Samling af Afgørelser

RETTENS DOM (Sjette Afdeling)

7. juli 2017 *

»Fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik — restriktive foranstaltninger på baggrund af situationen i Ukraine — indefrysning af midler — liste over personer, enheder og organer, som er omfattet af indefrysningen af pengemidler og økonomiske ressourcer — opretholdelse af sagsøgerens navn på listen — begrundelsespligt — ret til forsvar — ejendomsret — ret til at udøve en økonomisk aktivitet — forholdsmæssighed — magtfordrejning — princippet om god forvaltning — åbenbart urigtigt skøn«

I sag T-215/15,

Mykola Yanovych Azarov, Kiev (Ukraine), ved advokaterne G. Lansky og A. Egger,

sagsøger,

mod

Rådet for Den Europæiske Union ved J.-P. Hix og F. Naert, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

angående et søgsmål anlagt i henhold til artikel 263 TEUF med påstand om annullation af Rådets afgørelse (FUSP) 2015/364 af 5. marts 2015 om ændring af afgørelse 2014/119/FUSP om restriktive foranstaltninger over for visse personer, enheder og organer på baggrund af situationen i Ukraine (EUT 2015, L 62, s. 25) og af Rådets gennemførelsesforordning (EU) 2015/357 af 5. marts 2015 om gennemførelse af forordning (EU) nr. 208/2014 om restriktive foranstaltninger over for visse personer, enheder og organer på baggrund af situationen i Ukraine (EUT 2015, L 62, s. 1), for så vidt som sagsøgerens navn ved disse retsakter opretholdes på listen over personer, der er omfattet af de nævnte restriktive foranstaltninger,

har

RETTEN (Sjette Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, G. Berardis (refererende dommer), og dommerne D. Spielmann og Z. Csehi,

justitssekretær: fuldmægtig S. Bukšek Tomac,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 15. december 2016,

afsagt følgende

* Processprog: tysk.

Dom

Tvistens baggrund

1 Sagsøgeren, Mykola Yanovych Azarov, var premierminister i Ukraine fra den 11. marts 2010 til den 28. januar 2014.

2 Den foreliggende sag er en af en række sager, som vedrører restriktive foranstaltninger, der blev indført på baggrund af situationen i Ukraine som følge af undertrykkelsen af demonstrationerne på Uafhængighedspladsen i Kiev (Ukraine) i februar 2014.

3 Den 5. marts 2014 vedtog Rådet for Den Europæiske Union afgørelse 2014/119/FUSP om restriktive foranstaltninger over for visse personer, enheder og organer på baggrund af situationen i Ukraine (EUT 2014, L 66, s. 26). Samme dag vedtog Rådet forordning (EU) nr. 208/2014 om restriktive foranstaltninger over for visse personer, enheder og organer på baggrund af situationen i Ukraine (EUT 2014, L 66, s. 1) (herefter under ét »retsakterne af marts 2014«).

4 Artikel 1, stk. 1 og 2, i afgørelse 2014/119 bestemmer:

»1. Alle pengemidler og økonomiske ressourcer, som tilhører, ejes, besiddes eller kontrolleres af de personer, der er identificeret som ansvarlige for uretmæssig tilegnelse af ukrainske statsmidler, og personer, der er ansvarlige for menneskerettighedskrænkelser i Ukraine, og fysiske eller juridiske personer, enheder eller organer med tilknytning til dem, der er opført på listen i bilaget, indefryses.

2. Ingen pengemidler eller økonomiske ressourcer må hverken direkte eller indirekte stilles til rådighed for eller være til fordel for de fysiske eller juridiske personer, enheder eller organer, der er opført på listen i bilaget.«

5 Fremgangsmåden for denne indefrysning af pengemidler er fastsat i de følgende stykker i samme artikel.

6 I overensstemmelse med afgørelse 2014/119 fastsættes der i forordning nr. 208/2014 foranstaltninger om indefrysning af pengemidler, og fremgangsmåden for indefrysningen fastlægges med i det væsentlige samme ordlyd som i den nævnte afgørelse.

7 Navnene på de personer, der er omfattet af retsakterne af marts 2014, fremgår af en identisk liste, som findes i bilaget til afgørelse 2014/119 og i bilag I til forordning nr. 208/2014 (herefter »listen«) sammen med bl.a. begrundelsen for, at de er opført.

8 Sagsøgerens navn blev opført på listen med identifikationsoplysningerne »premierminister i Ukraine indtil januar 2014« og følgende begrundelse:

»Person, der er genstand for efterforskning i Ukraine for deltagelse i forbrydelser i forbindelse med underslæb med ukrainske statslige midler og den ulovlige overførsel heraf ud af Ukraine«.

9 Den 6. marts 2014 offentliggjorde Rådet i *Den Europæiske Unions Tidende* en bekendtgørelse til de personer, som er omfattet af de restriktive foranstaltninger, der fastsættes i afgørelse 2014/119 og forordning nr. 208/2014 (EUT C 66, s. 1). Ifølge denne bekendtgørelse kunne »[d]e berørte personer […] indgive en anmodning med tilhørende dokumentation om, at afgørelsen om at opføre dem på ovennævnte liste [blev taget] op til fornyet overvejelse, til Rådet […]«.

10 Den 12. maj 2014 anlagde sagsøgeren sag med påstand om annullation af afgørelse 2014/119 og forordning nr. 208/2014. Sagen blev indført i Rettens register under nr. T-331/14.

11 Den 29. januar 2015 vedtog Rådet dels afgørelse (FUSP) 2015/143 om ændring af afgørelse 2014/119 (EUT 2015, L 24, s. 16), dels forordning (EU) 2015/138 af om ændring af forordning nr. 208/2014 (EUT 2015, L 24, s. 1) (herefter under ét »retsakterne af januar 2015«).

12 I afgørelse 2015/143 præciseredes kriterierne for udpegelse af de personer, som er omfattet af indefrysningen af pengemidler, med virkning fra og med den 31. januar 2015. Navnlig er artikel 1, stk. 1, i afgørelse 2014/119 blevet erstattet med følgende tekst:

»1. Alle pengemidler og økonomiske ressourcer, som tilhører, ejes, besiddes eller kontrolleres af personer, der er identificeret som ansvarlige for uretmæssig tilegnelse af ukrainske statsmidler, og personer, der er ansvarlige for menneskerettighedskrænkelser i Ukraine, og fysiske eller juridiske personer, enheder eller organer med tilknytning til dem, der er opført på listen i bilaget, indefryses.

Personer, der er identificeret som ansvarlige for uretmæssig tilegnelse af ukrainske statsmidler, omfatter med henblik på denne afgørelse personer, der er genstand for de ukrainske myndigheders undersøgelse:

a) for uretmæssig tilegnelse af ukrainske offentlige midler eller aktiver, eller for medvirken hertil, eller

b) for som indehaver af offentligt hverv at misbruge offentligt embede med henblik på at skaffe sig selv eller en tredjemand en uberettiget fordel og derved forårsage tab for ukrainske offentlige midler eller aktiver eller for medvirken hertil.«

13 Forordning nr. 208/2014 er i overensstemmelse med afgørelse 2015/143 blevet ændret ved forordning 2015/138.

14 Ved skrivelse af 2. februar 2015 underrettede Rådet sagsøgeren om, at det agtede at opretholde de restriktive foranstaltninger over for ham, og tilstillede ham en skrivelse [*fortroligt*] [1] dateret den 10. oktober 2014 (herefter »skrivelsen af 10. oktober 2014«), hvori han blev oplyst om muligheden for at fremsætte bemærkninger. Ved skrivelse af 18. februar 2015 fremsatte sagsøgeren sine bemærkninger.

15 Den 5. marts 2015 vedtog Rådet afgørelse (FUSP) 2015/364 om ændring af afgørelse 2014/119 (EUT 2015, L 62, s. 25) og gennemførelsesforordning (EU) 2015/357 om gennemførelse af forordning nr. 208/2014 (EUT 2015, L 62, s. 1) (herefter under ét »retsakterne af marts 2015«).

16 Ved afgørelse 2015/364 blev artikel 5 i afgørelse 2014/119 ændret, således at de restriktive foranstaltninger for så vidt angår sagsøgeren blev forlænget indtil den 6. marts 2016. Listen blev følgelig erstattet i overensstemmelse med de anfægtede retsakter.

17 Som følge af de nævnte ændringer blev sagsøgerens navn bibeholdt på listen med identifikationsoplysningerne »premierminister i Ukraine indtil januar 2014« og følgende begrundelse:

»Person, som de ukrainske myndigheder har gjort til genstand for en straffesag for uretmæssig tilegnelse af offentlige midler eller aktiver«.

18 Ved skrivelse af 6. marts 2015 underrettede Rådet sagsøgeren om, at de restriktive foranstaltninger over for ham blev opretholdt.

1 — Fortrolige oplysninger udeladt.

Faktiske omstændigheder indtruffet efter sagsanlægget

19 Ved dom af 28. januar 2016, Azarov mod Rådet (T-331/14, EU:T:2016:49), annullerede Retten afgørelse 2014/119 og forordning nr. 208/2014, for så vidt som de angår sagsøgeren.

20 Den 4. marts 2016 vedtog Rådet afgørelse (FUSP) 2016/318 om ændring af afgørelse 2014/119 (EUT 2016, L 60, s. 76) og gennemførelsesforordning (EU) 2016/311 om gennemførelse af forordning (EU) nr. 208/2014 (EUT 2016, L 60, s. 1). Ved disse retsakter forlænges de restriktive foranstaltninger for så vidt angår bl.a. sagsøgeren indtil den 6. marts 2017.

21 Afgørelse 2016/318 og gennemførelsesforordning 2016/311 er genstand for en ny sag, som sagsøgeren anlagde for Retten den 27. april 2016 (sag T-190/16, Azarov mod Rådet).

Retsforhandlinger og parternes påstande

22 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 29. april 2015 har sagsøgeren anlagt den foreliggende sag. Han har ligeledes indgivet begæring om, at der træffes afgørelse efter en fremskyndet procedure i henhold til artikel 76a i Rettens procesreglement af 2. maj 1991.

23 Ved afgørelse af 28. maj 2015 afslog Retten (Niende Afdeling) begæringen om fremskyndet procedure.

24 Den 7. juli 2015 indgav Rådet sit svarskrift. Den 8. juli 2015 indgav det ligeledes en begrundet anmodning i henhold til artikel 66 i Rettens procesreglement om, at indholdet af visse dokumenter, som er bilagt svarskriftet, ikke gengives i de dokumenter vedrørende denne sag, som offentligheden har adgang til. Sagsøgeren har fremsat sine indvendinger imod anmodningen om fortrolig behandling.

25 Replikken og duplikken blev indgivet henholdsvis den 27. august 2015 af sagsøgeren og den 12. oktober 2015 af Rådet.

26 Den 14. oktober 2015 fremsatte Rådet en begrundet anmodning i henhold til procesreglementets artikel 66 om, at indholdet af et bilag til stævningen og af et bilag til duplikken ikke omtales i de dokumenter vedrørende sagen, som offentligheden har adgang til.

27 Som følge af en ændring af sammensætningen af Rettens afdelinger er den refererende dommer blevet tilknyttet Sjette Afdeling, og den foreliggende sag er derfor blevet henvist til denne afdeling.

28 Efter forslag fra den refererende dommer har Retten (Sjette Afdeling) besluttet at indlede den mundtlige forhandling.

29 Parterne har afgivet mundtlige indlæg og besvaret mundtlige spørgsmål fra Retten i retsmødet den 15. december 2016.

30 Sagsøgeren har nedlagt følgende påstande:

— De anfægtede retsakter annulleres, for så vidt som de vedrører sagsøgeren.

— Der træffes bestemmelse om visse foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse.

