Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Tredje Afdeling)

16. juli 2026 *

»Appel – restriktive foranstaltninger i lyset af den militære aggression mod Ukraine – afgørelse 2014/145/FUSP – artikel 1, stk. 1 in fine, og artikel 2, stk. 1 in fine – restriktive foranstaltninger over for en fysisk person med tilknytning til en anden fysisk person, der selv er omfattet af restriktive foranstaltninger – begrebet »tilknytning« i tilfælde af to personer, der har et familiemæssigt bånd – artikel 21 TEUF – artikel 45, stk. 1, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder – unionsborgerskab – fri bevægelighed – restriktive foranstaltninger, der berører en EU-borgers ret til fri bevægelighed og ophold«

I sag C-399/25 P,

angående appel i henhold til artikel 56 i statutten for Den Europæiske Unions Domstol, iværksat den 13. juni 2025,

Elena Petrovna Timchenko, Moskva (Rusland), ved avocats S. Bonifassi, T. Bontinck, E. Fedorova og J. Goffin,

appellant,

de øvrige andre parter i appelsagen:

Rådet for Den Europæiske Union ved M.-C. Cadilhac og V. Piessevaux, som befuldmægtigede,

sagsøgt i første instans,

Europa-Kommissionen ved M. Carpus-Carcea og C. Giolito, som befuldmægtigede,

intervenient i første instans,

har

DOMSTOLEN (Tredje Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, C. Lycourgos, og dommerne O. Spineanu-Matei (refererende dommer), S. Rodin, N. Piçarra og N. Fenger,

generaladvokat: J. Kokott,

justitssekretær: A. Calot Escobar,

* Processprog: fransk.

på grundlag af den skriftlige forhandling,

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

afsagt følgende

Dom

1 Elena Petrovna Timchenko har i appelskriftet nedlagt påstand om ophævelse af Den Europæiske Unions Rets dom af 2. april 2025, Timchenko mod Rådet (T-298/23, herefter »den appellerede dom«, EU:T:2025:353), hvorved Retten frifandt Rådet i det søgsmål, som Elena Petrovna Timchenko havde anlagt med påstand om dels annullation af Rådets afgørelse (FUSP) 2023/572 af 13. marts 2023 om ændring af afgørelse 2014/145/FUSP om restriktive foranstaltninger over for tiltag, der underminerer eller truer Ukraines territoriale integritet, suverænitet og uafhængighed (EUT 2023, L 75 I, s. 134) og Rådets gennemførelsesforordning (EU) 2023/571 af 13. marts 2023 om gennemførelse af forordning (EU) nr. 269/2014 om restriktive foranstaltninger over for tiltag, der underminerer eller truer Ukraines territoriale integritet, suverænitet og uafhængighed (EUT 2023, L 75 I, s. 1) (herefter samlet »de omtvistede retsakter«), dels erstatning for den ikke-økonomiske skade, som hun havde lidt som følge af vedtagelsen af de omtvistede retsakter.

Retsforskrifter og tvistens baggrund

2 Sagens faktiske og retlige baggrund er beskrevet i den appellerede doms præmis 2-24. For så vidt angår den foreliggende appelsag kan denne baggrund sammenfattes og suppleres som følger.

3 Den foreliggende sag har baggrund i de restriktive foranstaltninger, som Den Europæiske Union siden 2014 har vedtaget som svar på tiltag, der underminerer eller truer Ukraines territoriale integritet, suverænitet og uafhængighed.

4 Appellanten er ægtefælle til Gennady Nikolayevich Timchenko, der er forretningsmand. De har begge russisk og finsk nationalitet.

5 Rådet for Den Europæiske Union vedtog den 17. marts 2014 på grundlag af artikel 29 TEU afgørelse 2014/145/FUSP om restriktive foranstaltninger over for tiltag, der underminerer eller truer Ukraines territoriale integritet, suverænitet og uafhængighed (EUT 2014, L 78, s. 16).

6 Samme dag vedtog Rådet på grundlag af artikel 215, stk. 2, TEUF forordning (EU) nr. 269/2014 om restriktive foranstaltninger over for tiltag, der underminerer eller truer Ukraines territoriale integritet, suverænitet og uafhængighed (EUT 2014, L 78, s. 6).

7 Som følge af Den Russiske Føderations væbnede styrkers invasion af Ukraine den 24. februar 2022 vedtog Rådet den 25. februar 2022 afgørelse (FUSP) 2022/329 om ændring af afgørelse 2014/145/FUSP om restriktive foranstaltninger over for tiltag, der underminerer eller truer Ukraines territoriale integritet, suverænitet og uafhængighed (EUT 2022, L 50, s. 1). Samme dag vedtog denne institution forordning (EU) 2022/330 om ændring af forordning (EU) nr. 269/2014 om restriktive foranstaltninger over for tiltag, der underminerer eller truer Ukraines territoriale integritet, suverænitet og uafhængighed (EUT 2022, L 51, s. 1).

Direktiv 2004/38/EF

8 Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/38/EF af 29. april 2004 om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, om ændring af forordning ([EØF]) nr. 1612/68 og om ophævelse af direktiv 64/221/EØF, 68/360/EØF, 72/194/EØF, 73/148/EØF, 75/34/EØF, 75/35/EØF, 90/364/EØF, 90/365/EØF og 93/96/EØF (EUT 2004, L 158, s. 77, berigtiget i EUT 2004, L 229, s. 35) blev vedtaget på grundlag af EF-traktaten, navnlig artikel 12 EF, 18 EF, 40 EF, 44 EF og 52 EF.

9 Følgende fremgår af anden betragtning til direktiv 2004/38:

»Den frie bevægelighed for personer er en af de grundlæggende friheder i det indre marked, der indebærer et område uden indre grænser, hvor denne frihed sikres i overensstemmelse med traktatens bestemmelser.«

10 Direktivets artikel 1 med overskriften »Område« fastsætter:

»I dette direktiv fastlægges:

a) betingelserne for udøvelse af retten til fri bevægelighed og ophold i medlemsstaterne for unionsborgere og deres familiemedlemmer

b) unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til tidsubegrænset ophold i medlemsstaterne

c) begrænsningerne for udøvelse af rettighederne efter litra a) og b) af hensyn til den offentlige orden, sikkerhed og sundhed.«

11 Direktivets artikel 27 med overskriften »Generelle principper«, der indleder direktivets kapitel VI med overskriften »Begrænsninger i retten til indrejse og ophold af hensyn til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed«, har følgende ordlyd:

»1. Med forbehold af bestemmelserne i dette kapitel kan medlemsstaterne begrænse den frie bevægelighed og ophold for en unionsborger eller et familiemedlem uanset nationalitet af hensyn til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed. Der må ikke lægges økonomiske betragtninger til grund.

2. Foranstaltninger truffet af hensyn til den offentlige orden eller sikkerhed skal være i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet og kan udelukkende begrundes i vedkommendes personlige adfærd. En tidligere straffedom kan ikke i sig selv begrunde anvendelsen af sådanne foranstaltninger.

Den personlige adfærd skal udgøre en reel, umiddelbar og tilstrækkelig alvorlig trussel, der berører en grundlæggende samfundsinteresse. Begrundelser, der ikke vedrører den individuelle sag, eller som har generel præventiv karakter, må ikke anvendes.

