, които са отговорни за, подкрепят или осъществяват действия или политики, подкопаващи или заплашващи териториалната цялост, суверенитета и независимостта на Украйна или стабилността и сигурността в Украйна, или възпрепятстващи работата на международните организации в Украйна;

[…]

г) физически или юридически лица, образувания или органи, които осигуряват материална или финансова подкрепа на вземащите решения лица в Русия, отговорни за анексирането на Крим или дестабилизирането на Украйна, или които извличат ползи от тези вземащи решения лица;

[…]

и свързани с тях физически или юридически лица, образувания или органи, както са изброени в приложението“.

Регламент № 269/2014

16 Член 3, параграф 1 от Регламент № 269/2014, изменен по-специално с Регламент 2022/330 (наричан по-нататък „Регламент № 269/2014“), изброява критериите, които определят, между другото, включването в списъка в приложение I към Регламент № 269/2014 на физически лица, чиито финансови средства и икономически ресурси се замразяват в съответствие с член 2, параграф 1 от него. Критериите, посочени в член 3, параграф 1, букви а), г) и in fine от Регламент № 269/2014, по същество са идентични с тези, посочени в предходната точка.

Спорните актове

17 На 13 март 2023 г. посредством спорните актове Съветът потвърждава ограничителните мерки, приети първоначално срещу жалбоподателката с неговото Решение (ОВППС) 2022/582 от 8 април 2022 година за изменение на Решение 2014/145/ОВППС относно ограничителни мерки във връзка с действия, подкопаващи или застрашаващи териториалната цялост, суверенитета и независимостта на Украйна (ОВ L 110, 2022 г., стр. 55), и с неговия Регламент за изпълнение (ЕС) 2022/581 от 8 април 2022 година за прилагане на Регламент № 269/2014 относно ограничителни мерки по отношение на действия, подкопаващи или застрашаващи териториалната цялост, суверенитета и независимостта на Украйна (ОВ L 110, 2022 г., стр. 3), на следните основания:

„[Г-жа] […] Тимченко е съпруга на [г-н] […] Тимченко, дългогодишен познат на президента Владимир Путин и едно от неговите доверени лица.

Тя извършва стопанска дейност, заедно със съпруга си, чрез дружеството за недвижими имоти Sci Ruth и дружеството Maples S.A., като е придобила недвижимо имущество съвместно със съпруга си, което свидетелства за важни имуществени връзки между тях.

Освен това тя участва в обществената дейност на съпруга си чрез фондацията „Тимченко“, която е съучредила със съпруга си и в която играе важна роля и е тясно свързана със съпруга си. Освен това тази фондация извършва някои от дейностите си във връзка с инвестиционната група „Волга групп“, която допринася значително за икономиката на Русия и нейното развитие и е основана от [г-н] […] Тимченко, който е един от акционерите ѝ. Следователно [г-жа] […] Тимченко се облагодетелства от съпруга си, по-специално от гледна точка на социалното и финансовото положение. Следователно тя е свързана с [г-н] […] Тимченко, който е включен в списъка по Решение 2014/145 […] на основание, че, наред с другото, е отговорен [за подкрепата] на действия или политики, които подкопават или застрашават териториалната цялост, суверенитета и независимостта на Украйна, [и осигурява] финансова и материална подкрепа и извлича ползи от лицата, вземащи решения в Русия, които са отговорни за анексирането на Крим и дестабилизирането на Украйна“.

Производството пред Общия съд и обжалваното съдебно решение

18 С жалба от 24 май 2023 г. жалбоподателката иска по-специално от Общия съд да отмени спорните актове. В това отношение тя изтъква шест основания, първото от които е изведено от явна грешка в преценката, допусната от Съвета, а петото — от нарушение на основното ѝ право на свободно движение, предвидено в член 21 ДФЕС, на член 52, параграф 1 от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“) и на общите конституционни традиции на държавите членки.

19 С обжалваното съдебно решение Общият съд отхвърля първото основание, с което жалбоподателката твърди, че Съветът е допуснал явна грешка в преценката, като е приел, че тя е „свързана“ със съпруга си съгласно критерия, предвиден в член 1, параграф 1 in fine и в член 2, параграф 1 in fine от Решение 2014/145, както и в член 3, параграф 1 in fine от Регламент № 269/2014 (наричан по-нататък „критерият за свързаност“). След като в точка 74 от това решение Общият съд припомня, че понятието „свързаност“ по смисъла на този критерий се отнася по-специално до членовете на едно и също семейство, свързани с общи интереси, които не се свеждат само до обвързващите ги семейни отношения, в точки 81—83 от посоченото решение, с оглед на представените от Съвета доказателства, този съд констатира, че Съветът основателно е приел, че жалбоподателката е свързана със съпруга си в рамките на обща правна структура, а именно фондация, тъй като и двамата изпълняват в нея институционални функции и участват в нейното функциониране, като такова общо участие надхвърля обикновената семейна връзка, която ги свързва.

20 Общият съд отхвърля и петото основание, изтъкнато от жалбоподателката. В точки 95—97 от обжалваното съдебно решение по същество той приема, че ограничения в упражняването на правото на свободно движение и пребиваване на гражданите на Съюза, закрепено в член 21 ДФЕС и в член 45, параграф 1 от Хартата, могат да бъдат наложени с решения в областта на общата външна политика и политика на сигурност (ОВППС), приети на основание член 29 ДЕС. В точки 98—106 от това решение Общият съд приема също, че ограничения в упражняването на това право като наложените на жалбоподателката ограничителни мерки отговарят на условията по член 52, параграф 1 от Хартата, по силата на който такива ограничения трябва да бъдат предвидени в закон, да зачитат основното съдържание на съответното право и при спазване на принципа на пропорционалност да са необходими и действително да отговарят на признати от Съюза цели от общ интерес или на необходимостта да се защитят правата и свободите на други хора.