— Rådet tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

31 Rådet har nedlagt følgende påstande:

— Frifindelse.

— Subsidiært bestemmes det, at virkningerne af afgørelse 2015/364 opretholdes, indtil den delvise annullation af gennemførelsesforordning 2015/357 får virkning.

— Sagsøgeren tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

Retlige bemærkninger

32 Til støtte for søgsmålet har sagsøgeren fremført fem anbringender, hvoraf det første vedrører tilsidesættelse af begrundelsespligten, det andet tilsidesættelse af grundlæggende rettigheder, det tredje magtfordrejning, det fjerde tilsidesættelse af princippet om god forvaltning og det femte anlæggelse af et åbenbart urigtigt skøn.

Det første anbringende vedrørende tilsidesættelse af begrundelsespligten

33 Ifølge sagsøgeren angives der ikke nogen begrundelse for Rådets afgørelse om at opretholde hans navn på listen. Navnlig fremgår det hverken af det, der anføres i »begrundelsen«, hvilke konkrete og specifikke grunde eller hvilke retlige og faktiske forhold der har givet anledning til vedtagelsen af de anfægtede retsakter, og afgørelsen opfylder følgelig ikke de i retspraksis fastlagte krav for så vidt angår begrundelse og overholdelse af retten til forsvar. Endvidere udgør det en overtrædelse af artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«), at Rådet hverken meddelte begrundelsen samtidig med vedtagelsen af de restriktive foranstaltninger eller så hurtigt som muligt efter vedtagelsen af dem.

34 Sagsøgeren har ligeledes gjort gældende, at begrundelsen for de anfægtede retsakter, hvori det angives, at han er »genstand for en straffesag«, ikke er korrekt, idet den straffesag, han skulle være genstand for, kun befinder sig på et indledende stadium. Desuden er der ikke grundlag for anklagen mod sagsøgeren om at have gjort sig skyldig i uretmæssig tilegnelse af midler. Det fremgår nemlig ikke af det dokument, Rådet har baseret sig på, at de heri angivne forhold udgør uretmæssig tilegnelse af midler.

35 Ydermere har sagsøgeren i replikken beskyldt Rådet for kun at gentage det, der angives i dokumenterne fra de ukrainske myndigheder, uden at foretage en selvstændig vurdering.

36 Rådet har bestridt sagsøgerens argumenter.

37 Det bestemmes i artikel 296, stk. 2, TEUF, at »[r]etsakter skal begrundes«.

38 I henhold til artikel 41, stk. 2, litra c), i chartret, der ifølge artikel 6, stk. 1, TUE har samme juridiske værd som traktaterne, omfatter retten til god forvaltning bl.a. »pligt for forvaltningen til at begrunde sine beslutninger«.

39 Ifølge fast retspraksis skal den begrundelse, der kræves i henhold til artikel 296 TEUF og chartrets artikel 41, stk. 2, litra c), tilpasses den anfægtede retsakts art og den sammenhæng, hvori denne er blevet vedtaget. Den skal klart og utvetydigt angive de betragtninger, som den institution, der har udstedt retsakten, har lagt til grund, således at den berørte part kan få kendskab til grundlaget for den trufne foranstaltning, og således at den kompetente ret kan udøve sin prøvelsesret. Det nærmere indhold af begrundelseskravet skal fastlægges i lyset af den konkrete sags omstændigheder (jf. dom af 14.4.2016, Ben Ali mod Rådet, T-200/14, ikke trykt i Sml., EU:T:2016:216, præmis 94 og den deri nævnte retspraksis).

40 Det kræves ikke, at begrundelsen angiver alle de forskellige relevante faktiske og retlige omstændigheder, da spørgsmålet om, hvorvidt begrundelsen for en retsakt opfylder kravene efter artikel 296 TEUF og chartrets artikel 41, stk. 2, litra c), ikke blot skal vurderes i forhold til

begrundelsens ordlyd, men ligeledes i forhold til den sammenhæng, hvori den indgår, samt under hensyn til alle de retsregler, som gælder på det pågældende område. For det første er en retsakt, der er bebyrdende, således tilstrækkeligt begrundet, når den er vedtaget under omstændigheder, som er den berørte part bekendt og således gør det muligt for den pågældende at forstå, hvilke konsekvenser den trufne foranstaltning har for denne. For det andet må graden af præcisering af en retsakts begrundelse afpasses efter de faktiske muligheder og de tekniske eller tidsmæssige betingelser, hvorunder retsakten bliver til (jf. dom af 14.4.2016, Ben Ali mod Rådet, T-200/14, ikke trykt i Sml., EU:T:2016:216, præmis 95 og den deri nævnte retspraksis).

41 Navnlig kan begrundelsen for en foranstaltning om indefrysning af aktiver i princippet ikke blot bestå af en generel og stereotyp formulering. Med de i præmis 40 ovenfor angivne forbehold skal en sådan foranstaltning derimod angive de særlige og konkrete grunde til, at Rådet lægger til grund, at den relevante lovgivning finder anvendelse på den berørte part (jf. dom af 14.4.2016, Ben Ali mod Rådet, T-200/14, ikke trykt i Sml., EU:T:2016:216, præmis 96 og den deri nævnte retspraksis).

42 Endelig bemærkes, at begrundelsespligten udgør et væsentligt formkrav, som bør adskilles fra begrundelsens materielle indhold, der henhører under spørgsmålet om lovligheden af den anfægtede retsakt. En afgørelses begrundelse består nemlig i formelt at udtrykke de grunde, som afgørelsen er baseret på. Hvis disse grunde er behæftet med fejl, vil afgørelsens grundlags lovlighed være behæftet med fejl, men det vil dennes begrundelse ikke, idet denne kan være tilstrækkelig, selv om den er udtryk for fejlagtige grunde (dom af 22.3.2001, Frankrig mod Kommissionen, C-17/99, EU:C:2001:178, præmis 35, og af 15.11.2012, Rådet mod Bamba, C-417/11 P, EU:C:2012:718, præmis 60 og 61).

43 I det foreliggende tilfælde bemærkes, at begrundelsen for at opføre sagsøgerens navn på listen, som ændret i forbindelse med opretholdelsen af hans navn ved de anfægtede retsakter (jf. præmis 17 ovenfor), er specifik og konkret og angiver det forhold, som udgør grundlaget for opretholdelsen, nemlig at sagsøgeren er genstand for en straffesag, som de ukrainske myndigheder har indledt for uretmæssig tilegnelse af offentlige midler eller aktiver.

44 Desuden blev de restriktive foranstaltninger over for sagsøgeren opretholdt i en sammenhæng, som var kendt af denne, idet han under skriftvekslingerne med Rådet fik kendskab til skrivelsen af 10. oktober 2014, hvorpå Rådet støttede opretholdelsen af de restriktive foranstaltninger (jf. i denne retning dom af 15.11.2012, Rådet mod Bamba, C-417/11 P, EU:C:2012:718, præmis 53 og 54 og den deri nævnte retspraksis, og af 6.9.2013, Bank Melli Iran mod Rådet, T-35/10 og T-7/11, EU:T:2013:397, præmis 88). I skrivelsen angives [*fortroligt*]. Endvidere omfatter sammenhængen ligeledes skriftvekslingen mellem sagsøgeren og Rådet i den sag, der førte til dom af 28. januar 2016, Azarov mod Rådet (T-331/14, EU:T:2016:49).

45 På baggrund af det ovenfor anførte i det hele må det fastslås, at det i de anfægtede retsakter i tilstrækkeligt omfang angives, hvilke retlige og faktiske forhold der ifølge Rådet udgør grundlaget for disse.

46 Sagsøgerens argumenter kan ikke anfægte denne konklusion.

47 Hvad for det første angår anbringendet om, at begrundelsen for opførelsen på listen er stereotyp, bemærkes, at selv om de betragtninger, som er indeholdt i begrundelsen, er de samme som dem, der danner grundlag for, at andre på listen opførte fysiske personer er genstand for restriktive foranstaltninger, tilsigter de ikke desto mindre at beskrive den konkrete situation, som sagsøgeren, der ifølge Rådet, på samme måde som andre personer, er genstand for retslige procedurer i forbindelse med efterforskningen af uretmæssig tilegnelse af ukrainske statslige midler, befinder sig i (jf. i denne retning dom af 27.2.2014, Ezz m.fl. mod Rådet, T-256/11, EU:T:2014:93, præmis 115).

48 Hvad for det andet angår forskellen mellem begrundelsen i henholdsvis de anfægtede retsakter og retsakterne af marts 2014 bemærkes – således som Rådet har påpeget – at eftersom begrundelsen i de anfægtede retsakter er tilstrækkelig, kan det forhold, at andre retsakter indeholder en begrundelse, som er forskellig fra den i mindre grad, ikke udgøre en grund til, at de anfægtede retsakter er ulovlige.

49 Hvad for det tredje angår sagsøgerens anbringende om, at begrundelsen i de anfægtede retsakter adskiller sig fra det, der angives i skrivelsen af 10. oktober 2014, bemærkes, at der i denne skrivelse henvises til [*fortroligt*]. At der i skrivelsen ligeledes henvises til [*fortroligt*], er irrelevant for et anbringende om tilsidesættelse af begrundelsespligten.

50 Hvad endelig angår sagsøgerens argumenter angående begrundelsens troværdighed bemærkes, at de vedrører spørgsmålet om, hvorvidt den er velbegrundet, hvorfor de i overensstemmelse med den retspraksis, hvortil der henvises i præmis 42 ovenfor, vil blive behandlet inden for rammerne af det femte anbringende nedenfor.

51 På baggrund af det foranstående må det første anbringende forkastes.

Det andet anbringende vedrørende tilsidesættelse af grundlæggende rettigheder

52 Dette anbringende omfatter fire led, som vedrører henholdsvis tilsidesættelse af ejendomsretten, tilsidesættelse af retten til at udøve en økonomisk aktivitet, de omhandlede restriktive foranstaltningers manglende forholdsmæssighed og tilsidesættelse af retten til forsvar.

53 Det er hensigtsmæssigt at behandle det fjerde led om tilsidesættelse af retten til forsvar først og derpå successivt leddene om tilsidesættelse af ejendomsretten, tilsidesættelse af retten til at udøve en økonomisk aktivitet og de omhandlede restriktive foranstaltningers manglende forholdsmæssighed.

Det fjerde led vedrørende tilsidesættelse af retten til forsvar

54 Sagsøgeren har, i det væsentlige, foreholdt Rådet at have tilsidesat hans ret til at blive hørt, eftersom det meddelte ham oplysninger, som ikke var tilstrækkeligt præcise til, at han på fyldestgørende måde kunne tilkendegive sine synspunkter vedrørende de forhold, der blev foreholdt ham. Navnlig indeholder skrivelsen af 10. oktober 2014 vage og generelle betragtninger og opfylder ikke kravene til en effektiv domstolsbeskyttelse. Endvidere tog Rådet ikke hensyn til de af sagsøgeren fremførte betragtninger, som skulle vise, at han ikke havde kunnet begå de overtrædelser, der blev foreholdt ham. Rådet tog heller ikke hensyn til den lange række overtrædelser af konventionen til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, undertegnet i Rom den 4. november 1950 (herefter »EMK«), som de ukrainske myndigheder havde begået.

55 Rådet har bestridt sagsøgerens argumenter.

56 Det bemærkes indledningsvis, at den grundlæggende ret til overholdelse af retten til forsvar under en procedure, der går forud for vedtagelsen af en restriktiv foranstaltning, er udtrykkeligt fastsat i chartrets artikel 41, stk. 2, litra a) (jf. i denne retning dom af 21.12.2011, Frankrig mod People's Mojahedin Organization of Iran, C-27/09 P, EU:C:2011:853, præmis 66).