[...]«

12 I henhold til samme direktivs artikel 42 er direktivet rettet til medlemsstaterne.

Afgørelse 2014/145

13 Artikel 1, stk. 1, i afgørelse 2014/145, som ændret ved bl.a. afgørelse 2022/329 (herefter »afgørelse 2014/145«), pålægger medlemsstaterne at træffe de nødvendige foranstaltninger for at hindre indrejse i eller transit gennem deres område for bl.a. fysiske personer, der opfylder de kriterier, der er fastsat i bl.a. litra a) og b), mens artikel 2, stk. 1, i afgørelse 2014/145 foreskriver indefrysning af pengemidler og økonomiske ressourcer, der tilhører fysiske personer, som opfylder de kriterier, der er fastsat i bl.a. litra a) og d), idet disse kriterier i det væsentlige er identiske med dem, der er fastsat i denne afgørelses artikel 1, stk. 1, litra a) og b). I øvrigt foreskriver den nævnte afgørelses artikel 1, stk. 1 in fine, og artikel 2, stk. 1 in fine, at sådanne restriktive foranstaltninger ligeledes kan pålægges bl.a. fysiske personer, som har tilknytning til fysiske personer, der selv er omfattet af restriktive foranstaltninger på grundlag af disse kriterier.

14 Samme afgørelses artikel 1 bestemte i den affattelse, der finder anvendelse på den foreliggende tvist:

»1. Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger for at hindre indrejse i eller transit gennem deres område for:

a) fysiske personer, som er ansvarlige for, støtter eller gennemfører tiltag eller politikker, der underminerer eller truer Ukraines territoriale integritet, suverænitet og uafhængighed eller stabiliteten eller sikkerheden i Ukraine, eller som hindrer internationale organisationers arbejde i Ukraine

b) fysiske personer, som materielt eller finansielt støtter eller drager fordel af russiske beslutningstagere, der er ansvarlige for annekteringen af Krim eller destabiliseringen af Ukraine

[...]

og fysiske personer med tilknytning til dem, jf. bilaget.

2. Stk. 1 forpligter dog ikke en medlemsstat til at nægte sine egne statsborgere indrejse på medlemsstatens eget område.

3. Stk. 1 gælder med forbehold af tilfælde, hvor en medlemsstat er bundet af en folkeretlig forpligtelse, dvs.:

a) som værtsland for en international mellemstatslig organisation

b) som værtsland for en international konference, som er indkaldt af De Forenede Nationer eller afholdes i regi heraf

c) i henhold til en multilateral aftale, hvorved der tilkendes privilegier og immuniteter, eller

d) i henhold til Lateranforliget fra 1929 mellem Pavestolen (Vatikanstaten) og [Den Italienske Republik].

4. Stk. 3 anses ligeledes for at gælde i tilfælde, hvor en medlemsstat er værtsland for Organisationen for Sikkerhed og Samarbejde i Europa (OSCE).

5. Rådet underrettes behørigt, hver gang en medlemsstat indrømmer en fritagelse i henhold til stk. 3 eller 4.

6. Medlemsstaterne kan indrømme fritagelser fra foranstaltningerne i stk. 1, hvis rejsen er berettiget af tvingende humanitære hensyn eller af hensyn til muligheden for at kunne deltage i mellemstatslige møder og møder, som Unionen tager initiativ til eller er vært for, eller møder, hvor en medlemsstat, der varetager formandskabet for OSCE, er vært, og hvor der føres en politisk dialog, som direkte fremmer de politiske mål med de restriktive foranstaltninger, herunder støtte til Ukraines territoriale integritet, suverænitet og uafhængighed.

[...]«

15 Artikel 2, stk. 1, litra a) og d), og in fine, i afgørelse 2014/145 har følgende ordlyd:

»Alle pengemidler og økonomiske ressourcer, som tilhører eller ejes, besiddes eller kontrolleres af:

a) fysiske personer, som er ansvarlige for, støtter eller gennemfører tiltag eller politikker, der underminerer eller truer Ukraines territoriale integritet, suverænitet og uafhængighed eller stabiliteten eller sikkerheden i Ukraine, eller som hindrer internationale organisationers arbejde i Ukraine

[...]

d) fysiske eller juridiske personer, enheder eller organer, som materielt eller finansielt støtter eller drager fordel af russiske beslutningstagere, der er ansvarlige for annekteringen af Krim eller destabiliseringen af Ukraine

[...]

og fysiske eller juridiske personer, enheder eller organer med tilknytning til dem, jf. bilaget, indefryses.«

Forordning nr. 269/2014

16 Artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 269/2014, som ændret ved bl.a. forordning 2022/330 (herefter »forordning nr. 269/2014«), opregner de kriterier, der bl.a. ligger til grund for opførelsen på listen i bilag I til forordning nr. 269/2014 af fysiske personer, hvis pengemidler og økonomiske ressourcer indefryses i overensstemmelse med denne forordnings artikel 2, stk. 1. De i artikel 3, stk. 1, litra a) og d), og in fine, i forordning nr. 269/2014 omhandlede kriterier er i det væsentlige identiske med de kriterier, der er nævnt i den foregående præmis.

De omtvistede retsakter

17 Den 13. marts 2023 opretholdt Rådet ved de omtvistede retsakter de restriktive foranstaltninger, der oprindeligt var blevet vedtaget over for appellanten ved afgørelse (FUSP) 2022/582 af 8. april 2022 om ændring af afgørelse 2014/145/FUSP om restriktive foranstaltninger over for tiltag, der underminerer eller truer Ukraines territoriale integritet, suverænitet og uafhængighed (EUT 2022, L 110, s. 55) og ved gennemførelsesforordning (EU) 2022/581 af 8. april 2022 om

gennemførelse af forordning (EU) nr. 269/2014 om restriktive foranstaltninger over for tiltag, der underminerer eller truer Ukraines territoriale integritet, suverænitet og uafhængighed (EUT 2022, L 110, s. 3), af følgende grunde:

»Elena Timchenko er gift med Gennady Timchenko, en langvarig bekendt til præsident Vladimir Putin og en af hans fortrolige.

Hun gennemfører sammen med sin mand forretningsaktiviteter via ejendomsselskabet Sci Ruth og virksomheden Maples S.A. og har sammen med sin mand erhvervet fast ejendom, hvilket vidner om vigtige indbyrdes ejendomsforbindelser mellem dem.

Desuden deltager hun i sin mands offentlige anliggender gennem Timchenko Foundation, som hun har grundlagt sammen med sin mand, og hvor hun spiller en vigtig rolle, og hun er tæt knyttet til sin mand. Desuden gennemfører denne stiftelse nogle af sine aktiviteter med tilknytning til Volga Group, en investeringskoncern, der bidrager væsentligt til Ruslands økonomi og udvikling, og som blev grundlagt af Gennady Timchenko, der er en af selskabets aktionærer. Elena Timchenko drager derfor fordel af sin mand, navnlig med hensyn til social og økonomisk stilling. Hun er derfor tilknyttet Gennady Timchenko, som er opført på listen i Rådets afgørelse 2014/145[...], fordi han bl.a. er ansvarlig for at støtte handlinger og politikker, der underminerer Ukraines territoriale integritet, suverænitet og uafhængighed, og for at yde materiel og finansiel støtte og at drage fordel af russiske beslutningstagere, der er ansvarlige for annekteringen af Krim og destabiliseringen af Ukraine.«

Sagen for Retten og den appellerede dom

18 Ved stævning af 24. maj 2023 anlagde appellanten sag ved Retten med påstand om bl.a. annullation af de omtvistede retsakter. Med henblik herpå fremsatte appellanten seks anbringender, hvoraf det første vedrørte Rådets åbenbart urigtige skøn og det femte vedrørte en tilsidesættelse af appellantens grundlæggende ret til fri bevægelighed, der er fastsat i artikel 21 TEUF, af artikel 52, stk. 1, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«) og af medlemsstaternes fælles forfatningsmæssige traditioner.

