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, буква б) и член 2, параграф 1, буква г) — Ограничителни мерки, наложени на физическо лице, което осигурява финансова подкрепа на вземащите решения лица в Русия, отговорни за анексирането на Крим или за дестабилизирането на Украйна — 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-400/25 P

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

Генади Николаевич Тимченко с местожителство в Москва (Русия), представляван от S. Bonifassi, T. Bontinck, E. Fedorova и J. Goffin, адвокати,

жалбоподател,

като другата страна в производството е:

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

ответник 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,

предвид изложеното в писмената фаза на производството,

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

* Език на производството: френски.

постанови настоящото

Решение

1 С жалбата си Генади Николаевич Тимченко иска да бъде отменено решение на Общия съд на Европейския съюз от 2 април 2025 г., Тимченко/Съвет (T-297/23, EU:T:2025:352, наричано по-нататък „обжалваното съдебно решение“), с което Общият съд отхвърля жалбата му, от една страна, на основание член 263 ДФЕС за отмяна: първо, 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 общо „актовете от март 2023 г.“), и второ, на Решение (ОВППС) 2023/1767 на Съвета от 13 септември 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 226, 2023 г., стр. 104) и на Регламент за изпълнение (ЕС) 2023/1765 на Съвета от 13 септември 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 226, 2023 г., стр. 3) (наричани по-нататък общо „актовете от септември 2023 г.“), в частта, в която актовете от март и септември 2023 г. (наричани по-нататък общо „спорните актове“) се отнасят до него, и от друга страна, на основание член 268 ДФЕС — за присъждане на обезщетение за неимуществените вреди, които твърди, че е претърпял поради приемането на спорните актове.

Правната уредба и обстоятелствата по спора

2 Фактическата и правната обстановка по делото са изложени в точки 2—32 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 Жалбоподателят е бизнесмен 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 в редакцията си, приложима към датата на приемане на актовете от март 2023 г.

13 Член 1, параграф 1 от Решение 2014/145, изменено по-специално с Решение 2022/329, 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), б) и д) 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), г) и ж) от него, като последните критерии по същество са идентични с критериите, предвидени съответно в член 1, параграф 1, букви а), б) и д).

14 Член 1 от Решение 2014/145 в редакцията му, приложима към датата на приемане на актовете от март 2023 г., 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;

[…]

д) видни бизнесмени, активни в икономически сектори, които осигуряват значителни източници на приходи на правителството на Руската федерация, отговорно за анексирането на Крим и дестабилизирането на Украйна,

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), ж) и in fine от Решение 2014/145 в редакцията му, приложима към датата на приемане на актовете от март 2023 г., 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;

[…]

ж) видни бизнесмени или юридически лица, образувания или органи, активни в икономически сектори, които осигуряват значителни източници на приходи на правителството на Руската федерация, отговорно за анексирането на Крим и дестабилизирането на Украйна,

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

Решение 2014/145 в редакцията си, приложима към датата на приемане на актовете от септември 2023 г.

16 На 5 юни 2023 г. Съветът приема Решение (ОВППС) 2023/1094 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 146, 2023 г., стр. 20). По-специално критериите по член 1, параграф 1, буква д) и член 2, параграф 1, буква ж) от Решение 2014/145, изменено с Решение 2023/1094, обхващат вече водещите бизнесмени, осъществяващи дейност в Русия, и най-близките членове на техните семейства, други физически лица, които се облагодетелстват от тях, както и бизнесмените, юридическите лицата, образуванията или органите, осъществяващи дейност в икономически сектори, които осигуряват значителни източници на приходи на правителството на Руската федерация, отговорно за анексирането на Крим и дестабилизирането на Украйна. За разлика от това, критериите, предвидени в член 1, параграф 1, букви а) и б), както и в член 2, параграф 1, букви а) и г) от Решение 2014/145, остават непроменени в сравнение с критериите, предвидени в Решение 2014/145 в редакцията му, приложима към датата на приемане на актовете от март 2023 г.

Регламент № 269/2014 в редакцията си, приложима към датата на приемане на актовете от март 2023 г.

17 Член 3, параграф 1 от Регламент № 269/2014, изменен с Регламент 2022/330, 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 ж), по същество са идентични с тези, посочени в точка 15 от настоящото решение.

Регламент № 269/2014 в редакцията си, приложима към датата на приемане на актовете от септември 2023 г.

18 На 5 юни 2023 г. Съветът приема Регламент (ЕС) 2023/1089 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 146, 2023 г., стр. 1). По-специално критерият по член 3, параграф 1, буква ж) от Регламент № 269/2014, изменен с Регламент 2023/1089, е резултат от изменение, което по същество е идентично с посоченото в точка 16 от настоящото решение. За разлика от това, критериите, предвидени в член 3, параграф 1, букви а) и г) от Регламент № 269/2014, остават непроменени спрямо предвидените в Регламент № 269/2014 в редакцията му, приложима към датата на приемане на актовете от март 2023 г.