21 От друга страна, след като отхвърля останалите основания, изтъкнати от жалбоподателката, в точка 136 от обжалваното съдебно решение Общият съд отхвърля жалбата в нейната цялост.

Исканията на страните в производството по обжалване

22 С жалбата си жалбоподателката иска от Съда:

– да отмени обжалваното съдебно решение, включително в частта му, в която тя е осъдена да понесе собствените си съдебни разноски, както и тези на Съвета,

– да разгледа делото по същество и да отмени спорните актове в частта, в която се отнасят до нея, и

– да осъди Съвета да заплати съдебните разноски пред двете инстанции.

23 От друга страна, в писмената си реплика жалбоподателката иска от Съда да приеме изменението на исканията ѝ, така че, ако обжалваното съдебно решение бъде отменено, делото да бъде върнато на Общия съд, който да се произнесе по искането за обезщетение, което тя е предявила в първоинстанционното производство.

24 Съветът и Европейската комисия искат от Съда:

– да отхвърли жалбата и

– да осъди жалбоподателката да заплати съдебните разноски.

25 В подкрепа на жалбата си жалбоподателката изтъква четири основания, първото, изведено от грешка при прилагане на правото, която Общият съд допуснал, като възприел произволно и неправомерно широко тълкуване на критерия за свързаност, както и от нарушение на задължението за мотивиране, второто — от грешка при прилагане на правото, допусната от Общия съд при тълкуването на критерия за свързаност с оглед на целта, преследвана с ограничителните мерки, както и от нарушение на задължението за мотивиране, третото — от това, че Общият съд неправилно приел, че член 29 ДЕС предоставя компетентност на Съвета да ограничава свободата на движение на граждани на Съюза, и четвъртото — от грешка при прилагане на правото, която Общият съд допуснал, като приел, че забраната за жалбоподателката да влиза и да се движи на територията на държави членки, различни от Република Финландия, е в съответствие с принципа на пропорционалност и зачита основното съдържание на свободата на движение и пребиваване, с която тя се ползва като гражданка на Съюза, както и от нарушение на задължението за мотивиране.

По първото основание

Доводи на страните

26 С първото си основание жалбоподателката упреква Общия съд, че при определянето на критерия за свързаност, дадено в точка 74 от обжалваното съдебно решение, в нарушение на принципа на правна сигурност възприел твърде широко и непредвидимо тълкуване на понятието „свързаност“, изисквайки единствено в случая на две лица, които имат семейна връзка, наличието на общи интереси, надхвърлящи обикновеното семейно отношение между двете свързани лица, без да е необходима връзка посредством икономическа дейност. Макар да признава същевременно, че следва да се вземат предвид контекстът и обстоятелствата във всеки отделен случай, жалбоподателката смята, че Общият съд е трябвало да уточни по какъв начин поради естеството, качеството и количеството си такива общи интереси могат да надхвърлят обичайната общност на интереси, присъща на всяко семейно отношение, и да установят обективното наличие на преплитане на общи интереси, като в писмената си реплика жалбоподателката уточнява, че подобен подход съответствал на постановеното от Съда в решение от 1 август 2025 г., Тимченко/Съвет (C-703/23 P, EU:C:2025:608).

27 Жалбоподателката добавя, че в случая, в точки 81—83 от обжалваното съдебно решение, Общият съд не е установил какви интереси споделят съпругът ѝ и тя в рамките на фондацията, в която и двамата упражняват доброволческа дейност, като по този начин опорочава съображенията си поради липса или най-малкото непълнота на мотивите. По-специално присъствието на съпрузите в тази фондация, както и мащабът на посочената фондация и на водените от нея благотворителни дейности, както и единствената намеса на дружество на г-н Тимченко в същата фондация по време на пандемията от COVID-19 не позволявали да се установи, предвид филантропските цели, преследвани от съответната фондация, общ интерес, който излизал извън обичайната рамка на семейно отношение. В същия ред на мисли в точка 83 от обжалваното съдебно решение Общият съд не обяснявал по какъв начин ролята на жалбоподателката в рамките на тази фондация може да допринесе за създаване на положителна представа на съпрузите, нито по какъв начин подобно положение надхвърля естествен семеен проект.

28 Съветът и Комисията оспорват основателността на доводите на жалбоподателите.

Съображения на Съда

29 Първо, що се отнася до довода на жалбоподателката, че в определението на понятието „свързаност“, дадено в точка 74 от обжалваното съдебно решение, Общият съд нарушил принципа на правна сигурност при тълкуването на това понятие, следва да се припомни, че в тази точка по същество Общият съд приема, че посоченото понятие, чието значение винаги зависи от съответния контекст и обстоятелства, се отнася по-специално до лица, свързани като цяло с общи интереси с лице, на което са наложени ограничителни мерки, и че тази връзка не следва да се изразява непременно в икономическа дейност, но когато засегнатите лица са в семейни отношения, тя следва да не се свежда само до тези отношения.

30 По делото, по което е постановено решение от 1 август 2025 г., Тимченко/Съвет (C-703/23 P, EU:C:2025:608), Съдът вече е имал повод да се произнесе по определение на понятието „свързаност“, което по същество е идентично с даденото от Общия съд в точка 74 от обжалваното съдебно решение. В това отношение в точки 29—34 от това решение от 1 август 2025 г. Съдът по същество приема, че това понятие трябва да се тълкува разширително в зависимост от контекста и обстоятелствата във всеки конкретен случай и че след като наличието на общи интереси, надхвърлящи семейните отношения между съответните членове на семейството, трябва да бъде установено по обективен начин, че даденото от Общия съд определение на посоченото понятие не е опорочено от грешка при прилагане на правото, а е в съответствие с принципа на правна сигурност, по силата на който правните норми трябва да бъдат ясни и точни, а прилагането им — предвидимо за правните субекти.