19 Ved den appellerede dom forkastede Retten det første anbringende, hvorved appellanten havde gjort gældende, at Rådet havde anlagt et åbenbart urigtigt skøn ved at fastslå, at hun havde »tilknytning« til sin mand som omhandlet i det kriterium, der er fastsat i artikel 1, stk. 1 in fine, og artikel 2, stk. 1 in fine, i afgørelse 2014/145 og i artikel 3, stk. 1 in fine, i forordning nr. 269/2014 (herefter »tilknytningskriteriet«). Efter i denne nævnte doms præmis 74 at have bemærket, at begrebet »tilknytning« som omhandlet i dette kriterium bl.a. omfatter medlemmer af den samme familie, der er forbundet af fælles interesser, der går ud over den familiemæssige forbindelse mellem dem, fastslog Retten, henset til de beviser, som Rådet havde fremlagt, i den nævnte doms præmis 81-83, at Rådet med føje havde kunnet lægge til grund, at appellanten havde tilknytning til sin mand inden for en fælles retlig struktur, nemlig en fond, fordi de begge udøvede institutionelle funktioner dér og deltog i dens drift, idet en sådan fælles deltagelse gik videre end den blotte familiemæssige forbindelse mellem dem.

20 Retten forkastede ligeledes appellantens femte anbringende. I den appellerede doms præmis 95-97 fastslog Retten i det væsentlige, at der kan indføres begrænsninger i unionsborgernes udøvelse af retten til fri bevægelighed og ophold som fastsat i artikel 21 TEUF og chartrets artikel 45, stk. 1, ved afgørelser, der henhører under den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (FUSP), og som

vedtages på grundlag af artikel 29 TEU. Retten fastslog ligeledes i den appellerede doms præmis 98-106, at begrænsninger i udøvelsen af denne ret som dem, der er pålagt ved de restriktive foranstaltninger, som appellanten er genstand for, opfylder de betingelser, der er fastsat i chartrets artikel 52, stk. 1, hvorefter sådanne begrænsninger skal være fastlagt i lovgivningen, respektere den pågældende rettigheds væsentligste indhold og under iagttagelse af proportionalitetsprincippet være nødvendige og faktisk svare til mål af almen interesse, der er anerkendt af Unionen, eller et behov for beskyttelse af andres rettigheder og friheder.

21 Efter i øvrigt at have forkastet appellantens øvrige anbringender frifandt Retten i den appellerede doms præmis 136 Rådet i det hele.

Parternes påstande i appelsagen

22 Appellanten har med appellen nedlagt følgende påstande:

– Den appellerede dom ophæves, herunder for så vidt som appellanten derved pålægges at bære sine egne sagsomkostninger og betale Rådets sagsomkostninger.

– Søgsmålet antages til realitetsbehandling, og de omtvistede retsakter annulleres, for så vidt som de vedrører appellanten.

– Rådet tilpligtes at betale sagsomkostningerne i begge instanser.

23 I replikken har appellanten i øvrigt anmodet Domstolen om at tillade en tilpasning af påstandene, således at sagen, i tilfælde af at den appellerede dom ophæves, hjemvises til Retten, med henblik på at denne træffer afgørelse om det erstatningskrav, som appellanten fremsatte i første instans.

24 Rådet og Europa-Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

– Appellen forkastes.

– Appellanten tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

25 Appellanten har til støtte for appellen fremsat fire anbringender, hvoraf det første vedrører en retlig fejl, som Retten begik ved at anlægge en vilkårlig og uberettiget bred fortolkning af tilknytningskriteriet, samt en tilsidesættelse af begrundelsespligten, det andet vedrører en retlig fejl fra Rettens side ved fortolkningen af tilknytningskriteriet i lyset af det formål, der forfølges med de restriktive foranstaltninger, samt en tilsidesættelse af begrundelsespligten, det tredje vedrører den omstændighed, at Retten med urette fastslog, at artikel 29 TEU giver Rådet kompetence til at begrænse unionsborgeres frie bevægelighed, og det fjerde vedrører en retlig fejl, som Retten begik ved at fastslå, at forbuddet mod, at appellanten indrejser og færdes på andre medlemsstaters område end Republikken Finland, er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet og overholder det væsentligste indhold af den ret til at færdes og opholde sig frit, som appellanten har som unionsborger, samt en tilsidesættelse af begrundelsespligten.

Det første anbringende

Parternes argumenter

26 Med det første anbringende har appellanten foreholdt Retten, at den i den definition af tilknytningskriteriet, den gav i den appellerede doms præmis 74, i strid med retssikkerhedsprincippet anlagde en for bred og uforudsigelig fortolkning af begrebet »tilknytning«, idet den i tilfælde af to personer med en familiemæssig forbindelse udelukkende krævede, at der forelå fælles interesser, der gik ud over den blotte familierelation mellem de to personer, uden at det var nødvendigt at have en forbindelse i kraft af en økonomisk virksomhed. Appellanten har anerkendt, at der skal tages hensyn til sammenhængen og omstændighederne i hver enkelt sag, men er af den opfattelse, at Retten burde have præciseret, hvorledes sådanne fælles interesser efter deres art, kvalitet og kvantitet kan gå ud over det blotte interessefællesskab, der er uløseligt forbundet med enhver familierelation, og godtgøre, at der objektivt set foreligger en overlapning af fælles interesser, idet appellanten i replikken har præciseret, at en sådan tilgang er i overensstemmelse med, hvad Domstolen fastslog i dom af 1. august 2025, Timchenko mod Rådet (C-703/23 P, EU:C:2025:608).

27 Appellanten har tilføjet, at Retten i den foreliggende sag i den appellerede doms præmis 81-83 ikke identificerede, hvilke interesser hendes ægtefælle og hun havde i den fond, hvor de begge udøvede frivilligt arbejde, hvorved Rettens ræsonnement blev behæftet med en begrundelsesmangel eller i det mindste en utilstrækkelig begrundelse. Navnlig gør ægtefællernes tilstedeværelse i denne fond såvel som omfanget af den nævnte fond og de velgørende aktiviteter, som fonden har udført, samt et enkeltstående bidrag fra et selskab ejet af Gennady Timchenko til samme fond under covid-19-pandemien det ikke muligt, henset til de filantropiske formål, som den pågældende fond forfølger, at godtgøre en fælles interesse, der ligger uden for rammerne af en familierelation. På samme vis forklarede Retten ikke i den appellerede doms præmis 83, hvordan appellantens rolle i denne fond kunne bidrage til at give ægtefællerne et positivt omdømme, eller hvorledes en sådan situation gik ud over et naturligt familieprojekt.

28 Rådet og Kommissionen har bestridt, at appellantens argumenter er begrundede.

Domstolens bemærkninger

29 Hvad for det første angår appellantens argument om, at Retten ved definitionen af begrebet »tilknytning« i den appellerede doms præmis 74 tilsidesatte retssikkerhedsprincippet ved sin fortolkning af dette begreb, skal det bemærkes, at Retten i den præmis i det væsentlige fastslog, at det nævnte begreb, hvis betydning altid afhænger af sagens sammenhæng og omstændigheder, bl.a. omfatter personer, der er generelt er forbundet af fælles interesser med en person, der er omfattet af restriktive foranstaltninger, og at denne forbindelse ikke nødvendigvis skal udmøntes i en økonomisk virksomhed, men at den, når de pågældende personer har en familiemæssig forbindelse, skal gå videre end dette forhold.

30 Domstolen har allerede i den sag, der gav anledning til dom af 1. august 2025, Timchenko mod Rådet (C-703/23 P, EU:C:2025:608), haft lejlighed til at udtale sig om en definition af begrebet »tilknytning«, der i det væsentlige er identisk med den, som Retten gav i den appellerede doms præmis 74. I denne henseende fastslog Domstolen i præmis 29-34 i den nævnte dom af 1. august 2025 i det væsentlige, at dette begreb skal fortolkes bredt på baggrund af sagens sammenhæng og omstændigheder, og at Rettens definition af det nævnte begreb ikke var

behæftet med en retlig fejl og var i overensstemmelse med retssikkerhedsprincippet, hvorefter retsreglerne skal være klare og præcise, og deres anvendelse skal være forudsigelig for borgerne, eftersom tilstedeværelsen af fælles interesser, der går ud over det familiemæssige bånd mellem de pågældende familiemedlemmer, skal godtgøres objektivt.