Спорните актове

19 Актовете от март 2023 г. запазват по следните съображения ограничителните мерки, приети срещу жалбоподателя с Решение (ОВППС) 2022/337 на Съвета от 28 февруари 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 59, 2022 г., стр. 1), както и с Регламент за изпълнение (ЕС) 2022/336 на Съвета от 28 февруари 2022 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 58, 2022 г., стр. 1):

„[Жалбоподателят] се познава от дълго време с президента на Руската федерация, [г-н] Владимир Путин, и най-общо е описван като едно от доверените му лица.

Облагодетелства се от връзките си с вземащите решения лица в Русия. Той е основател и акционер на Volga Group, инвестиционна група с инвестиционен портфейл в ключови сектори на руската икономика. Volga Group допринася съществено за руската икономика и нейното развитие.

Той е и акционер на Bank Rossiya, която се счита за банката на Путин и свързаните с него лица. След незаконното анексиране на Крим Bank Rossiya открива клонове в Крим и Севастопол, като по този начин затвърждава интегрирането им в Руската федерация.

Освен това Bank Rossiya има участие в Националната медийна група — медиен холдинг, контролиращ 28 медийни дружества в Русия, които активно разпространяват пропаганда и дезинформация, свързани с агресивната война на Русия срещу Украйна.

Поради това е отговорен [за подкрепата] за действия или политики, подкопаващи териториалната цялост, суверенитета и независимостта на Украйна.

Той [предоставя] и […] финансова или материална подкрепа и извлича облаги от вземащите решения лица в Русия, отговорни за присъединяването на Крим и за дестабилизирането на Източна Украйна […]“.

20 На основания, които по същество са идентични и допълнени с отбелязването, че жалбоподателят е „виден бизнесмен, осъществяващ стопанска дейност в Русия“, актовете от септември 2023 г. запазват ограничителните мерки, които вече са в сила за първи път срещу жалбоподателя с актовете от март 2023 г.

Производството пред Общия съд и обжалваното съдебно решение

21 На 24 май 2023 г. жалбоподателят подава жалба пред Общия съд, с която иска по-специално спорните актове да бъдат отменени. За тази цел той изтъква шест основания, първото от които е явна грешка в преценката на Съвета, а петото — нарушение на основното 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.

22 С обжалваното съдебно решение Общият съд отхвърля първото основание, с което жалбоподателят твърди по-специално, че Съветът е допуснал явна грешка в преценката, като е приел, че както в актовете от март 2023 г., така и в актовете от септември 2023 г. по отношение на него е изпълнен критерият, предвиден в член 1, параграф 1, буква б) и в член 2, параграф 1, буква г) от Решение 2014/145 в редакциите му, приложими към датите на приемане на спорните актове (наричано по-нататък „Решение 2014/145“), както и в член 3, параграф 1, буква г) от Регламент № 269/2014 в редакциите му, приложими към тези две дати (наричан по-нататък „Регламент № 269/2014“) [наричан по-нататък „критерий г)“].

23 Що се отнася до актовете от март 2023 г., в точки 143—147 от обжалваното съдебно решение Общият съд приема, че Съветът е могъл да приеме, без да допусне грешка в преценката, че в качеството си на голям акционер в Bank Rossiya, която от своя страна е предоставяла финансова подкрепа на г-н Путин, жалбоподателят е оказал финансова подкрепа на последния, поради което отговаря на условията по критерий г).

24 По същите съображения в точки 161—164 от обжалваното съдебно решение Общият съд приема, че Съветът основателно е могъл да приеме, що се отнася до актовете от септември 2023 г., че жалбоподателят отговаря на условията по критерий г), още повече че Съветът е изтъкнал, че благодарение на данъчни облекчения жалбоподателят извлича „полза от вземащите решения лица в Русия, отговорни за анексирането на Крим или за дестабилизирането на Украйна“ по смисъла на този критерий.

25 Общият съд отхвърля и петото основание, изтъкнато от жалбоподателя. В точки 179—182 от обжалваното съдебно решение по същество той приема, че ограничения на 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 решенията в областта на общата външна политика и политика на сигурност (ОВППС), приети на основание член 29 ДЕС. В точки 183—193 от това решение Общият съд приема също, че ограниченията при упражняването на това право като наложените на жалбоподателя 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.