31 По-специално в точка 34 от решение от 1 август 2025 г., Тимченко/Съвет (C-703/23 P, EU:C:2025:608), Съдът уточнява, че това определение не нарушава принципа на правна сигурност, тъй като Общият съд е установил достатъчно ясни и точни критерии за прилагането на понятието „свързаност“ в случая на две лица, които имат семейна връзка. Съдът посочва също, че в съответствие с този принцип Общият съд не е длъжен да посочва подробно хипотезите, в които това понятие може да се приложи.

32 Ето защо не може да се приеме, че в точка 74 от обжалваното съдебно решение Общият съд е нарушил посочения принцип, като е възприел твърде широко или непредвидимо определение на понятието „свързаност“, нито като се е въздържал в това решение да изложи по какъв начин поради естеството, качеството и количеството си общите интереси могат да надхвърлят обичайната общност на интереси, която е присъща за всяко семейно отношение.

33 Второ, що се отнася до твърдяното нарушение в точки 81—83 от обжалваното съдебно решение на задължението за мотивиране, с което е обвързан Общият съд, следва да се припомни, че мотивите на съдебно решение или определение на Общия съд трябва да излагат по ясен и недвусмислен начин съображенията на Общия съд, така че да дадат възможност на заинтересованите лица да се запознаят с основанията за взетото решение, а на Съда — да упражни своя контрол. Задължението за мотивиране на Общия съд обаче не го задължава да направи изложение, което да следва изчерпателно и едно по едно всички логически разсъждения на страните по спора, и следователно тези мотиви могат да бъдат имплицитни, при условие че позволяват на заинтересованите лица да се запознаят с причините, поради които Общият съд не е уважил доводите им, а на Съда — да разполага с достатъчно данни, за да упражни своя контрол (решение от 26 март 2026 г., Пумпянски и др./Съвет, C-696/23 P, C-704/23 P, C-711/23 P, C-35/24 P и C-111/24 P, EU:C:2026:245, т. 101 и цитираната съдебна практика).

34 В това отношение следва да се подчертае, че в точки 81—83 от обжалваното съдебно решение Общият съд по-специално е направил правни квалификации въз основа на фактическите констатации, направени в точки 76—80 от това решение, по отношение на които жалбоподателката не твърди никакво изопачаване. При това положение твърдяното нарушение на задължението за мотивиране на Общия съд трябва да се разгледа с оглед на всички мотиви, съдържащи се в точки 76—83 от посоченото съдебно решение.

35 Освен това следва да се отбележи, че извършеният от Общия съд анализ в точки 76—83 се отнася до мотивите на спорните актове, според които жалбоподателката „участва в обществената дейност на съпруга си чрез фондацията „Тимченко“, която е съучредила със съпруга си и в която играе важна роля и е тясно свързана със съпруга си“, според които „тази фондация извършва някои от дейностите си във връзка с инвестиционната група „Волга груп“, която допринася значително за икономиката на Русия и нейното развитие и е основана от [г-н] […] Тимченко, който е един от акционерите ѝ“, както и според които жалбоподателката „се облагодетелства от съпруга си, по-специално от гледна точка на социалното и финансовото положение“ и „[с]ледователно тя е свързана с[ъс съпруга си]“, спрямо когото са наложени ограничителни мерки, по-специално въз основа на критериите, предвидени в член 1, параграф 1, букви а) и б), и в член 2, параграф 1, букви а) и г) от Решение 2014/145, както и в член 3, параграф 1, букви а) и г) от Регламент № 269/2014.

36 В този контекст в точки 76—80 от обжалваното съдебно решение Общият съд констатира, от една страна, че съпрузите Тимченко са участвали лично в обща правна структура, а именно благотворителна фондация, която носи името им и развива многобройни дейности на територията на Руската федерация, в която в качеството си на членове учредители те разполагат с институционални функции и значителни правомощия. От друга страна, Общият съд констатира, че и двамата съпрузи Тимченко участват във функционирането на тази фондация, като жалбоподателката е член на нейния съвет на настоятелите, а съпругът ѝ осъществява синергия, предоставяйки на посочената фондация финансова, логистична и комуникационна подкрепа чрез група, чийто единствен акционер е. Именно с оглед на тези

фактически обстоятелства в точки 81 и 83 от обжалваното съдебно решение Общият съд по същество стига до извода, че участието на съпрузите Тимченко в едноименната фондация излиза извън семейната им връзка, която ги обединява, и че жалбоподателката основателно може да бъде квалифицирана като лице, „свързано“ със съпруга ѝ, по смисъла на критерия за свързаност.

37 По този начин Общият съд, в пълно съответствие със задължението си за мотивиране, както и с определението на понятието „свързаност“, дадено в точка 74 от обжалваното съдебно решение, обяснява, че Съветът е могъл валидно да приложи критерия за свързаност спрямо жалбоподателката. Всъщност от точки 81 и 83 от обжалваното съдебно решение следва, че по същество Общият съд е приел, че функциите, изпълнявани от двама съпрузи в създадена от тях фондация, значимостта на участието им в нея, както и мащабът на тази фондация, представляват елементи или критерии, които като цяло позволяват да се установи по обективен начин, че чрез такава фондация са налице общи интереси между тези съпрузи, които излизат извън семейните им отношения, които ги обединяват.