31 Domstolen præciserede navnlig i præmis 34 i dom af 1. august 2025, Timchenko mod Rådet (C-703/23 P, EU:C:2025:608), at denne definition ikke var i strid med retssikkerhedsprincippet, idet Retten havde identificeret tilstrækkeligt klare og præcise kriterier med henblik på anvendelsen af begrebet »tilknytning« i det tilfælde, hvor to personer er forbundet med hinanden gennem et familiemæssigt bånd. Domstolen anførte ligeledes, at Retten i overensstemmelse med dette princip ikke var forpligtet til i detaljer at angive de tilfælde, hvor dette begreb kunne finde anvendelse.

32 Det kan derfor ikke lægges til grund, at Retten i den appellerede doms præmis 74 tilsidesatte det nævnte princip ved at anvende en for bred eller en uforudsigelig definition af begrebet »tilknytning« eller ved i denne dom at undlade at redegøre for, hvorledes fælles interesser på grund af deres art, kvalitet og kvantitet kan række ud over det blotte interessefællesskab, som er uløseligt forbundet med ethvert familieforhold.

33 Hvad for det andet angår den angivelige tilsidesættelse af den begrundelsespligt, der påhviler Retten, i den appellerede doms præmis 81-83, bemærkes det, at begrundelsen for en dom eller kendelse afsagt af Retten klart og utvetydigt skal angive de betragtninger, som Retten har lagt til grund, således at de berørte parter kan få kendskab til grundlaget for den trufne afgørelse, og således at Domstolen kan udøve sin prøvelsesret. Rettens begrundelsespligt pålægger den imidlertid ikke i sin fremstilling udtømmende og et for et at behandle alle de argumenter, der er fremført af parterne i sagen, og denne begrundelse kan således fremgå indirekte, forudsat at de berørte parter kan få kendskab til begrundelsen for, at Retten ikke har godtaget deres argumenter, og at Domstolen kan råde over de oplysninger, der er tilstrækkelige til, at den kan udøve sin prøvelsesret (dom af 26.3.2026, Pumpyanskiy m.fl. mod Rådet, C-696/23 P, C-704/23 P, C-711/23 P, C-35/24 P og C-111/24 P, EU:C:2026:245, præmis 101 og den deri nævnte retspraksis).

34 Det skal i denne forbindelse fremhæves, at Retten i den appellerede doms præmis 81-83 bl.a. foretog retlige kvalificeringer på grundlag af de faktiske konstateringer i denne doms præmis 76-80, med hensyn til hvilke appellanten ikke har påberåbt sig nogen urigtig gengivelse. Rettens angivelige tilsidesættelse af begrundelsespligten skal derfor undersøges i lyset af samtlige de grunde, der er anført i den nævnte doms præmis 76-83.

35 Det bemærkes derudover, at den analyse, som Retten foretog i nævnte præmis 76-83, vedrører begrundelsen for de omtvistede retsakter, ifølge hvilken appellanten »deltager [...] i sin mands offentlige anliggender gennem Timchenko Foundation, som hun har grundlagt sammen med sin mand, og hvor hun spiller en vigtig rolle, og hun er tæt knyttet til sin mand«, ifølge hvilken »denne stiftelse [gennemfører] nogle af sine aktiviteter med tilknytning til Volga Group, en investeringskoncern, der bidrager væsentligt til Ruslands økonomi og udvikling, og som blev grundlagt af Gennady Timchenko, der er en af selskabets aktionærer«, og ifølge hvilken appellanten »[derfor] drager [...] fordel af sin mand, navnlig med hensyn til social og økonomisk stilling« og »derfor [er] tilknyttet [sin mand]«, som er genstand for restriktive foranstaltninger i henhold til bl.a. de kriterier, der er fastsat i artikel 1, stk. 1, litra a) og b), og artikel 2, stk. 1, litra a) og d), i afgørelse 2014/145 samt i artikel 3, stk. 1, litra a) og d), i forordning nr. 269/2014.

36 I denne forbindelse fastslog Retten i den appellerede doms præmis 76-80 dels, at ægtefællerne Timchenko var personligt involveret inden for en fælles retlig struktur, nemlig en velgørende fond, der havde deres navn og udviklede en lang række aktiviteter i Den Russiske Føderation, hvori de som stiftende medlemmer havde institutionelle funktioner og væsentlige beføjelser. Dels fastslog Retten, at ægtefællerne Timchenko begge deltog i denne fonds drift, idet appellanten var medlem af fondens bestyrelse, og hendes mand havde opnået synergier ved at yde den nævnte fond finansiel, logistisk og relationel støtte gennem en koncern, hvori han var eneaktionær. Det var i lyset af disse faktiske omstændigheder, at Retten i den appellerede doms præmis 81 og 83 i det væsentlige udledte, at ægtefællerne Timchenkos deltagelse i fonden af samme navn gik videre end det familiemæssige bånd mellem dem, og at appellanten med rette kunne kvalificeres som en person, der var »tilknyttet« sin mand som omhandlet i tilknytningskriteriet.

37 Herved redegjorde Retten i fuld overensstemmelse med den begrundelsespligt, der påhviler den, og med definitionen af begrebet »tilknytning« i den appellerede doms præmis 74 for, at Rådet med rette kunne anvende tilknytningskriteriet i forhold til appellanten. Det fremgår nemlig af den appellerede doms præmis 81 og 83, at Retten i det væsentlige fastslog, at de funktioner, som to ægtefæller varetog i en fond, som de havde stiftet, omfanget af deres deltagelse i denne fond og størrelsen af denne fond udgjorde elementer eller kriterier, der samlet set gjorde det muligt objektivt at fastslå, at der gennem en sådan fond forelå fælles interesser mellem disse ægtefæller, der gik videre end deres familiemæssige forhold.

38 Hvad angår klagepunktet vedrørende de to sidste punktummer i den appellerede doms præmis 83, hvorved Retten fastslog, at en sådan ikke-ægteskabelig dimension blev understøttet af den omstændighed, at den nævnte fond bidrog til at give ægtefællerne Timchenko et positivt offentligt omdømme, skal det fastslås – ud over den omstændighed, at der er tale om et klagepunkt, der er rettet mod præmisser i den appellerede dom, der er anført for fuldstændighedens skyld, som ikke kan medføre ophævelse af denne dom, og som derfor er irrelevante (dom af 2.10.2019, Crédit mutuel Arkéa mod ECB, C-152/18 P og C-153/18 P, EU:C:2019:810, præmis 68 og den deri nævnte retspraksis) – at Retten ikke tilsidesatte sin begrundelsespligt, eftersom det fremgår af forklaringerne i disse to sidste punktummer, at fælles interesser, der rækker ud over de pågældende familiemedlemmers rene privatsfære i en sådan grad, at de tjener disse familiemedlemmers offentlige kommunikation, skal anses for objektivt at gå videre end det familieforhold, der forener dem.