26 От друга страна, след като отхвърля останалите основания, изтъкнати от жалбоподателя, в точка 221 от обжалваното съдебно решение Общият съд отхвърля жалбата в нейната цялост.

Исканията на страните в производството по обжалване

27 С жалбата си до Съда жалбоподателят иска:

– да отмени обжалваното съдебно решение, включително в частта, в която той е осъден да понесе направените от него съдебни разноски и тези на Съвета,

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

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

28 Съветът иска от Съда:

– да отхвърли жалбата и

– да осъди жалбоподателя да заплати съдебните разноски.

По жалбата до Съда

29 В подкрепа на жалбата си жалбоподателят изтъква десет основания, като първото, второто, третото, четвъртото и осмото са изведени от грешки при прилагане на правото, които Общият съд допуснал във връзка с критерия, предвиден в член 1, параграф 1, буква д) и член 2, параграф 1, буква ж) от Решение 2014/145, както и в член 3, параграф 1, буква ж) от Регламент № 269/2014, а петото — от грешки при прилагане на правото, допуснати от Общия съд във връзка с критерия, предвиден в член 1, параграф 1, буква а) и в член 2, параграф 1, буква а) от Решение 2014/145, както и в член 3, параграф 1, буква а) от Регламент № 269/2014, шестото — от грешка при прилагане на правото и от нарушение на задължението за мотивиране във връзка с критерий г), седмото — от грешки при прилагане на правото във връзка с този критерий, деветото — от грешка при прилагане на правото в анализа на Общия съд за въведеното със спорните актове ограничение на свободата на движение и пребиваване, с която се ползва жалбоподателят в качеството му на гражданин на Съюза, и десетото — от грешки при прилагане на правото и от нарушение на задължението за мотивиране при преценката пропорционални ли са тези актове и зачетено ли е основното съдържание на тази свобода.

30 Съдът приема, че е уместно най-напред да разгледат шестото и седмото основание, след това деветото и десетото, и накрая, първото, второто, третото, четвъртото, петото и осмото основание.

По шестото основание

Доводи на страните

31 С шестото си основание, което се отнася до точки 144, 146 и 147 от обжалваното съдебно решение относно анализа на основателността на актовете от март 2023 г. с оглед на критерий г), жалбоподателят упреква Общия съд, че е допуснал грешка при прилагане на правото, като е възприел твърде широко тълкуване на понятието „материална или финансова подкрепа“ на вземащите решения лица в Русия по смисъла на този критерий и че е нарушил задължението си за мотивиране.

32 Първо, в точки 146 и 147 от обжалваното съдебно решение Общият съд признал произволно и неправомерно, при това в противоречие с принципа на правна сигурност, както и със собствената си съдебна практика, наличието на такава подкрепа с единствения мотив, че Bank Rossiya, в която жалбоподателят е „голям акционер“, оказва финансова подкрепа на президента на Руската федерация, г-н Путин. Всъщност предвидената в критерий г) материална или финансова подкрепа трябвало да бъде от определено количествено или качествено значение, така че действително да позволява действията на правителството на Руската федерация срещу Украйна да продължат, и трябвало да бъде оказвана пряко от съответното лице поради извършени от него действия, а не чрез друго образувание, каквото в случая е Bank Rossiya.

33 Второ, Общият съд нарушил и задължението си за мотивиране, доколкото не се опитал да установи каквато и да било намеса на жалбоподателя в твърдяната финансова подкрепа, предоставена от Bank Rossiya на г-н Путин, тъй като името на жалбоподателя всъщност не било споменато в точка 144 от обжалваното съдебно решение.

34 Освен това Общият съд не обяснил доколко статутът на миноритарен и косвен акционер на жалбоподателя е релевантен за целите на прилагането на критерий г) и освен това не отговорил на доводите на жалбоподателя относно този статут на акционер. В това отношение жалбоподателят препраща към доводите, развити по този въпрос в рамките на петото му основание, което се отнася до съображенията, изложени от Общия съд в точки 132—136 от това решение във връзка с квалифицирането на жалбоподателя като „голям акционер“ в Bank Rossiya. С тези доводи по същество жалбоподателят смята, че Общият съд не е обяснил по какъв начин миноритарен и косвен акционер на дружество като Bank Rossiya може да се приеме за голям, при положение че такъв акционер по никакъв начин не е в състояние да насочва дейността на това дружество или текущото му управление, нито да упражнява каквото и да било влияние върху вземането на решения от него.

35 Съветът оспорва обосноваността на доводите на жалбоподателя.

Съображения на Съда

36 Що се отнася, на първо място, до оплакването за нарушение на задължението за мотивиране, 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).