38 Що се отнася до оплакването, отнасящо се до последните две изречения на точка 83 от обжалваното съдебно решение, в които Общият съд приема, че такова извънсемейно измерение се потвърждава от факта, че посочената фондация допринася за изграждането на положителен обществен образ на съпрузите Тимченко, следва да се приеме, освен факта, че става въпрос за оплакване, насочено срещу мотиви на обжалваното съдебно решение, изложени по съображения за изчерпателност, които не могат да доведат до неговата отмяна и които следователно са неотносими (решение от 2 октомври 2019 г., Crédit mutuel Arkéa/ЕЦБ, C-152/18 P и C-153/18 P, EU:C:2019:810, т. 68 и цитираната съдебна практика), но и че Общият съд не е нарушил задължението си за мотивиране, тъй като от обясненията, съдържащи се в последните две изречения, става ясно, че общи интереси, които надхвърлят чисто личната сфера на съответните членове на семейството до степен, че да обслужват публичната им комуникация, трябва да се приемат за обективно надхвърлящи семейните отношения, които обединяват тези членове.

39 Що се отнася до точка 82 от обжалваното съдебно решение, в която Общият съд посочва, че не е от значение обстоятелството, че фондация „Тимченко“ няма търговска цел и че дейността на съпрузите Тимченко е доброволческа, следва да се отбележи, че точка 82 изрично препраща към точка 74 от това решение, в която се съдържа определението на понятието „свързаност“, обобщено в точка 29 от настоящото решение. Така жалбоподателката е могла да разбере, че тъй като в случая на две лица, които са в семейно отношение, това понятие изисква единствено наличието на общи интереси, които обективно надхвърлят такова отношение, без да е необходимо да се установява връзка посредством икономическа дейност, за квалифицирането на жалбоподателката като лице, свързано със съпруга ѝ, не е било важно интересите, които тя споделя с него, да имат икономическо измерение. Ето защо не може да се приеме, че в точка 82 от обжалваното съдебно решение Общият съд е нарушил задължението си за мотивиране.

40 С оглед на изложените по-горе съображения първото основание трябва да се отхвърли по същество.

По второто основание

Доводи на страните

41 С второто си основание жалбоподателката упреква Общия съд, че в точка 82 от обжалваното съдебно решение е приел, че не е необходимо да се установява връзка между дейностите на жалбоподателката във фондация „Тимченко“ и нахлуването на Руската федерация в Украйна, тъй като критерият за свързаност не предвижда установяването на такава връзка. По този начин Общият съд опорочил съображенията си с грешка при прилагане на правото, както и с неизпълнение на задължението си за мотивиране, тъй като винаги следвало да се доказва, че приемането на ограничителни мерки срещу лице като жалбоподателката е необходимо за постигането на целите, преследвани с тези ограничителни мерки, като в случая тези цели били да се окаже натиск върху правителството на Руската федерация и да се увеличат разходите за действията на последната във връзка с Украйна.

42 Съветът смята, че второто основание е недопустимо, тъй като посочената от жалбоподателката точка 82 е не тази от обжалваното съдебно решение, а от решение от 6 септември 2023 г., Тимченко/Съвет (T-361/22, EU:T:2023:502), разгледано от Съда в решение от 1 август 2025 г., Тимченко/Съвет (C-703/23 P, EU:C:2025:608). По същество Съветът оспорва доводите на жалбоподателката.

43 Комисията също иска от Съда да отхвърли второто основание като недопустимо, доколкото жалбоподателката всъщност оспорвала направените от Общия съд фактически констатации или целяла преразглеждане на доказателствата. По съществото тази институция оспорва доводите на жалбоподателката.

Съображения на Съда

44 Що се отнася до допустимостта на второто основание, оспорена както от Съвета, така и от Комисията, следва да се припомни, че от член 256, параграф 1, втора алинея ДФЕС, член 58, първа алинея от Статута на Съда на Европейския съюз и член 168, параграф 1, буква г) и член 169, параграф 2 от Процедурния правилник на Съда следва, че жалбата трябва точно да посочва критикуваните точки от съдебното решение, чиято отмяна се иска, както и конкретните правни доводи, с които се подкрепя това искане, тъй като в противен случай жалбата или твърденията по съответното основание ще бъдат недопустими. Съответно не отговаря на това изискване и трябва да се обяви за недопустимо основание, чиито доводи не са достатъчно ясни и точни, за да позволят на Съда да упражни контрола си за законосъобразност, по-специално защото съществените обстоятелства, на които почива основанието, не следват достатъчно последователно и разбираемо от текста на тази жалба, или то е формулирано неясно и двусмислено в това отношение (решение от 18 декември 2025 г., Hamoudi/Frontex, C-136/24 P, EU:C:2025:977, т. 54 и 55 и цитираната съдебна практика).

45 В случая, както правилно посочва Съветът, точка 82, посочена от жалбоподателката в рамките на второто ѝ основание, не е точка 82 от обжалваното съдебно решение. Тази точка 82 е от решение от 6 септември 2023 г., Тимченко/Съвет (T-361/22, EU:T:2023:502), разгледано от Съда в решение от 1 август 2025 г., Тимченко/Съвет (C-703/23 P,

EU:C:2025:608). Освен това доводите, развити от жалбоподателката в подкрепа на това основание, са насочени срещу съображенията на Общия съд в точка 82 от решение от 6 септември 2023 г., Тимченко/Съвет (T-361/22, EU:T:2023:502).

46 Като се има предвид, че нито една точка от обжалваното съдебно решение не съдържа съображения, идентични на съдържащите се в точка 82 от решение от 6 септември 2023 г., Тимченко/Съвет (T-361/22, EU:T:2023:502), и при липсата на обяснения по този въпрос от жалбоподателката в писмената ѝ реплика, следва да се приеме, че второто основание не се отнася нито до точка, нито до съображения, ясно разпознаваеми в обжалваното съдебно решение, поради което, без да е необходимо произнасяне по повдигнатото от Комисията основание за недопустимост, то трябва да се отхвърли като недопустимо в приложение на съдебната практика, припомнена в точка 44 от настоящото решение.