39 Hvad angår den appellerede doms præmis 82, hvori Retten anførte, at det var uden betydning, at Timchenkofonden ikke havde et erhvervsmæssigt formål, og at ægtefællerne Timchenkos aktiviteter dér var frivillige, skal det bemærkes, at denne præmis 82 udtrykkeligt henviser til den appellerede doms præmis 74, som indeholder den definition af begrebet »tilknytning«, der er sammenfattet i nærværende doms præmis 29. Appellanten kunne således forstå, at eftersom dette begreb i tilfælde af to personer, der er forenet ved et familiemæssigt bånd, alene kræver, at der foreligger fælles interesser, der objektivt går videre end et sådant bånd, uden at der skal godtgøres en tilknytning gennem en økonomisk aktivitet, var det med henblik på kvalificeringen af appellanten som en person med tilknytning til hendes mand ikke vigtigt, om de interesser, som hun deler med sin mand, har en økonomisk dimension. Retten kan derfor ikke anses for at have tilsidesat den begrundelsespligt, der påhviler den, i den appellerede doms præmis 82.

40 Henset til ovenstående betragtninger skal det første anbringende forkastes som ugrundet.

Det andet anbringende

Parternes argumenter

41 Med det andet anbringende har appellanten foreholdt Retten, at den i den appellerede doms præmis 82 fastslog, at det ikke var nødvendigt at fastslå en forbindelse mellem appellantens aktiviteter i Timchenkofonden og Den Russiske Føderations invasion af Ukraine med den begrundelse, at tilknytningskriteriet ikke foreskriver, at en sådan forbindelse skal godtgøres. Herved behæftede Retten sit ræsonnement med en retlig fejl og en tilsidesættelse af begrundelsespligten, eftersom det altid skal godtgøres, at vedtagelsen af restriktive foranstaltninger over for en person såsom appellanten er nødvendig for at nå de mål, der forfølges med disse restriktive foranstaltninger, idet disse formål i det foreliggende tilfælde er at lægge pres på Den Russiske Føderations regering og gøre sidstnævntes handlinger i forbindelse med Ukraine mere omkostningsfulde.

42 Rådet har gjort gældende, at det andet anbringende skal afvises, fordi den præmis 82, som appellanten har nævnt, ikke er en præmis i den appellerede dom, men i dom af 6. september 2023, Timchenko mod Rådet (T-361/22, EU:T:2023:502), som Domstolen undersøgte i dom af 1. august 2025, Timchenko mod Rådet (C-703/23 P, EU:C:2025:608). Hvad angår realiteten har Rådet bestridt appellantens argumenter.

43 Kommissionen har ligeledes anmodet Domstolen om at afvise det andet anbringende, for så vidt som appellanten reelt anfægter Rettens konstateringer af de faktiske omstændigheder eller tilsigter at opnå en fornyet prøvelse af beviserne. Hvad angår realiteten har denne institution bestridt appellantens argumenter.

Domstolens bemærkninger

44 Hvad angår spørgsmålet om, hvorvidt det andet anbringende kan antages til realitetsbehandling, hvilket både Rådet og Kommissionen har bestridt, skal det bemærkes, at det følger af artikel 256, stk. 1, andet afsnit, TEUF, artikel 58, stk. 1, i statutten for Den Europæiske Unions Domstol samt af artikel 168, stk. 1, litra d), og artikel 169, stk. 2, i Domstolens procesreglement, at et appelskrift præcist skal angive, hvilke elementer der anfægtes i den dom, som der er nedlagt påstand om skal ophæves, samt de retlige argumenter, der særligt støtter denne påstand, idet appellen eller det pågældende anbringende i modsat fald afvises. Et anbringende opfylder navnlig ikke disse krav og skal afvises, såfremt dets argumentation ikke er tilstrækkelig klar og præcis til, at Domstolen kan udøve sin legalitetskontrol, navnlig fordi de væsentlige elementer, som anbringendet er støttet på, ikke fremgår på en tilstrækkelig sammenhængende og forståelig måde af dette appelskrifts ordlyd, der i denne henseende er formuleret på en uklar og tvetydig måde (dom af 18.12.2025, Hamoudi mod Frontex, C-136/24 P, EU:C:2025:977, præmis 54 og 55 og den deri nævnte retspraksis).

45 I den foreliggende sag er den præmis 82, som appellanten henviser til i forbindelse med sit andet anbringende, som Rådet med rette har påpeget, ikke den appellerede doms præmis 82. Det er præmis 82 i dom af 6. september 2023, Timchenko mod Rådet (T-361/22, EU:T:2023:502), som Domstolen tog stilling til i dom af 1. august 2025, Timchenko mod Rådet (C-703/23 P, EU:C:2025:608). Desuden er den argumentation, som appellanten har fremført til støtte for dette anbringende, rettet mod Rettens ræsonnement i præmis 82 i dom af 6. september 2023, Timchenko mod Rådet (T-361/22, EU:T:2023:502).

46 Henset til den omstændighed, at ingen præmis i den appellerede dom indeholder et ræsonnement, der er identisk med ræsonnementet i præmis 82 i dom af 6. september 2023, Timchenko mod Rådet (T-361/22, EU:T:2023:502), og i mangel af en redegørelse fra appellanten vedrørende dette forhold i replikken må det fastslås, at det andet anbringende ikke vedrører en klart identificerbar præmis eller argumentation i den appellerede dom, således at det, uden at det er nødvendigt at tage stilling til den af Kommissionen fremførte formalitetsindsigelse, skal afvises i henhold til den retspraksis, der er nævnt i nærværende doms præmis 44.

Det tredje anbringende

Parternes argumenter

47 Med det tredje anbringende har appellanten gjort gældende, at Retten i den appellerede doms præmis 95 og 96 begik en retlig fejl, idet den fastslog, at Rådet ved en afgørelse vedtaget på grundlag af artikel 29 TEU kunne begrænse hendes ret som unionsborger, grundet hendes finske statsborgerskab, til fri bevægelighed på Unionens område som omhandlet i artikel 21 TEUF og chartrets artikel 45. I modsætning til hvad Retten fastslog, kan medlemsstaterne kun – således som det fremgår af artikel 27 i direktiv 2004/38 – fastsætte begrænsninger for unionsborgernes frie bevægelighed, som skal fortolkes strengt, af hensyn til den offentlige orden, sikkerhed og sundhed, idet sådanne begrænsninger i øvrigt skal være forholdsmæssige og begrundet i den pågældende persons personlige adfærd.

48 Det følger imidlertid hverken af ordlyden af artikel 29 TEU eller af traktaterne, at denne frie bevægelighed kan begrænses ved restriktive foranstaltninger, der er vedtaget på grundlag af denne artikel 29. Retten burde således i den foreliggende sag have undersøgt, om Rådet som EU-institution, der forener samtlige medlemsstater, havde godtgjort, at appellantens personlige adfærd udgjorde en trussel mod medlemsstaternes offentlige orden, sikkerhed eller sundhed. FUSP kan således ikke anvendes af Rådet til at indføre restriktioner for unionsborgernes frie bevægelighed ud over de betingelser og de proceduremæssige garantier, der normalt finder anvendelse, når medlemsstaterne indfører sådanne restriktioner i henhold til direktiv 2004/38, idet appellanten i replikken har præciseret, at en sådan tilgang støttes af artikel 40 TEU.

49 Rådet og Kommissionen har bestridt, at appellantens argumenter er begrundede.

Domstolens bemærkninger

50 I den appellerede doms præmis 95 og 96 fastslog Retten i det væsentlige, at unionsborgernes ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område som omhandlet i artikel 21, stk. 1, TEUF er underlagt de begrænsninger og de betingelser, der er fastsat i traktaterne og i gennemførelsesbestemmelserne hertil, hvilket omfatter afgørelser på FUSP-området vedtaget på grundlag af artikel 29 TEU. Sidstnævnte artikels ordlyd, som er formuleret bredt, giver imidlertid Rådet kompetence til med henblik på gennemførelsen af de mål, der er omhandlet i artikel 21, stk. 2, TEU, at vedtage restriktive foranstaltninger med henblik på at begrænse unionsborgeres ret til at færdes og opholde sig frit uden for den medlemsstat, hvor de er statsborgere, uafhængigt af de regler, der er fastsat herom i direktiv 2004/38.