57 Hvor der er tale om en efterfølgende afgørelse om indefrysning af midler, hvorved navnet på en person eller en enhed, som allerede er opført på listen over personer og enheder, hvis midler indefryses, opretholdes på denne, skal der forud for vedtagelsen af en sådan afgørelse principielt gives den omhandlede person eller enhed meddelelse om, hvilke omstændigheder der lægges til den pågældende til last, samt lejlighed til at blive hørt (jf. i denne retning dom af 21.12.2011, Frankrig mod People's Mojahedin Organization of Iran, C-27/09 P, EU:C:2011:853, præmis 62).

58 Denne ret til at blive hørt forudgående skal overholdes, når Rådet lægger nye forhold til grund over for den person, som er omfattet af den restriktive foranstaltning, og hvis navn fastholdes på den pågældende liste (dom af 18.6.2015, Ipatau mod Rådet, C-535/14 P, EU:C:2015:407, præmis 26, og af 13.9.2013, Makhlouf mod Rådet, T-383/11, EU:T:2013:431, præmis 43).

59 I det foreliggende tilfælde bemærkes, at det bestemmes i artikel 2, stk. 2 og 3, i afgørelse 2014/119 samt i artikel 14, stk. 2 og 3, i forordning nr. 208/2014, at Rådet underretter den pågældende fysiske eller juridiske person, den pågældende enhed eller det pågældende organ om afgørelsen, herunder om begrundelsen for opførelsen på listen, enten direkte, hvis adressen er kendt, eller ved offentliggørelse af en bekendtgørelse, og giver personen, enheden eller organet mulighed for at fremsætte bemærkninger. Fremsættes der bemærkninger, eller forelægges der væsentlig ny dokumentation, tager Rådet sin afgørelse op til fornyet overvejelse og underretter den fysiske eller juridiske person, enheden eller organet herom. Endvidere overvåges den nævnte afgørelse løbende ifølge dens artikel 5, stk. 3, ligesom listen ifølge artikel 14, stk. 4, i forordning nr. 208/2014 tages op til revision med regelmæssige mellemrum og mindst hver 12. måned. Disse indledende retsakter, som retsakterne af marts 2014 udgør, danner grundlag for de anfægtede retsakter og bevirker, at indefrysningen af midler forlænges, efter at Rådet således har taget listen op til revision.

60 Hvad dette angår bemærkes, henset til det i retspraksis fastlagte princip, hvortil der henvises i præmis 58 ovenfor, at Rådet lagde nye forhold til grund, som ikke var blevet meddelt sagsøgeren i forbindelse med den oprindelige opførelse af hans navn på listen, da det opretholdt hans navn herpå.

61 Begrundelsen i de anfægtede retsakter er nemlig dels ikke sammenfaldende med begrundelsen for den første opførelse af sagsøgerens navn på listen (jf. præmis 8 og 17 ovenfor). Dels lagde Rådet ny dokumentation til grund, nemlig skrivelsen af 10. oktober 2014.

62 Det påhvilede følgelig Rådet at høre sagsøgeren, inden det vedtog de nævnte retsakter.

63 Det fremgår af sagens akter, at Rådet ved skrivelse af 2. februar 2015, efter at have henledt sagsøgerens opmærksomhed på, at kriterierne for udpegelse var blevet ændret ved retsakterne af januar 2015 (jf. præmis 12 og 13 ovenfor), som var bilagt skrivelsen, og efter at have taget stilling til sagsøgerens argumenter, som det var blevet gjort bekendt med, underrettede denne om, at det agtede at opretholde de restriktive foranstaltninger over for ham. Rådet henviste således til skrivelsen af 10. oktober 2014, der var bilagt skrivelsen af 2. februar 2015, som dokumentation for grundlaget for opførelsen af sagsøgerens navn på listen og gav ham endelig lejlighed til at fremsætte bemærkninger. Sagsøgeren tilsendte da også Rådet en skrivelse af 18. februar 2015, hvorved han fremlagde supplerende dokumentation for det til støtte for sin anmodning om, at det tog opførelsen af hans navn op til fornyet overvejelse.

64 Endvidere svarede Rådet ved skrivelse af 6. marts 2015, umiddelbart efter vedtagelsen af de anfægtede retsakter, på de bemærkninger, sagsøgeren havde fremsat i sin skrivelse af 18. februar 2015, idet det forkastede dem. Desuden tilsendte det ham de anfægtede retsakter og gav ham mulighed for at fremsætte yderligere bemærkninger. Rådet besvarede ligeledes ved skrivelse af 27. marts 2015 sagsøgerens begæring, som var indeholdt i skrivelsen af 9. marts 2015, om aktindsigt i en række af dets dokumenter.

65 På baggrund af disse omstændigheder må det fastslås, at Rådet opfyldte sine forpligtelser med hensyn til at iagttage sagsøgerens ret til forsvar under den procedure, som førte til vedtagelsen af de anfægtede retsakter. Sagsøgeren fik nemlig aktindsigt i de oplysninger og den dokumentation, der dannede grundlag for, at de restriktive foranstaltninger blev opretholdt over for ham, og kunne i tilstrækkelig god tid fremsætte bemærkninger og anlægge den foreliggende sag og med henblik på sit forsvar påberåbe sig de relevante oplysninger i sagens akter.

66 Denne konklusion kan ikke anfægtes af sagsøgerens øvrige argumenter.

67 For det første bemærkes – således som Rådet har anført – at sagsøgerens anbringender om, at de oplysninger, han blev meddelt, var vage og ikke tilstrækkeligt præcise, snarere vedrører en angivelig tilsidesættelse af begrundelsespligten fra Rådets side. Hvad dette punkt angår henvises der derfor til de bemærkninger, der blev fremsat inden for rammerne af behandlingen af det første anbringende ovenfor.

68 Hvad for det andet angår sagsøgerens argumenter om, at de ukrainske myndigheder tilsidesatte hans ret til forsvar, bemærkes – således som Rådet har anført – at sagsøgeren ikke kan påberåbe sig en angivelig tilsidesættelse af den nævnte ret eller nogen anden uregelmæssighed inden for rammerne af de sager, der verserer i Ukraine, med henblik på at gøre gældende, at hans ret til forsvar blev tilsidesat inden for rammerne af den procedure, der foranledigede Rådet til at forlænge de omhandlede restriktive foranstaltninger, eftersom tilsidesættelse af retten til forsvar kun kan henvise til en tilsidesættelse af denne ret, som Den Europæiske Unions institutioner har gjort sig skyldig i. Hvad endvidere nærmere angår det angiveligt ulovlige afslag på aktindsigt, der skulle være indeholdt i en afgørelse truffet af distriktsdomstolen for Petchersk i Kiev den 5. marts 2015, er det tilstrækkeligt at bemærke, at denne retsafgørelse blev truffet samme dag, som de anfægtede retsakter blev vedtaget, og at den derfor ikke kan have nogen betydning for lovligheden af disse.

69 Hvad for det tredje angår sagsøgerens argument om, at Rådet stillede sig tilfreds med de oplysninger, det havde modtaget fra [*fortroligt*], uden at udbede sig supplerende oplysninger som følge af den dokumentation, sagsøgeren havde fremlagt for det, bemærkes, at dette argument ikke indebærer, at sagsøgeren ikke fik mulighed for at gøre sine synspunkter gældende, og derfor ikke kan vise, at hans ret til forsvar blev tilsidesat.

70 Desuden bør argumentet, i den udstrækning det i det væsentlige må opfattes som en påberåbelse af, at Rådet, henset til den dokumentation, det var i besiddelse af, foretog et åbenbart urigtigt skøn, behandles inden for rammerne af det femte anbringende nedenfor.

71 På baggrund af det foranstående må det andet anbringendes fjerde led forkastes.

Det første led vedrørende tilsidesættelse af ejendomsretten

72 Sagsøgeren er af den opfattelse, at de anfægtede retsakter gør indgreb i hans ejendomsret, som fastslås i chartrets artikel 17, stk. 1. Ifølge sagsøgeren svarer den indefrysning af hans aktiver, han er blevet pålagt, i praksis til en ekspropriation, hvilket i øvrigt fremgår af retspraksis ved Den Europæiske Menneskeretsdomstol. De restriktioner, der fastsættes ved de anfægtede retsakter, og som bygger på rene påstande, blev vedtaget uden de processuelle garantier, der er fastsat i EU-retten. Ifølge sagsøgeren havde Rådet på tidspunktet for vedtagelsen af de anfægtede retsakter ikke godtgjort, at han allerede var tiltalt for de forhold, der angives i begrundelsen for opførelsen af hans navn på listen. Begrænsningen af sagsøgerens ejendomsret kan derfor ikke betragtes som »fastlagt i lovgivningen« som omhandlet i chartrets artikel 52, stk. 1. Rådet havde heller ikke godtgjort, at de betingelser var opfyldt, der kunne begrunde et indgreb i de grundlæggende rettigheder.

73 Rådet har bestridt sagsøgerens argumenter.

74 Chartrets artikel 17, stk. 1, har følgende ordlyd:

»Enhver har ret til at besidde lovligt erhvervet ejendom, at anvende den, at træffe dispositioner hermed og at lade den gå i arv. Ingen må berøves sin ejendom, medmindre det skønnes nødvendigt i samfundets interesse, og det sker i de tilfælde og på de betingelser, der er fastsat ved lov, og mod rimelig og rettidig erstatning for tabet. Anvendelsen af ejendommen kan reguleres ved lov, i det omfang det er nødvendigt af hensyn til almenvellet.«

75 I chartrets artikel 52, stk. 1, bestemmes dels, at enhver begrænsning i udøvelsen af de rettigheder og friheder, der anerkendes ved chartret, skal være fastlagt i lovgivningen og respektere disse rettigheders og friheders væsentligste indhold, dels at der under iagttagelse af proportionalitetsprincippet kun kan indføres begrænsninger, såfremt disse er nødvendige og faktisk svarer til mål af almen interesse, der er anerkendt af Unionen, eller et behov for beskyttelse af andres rettigheder og friheder.

76 Ifølge retspraksis udgør en foranstaltning vedrørende indefrysning af midler ubestrideligt en begrænsning af brugen af ejendomsretten (jf. i denne retning dom af 3.9.2008, Kadi og Al Barakaat International Foundation mod Rådet og Commission, C-402/05 P og C-415/05 P, EU:C:2008:461, præmis 358).

77 I det foreliggende tilfælde er det korrekt, at sagsøgerens ejendomsret er begrænset, eftersom han bl.a. ikke kan råde over de af hans midler, som befinder sig på Unionens område, undtagen hvis der gives en særlig tilladelse, og ingen pengemidler eller økonomiske ressourcer kan stilles til rådighed for ham direkte eller indirekte. Da de anfægtede retsakter har som virkning at forlænge indefrysningen af sagsøgerens aktiver indtil den 6. marts 2016, har de nødvendigvis begrænset udøvelsen af sagsøgerens ejendomsret indtil denne dato.

78 Ejendomsretten, som er beskyttet ved chartrets artikel 17, stk. 1, er dog ikke en absolut rettighed og kan derfor gøres til genstand for begrænsninger på de betingelser, som er fastsat i chartrets artikel 52, stk. 1 (jf. dom af 27.2.2014, Ezz m.fl. mod Rådet, T-256/11, EU:T:2014:93, præmis 195 og den deri nævnte retspraksis).

79 Således som det fremgår af chartrets artikel 52, stk. 1, skal en begrænsning for udøvelsen af denne ret for at være i overensstemmelse med EU-retten opfylde tre betingelser.