По третото основание

Доводи на страните

47 С третото си основание жалбоподателката поддържа, че в точки 95 и 96 от обжалваното съдебно решение Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, като е приел, че с решение, прието на основание член 29 ДЕС, Съветът може да ограничи свободата на движение, с която тя се ползва на територията на Съюза на основание член 21 ДФЕС и член 45 от Хартата като гражданка на Съюза заради финландското си гражданство. Противно на постановеното от Общия съд, ограничения на свободното движение на гражданите на Съюза от държавите членки, които подлежат на стриктно тълкуване, били възможни, както следвало от член 27 от Директива 2004/38, само по съображения, свързани с обществения ред, обществената сигурност и общественото здраве, като от друга страна, подобни ограничения трябва да бъдат пропорционални и да се основават на личното поведение на съответното лице.

48 Нито от текста на член 29 ДЕС, нито от Договорите обаче следвало, че тази свобода на движение може да бъде ограничена от ограничителни мерки, приети на основание на посочения член 29. Така в случая Общият съд трябвало да провери дали като институция на Съюза, обединяваща всички държави членки, Съветът е проверил, че личното поведение на жалбоподателката представлява заплаха за обществения ред, обществената сигурност или общественото здраве на държавите членки. Следователно ОВППС не можела да се използва от Съвета, за да налага ограничения на свободата на движение на гражданите на Съюза извън обичайно приложимите условия и процедурните гаранции, когато държавите членки въвеждат такива ограничения по силата на Директива 2004/38, като в писмената си реплика жалбоподателката уточнява, че подобен подход се подкрепял от член 40 ДЕС.

49 Съветът и Комисията оспорват основателността на доводите на жалбоподателката.

Съображения на Съда

50 В точки 95 и 96 от обжалваното съдебно решение по същество Общият съд приема, че по силата на член 21, параграф 1 ДФЕС свободата на гражданите на Съюза да се движат и да пребивават на територията на държавите членки се упражнява при спазване на ограниченията и условията, предвидени в Договорите, и на мерките, приети за тяхното

осъществяване, което включва решенията в областта на ОВППС, приети на основание член 29 ДЕС. Текстът на последния член, формулиран широко, обаче предоставял компетентност на Съвета с оглед на постигането на целите, посочени в член 21, параграф 2 ДЕС, да приема ограничителни мерки, насочени към ограничаване на свободата на движение и пребиваване на гражданите на Съюза извън държавата членка, на която са граждани, при това независимо от правилата, предвидени по този въпрос в Директива 2004/38.

51 По този начин Общият съд не е допуснал грешка при прилагане на правото.

52 В това отношение следва да се припомни, че гражданите на Съюза, които по силата на член 9 ДЕС и член 20, параграф 1 ДФЕС са всяко физическо лице, което притежава гражданство на държава членка, имат правото, предоставено пряко от член 20, параграф 2, буква а) и член 21, параграф 1 ДФЕС, да се движат и да пребивават свободно на територията на другите държави членки. Последната разпоредба предвижда, че ограниченията и условията, свързани с това право, са предвидени в Договорите и в мерките, приети за тяхното осъществяване.

53 От това следва, както правилно приема Общият съд в точка 95 от обжалваното съдебно решение, че правото на свободно движение и пребиваване на гражданите на Съюза може да бъде ограничено и подчинено на условия на основание както на Договора за функционирането на ЕС, така и на Договора за ЕС.

54 Както Общият съд припомня в точка 96 от обжалваното съдебно решение, в областта на ОВППС Съветът може, на основание член 29 ДЕС, да приема решения, които определят подхода на Съюза по отделен въпрос от географско или тематично естество, като този подход може да включва ограничителни мерки по отношение на физически или юридически лица, недържавни групи или образувания. В този контекст Съветът трябва с единодушие да определи, и дори да уточни, като разполага за това с широка свобода на преценка, предмета на ограничителните мерки, които Съюзът приема в областта на ОВППС. Тази широка свобода на преценка се обяснява с широкия обхват на целите и задачите на Съюза в тази област, посочени в член 3, параграф 5 и член 21 ДЕС, както и в специфичните разпоредби относно ОВППС, и по-специално в членове 23 и 24 ДЕС (решение от 26 март 2026 г., Пумпянски и др./Съвет, C-696/23 P, C-704/23 P, C-711/23 P, C-35/24 P и C-111/24 P, EU:C:2026:245, т. 269 и 270 и цитираната съдебна практика).

55 Като се има предвид обаче широката свобода на преценка, с която разполага Съветът за постигането на тези цели в областта на ОВППС, и фактът, че нито текстът на член 29 ДЕС, нито по-общо този на разпоредбите на Договора за ЕС и Договора за функционирането на ЕС относно ОВППС сами по себе си нито налагат, нито забраняват приемането на специфични ограничителни мерки, следва да се приеме, както прави Общият съд в точки 95 и 96 от обжалваното съдебно решение, че Съветът по принцип е компетентен на основание член 29 ДЕС да реши, че физически лица, дори да са граждани на държава членка на Съюза, и следователно граждани на Съюза, не могат нито да влизат, нито да преминават транзитно в другите държави членки на Съюза, когато тези лица отговарят на критерии, от които следва обективна връзка между категорията, в която те попадат, и третата страна, върху която Съюзът възнамерява да упражни натиск (вж. в това отношение решение от 26 март 2026 г., Пумпянски и др./Съвет, C-696/23 P, C-704/23 P, C-711/23 P, C-35/24 P и C-111/24 P, EU:C:2026:245, т. 273). При тези условия член 29 ДЕС по принцип позволява на Съвета да приема ограничителни мерки, които водят до ограничаване по

смисъла на член 21, параграф 1 ДФЕС на правото на свободно движение и пребиваване на такива граждани на територията на държавите членки, и да задължи държавите членки да осигурят спазването на такова ограничение.