51 Retten begik ikke herved en retlig fejl.

52 Det bemærkes i denne henseende, at unionsborgerne, der i medfør af artikel 9 TEU og artikel 20, stk. 1, TEUF omfatter enhver fysisk person, der er statsborger i en medlemsstat, har en ret til at færdes og opholde sig frit på de øvrige medlemsstaters område, som de er tillagt direkte ved artikel 20, stk. 2, litra a), TEUF og artikel 21, stk. 1, TEUF. Denne sidstnævnte bestemmelse foreskriver, at de begrænsninger og betingelser, der knytter sig til denne ret, er fastlagt i traktaterne og i gennemførelsesbestemmelserne hertil.

53 Det følger, således som Retten med rette fastslog i den appellerede doms præmis 95, heraf, at unionsborgeres ret til fri bevægelighed og ophold kan begrænses og underlægges betingelser på grundlag af såvel EUF-traktaten som EU-traktaten.

54 Som Retten bemærkede i den appellerede doms præmis 96, kan Rådet inden for FUSP-området på grundlag af artikel 29 TEU vedtage afgørelser, der fastlægger Unionens tilgang til et bestemt spørgsmål af geografisk eller tematisk karakter, idet en sådan tilgang kan omfatte restriktive foranstaltninger over for fysiske eller juridiske personer, grupper eller ikke-statslige enheder. I denne forbindelse har Rådet til opgave at definere eller præcisere – idet det i denne henseende råder over et vidt skøn og træffer afgørelse med enstemmighed – formålet med de restriktive foranstaltninger, som Unionen vedtager på FUSP-området. Dette vide råderum skyldes den omfattende rækkevidde af Unionens mål og formål på dette område, som udtrykt i artikel 3, stk. 5, TEU og artikel 21 TEU samt i de specifikke bestemmelser vedrørende FUSP, navnlig artikel 23 TEU og 24 TEU (dom af 26.3.2026, Pumpyanskiy m.fl. mod Rådet, C-696/23 P, C-704/23 P, C-711/23 P, C-35/24 P og C-111/24 P, EU:C:2026:245, præmis 269 og 270 og den deri nævnte retspraksis).

55 Henset til den vide skønsmargen, som Rådet råder over med henblik på at nå disse mål på FUSP-området, og til den omstændighed, at hverken ordlyden af artikel 29 TEU eller mere generelt ordlyden af EU-traktatens og EUF-traktatens bestemmelser om FUSP i sig selv foreskriver eller forbyder vedtagelsen af konkrete restriktive foranstaltninger, skal det, således som Retten anførte i den appellerede doms præmis 95 og 96, fastslås, at Rådet principielt har kompetence til på grundlag af artikel 29 TEU at træffe afgørelse om, at fysiske personer, selv om de er statsborgere i en EU-medlemsstat og dermed unionsborgere, hverken kan indrejse i eller rejse gennem andre EU-medlemsstater, når disse personer opfylder kriterier, der viser en objektiv forbindelse mellem den kategori, som de tilhører, og det tredjeland, som Unionen således vil lægge pres på (jf. i denne sidstnævnte forbindelse dom af 26.3.2026, Pumpyanskiy m.fl. mod Rådet, C-696/23 P, C-704/23 P, C-711/23 P, C-35/24 P og C-111/24 P, EU:C:2026:245, præmis 273). Under disse omstændigheder giver artikel 29 TEU principielt Rådet mulighed for at vedtage restriktive foranstaltninger, der medfører en begrænsning som omhandlet i artikel 21, stk. 1, TEUF af sådanne borgeres ret til fri bevægelighed og ophold på medlemsstaternes område, og som pålægger medlemsstaterne at sikre overholdelsen af en sådan begrænsning.

56 Som Retten med rette fastslog i den appellerede doms præmis 96 in fine er det derfor uden betydning, at sådanne begrænsninger ikke svarer til dem, der er fastsat i direktiv 2004/38, der i overensstemmelse med direktivets artikel 1, litra c), og artikel 27, sammenholdt med dets artikel 42, bl.a. har til formål at fastsætte regler, på grundlag af hvilke medlemsstaterne og ikke en EU-institution såsom Rådet selv kan indføre disse begrænsninger.

57 En sådan fortolkning afkræftes desuden ikke af artikel 40, stk. 2, TEU, som appellanten har henvist til. I henhold til denne bestemmelse berører gennemførelsen af de politikker, der er omhandlet i artikel 3 TEUF – 6 TEUF, ikke anvendelsen af institutionernes procedurer og omfanget af deres beføjelser som fastsat i traktaterne med henblik på udøvelsen af Unionens kompetencer i

henhold til FUSP. Under disse omstændigheder kan den omstændighed, at direktiv 2004/38, således som det fremgår af anden betragtning hertil, regulerer den frie bevægelighed for personer som en grundlæggende frihed i det indre marked, for hvilket Unionen har delt kompetence med medlemsstaterne i henhold til artikel 4 TEUF, ikke påvirke rækkevidden af den kompetence, som Rådet har på FUSP-området i henhold til artikel 29 TEU.

58 I modsætning til hvad appellanten har gjort gældende, indebærer den omstændighed, at Rådet i forbindelse med vedtagelsen af restriktive foranstaltninger på grundlag af artikel 29 TEU med henblik på at begrænse den frie bevægelighed på medlemsstaternes område for fysiske personer, herunder hvis disse er unionsborgere, ikke er bundet af de processuelle regler og garantier, der er foreskrevet i direktiv 2004/38, i øvrigt ikke, at denne institution i denne henseende råder over en beføjelse, der ikke er begrænset af EU-retten.

59 Som Retten anførte i den appellerede doms præmis 96 og 101, skal vedtagelsen af sådanne foranstaltninger nemlig for det første ske under hensyntagen til det folkeretlige princip, der er bekræftet i artikel 3 i protokol nr. 4 til den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, undertegnet i Rom den 4. november 1950, hvorefter en stat ikke kan nægte sine egne statsborgere ret til indrejse og ophold på dens område. Medlemsstaterne er bundet af dette princip (jf. i denne retning dom af 6.10.2021, A (Grænsepassage med et lystfartøj), C-35/20, EU:C:2021:813, præmis 69 og den deri nævnte retspraksis). Artikel 1, stk. 2, i afgørelse 2014/145 sikrer derfor, at denne afgørelse ikke pålægger en medlemsstat en forpligtelse til at nægte sine egne statsborgere indrejse på dens område.

60 For det andet skal det bemærkes, at enhver afgørelse, hvorved sådanne foranstaltninger vedtages på grundlag af artikel 29 TEU, med henblik på – som Retten påpegede det i præmis 97 i den appellerede dom – at lægge pres på et tredjeland for at nå de mål, der er omhandlet i artikel 21, stk. 2, litra b) og c), TUE, nemlig konsolidering af og styrkelse af demokratiet, retsstatsprincippet, menneskerettigheder og folkerettens principper samt bevaring af freden, forebyggelse af konflikter og styrkelse af den internationale sikkerhed, skal definere og afgrænse det tilsigtede mål om pression, de retlige kriterier, der gør det muligt at indføre restriktive foranstaltninger, samt de kategorier af personer eller enheder, der er omfattet af disse kriterier, således at de restriktive foranstaltninger, der indføres på dette grundlag, kan nå det tilsigtede mål på en måde, der ikke er åbenbart uhensigtsmæssig (jf. i denne retning dom af 26.3.2026, Pumpyanskiy m.fl. mod Rådet, C-696/23 P, C-704/23 P, C-711/23 P, C-35/24 P og C-111/24 P, EU:C:2026:245, præmis 272 og 273 og den deri nævnte retspraksis).