37 В случая жалбоподателят упреква Общия съд, първо, че не е обяснил в достатъчна степен защо в точка 147 от обжалваното съдебно решение той може да бъде квалифициран като „голям акционер“ в Bank Rossiya, при положение че е само миноритарен и косвен акционер.

38 В това отношение следва да се отбележи, че точка 147 от това решение трябва да се тълкува във връзка със съображенията, изложени от Общия съд в точки 132—136 от посоченото решение относно статута и ролята, която жалбоподателят е имал в качеството си на акционер в Bank Rossiya.

39 Следва обаче да се отбележи, че без да пренебрегва статута на миноритарен и косвен акционер на жалбоподателя, в точки 132—135 от същото съдебно решение Общият съд обяснява причините, поради които с оглед на разгледаните от него факти, чието изопачаване жалбоподателят не твърди в рамките на шестото основание, нито впрочем в рамките на петото основание, може да се приеме, че жалбоподателят все пак трябва да бъде квалифициран като голям акционер.

40 Всъщност, от една страна, в точки 132 и 133 от обжалваното съдебно решение, след като констатира, че жалбоподателят е косвен акционер в Bank Rossiya, доколкото акциите са притежавани от дружество, притежавано изцяло от група, в която той е единствен акционер, Общият съд обяснява в достатъчна степен от правна страна, че при такава структура на дяловото участие, която се намира изцяло в ръцете на жалбоподателя, междинната позиция на това дружество между него и Bank Rossiya не променя факта, че акциите на тази банка трябва да се считат за притежавани от самия жалбоподател.

41 От друга страна, в точка 133 от обжалваното съдебно решение Общият съд констатира също, че жалбоподателят е миноритарен акционер в Bank Rossiya, тъй като чрез дружеството и групата, посочени в предходната точка от настоящото решение, притежава едва 10,323 % от акциите на тази банка, което обаче го прави втория най-голям акционер в нея. В точка 134 от това съдебно решение Общият съд добавя, че близо 60 % от акциите на посочената банка са в ръцете на четирима души, сред които жалбоподателят, които са близки до обкръжението на г-н Путин и от повече от десет години съставляват постоянна група от акционери на Bank Rossiya. Въз основа на това в точки 135 и 136 от обжалваното съдебно решение Общият съд стига до извода, че в качеството си на втория най-голям акционер в тази банка, наред с трима други членове, които са част от постоянна група от акционери в исторически план в нея, той трябва да бъде квалифициран като „голям“ акционер.

42 При тези условия жалбоподателят е могъл лесно да разбере, че характеристиката „голям“ на статута му на акционер произтича, независимо от размера на акциите му, от тесните и постоянни връзки, които той поддържа с другите трима акционери в посочената банка, както и с обкръжението на г-н Путин.

43 Второ, що се отнася до довода на жалбоподателя, че Общият съд е нарушил задължението си за мотивиране, тъй като не се е опитал да установи каквато и да било намеса от негова страна в твърдяната финансова подкрепа, предоставена от Bank Rossiya на г-н Путин, защото всъщност името му не е посочено в точка 144 от обжалваното съдебно решение, той също следва да се отхвърли.

44 Всъщност, от една страна, жалбоподателят е можел лесно да разбере от точки 146 и 147 от обжалваното съдебно решение във връзка с точки 132—136 от него, че финансовата подкрепа, предоставена от Bank Rossiya на президента на Руската федерация, г-н Путин, може да му бъде приписана в качеството му на голям акционер в тази банка, и то без да се засяга въпросът дали, възприемайки такова тълкуване на понятието „финансова подкрепа“, Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото. От друга страна, точка 144 от обжалваното съдебно решение се отнася единствено до фактическата констатация, че посочената банка предоставя тази финансова подкрепа, така че е без значение, че името на жалбоподателя не е посочено в точка 144.

45 Що се отнася, на второ място, до оплакването за неправилно тълкуване от Общия съд на понятието „материална или финансова подкрепа“, посочено в критерий г), следва да се припомни, че този критерий има за цел да позволи на Съвета да приеме ограничителни мерки по-специално по отношение на физически лица, които оказват 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, с уточнението, че в случая е релевантна само частта от посочения критерий, свързана с финансовата подкрепа, предоставяна на лицата, вземащи решения в Русия.

46 Съдът е постановил, че критерий като този по буква г), който се отнася до подкрепа, предоставена по-специално от физически лица, е от общ характер и не съдържа определение на понятието „подкрепа“, нито уточнения относно начините на доказване. При тези условия преценката основателно ли е приемането на ограничителни мерки срещу физически лица, какъвто е жалбоподателят, винаги изисква доказателства, от които може да се установи, че съответното лице е осигурило подкрепа. Всъщност при формулирането на такъв критерий не съществува никаква презумпция за подкрепа (вж. по аналогия решения от 21 април 2015 г., Anbouba/Съвет, C-630/13 P, EU:C:2015:247, т. 42—44, и от 9 юли 2020 г., Haswani/Съвет, C-241/19 P, EU:C:2020:545, т. 61—63 и цитираната съдебна практика).