56 При това положение, както Общият съд правилно приема в края на точка 96 от обжалваното съдебно решение, няма значение, че такива ограничения не съответстват на предвидените в Директива 2004/38, която съгласно член 1, буква в) и член 27 във връзка с член 42 от нея има за цел по-специално да установи правила, по силата на които държавите членки, а не институция на Съюза, каквато е Съветът, могат сами да въвеждат тези ограничения.

57 Това тълкуване не се опровергава и от посочения от жалбоподателката член 40, втора алинея ДЕС. Според тази разпоредба осъществяването на политиките, посочени в членове 3—6 ДФЕС, не засяга прилагането на процедурите и съответния обхват на правомощията на институциите, предвидени в Договорите с оглед упражняването на областите на компетентност на Съюза в рамките на ОВППС. При тези условия фактът, че както следва от съображение 2 от Директива 2004/38, последната урежда свободата на движение на хора като основна свобода на вътрешния пазар, за който Съюзът разполага с компетентност, споделена с държавите членки съгласно член 4 ДФЕС, не може да засегне обхвата на компетентността, с която Съветът разполага в областта на ОВППС по силата на член 29 ДЕС.

58 От друга страна, противно на поддържаното от жалбоподателката, фактът, че при приемането на основание член 29 ДЕС на ограничителни мерки, целящи да ограничат свободното движение на територията на държавите членки на физически лица, включително ако те са граждани на Съюза, Съветът не е обвързан от правилата и процедурните гаранции, предвидени в Директива 2004/38, не означава, че тази институция разполагала в това отношение с правомощие, което не било ограничено от правото на Съюза.

59 Всъщност, първо, както посочва Общият съд в точки 96 и 101 от обжалваното съдебно решение, при приемането на такива мерки трябва да се вземе предвид принципът на международното право, потвърден в член 3 от Протокол № 4 към Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, подписана в Рим на 4 ноември 1950 г., по силата на който дадена държава не може да откаже на собствените си граждани правото да имат достъп до нейната територия и да пребивават в нея. Държавите членки са обвързани от този принцип (вж. в този смисъл решение от 6 октомври 2021 г., Преминаване на граници със спортна лодка), C-35/20, EU:C:2021:813, т. 69 и цитираната съдебна практика). Следователно член 1, параграф 2 от Решение 2014/145 гарантира липсата на задължение, което би било наложено с това решение на държава членка, да откаже достъп до своята територия на собствените си граждани.

60 Второ, следва да се припомни, че всяко решение, с което се приемат такива мерки на основание член 29 ДЕС с цел, както отбелязва Общият съд в точка 97 от обжалваното съдебно решение, оказване на натиск върху трета страна с оглед на постигането на целите, посочени в член 21, параграф 2, букви б) и в) ДЕС, а именно консолидирането и подкрепата за демокрацията, правовата държава, правата на човека и принципите на международното право, както и запазването на мира, предотвратяването на конфликти и засилването на международната сигурност, трябва да определи и очертае преследваната цел за оказване на натиск, правните критерии, позволяващи налагането на ограничителни мерки, както и

категориите от лица или образувания, за които се отнасят тези критерии, за да могат наложените на това основание ограничителни мерки да постигнат по начин, който не е явно неподходящ, преследваната цел (вж. в този смисъл решение от 26 март 2026 г., Пумпянски и др./Съвет, C-696/23 P, C-704/23 P, C-711/23 P, C-35/24 P и C-111/24 P, EU:C:2026:245, т. 272 и 273 и цитираната съдебна практика).

61 Трето, като се има предвид, че правото на гражданите на Съюза да се движат и пребивават свободно на територията на държавите членки е и основно право, доколкото е гарантирано в член 45, параграф 1 от Хартата, пречката пред това право, въведена с решения, приети на основание член 29 ДЕС, представлява „ограничение на упражняването“ на посоченото право по смисъла на член 52, параграф 1 от Хартата, поради което, както правилно посочва Общият съд в точка 98 от обжалваното съдебно решение, тя трябва да отговаря на предвидените в последната разпоредба условия.

62 С оглед на гореизложените съображения третото основание следва да се отхвърли по същество.

По четвъртото основание

Доводи на страните

63 С четвъртото си основание, разделено на две части, по същество жалбоподателката упреква Общия съд, че е допуснал грешки при прилагане на правото и е нарушил задължението си за мотивиране, като е приел, че ограничаването на правото ѝ на свободно движение и пребиваване, от което тя се ползва като гражданка на Съюза, въведено с наложените ѝ ограничителни мерки, е в съответствие с принципа на пропорционалност (първа част от четвъртото основание) и с изискването такова ограничение да зачита основното съдържание на това право (втора част от четвъртото основание).

64 Що се отнася до първата част, при проверката пропорционално ли е ограничението на правото на свободно движение и пребиваване на жалбоподателката, Общият съд допуснал грешка при прилагане на правото и нарушил задължението си за мотивиране, като не установил по отношение на жалбоподателката тежко лично поведение за обществения ред, обществената сигурност или общественото здраве на държавите членки, както изисквал член 27 от Директива 2004/38, или сериозна заплаха за интерес на Съюза, както и не обяснил как такова ограничение е подходящо за постигане на преследваните от Съвета цели, както са определени от Общия съд в точка 97 от обжалваното съдебно решение.

65 Що се отнася до втората част, жалбоподателката оспорва съображенията на Общия съд в точки 101 и 104 от обжалваното съдебно решение. Всъщност, противно на приетото от Общия съд, обхватът на ограничението на правото ѝ на свободно движение и пребиваване, въведено с наложените ѝ ограничителни мерки, бил особено важен, тъй като се отнасял до територията на 26 от 27 държави членки. Освен това нито една от дерогациите, предвидени в член 1 от Решение 2014/145, не отчитала статута на гражданин на Съюза, нито специфичното положение на гражданите на Съюза, които имат връзки с няколко държави от Съюза. Към това се добавял фактът, че макар да се твърди, че са временни, ограничителните мерки можели да бъдат оставени в сила срещу дадено лице в продължение на много години. Накрая, съдебната практика, посочена по аналогия от Общия съд в точка 101 от обжалваното съдебно решение, не била релевантна.