80 For det første skal begrænsningen være »fastlagt i lovgivningen«. Foranstaltningen skal med andre ord have lovhjemmel. For det andet skal begrænsningen vedrøre et mål af almen interesse, der er anerkendt som sådant af Unionen. Heriblandt optræder de mål, der forfølges inden for rammerne af den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (FUSP), og som er omhandlet i artikel 21, stk. 2, TEU. For det tredje må begrænsningen ikke være uforholdsmæssig. Dels skal den være nødvendig og stå i rimeligt forhold til det forfulgte mål. Dels må der ikke gøres indgreb i det »væsentligste indhold«, dvs. kernen i den pågældende rettighed eller frihed (jf. dom af 27.2.2014, Ezz m.fl. mod Rådet, T-256/11, EU:T:2014:93, præmis 197-200 og den deri nævnte retspraksis).

81 I det foreliggende tilfælde er alle de nævnte tre betingelser opfyldt.

82 Begrænsningen er nemlig for det første »fastsat ved lov«, eftersom opretholdelsen af sagsøgerens navn på listen svarer til det opførelseskriterium, der oprindelig var fastsat i artikel 1, stk. 1, i afgørelse 2014/119, som ændret ved afgørelse 2015/143, og kriteriet blev ikke blev ændret ved de anfægtede retsakter og henviser til, at der er indledt en straffesag mod den omhandlede person for uretmæssig tilegnelse af offentlige midler.

83 For det andet er – således som det fremgår af anden betragtning til afgørelse 2014/119 – de anfægtede retsakter i overensstemmelse med det mål, som er omhandlet i artikel 21, stk. 2, litra b), TEU, og hvorefter de omhandlede restriktive foranstaltninger tager sigte på at konsolidere og styrke retsstatsprincippet i Ukraine. På denne måde er retsakterne et led i en politik til støtte for de ukrainske myndigheder, som har til formål at fremme såvel den politiske som den økonomiske stabilisering i Ukraine og mere specifikt at bistå dette lands myndigheder i deres bekæmpelse af den uretmæssige tilegnelse af offentlige midler.

84 Hvad for det tredje angår forholdsmæssigheden af indgrebet i sagsøgerens ejendomsret bemærkes, at proportionalitetsprincippet indebærer, som en af de almindelige EU-retlige grundsætninger, at EU-institutionernes retsakter ikke må gå videre end nødvendigt og passende for virkeliggørelsen af det

med de pågældende retsforskrifter forfulgte mål. Såfremt det er muligt at vælge mellem flere egnede foranstaltninger, skal den mindst indgribende foranstaltning vælges, og ulemperne må herved ikke være uforholdsmæssige i forhold til de tilsigtede mål (jf. dom af [5.3.2015, Ezz m.fl. mod Rådet, C-220/14 P, EU:C:2015:147], præmis 205 og den deri nævnte retspraksis).

85 Det følger af retspraksis, at de ulemper, som de restriktive foranstaltninger afføder, ikke er uforholdsmæssige i forhold til de forfulgte mål i betragtning af, dels at disse foranstaltninger efter deres art er af midlertidig og reversibel karakter og derfor ikke gør indgreb i ejendomsrettens »væsentligste indhold«, dels at de kan fraviges med henblik på at dække de omfattede personers basale behov, sagsomkostninger eller ekstraordinære udgifter (jf. i denne retning dom af 27.2.2014, Ezz m.fl. mod Rådet, T-256/11, EU:T:2014:93, præmis 209 og den deri nævnte retspraksis).

86 Desuden bidrager de omhandlede restriktive foranstaltninger dels effektivt til at lette konstateringen af uretmæssig tilegnelse af offentlige midler i Ukraine, ud over at de gør det lettere at opnå tilbagelevering af sådanne midler, dels har sagsøgeren ikke påberåbt sig noget argument, som er egnet til at vise, at de nævnte foranstaltninger ikke er egnede, eller at der findes andre, mindre indgribende foranstaltninger, hvormed de tilsigtede mål kan nås.

87 Det andet anbringendes første led må derfor ligeledes forkastes.

Det andet led vedrørende tilsidesættelse af retten til at udøve en økonomisk aktivitet

88 Ifølge sagsøgeren udgør de anfægtede retsakter en overtrædelse af chartrets artikel 16, som omfatter friheden til at udøve økonomisk eller erhvervsmæssig virksomhed, aftalefriheden og friheden til at konkurrere. Eftersom de anfægtede retsakter foreskriver indefrysning ikke alene af pengemidler, men også af alle økonomiske ressourcer, gør de det i praksis umuligt at udøve erhvervsvirksomhed. Foranstaltningerne er ligeledes uforholdsmæssige i forhold til de forfulgte mål, eftersom retsstaten og overholdelsen af menneskerettighederne i Ukraine ikke længere var truet, da retsakterne blev vedtaget, af bl.a. sagsøgeren, som ikke længere bestred nogen politiske hverv og befandt sig i udlandet.

89 Rådet har bestridt sagsøgerens argumenter.

90 Det bestemmes i chartrets artikel 16, at »[f]riheden til at oprette og drive egen virksomhed anerkendes i overensstemmelse med EU-retten og national lovgivning og praksis«.

91 Det fremgår af retspraksis, at skønt en restriktiv foranstaltning kan have væsentlige negative konsekvenser og en betydelig indvirkning på den berørte persons erhvervsmæssige virke, har den kun til formål at indefryse den pågældendes aktiver i retsbevarende øjemed. Dens umiddelbare formål er således ikke at hindre, at den berørte person udøver erhvervs- eller forretningsmæssig virksomhed med vinding for øje i Unionen (jf. dom af 14.4.2016, Ben Ali mod Rådet, T-200/14, ikke trykt i Sml., EU:T:2016:216, præmis 253 og den deri nævnte retspraksis). Desuden har sagsøgeren ikke fremlagt noget konkret med henblik på at vise, at han udøver, eller har til hensigt at udøve, en økonomisk aktivitet i Unionen, eller at indefrysningen af hans midler skader en eksisterende økonomisk aktivitet.

92 Under alle omstændigheder har Domstolen fastslået for så vidt angår friheden til at udøve en økonomisk aktivitet, at denne frihed, henset til ordlyden af chartrets artikel 16, kan undergives en række myndighedsindgreb, som af hensyn til den almene interesse kan sætte begrænsninger for udøvelsen af den økonomiske aktivitet (jf. dom af 28.11.2013, Rådet mod Manufacturing Support & Procurement Kala Naft, C-348/12 P, EU:C:2013:776, præmis 123 og den deri nævnte retspraksis).

93 Med hensyn til det foreliggende tilfælde bemærkes for det første, at selv hvis de omtvistede foranstaltninger rent faktisk begrænser de erhvervsmæssige rettigheder, som sagsøgeren har påberåbt sig, er den pågældende begrænsning, som er fastsat i en bestemmelse med almen rækkevidde i afgørelse 2014/119, fastlagt i lovgivningen (jf. præmis 82 ovenfor).

94 For det andet opfylder begrænsningen det mål af almen interesse, som forfølges med de omtvistede foranstaltninger (jf. præmis 83 ovenfor).

95 For det tredje kan en sådan begrænsning ikke anses for at være uforholdsmæssig i forhold til dette mål. Det bemærkes hvad dette angår, at sagsøgeren intet har fremført, som kan rejse tvivl om, hvorvidt en sådan begrænsning er forholdsmæssig. Han har navnlig ikke gjort gældende, at der findes en foranstaltning, som er mindre indgribende end den omtvistede, men som ikke desto mindre er egnet med hensyn til at gennemføre de mål, der forfølges med de anfægtede retsakter (jf. i denne retning dom af 14.4.2016, Ben Ali mod Rådet, T-200/14, ikke trykt i Sml., EU:T:2016:216, præmis 257 og den deri nævnte retspraksis).

96 På baggrund af det foranstående må det andet anbringendes andet led forkastes.

Det tredje led om, at de restriktive foranstaltninger er uforholdsmæssige

97 Efter sagsøgerens opfattelse er de fastsatte restriktive foranstaltninger uforholdsmæssige, eftersom omfanget af de indefrosne aktiver er ubegrænset og ikke står i forhold til foranstaltningernes mål. Hverken omfanget af de statsmidler, den foreholdte lovovertrædelse vedrører, eller af de indefrosne aktiver eller økonomiske ressourcer er således fastlagt i det foreliggende tilfælde. Sagsøgeren finder ikke, at der er grundlag for Rådets betragtninger om vanskelighederne ved at foretage en begrænsning af aktiverne. Endelig har sagsøgeren påpeget, at det påhviler Rådet at påvise, at foranstaltningerne er forholdsmæssige.

98 Rådet har bestridt sagsøgerens argumenter.

99 Det bemærkes, at proportionalitetsprincippet, som en af de almindelige EU-retlige grundsætninger, indebærer, at EU-institutionernes retsakter ikke må gå videre end nødvendigt og passende for virkeliggørelsen af det med de pågældende retsforskrifter forfulgte mål. Såfremt det er muligt at vælge mellem flere egnede foranstaltninger, skal den mindst indgribende foranstaltning vælges, og ulemperne må herved ikke være uforholdsmæssige i forhold til de tilsigtede mål (jf. dom af 27.2.2014, Ezz m.fl. mod Rådet, T-256/11, EU:T:2014:93, præmis 205 og den deri nævnte retspraksis).

100 Da de anfægtede retsakter blev vedtaget, kunne Rådet imidlertid – således som det med rette har gjort gældende – hverken vide, af hvilken art de offentlige midler, som angiveligt var blevet tilegnet uretmæssigt, var, eller selv angive deres omfang, eftersom der ikke forelå en retsafgørelse, hvori det blev fastslået, om der var grundlag for anklagerne mod sagsøgeren i Ukraine. Det var derfor ikke muligt for Rådet at sondre mellem de aktiver, der kunne være blevet tilført sagsøgerens formue som følge af en sådan uretmæssig tilegnelse, og den resterende del af de aktiver, som hans formue bestod af. Rådet kunne følgelig ikke vedtage en afgørelse, hvorefter det eksempelvis kun var en del af sagsøgerens midler, der skulle indefryses.

101 Det bemærkes ligeledes hvad dette angår, at selv hvis det antages, at sagsøgeren har gjort gældende, at der ikke er grundlag for en indefrysning, der overstiger værdien af de midler, som hævdes at være blevet tilegnet uretmæssigt, således som den fremgår af de oplysninger, Rådet var i besiddelse af, giver [*fortroligt*] dels kun et fingerpeg om værdien af de aktiver, der skulle være blevet tilegnet uretmæssigt, dels ville det – således som Rådet med rette har anført – i praksis være overordentlig vanskeligt, for ikke at sige umuligt, at forsøge at afgrænse, hvor store beløb der skulle indefryses.

102 Ydermere er de omtvistede foranstaltninger dels, således som det anføres i præmis 85 ovenfor, efter deres art af midlertidig og reversibel karakter og gør derfor ikke indgreb i ejendomsrettens »væsentligste indhold«, dels kan der gøres undtagelse fra foranstaltningerne med henblik på at dække de omfattede personers basale behov, sagsomkostninger eller ekstraordinære udgifter.

103 På baggrund af det foranstående i det hele må det andet anbringendes tredje led og følgelig det andet anbringende som helhed forkastes.

Det tredje anbringende vedrørende magtfordrejning

104 Sagsøgeren har gjort gældende, at Rådet fastsatte restriktive foranstaltninger over for ham uden at have dokumentation for de forhold, hvortil der henvises som begrundelse for at opretholde hans navn på listen. Efter sagsøgerens opfattelse foreligger der magtfordrejning, selv når det forfulgte formål er lovligt, hvis retsakten ikke tjener til at opnå dette formål. Indefrysningen af aktiver gør det ikke muligt at opnå formålet om konsolidering og styrkelse af retsstatsprincippet og overholdelse af menneskerettighederne i Ukraine, hverken generelt eller hvad sagsøgeren angår, eftersom han ikke længere bestred noget politisk hverv, da de anfægtede retsakter blev vedtaget. I øvrigt har de ukrainske myndigheder selv flere måneder efter vedtagelsen af de anfægtede retsakter ikke fremlagt beviser for, at det er berettiget, at sagsøgerens navn er opført på listen. Endelig bidrager, under de foreliggende omstændigheder, de omhandlede foranstaltninger ikke til, at de ukrainske myndigheder kan opnå tilbagelevering af de uretmæssigt tilegnede offentlige midler.