47 В това отношение следва да се отбележи, първо, че изводът в точка 147 от обжалваното съдебно решение, че Съветът не е допуснал грешка в преценката, като е приел, че към датата на приемане на актовете от март 2023 г. жалбоподателят е предоставил „финансова подкрепа“ по смисъла на критерий г) на г-н Путин, се основава на констатациите и оценките на фактите, направени от Общия съд в точки 143—146 от това решение, както и, видно от точка 38 от настоящото решение, на съображенията, изложени от Общия съд в точки 132—136 от обжалваното съдебно решение.

48 От всички тези различни точки от обжалваното съдебно решение става ясно, че с оглед на разгледаните от Общия съд факти и доказателства, чието изопачаване жалбоподателят не твърди в производството по обжалване, той е приел, от една страна, че Bank Rossiya — банкова институция, много близка до обкръжението на г-н Путин, по-специално е предоставила значителна финансова подкрепа на последния, а от друга страна, че

жалбоподателят — приятел на последния и вторият най-голям акционер в тази банка, заедно с трима други приятели на г-н Путин представлява стабилен и мажоритарен блок на собствениците в посочената банка и че по този начин той е голям акционер в нея.

49 Така, за да стигне до извода в точка 147 от обжалваното съдебно решение, Общият съд по същество приема, без да допуска грешка при прилагане на правото, че понятието „финансова подкрепа“ по смисъла на критерий г) може да обхваща, в зависимост от релевантните обстоятелства по случая, подкрепа, която не е предоставена пряко от физическото лице, спрямо което са наложени ограничителни мерки на основание на този критерий, но която може да му бъде приписана, поради това че действа в рамките на или чрез юридическо лице, предоставящо пряко съответната подкрепа (вж. в този смисъл решение от 1 август 2025 г., Тимченко/Съвет, C-702/23 P, EU:C:2025:605, т. 33—35).

50 Второ, не може да се приеме, че като е приел, че понятието „финансова подкрепа“, посочено в критерий г), може да обхване такава хипотеза, Общият съд е нарушил принципа на правна сигурност, тъй като този принцип не задължава съда на Съюза да посочи подробно хипотезите, в които такова понятие може да се приложи, и освен това, тъй като начинът, по който може да се разбира това понятие, зависи в голяма степен от контекста и обстоятелствата по случая (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. 191).

51 Трето, що се отнася до довода на жалбоподателя, че Общият съд не се съобразил със съдебната си практика, според която финансовата подкрепа, предвидена в критерий г), трябва да има определено количествено или качествено значение, важно е да се отбележи, че както изтъква жалбоподателят в писмените си изявления пред Общия съд, цитираната от него съдебна практика се отнася до понятието „финансова подкрепа“, предвидено в критерий, подобен на критерий г), приет от Съвета в правната му уредба относно ограничителните мерки срещу Ислямска република Иран.

52 Като се има предвид обаче фактът, че в точки 143 и 144 от обжалваното съдебно решение по същество Общият съд е констатирал, че Bank Rossiya, а следователно и самият жалбоподател в качеството му на голям акционер в тази банка са предоставили финансова подкрепа в значителен размер на близките на обкръжението на г-н Путин под формата на „реки“ от щатски долари (USD), както и на самия г-н Путин и на неговите приятели в размер на 2 милиарда щатски долара в офшорни сметки, Общият съд не може да бъде упрекнат, че е нарушил тази съдебна практика, без впрочем да е необходимо да се проверява дали тя може да се приложи по аналогия към критерий г).

53 С оглед на гореизложените съображения първото основание следва да се отхвърли по същество.

По седмото основание

Доводи на страните

54 Със седмото си основание, което се разделя на две части, жалбоподателят твърди в рамките на първата от тези части, че Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, като е заменил мотивите на Съвета със собствените си мотиви, приемайки в точки 143 и 144 от обжалваното съдебно решение, че що се отнася до актовете от март 2023 г., прилагането на

критерий г) към неговия случай може да бъде мотивирано с факта, че Bank Rossiya отклонила средства в полза на г-н Путин и неговите приятели, въпреки че подобно твърдение не било формулирано от Съвета в изложението на мотивите към тези актове и при всички положения не било доказано от тази институция. По-специално Общият съд се опитал да запълни празнотите в мотивите на Съвета, тъй като пред него последният доказал единствено наличието на финансова подкрепа от Bank Rossiya за г-н Путин.