66 Що се отнася до първата част от четвъртото основание, Съветът иска тази част да бъде обявена за недопустима, тъй като жалбоподателката не посочила критикуваните части от обжалваното съдебно решение, а според Комисията тази част е недопустима, тъй като жалбоподателката посочвала нов довод, който Общият съд не е разгледал. По същество както Съветът, така и Комисията оспорват доводите на жалбоподателката.

Съображения на Съда

– *По допустимостта на първата част от четвъртото основание*

67 Първо, действително, както твърди Съветът, жалбоподателката не посочва точно частите от обжалваното съдебно решение, до които се отнасят доводите, развити в подкрепа на първата част от четвъртото основание. При това положение, като се има предвид, че жалбоподателката упреква Общия съд главно в това, че е допуснал грешки при прилагане на правото в анализа си пропорционални ли са ограничителните мерки, целящи да ограничат правото ѝ на свободно движение и пребиваване като гражданка на Съюза, от доводите ѝ достатъчно ясно следва, че те се отнасят до точки 103—106 от обжалваното съдебно решение, в които Общият съд е направил този анализ, като освен това самият Съвет е посочил тези точки 103—106 в писмения си отговор. При тези условия следва да се приеме, че първата част от четвъртото основание е допустима с оглед на съдебната практика, припомнена в точка 44 от настоящото решение.

68 Второ, следва да се припомни, че съгласно постоянната съдебна практика да се позволи на страна да изтъква за първи път пред Съда основание и доводи, които не е изтъкнала пред Общия съд, би означавало да се позволи Съдът, чиято компетентност при обжалване на съдебни актове на Общия съд е ограничена, да бъде сезиран със спор с по-широк предмет от този, по който се е произнесъл Общият съд. Всъщност компетентността на Съда при обжалване на съдебни актове на Общия съд е ограничена до преценката на правното решение по основанията и доводите, разисквани пред първата инстанция (решение от 17 октомври 2024 г., PT Pelita Agung Agrindustri и PT Permata Hijau Palm Oleo/Комисия, C-112/23 P, EU:C:2024:899, т. 67 и цитираната съдебна практика). Съгласно също толкова постоянна съдебна практика обаче жалбоподателят е легитимиран да подаде жалба пред Съда на основания, произтичащи от самото обжалвано съдебно решение и насочени към оспорването от правна страна на неговата обоснованост (решение от 3 юли 2025 г., Парламент/ТС, C-529/23 P, EU:C:2025:521, т. 82 и цитираната съдебна практика).

69 С оглед на тези насоки в съдебната практика следва да се приеме, че противно на поддържаното от Комисията, в рамките на първата част от четвъртото основание жалбоподателката не се опитва да изтъкне нов довод, който не е бил разгледан от Общия съд. Всъщност, като поддържа по същество, че при анализа си пропорционална ли е намесата в основното ѝ право на свободно движение и пребиваване на територията на държавите членки Общият съд е трябвало да провери дали Съветът е определил в съответствие с правилата на Директива 2004/38 лично поведение спрямо нея под формата на действителна, настояща и достатъчно сериозна заплаха за основен интерес на обществото, жалбоподателката критикува изложените от Общия съд правни съображения, като извежда последиците от грешката при прилагане на правото, която той допуснал, приемайки по същество в точка 96 от обжалваното съдебно решение, че Съветът не е обвързан от тази директива. При тези условия жалбоподателката изтъква довод, произтичащ от самото обжалвано съдебно решение, който следователно е допустим.

70 От това следва, че първата част от четвъртото основание е изцяло допустима.

– *По същество*

71 Що се отнася до първата част от четвъртото основание, следва да се отхвърли, първо, доводът на жалбоподателката, че в точки 103—106 от обжалваното съдебно решение Общият съд неправилно не разгледал с оглед на правилата на Директива 2004/38 пропорционална ли е намесата в основното ѝ право на свободно движение и пребиваване на територията на държавите членки на основание член 45, параграф 1 от Хартата.

72 Всъщност следва да се припомни, от една страна, че съгласно точки 56—61 от настоящото решение Общият съд не е допуснал грешка при прилагане на правото, като е постановил по същество, че приемайки на основание член 29 ДЕС ограничителни мерки, целящи да ограничат правото на свободно движение и пребиваване на физически лица, които притежават гражданство на Съюза, Съветът не е бил обвързан от правилата и процедурните гаранции, предвидени в Директива 2004/38.

73 От друга страна, за да се определи дали намесата в основно право като гарантираното в член 45, параграф 1 от Хартата поради ограничения на това право с акт на Съюза е пропорционална в съответствие с изискванията на член 52, параграф 1, второ изречение от Хартата, следва да се провери, първо, дали тези мерки отговарят на призната от Съюза цел от общ интерес, второ, дали не са явно неподходящи от гледна точка на тази цел, тоест дали не са явно негодни за постигането ѝ, и трето, дали съответното ограничение не надхвърля явно необходимото за постигането на тази цел (вж. в този смисъл решение от 26 март 2026 г., Пумпянски и др./Съвет, C-696/23 P, C-704/23 P, C-711/23 P, C-35/24 P и C-111/24 P, EU:C:2026:245, т. 233 и цитираната съдебна практика). Такъв анализ обаче се извършва независимо от разпоредбите, предвидени в Директива 2004/38.

74 При това положение Общият съд нито е допуснал грешка при прилагане на правото, нито е нарушил задължението си за мотивиране, като не е преценил пропорционално ли е ограничението на правото на свободно движение и пребиваване на жалбоподателката с оглед на предвидените в тази директива правила и процедурни гаранции.