105 Rådet har bestridt sagsøgerens argumenter.

106 Indledningsvis bemærkes, at en retsakt ifølge fast retspraksis kun er udtryk for magtfordrejning, såfremt det på grundlag af objektive, relevante og samstemmende indicier fremgår, at den må antages at være truffet udelukkende eller dog i det mindste overvejende for at forfølge andre formål end dem, der er angivet, eller for at omgå en fremgangsmåde, der særligt er fastsat for at imødegå konkret foreliggende vanskeligheder (jf. dom af 14.10.2009, Bank Melli Iran mod Rådet, T-390/08, EU:T:2009:401, præmis 50 og den deri nævnte retspraksis).

107 I det foreliggende tilfælde bemærkes, at der ved retsakterne af marts 2014, således som de oprindelig var formuleret, og således som de blev ændret ved retsakterne af januar 2015 og de anfægtede retsakter, fastsættes restriktive foranstaltninger over for personer, der er identificeret som ansvarlige for uretmæssig tilegnelse af ukrainske statsmidler, med det formål at støtte retsstatsprincippet i Ukraine.

108 Således som det blev anført i præmis 83 ovenfor, bemærkes, dels at formålet med afgørelse 2014/119 er i overensstemmelse med et af de mål, som er omhandlet i artikel 21, stk. 2, litra b), TEU, hvorefter Unionen fastlægger og gennemfører fælles politikker og tiltag for sikre en høj grad af samarbejde på alle områder i tilknytning til internationale forbindelser med henblik på bl.a. at konsolidere og styrke demokrati, retsstatsprincippet, menneskerettigheder og folkerettens principper, dels at et sådant formål kan opfyldes ved de omtvistede foranstaltninger.

109 Navnlig kan et sådant formål opfyldes gennem en indefrysning af aktiver, hvis anvendelsesområde, som i den foreliggende sag, er begrænset til personer, der er identificeret som ansvarlige for uretmæssig tilegnelse af ukrainske statsmidler, og til deres sammensvorne, dvs. til de personer, hvis handlinger kan have udgjort en hindring for, at de offentlige institutioner og de med disse forbundne organer kunne fungere effektivt (jf. i denne retning og analogt dom af 28.5.2013, Trabelsi m.fl. mod Rådet, T-187/11, EU:T:2013:273, præmis 92, af 28.5.2013, Chiboub mod Rådet, T-188/11, ikke trykt i Sml., EU:T:2013:274, præmis 53, og af 2.4.2014, Ben Ali mod Rådet, T-133/12, ikke trykt i Sml., EU:T:2014:176, præmis 70).

110 Sagsøgeren har i øvrigt ikke vist, at Rådet med vedtagelsen af de anfægtede retsakter eller retsakterne af marts 2014, som ændret ved retsakterne af januar 2015, hovedsageligt forfulgte et andet formål end at konsolidere og styrke retsstatsprincippet i Ukraine.

111 Det må nemlig fastslås, for det første – således som Rådet har bemærket – at anbringendet om, at der ikke ligger nogen konkrete beviser til grund for opretholdelsen af sagsøgerens navn på listen, er irrelevant, eftersom spørgsmålet om, hvorvidt de restriktive foranstaltninger har et tilstrækkeligt solidt faktuelt grundlag, er uden betydning for, om Rådet handlede med andre formål for øje end de angivne, eller om det prøvede at omgå den fremgangsmåde, som er fastsat for vedtagelsen af restriktive foranstaltninger.

112 Hvad for det andet angår argumentet om, at formålet med de restriktive foranstaltninger, nemlig at konsolidere og styrke retsstatsprincippet i Ukraine, ikke kan gennemføres for så vidt angår sagsøgeren, eftersom han ikke længere bestrider nogen politiske hverv i dette land, bemærkes, at det ligeledes er et formål at bistå de ukrainske myndigheder med at opnå tilbagelevering af de uretmæssigt tilegnede offentlige midler, og at de anfægtede retsakter bidrager til gennemførelsen af dette formål (jf. præmis 86 ovenfor), hvilket er uden forbindelse med, om sagsøgeren stadig bestrider politiske hverv i den ukrainske regering.

113 Det tredje anbringende må derfor forkastes.

Det fjerde anbringende vedrørende tilsidesættelse af princippet om god forvaltning

114 Sagsøgeren har gjort gældende, at de anfægtede retsakter i flere henseender strider imod princippet om god forvaltning, der fastslås i chartrets artikel 41. Dette princip omfatter først og fremmest retten til at blive hørt, som indebærer, at den berørte person har ret til at blive underrettet om indledningen af en procedure og om formålet med denne, og at vedkommende skal have mulighed for at fremsætte bemærkninger vedrørende de faktiske og retlige forhold. Dertil hører ligeledes, at den kompetente myndighed skal tage hensyn til den pågældende bemærkninger, når den træffer sin afgørelse, idet enhver undtagelse skal fortolkes snævert. Retten til at blive hørt omfatter desuden ret til upartisk behandling, hvilket er til hinder for, at Rådet fastsætter restriktive foranstaltninger på grundlag af ensidigt indhentede oplysninger.

115 Endelig har sagsøgeren anført, at retten til en retfærdig behandling, som følger af princippet om god forvaltning, blev tilsidesat i det foreliggende tilfælde, da den angivne begrundelse for at opføre hans navn på listen ikke havde belæg i de faktiske omstændigheder. Proceduren var således ikke upartisk, eftersom Rådet, uden at foretage en undersøgelse, henlagde skrivelser til sagsakterne, der hidrørte fra et tredjeland.

116 Endelig har sagsøgeren gjort gældende, at princippet om god forvaltning kræver en omhyggelig og seriøs undersøgelse af de faktiske omstændigheder, og at en sådan ikke fandt sted i det foreliggende tilfælde. Desuden viser den omstændighed, at Rådet undlod at kontrollere de faktiske forhold og de ukrainske retsforskrifter, især på baggrund af den dokumentation, han havde fremlagt for det, at det udviste partiskhed, og at behandlingen af sagsøgeren var uretfærdig.

117 Rådet har bestridt sagsøgerens argumenter.

118 Det bemærkes, at sagsøgeren inden for rammerne af dette anbringende har påberåbt sig en tilsidesættelse af princippet om god forvaltning, idet han har henvist til en række rettigheder, såsom retten til at blive hørt, der indebærer ret til at blive underrettet om indledningen af en procedure og om formålet med denne samt ret til at fremsætte bemærkninger om de faktiske og retlige forhold, og

til visse forpligtelser såsom den, der påhviler forvaltningen til at begrunde retsakter og til at fastslå de faktiske omstændigheder omhyggeligt, samt forpligtelsen til upartiskhed og til at foretage en retfærdig behandling.

119 Sagsøgeren har imidlertid allerede påberåbt sig størstedelen af de angivelige tilsidesættelser af disse rettigheder inden for rammerne af det første og det andet anbringende. Da sagsøgeren ikke har fremsat specifikke argumenter, er det ikke nødvendigt at foretage en fornyet prøvelse af de nævnte klagepunkter i forbindelse med det foreliggende anbringende.

120 Hvad nærmere angår klagepunktet om den angivelige tilsidesættelse af forpligtelsen til upartiskhed og til at foretage en retfærdig behandling bemærkes, at det, for så vidt som det bygger på påstanden om, at den angivne begrundelse for de restriktive foranstaltninger »ikke har belæg i de faktiske omstændigheder«, i det væsentlige behandles inden for rammerne af prøvelsen af det femte anbringende. I den udstrækning, klagepunktet bygger på, at Rådet »henlagde skrivelser til sagsakterne, der hidrørte fra et tredjeland«, bemærkes, at Rådet på tidspunktet for vedtagelsen af de anfægtede retsakter var i besiddelse af skrivelsen af 10. oktober 2014 og sagsøgerens bemærkninger, og at det besluttede at opretholde hans navn på listen på grundlag af disse to dokumenter. Rådet begik således ikke nogen fejl ved at beslutte at opretholde sagsøgerens navn på listen på grundlag af de nævnte dokumenter. Desuden fremgår det af retspraksis, at Rådet ikke har pligt til systematisk at foretage egne undersøgelser eller efterprøvelser med henblik på at indhente yderligere enkeltheder, når det lægger oplysninger fremlagt af et tredjelands myndigheder til grund for fastsættelsen af restriktive foranstaltninger over for personer, der hidrører fra dette land, og som er genstand for retslige procedurer deri (jf. i denne retning dom af 14.4.2016, Ben Ali mod Rådet, T-200/14, ikke trykt i Sml., EU:T:2016:216, præmis 175).

121 Hvad endelig angår den angivelige tilsidesættelse af pligten til at fastslå de faktiske omstændigheder omhyggeligt bemærkes, at sagsøgeren ikke har underbygget sin argumentation. For så vidt som dette klagepunkt skal forstås således, at det har til formål at kritisere den holdning, Rådet udviste ved ikke at foretage en mere indgående undersøgelse og at stille sig tilfreds med skrivelsen af 10. oktober 2014, knytter det sig til det femte anbringende om et åbenbart urigtigt skøn og vil derfor blive behandlet inden for rammerne af prøvelsen af dette.

122 På baggrund af det foranstående må det fjerde anbringende forkastes.

Det femte anbringende vedrørende et åbenbart urigtigt skøn

123 Sagsøgeren har gjort gældende, at Rådet anlagde et åbenbart urigtigt skøn, da det besluttede at forlænge de omhandlede restriktive foranstaltninger på grundlag af skrivelsen af 10. oktober 2014, eftersom denne skrivelse kun er et forgæves forsøg på at konstruere en overtrædelse fra grunden, som han kan anklages for.

124 Efter sagsøgerens opfattelse indeholder de anfægtede retsakter kun meget upræcise og kortfattede begrundelser. Rådet burde have fremlagt flere, mere konkrete oplysninger i stedet for at begrænse sig til begrundelserne i listen.

125 Sagsøgeren har desuden påberåbt sig en række omstændigheder med henblik på at vise, at han ikke kan have gjort sig skyldig i uretmæssig tilegnelse af offentlige midler hidrørende fra det ukrainske statsbudget [*fortroligt*].

126 For det første var beslutningen [*fortroligt*] således lovlig. For det andet havde sagsøgeren som premierminister ikke beføjelser, der gjorde det muligt for ham at begå den overtrædelse, de ukrainske myndigheder mistænker ham for. Under alle omstændigheder følger det af en retskraftig dom afsagt af en uafhængig ukrainsk domstol, at anvendelsen af statslige midler til [*fortroligt*] var lovlig. For det

tredje havde den forvaltningsretlige distriktsdomstol i Kiev tidligere fastslået, at [*fortroligt*]. Ingen statslige ressourcer har således været genstand for uretmæssig tilegnelse. Desuden har de berørte virksomheder selv bekræftet, at budgetmidlerne blev anvendt i overensstemmelse med deres formål. For det fjerde fandtes der ikke nogen hemmelig aftale. For det femte overholdt Rådet ikke forpligtelsen til at omhyggeligt at kontrollere, at de relevante ukrainske retsforskrifter sikrer beskyttelse af hans ret til forsvar og en effektiv retsbeskyttelse, og at hans navn var blevet opført på listen på et tilstrækkeligt solidt faktuelt grundlag.