55 В рамките на втората част от седмото основание жалбоподателят поддържа, че в анализа си основателни ли са актовете от септември 2023 г. Общият съд допуснал грешка при прилагане на правото, като заменил мотивите на Съвета със собствените си мотиви, приемайки в точка 162 от обжалваното съдебно решение, че жалбоподателят се е ползвал от данъчни облекчения и че две дружества, в които жалбоподателят е акционер, са получили помощи от правителството на Руската федерация, въпреки че подобни мотиви не се съдържат в изложението на мотивите към тези актове и не са формулирани от Съвета пред Общия съд, за да се обоснове прилагането на критерий г) по отношение на жалбоподателя.

56 Съветът оспорва обосноваността на доводите на жалбоподателя.

Съображения на Съда

57 Що се отнася до първата част от седмото основание, следва да се припомни, че ефикасността на съдебния контрол, гарантиран от член 47 от Хартата, по-специално изисква съдът на Съюза да се увери, че решението, което придобива индивидуален характер за съответното лице или образувание, почива на достатъчно солидна фактическа база. Това предполага проверка на твърдените фактически обстоятелства, съдържащи се в изложението на мотивите, което е в основата на това решение, в резултат на което съдебният контрол да не се свежда до преценка на абстрактната вероятност на посочените мотиви, а да разгледа въпроса дали тези мотиви, или поне онзи от тях, считан сам по себе си за достатъчен да обоснове посоченото решение, са обосновани. За целта съдът на Съюза трябва да извърши тази проверка, като при необходимост поиска от компетентния орган на Съюза да представи данни или доказателства, поверителни или не, които са от значение за целите на нейното извършване. Макар да не се изисква посоченият орган да представя пред съда на Съюза всички данни и доказателства относно твърдените мотиви в акта, чиято отмяна се иска, все пак е важно представените данни или доказателства да подкрепят приетите срещу засегнатото лице мотиви (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. 327 и цитираната съдебна практика).

58 В случая следва да се отбележи, че в изложението на мотивите, съдържащо се в актовете от март 2023 г., се посочва, че жалбоподателят предоставя „финансова или материална подкрепа на вземащите решения лица в Русия, отговорни за присъединяването на Крим и за дестабилизирането на Украйна“, и че той е „акционер на Bank Rossiya, която се счита за банката на [г-н] Путин и свързаните с него лица“. При това положение и като се има предвид фактът, че страните не спорят, че тези пасажи от това изложение на мотивите препращат към критерий г), в рамките на съдебния си контрол за законосъобразност на тези актове и в приложение на съдебната практика, припомнена в предходната точка, Общият съд е трябвало да провери дали жалбоподателят е оказвал финансова подкрепа, пряко или чрез тази банка, на лицата, вземащи решения в Русия, като разгледа в това отношение доказателствата, представени от Съвета и обсъдени пред него.

59 Именно това се е постарал да направи Общият съд в точки 143—147 от обжалваното съдебно решение. По-специално фактът, че в точки 143 и 144 от това решение Общият съд е разгледал доказателства, позволяващи да се установи, че Bank Rossiya е предоставяла финансова подкрепа на г-н Путин и на неговите близки чрез отклоняване на средства, попада в обхвата на съдебния контрол на Общия съд, доколкото наличието на такава подкрепа от страна на тази банка е трябвало да бъде установено на първо място, преди да се определи дали отговорността за тази подкрепа може да се припише на жалбоподателя в качеството му на акционер в посочената банка. При тези условия Общият съд не може да бъде упрекнат, че е заменил мотивите на Съвета със собствените си мотиви.

60 Що се отнася до втората част от седмото основание, следва се припомни, че съгласно постоянната съдебна практика оплакванията, насочени срещу мотиви от решение на Общия съд, които са изложени по съображения за изчерпателност, не могат да доведат до неговата отмяна и 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).

61 Точка 162 от обжалваното съдебно решение обаче, която започва с „освен това“, е изложена за изчерпателност по отношение на съображенията, изложени в точка 161 от това решение, която точка не се оспорва на етапа на обжалването и в която Общият съд отбелязва, че що се отнася до актовете от септември 2023 г., жалбоподателят не е доказал, че личното му положение се е променило спрямо съществуващото към момента на приемането на актовете от март 2023 г.

62 Тъй като, от една страна, в точки 161 и 164 от посоченото съдебно решение Общият съд по същество приема, че Съветът е могъл, без да допусне грешка в преценката, да приеме, че жалбоподателят продължава да отговаря, както при актовете от март 2023 г., на условията по критерий г), а от друга страна, че от разглеждането на шестото основание и на първата част от седмото основание следва, че Общият съд не е допуснал грешки при прилагане на правото, когато е направил извода, че последните актове са основателни, евентуална грешка при разглеждането на допълнителните данни, приети от Съвета във връзка с актовете от септември 2023 г. и разгледани от Общия съд в точки 162 и 163 от същото решение, не може да доведе до отмяната на последното.