75 Второ, жалбоподателката упреква Общия съд, че не е изпълнил задължението си за мотивиране, като в анализа си пропорционална ли е намесата в основното ѝ право на свободно движение и пребиваване на територията на държавите членки, различни от Република Финландия, не е проверил дали разглежданата забрана за влизане и транзитно преминаване е подходяща за постигане на целта, която, както става ясно от точки 97 и 102 от обжалваното съдебно решение, които не са оспорени по този въпрос на етапа на обжалването, се изразява в оказване на натиск върху органите на Руската федерация да прекратят действията и политиките си за дестабилизиране на Украйна.

76 Този довод трябва да се отхвърли и доколкото в съответствие със съдебната практика, припомнена в точка 33 от настоящото решение, проверката дали тази забрана е подходяща, следва от точки 105 и 106 от обжалваното съдебно решение. Всъщност, като посочва в тези точки 105 и 106, че с оглед на значението на целта, преследвана с наложените на жалбоподателката ограничителни мерки, ограничението на правото ѝ на свободно движение и пребиваване на територията на държавите членки не е явно несъразмерно, Общият съд имплицитно, но несъмнено изхожда от констатацията, че

посочената забрана не е явно негодна за постигне тази цел (вж. по аналогия решение от 26 март 2026 г., Пумпянски и др./Съвет, C-696/23 P, C-704/23 P, C-711/23 P, C-35/24 P и C-111/24 P, EU:C:2026:245, т. 237).

77 С втората част от четвъртото основание жалбоподателката смята, че Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, като в точки 101 и 104 от обжалваното съдебно решение е приел, че ограничаването на правото ѝ на свободно движение и пребиваване на територията на държавите членки, гарантирано в член 45, параграф 1 от Хартата, зачита основното съдържание на това право.

78 В това отношение следва да се отбележи, че точка 104 от обжалваното съдебно решение се отнася до необходимостта от това ограничение с оглед на принципа на пропорционалност и че само точка 101 от това решение се отнася до въпроса зачетено ли е основното съдържание на посоченото право. При тези условия следва да се приеме, че втората част от четвъртото основание се отнася само до последната точка.

79 Важно е да се припомни, че по силата на член 52, параграф 1, първо изречение от Хартата всяко ограничаване на упражняването на предвидените в нея основни права трябва по-специално да зачита основното съдържание на тези права.

80 В точка 101 от обжалваното съдебно решение Общият съд приема, че ограничаването на основното право на жалбоподателката да се движи и да пребивава свободно на територията на държавите членки зачита основното съдържание на това право, доколкото тази забрана, от една страна, не възпрепятства жалбоподателката да отиде и да пребивава в държавата членка, на която е гражданка, в съответствие с принципа на международното право, припомнен в точка 59 от настоящото решение и потвърден в член 1, параграф 2 от Решение 2014/145, а от друга страна, не е с постоянен характер поради факта, че запазването на ограничителните мерки срещу жалбоподателката и следователно на тази забрана подлежи на периодично преразглеждане по силата на член 6 от това решение.

81 Без да е необходимо да се разглежда до каква степен е релевантна съдебната практика, на която се позовава Общият съд в точка 101 от обжалваното съдебно решение, следва да се приеме, че вторият от посочените в тази точка 101 елементи, свързан с член 6 от Решение 2014/145, е достатъчен, за да се заключи, че спорните актове не засягат основното съдържание на основното право на свободно движение на жалбоподателката (вж. по аналогия решение от 13 март 2025 г., Шувалов/Съвет, C-271/24 P, EU:C:2025:180, т. 78 и 79). Всъщност от изискването за периодично преразглеждане на ограничителните мерки, приети по отношение на жалбоподателката, следва, че спорните актове нямат нито за цел, нито за последица да прекратят правата, предоставени на жалбоподателката от гражданството на Съюза, или да засегнат постоянно обхвата на тези права.

82 Този извод не се опровергава от посочения от жалбоподателката факт, че изключенията и дерогациите, предвидени в член 1, параграфи 3, 4 и 6 от Решение 2014/145, до голяма степен се отнасят до лица, които се намират в много специфични положения, свързани по-специално с международни задължения. В това отношение е достатъчно да се констатира, че това обстоятелство по никакъв начин не засяга обхвата на изискването за периодично преразглеждане, посочено в точка 101 от обжалваното съдебно решение.

83 С оглед на гореизложените съображения четвъртото основание трябва да се отхвърли по същество.

По искането на жалбоподателката за изменение на исканията

84 Както следва от точка 23 от настоящото решение, в писмената си реплика жалбоподателката иска от Съда да приеме изменението на исканията ѝ, така че, ако обжалваното съдебно решение бъде отменено, делото да бъде върнато на Общия съд, който да се произнесе по искането за обезщетение, което тя е предявила в първоинстанционното производство.

85 Като се има предвид, че тази хипотеза не е налице, тъй като четирите основания, изтъкнати от жалбоподателката в подкрепа на жалбата ѝ до Съда, са отхвърлени, липсва основание за произнасяне по това искане.

86 Поради това жалбата се отхвърля в нейната цялост.

По съдебните разноски

87 Съгласно член 184, параграф 2 от Процедурния правилник, когато жалбата е неоснователна, Съдът се произнася по съдебните разноски. Съгласно член 138, параграф 1 от Процедурния правилник, приложим към производството по обжалване по силата на член 184, параграф 1 от него, загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане.

88 След като Съветът и Комисията са поискали жалбоподателката да бъде осъдена да заплати съдебните разноски и същата е загубила делото, тя трябва да бъде осъдена да заплати съдебните разноски.

По изложените съображения Съдът (трети състав) реши:

1) Отхвърля жалбата.

2) Осъжда Елена Петровна Тимченко да заплати съдебните разноски.

Подписи