127 I replikken har sagsøgeren indledningsvis gjort gældende, at selv hvis [*fortroligt*] – hvilket Rådet for øvrigt ikke har bevis for – var blevet gennemført, ville det ikke have været tilstrækkeligt til at opfylde kravene til en seriøs undersøgelse af de faktiske omstændigheder. Endvidere udelukkede Rådet ved at henvise til, at sagsøgeren kunne bestride rigtigheden af mistankerne mod ham inden for rammerne af straffesagen i Ukraine, muligheden for at anvende princippet om uskyldsformodning, der fastslås i chartrets artikel 48.

128 Desuden har sagsøgeren fastholdt, at de ukrainske myndigheder på trods af den tid, der er gået, siden proceduren blev indledt, endnu ikke har fremlagt beviser for den overtrædelse, han er mistænkt for.

129 Han har ydermere gjort gældende, at det ikke har været muligt for ham at fremsætte sine bemærkninger i Ukraine, således som det fremgår af flere retsafgørelser, som han har fremlagt som bilag.

130 Endelig har sagsøgeren peget på – i modsætning til hvad Rådet har gjort gældende – dels at det er uden betydning, at en retsafgørelse er blevet truffet inden for rammerne af en forvaltningsretlig sag og ikke en straffesag, eftersom betydningen af sådanne afgørelser består i, at de giver et retsligt svar på indledende spørgsmål, der rejser sig under straffesagen, dels at afgørelser i anden instans har retskraft i ukrainsk ret.

131 Rådet har bestridt sagsøgerens argumenter.

132 Indledningsvis bemærkes, at sagsøgeren siden den 7. marts 2015 har været genstand for nye restriktive foranstaltninger, som blev indført ved de anfægtede retsakter på grundlag af det opførelseskriterium, der er fastsat i artikel 1, stk. 1, i afgørelse 2014/119, som præciseret ved afgørelse 2015/143 (jf. præmis 12 ovenfor). Det bemærkes i denne forbindelse, at afgørelse 2015/364 udgør en selvstændig afgørelse, som Rådet vedtog efter en periodisk revurdering i henhold til artikel 5, stk. 3, i afgørelse 2014/119.

133 Det bemærkes ligeledes, dels at det bestemmes ved det nævnte kriterium, at der træffes restriktive foranstaltninger over for personer, der er blevet »identificeret som ansvarlige« for uretmæssig tilegnelse af offentlige midler – hvilket omfatter personer, »der er genstand for de ukrainske myndigheders undersøgelse« for uretmæssig tilegnelse af ukrainske offentlige midler eller aktiver – dels at kriteriet skal fortolkes således, at det abstrakt set ikke omfatter enhver uretmæssig tilegnelse af statsmidler, men at det snarere omfatter uretmæssig tilegnelse af offentlige midler eller aktiver, der kan underminere respekten for retsstatsprincippet i Ukraine (jf. i denne retning dom af 15.9.2016, Klyuyev mod Rådet, T-340/14, EU:T:2016:496, præmis 91).

134 Sagsøgerens navn blev bibeholdt på listen ved de anfægtede retsakter med den begrundelse, at han var en »[p]erson, som de ukrainske myndigheder [havde] gjort til genstand for en straffesag for uretmæssig tilegnelse af offentlige midler eller aktiver« (jf. præmis 17 ovenfor).

135 På dette grundlag skal det efterprøves, om Rådet ved de anfægtede retsakter traf afgørelse om at opretholde sagsøgerens navn på listen på upartisk og retfærdig måde i betragtning af den dokumentation, det var i besiddelse af, begrundelsen for opretholdelsen og ovennævnte relevante kriterium.

136 Det bemærkes hvad dette angår, at skønt Rådet har et vidt skøn med hensyn til at fastlægge de generelle kriterier, der skal tages i betragtning ved vedtagelsen af restriktive foranstaltninger, indebærer den effektive domstolsprøvelse, som er sikret ved artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, at Unionens retsinstanser i forbindelse med prøvelsen af, om begrundelsen for afgørelsen om at opføre en bestemt persons navn på listen over personer, der er genstand for restriktive foranstaltninger, er lovlig, skal sikre sig, at denne afgørelse, hvis rækkevidde er individuel for denne person, er baseret på et tilstrækkeligt solidt faktisk grundlag. Dette indebærer en efterprøvelse af de faktiske omstændigheder, der indgår i begrundelsen for afgørelsen, således at domstolsprøvelsen ikke begrænses til en vurdering af den abstrakte sandsynlighed af de anførte grunde, men drejer sig om, hvorvidt disse grunde, eller i det mindste en af dem, er underbygget tilstrækkeligt præcist og konkret (jf. dom af 21.4.2015, Anbouba mod Rådet, C-605/13 P, EU:C:2015:248, præmis 41 og 45 og den deri nævnte retspraksis).

137 Endvidere bemærkes, at det forholder sig således i henhold til retspraksis vedrørende afgørelser om opretholdelse af optagelsen af en persons navn på en liste over personer, der er omfattet af restriktive foranstaltninger, at når den berørte person eller enhed fremsætter bemærkninger til begrundelsen, har Unionens kompetente myndighed pligt til omhyggeligt og upartisk at undersøge, om de fremførte grunde er velbegrundede i lyset af disse bemærkninger og eventuelle formildende omstændigheder, der fremgår heraf (jf. dom af 18.7.2013, Kommissionen m.fl. mod Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P og C-595/10 P, EU:C:2013:518, præmis 114 og den deri nævnte retspraksis, og af 30.4.2015, Al-Chihabi mod Rådet, T-593/11, EU:T:2015:249, præmis 51).

138 Det følger ligeledes af retspraksis, at de restriktive foranstaltningers art og konkrete rækkevidde samt deres formål skal tages i betragtning ved bedømmelsen af arten, formen og styrken af det bevis, som det kan kræves, at Rådet fører (jf. dom af 30.6.2016, Al Matri mod Rådet, T-545/13, ikke trykt i Sml., EU:T:2016:376, præmis 59 og den deri nævnte retspraksis).

139 Således som det fremgår af første og anden betragtning til afgørelse 2014/119, er afgørelsen et led i en mere generel EU-politik til støtte for de ukrainske myndigheder med henblik på at fremme den politiske stabilisering i Ukraine. Den tilgodeser således målene for FUSP, som navnlig fastlægges i artikel 21, stk. 2, litra b), TEU, og hvorefter Unionen skal iværksætte et internationalt samarbejde med henblik på at konsolidere og styrke demokrati, retsstatsprincippet, menneskerettighederne og folkerettens principper (jf. i denne retning og analogt dom af 30.6.2016, Al Matri mod Rådet, T-545/13, ikke trykt i Sml., EU:T:2016:376, præmis 60 og den deri nævnte retspraksis).

140 Det er i denne sammenhæng, at det ved de omhandlede restriktive foranstaltninger fastsættes, at midler og økonomiske ressourcer, som tilhører personer, der er »identificeret som ansvarlige for uretmæssig tilegnelse af ukrainske statsmidler«, indefryses. At det gøres lettere at opnå tilbagelevering af de nævnte midler, gør det nemlig muligt at konsolidere og styrke retsstatsprincippet i Ukraine.

141 Heraf følger, at de omhandlede restriktive foranstaltninger hverken har til formål at straffe retsstridige handlinger, som de pågældende personer måtte have begået, eller som en tvangsforanstaltning at afskrække dem fra at begå sådanne handlinger. De har udelukkende til formål at gøre det lettere for de ukrainske myndigheder at fastslå den uretmæssige tilegnelse af offentlige midler, som har fundet sted, og at bevare muligheden for, at myndighederne kan opnå tilbagelevering af provenuet af denne tilegnelse. Foranstaltningerne er således af rent retsbevarende art (jf. i denne retning og analogt dom af 30.6.2016, Al Matri mod Rådet, T-545/13, ikke trykt i Sml., EU:T:2016:376, præmis 62 og den deri nævnte retspraksis).

142 De omhandlede restriktive foranstaltninger, som Rådet har fastsat på grundlag af sine beføjelser i henhold til artikel 21 TEU og 29 TEU, har således ikke nogen strafferetlig betydning. De kan derfor ikke sidestilles med en afgørelse om indefrysning af aktiver, som en national retslig myndighed i en medlemsstat har truffet inden for rammerne af den relevante strafferetlige procedure under iagttagelse af de garantier, der knytter sig til den. De krav, som påhviler Rådet med hensyn til den dokumentation,

der danner grundlag for opførelsen af en persons navn på listen over de personer, som er genstand for indefrysningen af aktiver, kan derfor ikke være nøjagtig de samme som dem, der påhviler den nationale retslige myndighed i ovennævnte tilfælde (jf. i denne retning og analogt dom af 30.6.2016, Al Matri mod Rådet, T-545/13, ikke trykt i Sml., EU:T:2016:376, præmis 64 og den deri nævnte retspraksis).

143 Det bemærkes ligeledes, at Rådet med henblik på at fastsætte restriktive foranstaltninger over for personer fra et tredjeland, som er genstand for retslige procedurer i et sådant, ikke er forpligtet til af egen drift og systematisk at iværksætte sine egne undersøgelser eller efterprøvelser for at indhente yderligere oplysninger, når det allerede råder over materiale fremlagt af tredjelandets myndigheder (dom af 30.6.2016, Al Matri mod Rådet, T-545/13, ikke trykt i Sml., EU:T:2016:376, præmis 57).

144 Det, som Rådet skulle efterprøve i det foreliggende tilfælde, var dels, om det kunne fastslås på grundlag af den dokumentation [*fortroligt*], Rådet agtede at lægge til grund, at sagsøgeren – som angivet i den begrundelse for at opføre hans navn på den omhandlede liste, der gengives i præmis 134 ovenfor – var genstand for en straffesag indledt af de ukrainske myndigheder for forhold, som kunne udgøre uretmæssig tilegnelse af offentlige midler, dels, om sagsøgerens handlinger på grundlag af denne sag kunne kvalificeres i overensstemmelse med det ovenfor nævnte relevante kriterium. Det var kun, hvis disse efterprøvelser var resultatløse, at det i henhold til den retspraksis, hvortil der henvises i præmis 137 ovenfor, påhvilede Rådet at foretage yderligere efterprøvelser (jf. i denne retning og analogt dom af 30.6.2016, Al Matri mod Rådet, T-545/13, ikke trykt i Sml., EU:T:2016:376, præmis 65 og den deri nævnte retspraksis).

145 I øvrigt påhviler det inden for rammerne af det samarbejde, der fastlægges ved de anfægtede retsakter (jf. præmis 139 ovenfor), principielt ikke Rådet selv at undersøge og bedømme rigtigheden og relevansen af de oplysninger, som danner grundlag for de ukrainske myndigheders gennemførelse af en straffesag mod sagsøgeren for forhold, der kan kvalificeres som uretmæssig tilegnelse af offentlige midler. Som anført i præmis 141 ovenfor, tilsigtede Rådet nemlig ikke med vedtagelsen af de anfægtede retsakter selv at straffe den uretmæssige tilegnelse af offentlige midler, som de ukrainske myndigheder efterforsker, men at bevare de nævnte myndigheders mulighed for at fastslå denne tilegnelse og for at opnå tilbagelevering af provenuet af den. Det er derfor disse myndigheder, som inden for rammerne af straffesagen skal efterprøve den dokumentation, de støtter sig på, og i givet fald drage konsekvenserne heraf for sagens udfald (jf. i denne retning og analogt dom af 30.6.2016, Al Matri mod Rådet, T-545/13, ikke trykt i Sml., EU:T:2016:376, præmis 66).