61 Henset til den omstændighed, at unionsborgernes ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område ligeledes er en grundlæggende rettighed, for så vidt som den er sikret ved chartrets artikel 45, stk. 1, udgør en hindring, som følger af afgørelser vedtaget på grundlag af artikel 29 TEU for denne ret, for det tredje en »begrænsning i udøvelsen« af denne ret som omhandlet i chartrets artikel 52, stk. 1, således at den, således som Retten med rette anførte i den appellerede doms præmis 98, skal opfylde de betingelser, der er fastsat i sidstnævnte bestemmelse.

62 Henset til ovenstående betragtninger skal det tredje anbringende forkastes som ugrundet.

Det fjerde anbringende

Parternes argumenter

63 Med det fjerde anbringende, der er opdelt i to led, har appellanten i det væsentlige foreholdt Retten, at den begik retlige fejl og tilsidesatte sin begrundelsespligt, idet den fastslog, at den begrænsning af appellantens ret til fri bevægelighed og til ophold, som hun nyder som unionsborger, hvilken begrænsning følger af de restriktive foranstaltninger, som hun er omfattet af, var i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet (det fjerde anbringendes første led) og med kravet om, at en sådan begrænsning skal respektere denne rettigheds væsentligste indhold (det fjerde anbringendes andet led).

64 Ifølge anbringendets første led begik Retten i forbindelse med undersøgelsen af, om begrænsningen af appellantens ret til fri bevægelighed og ophold var forholdsmæssig, en retlig fejl og tilsidesatte begrundelsespligten, idet den ikke for så vidt angik appellanten identificerede en personlig adfærd, der udgjorde en alvorlig trussel mod medlemsstaternes offentlige orden, sikkerhed eller sundhed, således som det kræves i henhold til artikel 27 i direktiv 2004/38, eller en alvorlig trussel mod en af Unionens interesser, samt undlod at forklare, hvordan en sådan begrænsning var egnet til at nå de mål, som Rådet forfulgte, således som de blev identificeret af Retten i den appellerede doms præmis 97.

65 Ved anbringendets andet led har appellanten anfægtet Rettens ræsonnement i den appellerede doms præmis 101 og 104. I modsætning til hvad Retten fastslog, er omfanget af den begrænsning af appellantens ret til fri bevægelighed og ophold, som følger af de restriktive foranstaltninger, som hun er genstand for, nemlig særlig omfattende, eftersom begrænsningen vedrører 26 ud af 27 medlemsstaters område. Desuden tager ingen af de undtagelser, der er fastsat i artikel 1 i afgørelse 2014/145, hensyn til unionsborgerskabet eller den særlige situation for unionsborgere, der har tilknytning til flere af Unionens lande. Hertil kommer den omstændighed, at de restriktive foranstaltninger på trods af deres angiveligt midlertidige karakter kan opretholdes over for en person i mange år. Endelig er den retspraksis, som Retten henviste til ved analogi i den appellerede doms præmis 101, ikke relevant.

66 Hvad angår det fjerde anbringendes første led har Rådet gjort gældende, at dette led ikke kan antages til realitetsbehandling, fordi appellanten ikke har identificeret de kritiserede passager i den appellerede dom, mens Kommissionen er af den opfattelse, at det nævnte led skal afvises, fordi appellanten har gjort et nyt argument gældende, som Retten ikke har undersøgt. Med hensyn til realiteten har såvel Rådet som Kommissionen bestridt appellantens argumenter.

Domstolens bemærkninger

– *Formaliteten med hensyn til det fjerde anbringendes første led*

67 For det første er det, som Rådet har gjort gældende, korrekt, at appellanten ikke præcist har identificeret de passager i den appellerede dom, som appellanten anfægter med den argumentation, der er fremført til støtte for det fjerde anbringendes første led. Når dette er sagt, og henset til den omstændighed, at appellanten i det væsentlige har foreholdt Retten, at den begik retlige fejl i sin analyse af forholdsmæssigheden af de restriktive foranstaltninger, der begrænser hendes ret til fri bevægelighed og ophold som unionsborger, fremgår det med

tilstrækkelig klarhed af appellantens argumentation, at den vedrører den appellerede doms præmis 103-106, hvori Retten foretog denne analyse, idet Rådet i øvrigt selv har identificeret nævnte præmis 103-106 i sit svarskrift. Under disse omstændigheder skal det fastslås, at det fjerde anbringendes første led kan antages til realitetsbehandling, henset til den retspraksis, der er nævnt i nærværende doms præmis 44.

68 Det bemærkes for det andet, at i overensstemmelse med fast retspraksis ville anerkendelsen af en adgang for en part til først for Domstolen at fremføre et anbringende og argumenter, som parten ikke har fremført for Retten, være ensbetydende med at give den pågældende ret til at forelægge Domstolen – der har en begrænset kompetence i appelsager – en mere omfattende tvist end den, der blev forelagt Retten. Under en appel har Domstolen således kun kompetence til at tage stilling til den retlige afgørelse, der er blevet truffet vedrørende de anbringender og argumenter, som er blevet behandlet i første instans (dom af 17.10.2024, PT Pelita Agung Agrindustri og PT Permata Hijau Palm Oleo mod Kommissionen, C-112/23 P, EU:C:2024:899, præmis 67 og den deri nævnte retspraksis). Det følger imidlertid af en ligeledes fast retspraksis, at en appellant er berettiget til at iværksætte en appel ved at fremsætte anbringender, der er afledt af selve den appellerede dom, og som på det retlige plan tilsigter at bestride dommens rigtighed (dom af 3.7.2025, Parlamentet mod TC, C-529/23 P, EU:C:2025:521, præmis 82 og den deri nævnte retspraksis).

69 Henset til denne retspraksis skal det fastslås, at appellanten, i modsætning til hvad Kommissionen har gjort gældende, ikke inden for rammerne af det fjerde anbringendes første led har forsøgt at gøre et nyt argument gældende, som ikke er blevet undersøgt af Retten. Appellanten har nemlig ved i det væsentlige at gøre gældende, at Retten i forbindelse med sin analyse af forholdsmæssigheden af indgrebet i hendes grundlæggende ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område burde have undersøgt, om Rådet i overensstemmelse med reglerne i direktiv 2004/38 havde fastslået, at hendes personlige adfærd udgjorde en reel, umiddelbar og tilstrækkeligt alvorlig trussel mod en grundlæggende samfundsinteresse, kritiseret Rettens retlige ræsonnement, da Retten drog konsekvenserne af den retlige fejl, som den angiveligt begik, idet den i den appellerede doms præmis 96 i det væsentlige fastslog, at Rådet ikke var bundet af dette direktiv. Under disse omstændigheder har appellanten gjort et argument gældende, der udspringer af selve den appellerede dom, og som derfor kan antages til realitetsbehandling.

70 Det følger heraf, at det fjerde anbringendes første led kan antages til realitetsbehandling i sin helhed.

– *Realiteten*

71 Hvad angår det fjerde anbringendes første led skal appellantens argument om, at Retten i den appellerede doms præmis 103-106 med urette undlod at undersøge, om indgrebet i hendes grundlæggende ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område som omhandlet i chartrets artikel 45, stk. 1, henset til reglerne i direktiv 2004/38 var forholdsmæssigt, for det første forkastes.

72 Det skal nemlig dels bemærkes, at Retten, jf. nærværende doms præmis 56-61, ikke begik en retlig fejl, da den i det væsentlige fastslog, at Rådet, da det på grundlag af artikel 29 TEU vedtog restriktive foranstaltninger med henblik på at begrænse retten til fri bevægelighed og ophold for fysiske personer, der er unionsborgere, ikke var bundet af de regler og proceduremæssige garantier, der er fastsat i direktiv 2004/38.