63 С оглед на изложените по-горе съображения седмото основание следва да се отхвърли в първата му част по същество, а във втората — като неотносимо.

По деветото основание

Доводи на страните

64 С деветото си основание жалбоподателят поддържа, че в точки 180 и 181 от обжалваното съдебно решение Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, приемайки, че с решение, прието на основание член 29 ДЕС, Съветът може да ограничи свободата на движение, с която се ползва на основание член 21 ДФЕС и член 45 от Хартата като гражданин на Съюза поради финландското си гражданство. Противно на постановеното от Общия съд, ограничения на свободното движение на европейските граждани 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 освен това подобни ограничения трябва да бъдат пропорционални и основани на личното поведение на съответното лице.

65 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 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 жалбоподателя 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 обичайните за тях процедурни гаранции, когато държавите членки въвеждат такива ограничения по силата на Директива 2004/38, като в писмената си реплика жалбоподателят уточнява, че подобен подход се подкрепял от член 40 ДЕС.

66 Съветът оспорва доводите на жалбоподателя.

Съображения на Съда

67 В точки 180 и 181 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.

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

69 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.

70 От това следва, както правилно приема Общият съд в точка 180 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.

71 Както Общият съд припомня в точка 181 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).

72 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 180 и 181 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.

73 При това положение, както Общият съд правилно приема в края на точка 181 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.

74 Това тълкуване не се опровергава и от посочения от жалбоподателя 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.

75 От друга страна, противно на поддържаното от жалбоподателя, 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.

76 Всъщност, първо, както посочва Общият съд в точки 181 и 186 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 там. Държавите членки са обвързани от този принцип (вж. в този смисъл решение от 6 октомври 2021 г., A (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.

77 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 182 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).

78 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 183 от обжалваното съдебно решение, тя трябва да отговаря на предвидените в последната разпоредба условия.

79 С оглед на гореизложените съображения деветото основание следва да се отхвърли по същество.

По десетото основание

Доводи на страните

80 С десетото си основание, разделено на две части, по същество жалбоподателят 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 му на свободно движение и пребиваване, от което той се ползва като гражданин на Съюза, въведено с наложените му

ограничителни мерки, е в съответствие с принципа на пропорционалност (първа част от десетото основание) и с изискването такова ограничение да зачита основното съдържание на това право (втора част от десетото основание).

81 Що се отнася до първата част, при проверката пропорционално ли е ограничението на правото на свободно движение и пребиваване на жалбоподателя, Общият съд допуснал грешка при прилагане на правото и нарушил задължението си за мотивиране, като не установил по отношение на жалбоподателя 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 187 от обжалваното съдебно решение.

82 Що се отнася до втората част, жалбоподателят оспорва съображенията на Общия съд в точки 186 и 189 от обжалваното съдебно решение. Всъщност, противно на приетото от Общия съд, обхватът на ограничаването на правото му на свободно движение и пребиваване 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 186 от обжалваното съдебно решение, не била релевантна.

83 Що се отнася до първата част от десетото основание, Съветът иска тази част да бъде обявена за недопустима, тъй като жалбоподателят не е посочил критикуваните части от обжалваното съдебно решение. По същество Съветът оспорва доводите на жалбоподателя.

Съображения на Съда

84 В самото начало, що се отнася до допустимостта на първата част от десетото основание, действително, както твърди Съветът, жалбоподателят не посочва точно частите от обжалваното съдебно решение, до които се отнасят доводите, развити в подкрепа на тази първа част. При това положение, като се има предвид, че жалбоподателят 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 му на свободно движение и пребиваване като гражданин на Съюза, от доводите му достатъчно ясно следва, че те се отнасят до точки 188—191 от обжалваното съдебно решение, в които Общият съд е направил този анализ, като освен това самият Съвет е посочил тези точки 188—191 в писмения си отговор. При тези условия следва да се приеме, че в съответствие с практиката на Съда първата част от десетото основание посочва достатъчно точно критикуваните елементи от обжалваното съдебно решение, както и конкретните правни доводи, с които се подкрепя жалбата до Съда, така че тя е допустима (вж. в този смисъл решение от 18 декември 2025 г., Hamoudi/Frontex, C-136/24 P, EU:C:2025:977, т. 54 и 55 и цитираната съдебна практика).