146 Denne fortolkning bekræftes af den retspraksis, hvoraf det fremgår, at det ikke påhviler Rådet at efterprøve, om den efterforskning, den berørte person er genstand for, er begrundet, men blot at efterprøve, om afgørelsen om indefrysning af midler er begrundet under hensyn til denne efterforskning (jf. i denne retning og analogt dom af 5.3.2015, Ezz m.fl. mod Rådet, C-220/14 P, EU:C:2015:147, præmis 77).

147 Rådet kan ganske vist ikke under alle omstændigheder bekræfte, hvad de ukrainske myndigheder har fastslået [*fortroligt*]. Dette ville hverken være foreneligt med princippet om god forvaltning eller generelt med EU-institutionernes forpligtelse i henhold til artikel 6, stk. 1, første afsnit, TEU, sammenholdt med chartrets artikel 51, stk. 1, til at overholde de grundlæggende rettigheder ved anvendelsen af EU-retten (jf. i denne retning og analogt dom af 30.6.2016, Al Matri mod Rådet, T-545/13, ikke trykt i Sml., EU:T:2016:376, præmis 67).

148 Alt efter omstændighederne i det konkrete tilfælde påhviler det dog Rådet at vurdere, om det er påkrævet at foretage yderligere efterprøvelser, herunder navnlig at udbede sig yderligere dokumentation, hvis den allerede fremlagte viser sig at være utilstrækkelig eller inkonsekvent. Det kan nemlig ikke udelukkes, at de oplysninger, Rådet er blevet gjort bekendt med enten af de ukrainske myndigheder selv eller på anden måde, giver det anledning til at tvivle på, om den dokumentation, de nævnte myndigheder indtil da har fremlagt, er tilstrækkelig. Endvidere kan de berørte personer inden for rammerne af den mulighed, de skal indrømmes for at fremsætte bemærkninger vedrørende de

grunde, Rådet påtænker at basere sig på med henblik på at opretholde deres navn på den omhandlede liste, fremlægge sådanne, herunder diskulperende, oplysninger, som kræver, at Rådet foretager yderligere efterprøvelser. Selv om det ikke tilkommer Rådet at sætte sig i de ukrainske retslige myndigheders sted ved bedømmelsen af, om der er grundlag for straffesagen [*fortroligt*], kan det navnlig ikke udelukkes, at det påhviler Rådet, særlig som følge af sagsøgerens bemærkninger, at anmode de ukrainske myndigheder om at tydeliggøre de oplysninger, denne sag bygger på (jf. i denne retning og analogt dom af 30.6.2016, Al Matri mod Rådet, T-545/13, ikke trykt i Sml., EU:T:2016:376, præmis 68).

149 I det foreliggende tilfælde bemærkes, at Rådet først og fremmest opretholdt de restriktive foranstaltninger over for sagsøgeren på grundlag af skrivelsen af 10. oktober 2014 [*fortroligt*]. I skrivelsen redegøres der ligeledes for [*fortroligt*]. Kun den ene af de to sager, nemlig den, der har nummeret [*fortroligt*], er relevant, da den vedrører uretmæssig tilegnelse af offentlige midler, hvilket svarer til begrundelsen for at opretholde sagsøgerens navn på de anfægtede retsakter. Desuden har de ukrainske myndigheder retligt kvalificeret genstanden for denne sag som uretmæssig tilegnelse af midler [*fortroligt*]. Det fremgår af skrivelsen, at sagsøgeren skal have tilegnet sig midler [*fortroligt*].

150 Heraf følger, at de restriktive foranstaltninger over for sagsøgeren blev opretholdt på grundlag af dokumentation, som gjorde det muligt for Rådet entydigt at fastslå, at de retslige myndigheder i Ukraine havde indledt en sag mod sagsøgeren angående en overtrædelse, der vedrørte uretmæssig tilegnelse af offentlige midler.

151 Det fremgår nemlig af skrivelsen af 10. oktober 2014, at [*fortroligt*], hvorfor den ikke efterlader nogen tvivl om, at sagsøgeren angiveligt var impliceret, og det så meget desto mere, som de faktuelle oplysninger, der beskriver overtrædelsen, er konstante og sammenhængende, og de ukrainske myndigheder har kvalificeret dem retligt som uretmæssig tilegnelse af offentlige midler, hvilket svarer ovennævnte relevante kriterium.

152 Desuden er denne dokumentation, som blev fremlagt for Rådet, indeholdt i [*fortroligt*] (jf. i denne retning dom af 15.9.2016, Klyuyev mod Rådet, T-340/14, EU:T:2016:496, præmis 41 og 93). I denne henseende kan Rådet følgelig ikke kritiseres for at have anset de [*fortroligt*] oplysninger for rigtige og underbyggede.

153 Ydermere angives det i skrivelsen, at sagsøgeren er mistænkt for at have begået visse økonomiske overtrædelser [*fortroligt*].

154 Det bemærkes hvad dette angår, at de omhandlede restriktive foranstaltninger letter og supplerer de bestræbelser, de ukrainske myndigheder udfolder for at opnå tilbagelevering af de uretmæssigt tilegnede offentlige midler, hvilket, som anført i præmis 140 og 141 ovenfor, er omfattet af formålet om at styrke retsstaten.

155 Endelig er det ligeledes relevant at bemærke, dels at strafforfølgelsen af økonomisk kriminalitet, såsom uretmæssig tilegnelse af statsmidler, er et vigtigt middel i bekæmpelsen af korruption, og at bekæmpelsen af korruption i sammenhæng med Unionens optræden udadtil udgør et princip, som indgår i begrebet retsstat. Dels at de lovovertrædelser, som sagsøgeren foreholdes, indgår i en bredere sammenhæng, hvor en ikke uanselig del af den tidligere regeringsmagt i Ukraine er mistænkt for at have begået alvorlige lovovertrædelser i forbindelse med forvaltningen af de offentlige ressourcer, hvorved det institutionelle og det retlige grundlag i landet således er blevet alvorligt truet, og som bl.a. har undermineret legalitetsprincippet, princippet om forbud mod vilkårlighed i den offentlige forvaltning, princippet om en effektiv domstolsprøvelse og princippet om lighed for loven (jf. i denne retning dom af 15.9.2016, Klyuyev mod Rådet, T-340/14, EU:T:2016:496, præmis 117). Det følger heraf, at de omhandlede restriktive foranstaltninger – som helhed og henset til de funktioner, sagsøgeren varetog i den tidligere regeringsmagt i Ukraine – på effektiv vis bidrager til at fremme strafforfølgelsen af lovovertrædelser i form af uretmæssig tilegnelse af statsmidler til skade for de

ukrainske institutioner, og at de gør det lettere for de ukrainske myndigheder at opnå tilbagelevering af udbyttet af sådan uretmæssig tilegnelse. Dette gør det lettere – for det tilfælde, at det viser sig, at retsforfølgelsen er grundet – ved hjælp af retlige midler at straffe de korruptionshandlinger, som angiveligt er begået af medlemmer af det tidligere styre, hvorved retsstatsprincippet i dette land styrkes (jf. i denne retning dom af 15.9.2016, Klyuyev mod Rådet, T-340/14, EU:T:2016:496, præmis 118).

156 Rådet foretog følgelig ikke et åbenbart urigtigt skøn, da det vedtog de anfægtede retsakter, for så vidt som de angår sagsøgeren.

157 Denne konklusion kan ikke anfægtes af sagsøgerens øvrige argumenter.

158 For det første må sagsøgerens argument forkastes, hvorefter den efterforskning, han er genstand for i Ukraine, i betragtning af [*fortroligt*], bestemmelserne i den ukrainske lovgivning på dette område og de begrænsede beslutningsbeføjelser, han rådede over, ikke kan føre til, at han kendes skyldig for nogen overtrædelse..

159 Sagsøgeren har nemlig ikke bestridt, at skrivelsen af 10. oktober 2014 er autentisk. Rådet må følgelig anses for at have ført bevis for, at sagsøgeren er genstand for en straffesag i Ukraine. Det bemærkes hvad dette angår, at de argumenter, sagsøgeren fremsatte for Rådet før vedtagelsen af de anfægtede retsakter, i det væsentlige kun havde til formål at bestride, at efterforskningen var berettiget, og drejede sig om premierministerens beføjelser i henhold til den ukrainske retsorden og de ukrainske budgetbestemmelser. Disse argumenter var derfor ikke egnede til at rejse tvivl om, hvorvidt afgørelsen om indefrysning af midler var velbegrundet på baggrund af efterforskningen.

160 Under alle omstændigheder er alle de argumenter, sagsøgeren har fremsat med henblik på at bestride rigtigheden af anklagerne mod ham, og som har til formål at tilbagevise de faktiske omstændigheder, som den omhandlede overtrædelse i Ukraine består i, irrelevante, eftersom – således som det følger af den retspraksis, hvortil der henvises i præmis 141, 143, 145 og 146 ovenfor – det principielt ikke påhvilede Rådet selv at undersøge og bedømme rigtigheden og relevansen af de oplysninger, der lå til grund for, at de ukrainske myndigheder havde indledt en straffesag mod sagsøgeren, og eftersom det derfor er disse myndigheder, det påhviler inden for rammerne af straffesagen at efterprøve den dokumentation, som de støtter sig på, og i givet fald drage konsekvenserne heraf for sagens udfald (jf. i denne retning og analogt dom af 14.4.2016, Ben Ali mod Rådet, T-200/14, ikke trykt i Sml., EU:T:2016:216, præmis 158).

161 For det andet bemærkes angående de domme afsagt af de ukrainske forvaltningsretlige domstole, som ifølge sagsøgeren i det væsentlige viser, at de forhold, som ligger til grund for den efterforskning, han er genstand for, ikke udgør uretmæssig tilegnelse af offentlige midler, at sagsøgeren, uanset om dommene er relevante eller ej, ikke har godtgjort, at Rådet havde fået kendskab til dem, før det vedtog de anfægtede retsakter. Heraf følger, at Rådet ikke kan kritiseres for at have anlagt et åbenbart urigtigt skøn i denne henseende.

162 Desuden bemærkes, at en afgørelse om indefrysning af aktiver skal vurderes i forhold til den information, som Rådet havde til rådighed på det tidspunkt, hvor det vedtog afgørelsen (dom af 28.5.2013, Trabelsi m.fl. mod Rådet, T-187/11, EU:T:2013:273, præmis 115). I henhold til fast retspraksis skal lovligheden af en EU-retsakt nemlig bedømmes efter de faktiske og retlige omstændigheder på det tidspunkt, da retsakten blev udstedt (jf. dom af 26.10.2012, Oil Turbo Compressor mod Rådet, T-63/12, EU:T:2012:579, præmis 19 og den deri nævnte retspraksis).

163 Hvad for det tredje angår den hævdede tilsidesættelse af princippet om uskyldsformodning, som i Unionens retsorden fastslås i chartrets artikel 48, stk. 1, bemærkes – således som Rådet har anført – at det ikke fremgår af noget i de anfægtede retsakter, at sagsøgeren er blevet kendt skyldig i forhold, der straffes efter ukrainsk strafferet eller efter en EU-medlemsstats ret, og at de ikke foregriber de kompetente ukrainske myndigheders og domstoles bedømmelse af de faktiske omstændigheder.

Desuden gav Rådet ved at vedtage retsakterne ikke den offentlige opinion det indtryk, at sagsøgeren er skyldig. Det fastslås nemlig kun i disse retsakter, at sagsøgeren er genstand for strafferetlig forfølgning i Ukraine for uretmæssig tilegnelse af offentlige midler (jf. i denne retning og analogt dom af 27.2.2014, Ezz m.fl. mod Rådet, T-256/11, EU:T:2014:93, præmis 82-84).