73 Dels skal det med henblik på at afgøre, om et indgreb i en grundlæggende rettighed som den, der er sikret ved chartrets artikel 45, stk. 1, som følge af begrænsninger af denne rettighed ved en EU-retsakt, er forholdsmæssigt som krævet i henhold til chartrets artikel 52, stk. 1, andet punktum, efterprøves, for det første, om disse foranstaltninger svarer til et mål af almen interesse, der er anerkendt af Unionen, for det andet, om de ikke er åbenbart uhensigtsmæssige i forhold til dette mål, dvs. hvis de ikke er åbenbart uegnede til at nå det, og, for det tredje, om den pågældende begrænsning ikke åbenbart går ud over, hvad der er nødvendigt for at nå det nævnte mål (jf. i denne retning dom af 26.3.2026, Pumpyanskiy m.fl. mod Rådet, C-696/23 P, C-704/23 P, C-711/23 P, C-35/24 P og C-111/24 P, EU:C:2026:245, præmis 233 og den deri nævnte retspraksis). En sådan analyse skal imidlertid foretages uafhængigt af bestemmelserne i direktiv 2004/38.

74 Retten begik derfor hverken en retlig fejl eller tilsidesatte sin begrundelsespligt, da den undlod at vurdere, om begrænsningen i appellantens ret til fri bevægelighed og ophold var forholdsmæssig henset til de regler og de processuelle garantier, der er foreskrevet i dette direktiv.

75 For det andet har appellanten foreholdt Retten, at den tilsidesatte den begrundelsespligt, der påhvilede den, idet den i sin analyse af forholdsmæssigheden af indgrebet i appellantens grundlæggende ret til at færdes og opholde sig frit på andre medlemsstaters end Republikken Finlands område undlod at efterprøve, om det omhandlede forbud mod indrejse og transit var egnet til at nå det formål, der, således som det fremgår af den appellerede doms præmis 97 og 102, som ikke er blevet bestridt i denne henseende under appellen, består i at lægge pres på Den Russiske Føderations myndigheder, med henblik på at disse bringer deres tiltag og politikker, der destabiliserer Ukraine, til ophør.

76 Dette argument skal ligeledes, henset til den retspraksis, der er nævnt i nærværende doms præmis 33, forkastes, for så vidt som undersøgelsen af, om dette forbud er egnet, fremgår af den appellerede doms præmis 105 og 106. Retten tog nemlig implicit, men nødvendigvis udgangspunkt i konstateringen af, at det nævnte forbud ikke var åbenbart uegnet til at nå det mål, der forfølges med de restriktive foranstaltninger, da den i nævnte præmis 105 og 106 anførte, at begrænsningen af appellantens ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, henset til betydningen af dette formål, ikke var åbenbart uforholdsmæssig (jf. analogt dom af 26.3.2026, Pumpyanskiy m.fl. mod Rådet, C-696/23 P, C-704/23 P, C-711/23 P, C-35/24 P og C-111/24 P, EU:C:2026:245, præmis 237).

77 Med det fjerde anbringendes andet led har appellanten gjort gældende, at Retten begik en retlig fejl, da den i den appellerede doms præmis 101 og 104 fastslog, at begrænsningen af appellantens ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, som er sikret ved chartrets artikel 45, stk. 1, respekterede denne rettigheds væsentligste indhold.

78 Det skal i denne henseende bemærkes, at den appellerede doms præmis 104 vedrører nødvendigheden af denne begrænsning henset til proportionalitetsprincippet, og at det kun er den pågældende doms præmis 101, der vedrører spørgsmålet om at respektere den nævnte rettigheds væsentligste indhold. Under disse omstændigheder må det fastslås, at det fjerde anbringendes andet led kun vedrører denne sidstnævnte præmis.

79 Det bemærkes, at i henhold til chartrets artikel 52, stk. 1, første punktum, skal enhver begrænsning i udøvelsen af de grundlæggende rettigheder, der er anerkendt ved chartret, bl.a. respektere disse rettigheders væsentligste indhold.

80 I den appellerede doms præmis 101 fastslog Retten, at begrænsningen af appellantens grundlæggende ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område overholdt denne rettigheds væsentligste indhold, for så vidt som dette forbud dels ikke forhindrede appellanten i – i overensstemmelse med det folkeretlige princip, der er nævnt i nærværende doms præmis 59, og som er bekræftet i artikel 1, stk. 2, i afgørelse 2014/145 – at indrejse og opholde sig i den medlemsstat, hvor hun er statsborger, dels ikke var af permanent karakter, fordi opretholdelsen af de restriktive foranstaltninger, som appellanten er omfattet af, og dermed dette forbud skal gennemgås regelmæssigt i henhold til denne afgørelses artikel 6.

81 Uden at det er nødvendigt at undersøge relevansen af den retspraksis, som Retten henviste til i den appellerede doms præmis 101, skal det fastslås, at det andet af de forhold, der er nævnt i denne præmis 101 vedrørende artikel 6 i afgørelse 2014/145, er tilstrækkeligt til at konkludere, at de omtvistede retsakter ikke gør indgreb i det væsentligste indhold af appellantens grundlæggende ret til fri bevægelighed (jf. analogt dom af 13.3.2025, Shuvalov mod Rådet, C-271/24 P, EU:C:2025:180, præmis 78 og 79). Det fremgår nemlig af kravet om regelmæssig gennemgang af de restriktive foranstaltninger, der er vedtaget over for appellanten, at de omtvistede retsakter hverken har til formål eller til følge, at de rettigheder, som appellanten er tillagt ved sit unionsborgerskab, bringes til ophør, eller at rækkevidden af disse rettigheder påvirkes varigt.

82 Denne konklusion afkræftes ikke af den omstændighed, som appellanten har gjort gældende, hvorefter de undtagelser og fravigelser, der er fastsat i artikel 1, stk. 3, 4 og 6, i afgørelse 2014/145, i vidt omfang vedrører personer, der befinder sig i meget specifikke situationer, navnlig i forbindelse med internationale forpligtelser. Det er i denne forbindelse tilstrækkeligt at fastslå, at denne omstændighed på ingen måde påvirker rækkevidden af det krav om regelmæssig gennemgang, der er nævnt i den appellerede doms præmis 101.

83 Henset til ovenstående betragtninger skal det fjerde anbringende forkastes som ugrundet.

Appellantens anmodning om tilpasning af påstandene

84 Som det fremgår af nærværende doms præmis 23, har appellanten i replikken anmodet Domstolen om at tillade en tilpasning af appellantens påstande, således at sagen, i tilfælde af at den appellerede dom ophæves, hjemvises til Retten, med henblik på at denne træffer afgørelse om det erstatningskrav, som appellanten fremsatte i første instans.

85 Da dette ikke er tilfældet, eftersom de fire anbringender, som appellanten har fremsat til støtte for appellen, forkastes, er det ufornødent at tage stilling til denne anmodning.

86 Appellen forkastes derfor i det hele.

Sagsomkostninger

87 I henhold til artikel 184, stk. 2, i Domstolens procesreglement træffer Domstolen afgørelse om sagsomkostningerne, såfremt appellen ikke tages til følge. Ifølge procesreglementets artikel 138, stk. 1, som i medfør af dets artikel 184, stk. 1, ligeledes finder anvendelse i appelsager, pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom.

88 Da Rådet og Kommissionen har nedlagt påstand om, at appellanten tilpligtes at betale sagsomkostningerne, og da appellanten har tabt sagen, bør det pålægges denne at betale sagsomkostningerne.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Tredje Afdeling):

1) Appellen forkastes.

2) Elena Petrovna Timchenko betaler sagsomkostningerne.

Underskrifter