85 По същество, що се отнася до първата част от десетото основание, следва да се отхвърли, първо, доводът на жалбоподателя, че в точки 188—191 от обжалваното съдебно решение Общият съд неправилно не разгледал с оглед на правилата на Директива 2004/38 пропорционална ли е намесата в основното му право на свободно движение и пребиваване на територията на държавите членки на основание член 45, параграф 1 от Хартата.

86 Всъщност следва да се припомни, от една страна, че съгласно точки 73—78 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.

87 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.

88 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 жалбоподателя с оглед на предвидените в тази директива правила и процедурни гаранции.

89 Второ, жалбоподателят упреква Общия съд, че не е изпълнил задължението си за мотивиране, като в анализа си пропорционална ли е намесата в основното му 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 182 и 187 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.

90 Този довод трябва да се отхвърли и доколкото в съответствие със съдебната практика, припомнена в точка 36 от настоящото решение, проверката дали тази забрана е подходяща, следва от точки 190 и 191 от обжалваното съдебно решение. Всъщност, като посочва в тези точки 190 и 191, че с оглед на значението на целта, преследвана с наложените на жалбоподателя ограничителни мерки, ограничението на правото му 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).

91 С втората част от десетото основание жалбоподателят смята, че Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, като в точки 186 и 189 от обжалваното съдебно решение е приел, че ограничаването на правото му на свободно движение и пребиваване на територията на държавите членки, гарантирано в член 45, параграф 1 от Хартата, зачита основното съдържание на това право.

92 В това отношение следва да се отбележи, че точка 189 от обжалваното съдебно решение се отнася до необходимостта от това ограничение с оглед на принципа на пропорционалност и че само точка 186 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 десетото основание се отнася само до последната точка.

93 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.

94 В точка 186 от обжалваното съдебно решение Общият съд приема, че ограничаването на основното право на жалбоподателя 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 жалбоподателя да отиде и да пребивава в държавата членка, на която е гражданин, в съответствие с принципа на международното право, припомнен в точка 76 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 жалбоподателя и следователно на тази забрана подлежи на периодично преразглеждане по силата на член 6 от това решение.

95 Без да е необходимо да се разглежда до каква степен е релевантна съдебната практика, на която се позовава Общият съд в точка 186 от обжалваното съдебно решение, следва да се приеме, че вторият от посочените в точка 186 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 жалбоподателя (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 жалбоподателя, следва, че спорните актове нямат нито за цел, нито за последица да прекратят правата, предоставени на жалбоподателя от гражданството на Съюза, или да засегнат постоянно обхвата на тези права.

96 Този извод не се опровергава от посочения от жалбоподателя 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 186 от обжалваното съдебно решение.

97 С оглед на гореизложените съображения десетото основание трябва да се отхвърли по същество.

По първото, второто, третото, четвъртото, петото и осмото основание

98 От анализа на шестото и седмото основание, както и на деветото и десетото следва, че Общият съд не е допуснал грешка при прилагане на правото, като е приел, че със спорните актове Съветът е могъл валидно да запази чрез спорните актове ограничителните мерки спрямо жалбоподателя на основание критерий г), без това да води до неоправдано ограничаване на правото на свободно движение и пребиваване.

99 При тези условия основанията, изведени от грешка при прилагане на правото, която Общият съд допуснал при преценката основателни ли са ограничителните мерки, приети срещу жалбоподателя въз основа, от една страна, на критерия, предвиден в член 1, параграф 1, буква д) и в член 2, параграф 1, буква ж) от Решение 2014/145, както и в член 3, параграф 1, буква ж) от Регламент № 269/2014 (първо, второ, трето, четвърто и осмо основание), и от друга страна, въз основа на критерия, предвиден в член 1, параграф 1, буква а) и член 2, параграф 1, буква а) от Решение 2014/145, както и в член 3, параграф 1, буква а) от Регламент № 269/2014 (пето основание), трябва да се обявят за неотносими.

100 Всъщност, тъй като диспозитивът на обжалваното съдебно решение е основателен, такава грешка при прилагане на правото, дори да се приеме за установена, не може да доведе до отмяна на това решение, нито a fortiori до отмяна на спорните актове (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. 440 и цитираната съдебна практика).

101 При това положение жалбата трябва да се отхвърли в нейната цялост.

По съдебните разноски

102 В съответствие с член 184, параграф 2 от Процедурния правилник на Съда, 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.

103 След като Съветът е направил искане в този смисъл, а жалбоподателят е загубил делото, последният трябва да бъде осъден да заплати съдебните разноски.

По изложените съображения Съдът (трети състав) реши:

1) Отхвърля жалбата.

2) Осъжда Генадий Николаевич Тимченко да заплати съдебните разноски.

Подписи