164 Med hensyn til, for det fjerde, den angivelige mangel på troværdighed [*fortroligt*] med hensyn til skrivelsen af 10. oktober 2014 bemærkes dels, at Ukraine har været en medlemsstat i Europarådet siden 1995 og ratificeret EMK, dels at det nye ukrainske styre er blevet anerkendt som legitimt af Unionen og det internationale samfund. Rådet begik derfor ikke en fejl ved at lægge dokumentation til grund [*fortroligt*] uden at rejse tvivl om lovligheden og legitimiteten af styret og retssystemet i Ukraine. For så vidt som prøvelsen af sagsøgerens argumentation indebærer, at Retten skal tage stilling til lovligheden af overgangen til det nye styre i Ukraine, bemærkes, at en sådan vurdering under alle omstændigheder falder uden for rækkevidden af den prøvelse, Retten foretager af de retsakter, som er genstand for den foreliggende sag (jf. i denne retning og analogt dom af 25.4.2013, Gbagbo mod Rådet, T-119/11, ikke trykt i Sml., EU:T:2013:216, præmis 75).

165 Hvad for det femte angår anbringenderne om, at begrundelsen skulle være utilstrækkelig, henvises til den bedømmelse, der blev foretaget inden for rammerne af det første anbringende vedrørende tilsidesættelse af begrundelsespligten.

166 Endelig har sagsøgeren gjort gældende i sine skriftlige indlæg og under retsmødet, idet han har henvist til for det første dom af 16. oktober 2014, LTTE mod Rådet (T-208/11 og T-508/11, under appel, EU:T:2014:885), og for det andet generaladvokat Sharpstons forslag til afgørelse Rådet mod LTTE (C-599/14 P, EU:C:2016:723), at det påhvilede Rådet nøje at kontrollere, inden det støttede sig på en afgørelse fra en myndighed i et tredjeland, om den relevante lovgivning i dette land sikrede en beskyttelse af retten til forsvar og af retten til en effektiv domstolsbeskyttelse, der svarer til den, der garanteres på EU-plan. Ifølge sagsøgeren kan det ikke tages for givet, at den beskyttelse af de grundlæggende rettigheder, der garanteres i Ukraine, er på mindst samme niveau som i Unionen. Det påhvilede følgelig Retten at kontrollere, at den ukrainske retsorden garanterede en sådan beskyttelse.

167 Dette argument bygger på forkerte forudsætninger. Den holdning, Retten indtog i den sag, som førte til dom af 16. oktober 2014, LTTE mod Rådet (T-208/11 og T-508/11, EU:T:2014:885), kan ikke overføres på det foreliggende tilfælde.

168 Hvad angår den nævnte sag var der nærmere bestemt i Rådets fælles holdning af 27. december 2001 om anvendelse af specifikke foranstaltninger til bekæmpelse af terrorisme (EFT 2001, L 344, s. 93) – hvorved der indføres en mekanisme, som bevirker, at Rådet ikke kan opføre en person på en liste over indefrysning af midler på grundlag af en afgørelse truffet af en national myndighed, i påkommende tilfælde i et tredjeland – fastsat et kriterium for udpegelse af de personer, som er omfattet af de af Rådet vedtagne restriktive foranstaltninger, der havde følgende ordlyd:

»Listen […] udarbejdes på grundlag af præcise oplysninger eller forhold, der viser, at der er truffet en afgørelse af en kompetent myndighed over for de omhandlede personer, grupper og enheder, hvad enten der er indledt en undersøgelse eller en retsforfølgelse for en terrorhandling eller forsøg på at begå, deltage i eller lette gennemførelsen af en sådan handling, baseret på seriøse og troværdige beviser eller indicier, eller der er afsagt dom for sådanne handlinger. Personer, grupper og enheder, der er identificeret af FN's Sikkerhedsråd som værende forbundet med terrorisme, og som det har beordret sanktioner imod, kan opføres på listen.«

169 I det foreliggende tilfælde udgør det ikke et af de kriterier, der fastsættes i artikel 1, stk. 1, i afgørelse 2014/119, som ændret ved afgørelse nr. 2015/143, og som er en betingelse for at vedtage de omhandlede restriktive foranstaltninger, at de ukrainske myndigheder allerede har truffet en afgørelse,

og de retslige procedurer, som disse myndigheder har indledt, udgør kun det faktuelle grundlag for foranstaltningerne. I det relevante kriterium henvises der nemlig kun til personer, »der er identificeret som ansvarlige for uretmæssig tilegnelse af ukrainske statsmidler«.

170 Endvidere bemærkes i denne sammenhæng, at ordlyden af det relevante kriterium i højere grad er sammenlignelig med ordlyden af det kriterium, det drejede sig om i den sag, der førte til dom af 27. februar 2014, Ezz m.fl. mod Rådet (T-256/11, EU:T:2014:93). Nærmere bestemt udtalte Retten i præmis 66 i den nævnte dom, at det nævnte kriterium omfattede personer, der var genstand for strafforfølgning for »uretmæssig tilegnelse af offentlige midler«, men undersøgte ikke i den forbindelse, om det pågældende lands retsorden, i det pågældende tilfælde Egyptens, ydede en domstolsbeskyttelse, som svarede til den, der garanteres i Unionen.

171 Under alle omstændigheder skal det bemærkes – således som Rådet påpegede under retsmødet – at der er en væsentlig forskel mellem restriktive foranstaltninger som dem, det drejede sig om i dom af 16. oktober 2014, LTTE mod Rådet (T-208/11 og T-508/11, EU:T:2014:885), der vedrørte bekæmpelse af terrorisme, og restriktive foranstaltninger, der, som i den foreliggende sag, er et led i et samarbejde mellem på den ene side Unionen og på den anden side de nye myndigheder i et tredjeland, i dette tilfælde Ukraine.

172 Bekæmpelsen af terrorisme, hvortil Rådet bidrager ved at vedtage restriktive foranstaltninger over for bestemte personer eller enheder, er nemlig ikke nødvendigvis et led i samarbejdet med myndighederne i en tredjestat, hvor der er sket en ændring af styret, og som Rådet har besluttet at støtte. Det er de foranstaltninger, der er tale om i den foreliggende sag, derimod, således som det også var tilfældet med de foranstaltninger, det drejede sig om i dom af 27. februar 2014, Ezz m.fl. mod Rådet (T-256/11, EU:T:2014:93), som efter appel blev stadfæstet ved dom af 5. marts 2015, Ezz m.fl. mod Rådet (C-220/14 P, EU:C:2015:147).

173 Hvis det således havde været en betingelse for, at Rådet kunne træffe det højst politiske valg at samarbejde med de nye ukrainske myndigheder – som det anser for at være værdige til tillid – for bl.a. at gøre det muligt for dem at opnå tilbagelevering af offentlige midler, som kunne være blevet tilegnet uretmæssigt, »med henblik på at konsolidere og styrke retsstatsprincippet« i Ukraine, at den ukrainske stat umiddelbart efter ændringen af styret havde garanteret, at de grundlæggende rettigheder var beskyttet på et niveau, der svarede til det, der gælder i Unionen og dens medlemsstater, uanset at Ukraine havde været en medlemsstat i Europarådet siden 1995 og ratificeret EMK, ville det i realiteten have begrænset det vide skøn, Rådet har ved fastlæggelsen af de generelle kriterier for afgrænsning af den personkreds, der med henblik på at støtte de nye myndigheder kan gøres til genstand for restriktive foranstaltninger (jf. præmis 136 ovenfor).

174 Det må derfor stå Rådet frit at finde, når det udøver dette vide skøn, at de ukrainske myndigheder efter ændringen af styret fortjener at blive støttet, i det omfang de forbedrer demokratiets forhold og overholdelsen af retsstatsprincippet i Ukraine i forhold til den situation, der tidligere herskede i landet, og at en af de måder, hvorpå retsstatsprincippet kan konsolideres og styrkes, er at indefryse aktiver, der tilhører personer, som er blevet identificeret som ansvarlige for uretmæssig tilegnelse af ukrainske statsmidler, idet dette begreb som følge af retsakterne af januar 2015 omfatter personer, som er genstand for efterforskning af de ukrainske myndigheder for uretmæssig tilegnelse af offentlige midler eller for medvirken til en sådan uretmæssig tilegnelse samt for magtmisbrug eller medvirken til magtmisbrug.

175 Kun hvis det havde vist sig at være en åbenbar fejl, at Rådet havde truffet det politiske valg at støtte det nye ukrainske styre, herunder gennem det samarbejde, de omhandlede restriktive foranstaltninger udgør, navnlig fordi de grundlæggende rettigheder systematisk blev tilsidesat i landet efter ændringen af styret, ville den eventuelle manglende overensstemmelse mellem beskyttelsen af de grundlæggende

rettigheder i henholdsvis Ukraine og Unionen have kunnet påvirke lovligheden af, at foranstaltningerne over for sagsøgeren er blevet opretholdt. Det følger imidlertid af behandlingen af dette søgsmål, at dette ikke er tilfældet i den aktuelle sag.

176 I det foreliggende tilfælde bemærkes, at det som sagsøgeren har fremført, hverken er egnet til at drage sandsynligheden af anklagerne mod ham om uretmæssig tilegnelse af offentlige midler i tvivl, således som dette er blevet prøvet ovenfor, eller tilstrækkeligt til at godtgøre, at hans særlige situation under den sag imod ham, der danner grundlag for afgørelsen om at opretholde de restriktive foranstaltninger over for ham, er blevet påvirket af de problemer vedrørende det ukrainske retssystem, som han har påberåbt sig.

177 På baggrund af det ovenstående i det hele må det fastslås, at Rådet løftede den bevisbyrde, der påhvilede det, og ikke anlagde et åbenbart urigtigt skøn, da det fandt, at skrivelsen af 10. oktober 2014 udgjorde et tilstrækkeligt faktuelt grundlag med hensyn til at godtgøre, at sagsøgeren på tidspunktet for vedtagelsen af de anfægtede retsakter var genstand for en straffesag vedrørende uretmæssig tilegnelse af offentlige midler [*fortroligt*], og på dette grundlag opretholdt hans navn på listen.

178 På baggrund af det foranstående må det femte anbringende forkastes.

179 Rådet må følgelig frifindes i det hele, idet det er ufornødent at prøve sagsøgerens anmodning om foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse eller Rådets subsidiære anmodning om opretholdelse af virkningerne af afgørelse 2015/364.

Sagsomkostninger

180 Ifølge procesreglementets artikel 134, stk. 1, pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom. Sagsøgeren har tabt sagen og pålægges derfor at betale sagsomkostningerne i overensstemmelse med Rådets påstand herom.

På grundlag af disse præmisser,

udtaler og bestemmer

RETTEN (Sjette Afdeling):

1) Rådet for Den Europæiske Union frifindes.

2) Mykola Yanovych Azarov betaler sagsomkostningerne.

Berardis Spielmann Csehi

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 7. juli 2017.

Underskrifter

Indhold

Tvistens baggrund 2

Faktiske omstændigheder indtruffet efter sagsanlægget 4

Retsforhandlinger og parternes påstande 4

Retlige bemærkninger 5

Det første anbringende vedrørende tilsidesættelse af begrundelsespligten 5

Det andet anbringende vedrørende tilsidesættelse af grundlæggende rettigheder 7

Det fjerde led vedrørende tilsidesættelse af retten til forsvar 7

Det første led vedrørende tilsidesættelse af ejendomsretten 9

Det andet led vedrørende tilsidesættelse af retten til at udøve en økonomisk aktivitet 11

Det tredje led om, at de restriktive foranstaltninger er uforholdsmæssige 12

Det tredje anbringende vedrørende magtfordrejning 13

Det fjerde anbringende vedrørende tilsidesættelse af princippet om god forvaltning 14

Det femte anbringende vedrørende et åbenbart urigtigt skøn 15

Sagsomkostninger 23