Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА ОБЩИЯ СЪД (девети състав)

26 октомври 2015 година*

„Обща външна политика и политика на сигурност — Ограничителни мерки, приети с оглед на ситуацията в Украйна — Замразяване на средства — Списък на лицата, образуванията и органите, към които се прилага замразяване на финансови средства и икономически ресурси — Вписване на името на жалбоподателя — Доказване на основателността на вписването“

По дело T-290/14,

Andriy Portnov, с местожителство в Киев (Украйна), за когото се явява M. Cessieux, адвокат,

жалбоподател,

срещу

Съвет на Европейския съюз, за който се явяват V. Piessevaux и J.-P. Hix, в качеството на представители,

ответник,

подпомаган от

Европейска комисия, за която се явяват D. Gauci и T. Scharf, в качеството на представители,

встъпила страна,

с предмет искане за отмяна на Регламент (ЕС) № 208/2014 на Съвета от 5 март 2014 година относно ограничителни мерки, насочени срещу определени лица, образувания и органи с оглед на положението в Украйна (ОВ L 66, стр. 1), както и на Решение 2014/119/ОВППС на Съвета от 5 март 2014 година относно ограничителни мерки, насочени срещу определени лица, образувания и органи с оглед на ситуацията в Украйна (ОВ L 66, стр. 26), доколкото името на жалбоподателя е включено в списъка на лицата, образуванията и органите, към които се прилагат ограничителните мерки,

ОБЩИЯТ СЪД (девети състав),

състоящ се от: G. Berardis (докладчик), председател, O. Czúcz и A. Popescu, съдии,

секретар: S. Bukšek Tomac, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание на 21 май 2015 г.,

* * Език на производството: френски.

постанови настоящото

Решение

Обстоятелства, предхождащи спора

1 Жалбоподателят, г-н Andriy Portnov, украински гражданин, заема различни длъжности в украинската администрация, и по-специално длъжността съветник на президента на Украйна.

2 На 5 март 2014 г. Съветът на Европейския съюз приема на основание член 29 ДЕС Решение 2014/119/ОВППС на Съвета от 5 март 2014 година относно ограничителни мерки, насочени срещу определени лица, образувания и органи с оглед на ситуацията в Украйна (ОВ L 66, стр. 26, наричано по-нататък „обжалваното решение“).

3 Член 1, параграфи 1 и 2 от обжалваното решение гласи:

„1. Замразяват се всички финансови средства и икономически ресурси, принадлежащи на, притежавани, държани или контролирани от лица, за които е установено, че са отговорни за присвояване на финансови средства на украинската държава, и от лица, отговорни за нарушения на правата на човека, и от физически и юридически лица, образувания или органи, свързани с тях, така както са посочени в списъка в приложението.

2. Никакви финансови средства или икономически ресурси не могат да се предоставят пряко или непряко на разположение или в полза на посочените в списъка в приложението физически или юридически лица, образувания или органи“.

4 Условията за прилагане на разглежданите ограничителни мерки са определени в следващите параграфи от същия член.

5 На същата дата Съветът приема на основание член 215, параграф 2 ДФЕС Регламент (ЕС) № 208/2014 от 5 март 2014 година относно ограничителни мерки, насочени срещу определени лица, образувания и органи с оглед на положението в Украйна (ОВ L 66, стр. 1, наричан по-нататък „обжалваният регламент“).

6 В съответствие с обжалваното решение обжалваният регламент налага приемането на разглежданите ограничителни мерки и определя условията за прилагането им по начин, който е идентичен на този в обжалваното решение.

7 Имената на посочените в решението и в обжалвания регламент лица са включени в списъка в приложението към посоченото решение и в приложение I към посочения регламент (наричан по-нататък „списъкът“) заедно с мотивите за вписването им.

8 Името на жалбоподателя е посочено в списъка заедно с определението „бивш съветник на президента на Украйна“ и следните мотиви:

„Лице, което е обект на наказателно производство в Украйна с цел разследване на престъпления във връзка с присвояването на украински държавни средства и незаконното им прехвърляне извън Украйна“.

9 На 6 март 2014 г. Съветът публикува в Официален вестник Известие на вниманието на лицата и образуванията, към които се прилагат ограничителните мерки, предвидени в обжалваните решение и регламент (ОВ C 66, стр. 1).

10 Съгласно това известие „[з]асегнатите лица могат да отправят до Съвета искане, придружено от съпътстваща документация, за преразглеждане на решението за включването им в горепосочения списък“. Известието обръща внимание на засегнатите лица и „за възможността да оспорят решението на Съвета пред Общия съд […] съгласно условията, предвидени в член 275, втора алинея [ДФЕС] и член 263, четвърта и шеста алинея [ДФЕС]“.

11 На 17 април 2014 г. жалбоподателят отправя до Съвета искане за преразглеждане на включването на името му в списъка, заедно с искане да му бъдат посочени и основанията за това вписване.

12 Съветът потвърждава, че е започнал разглеждане на искането и му предоставя, в приложение към писмената защита и дупликата, доказателствата от преписката на жалбоподателя, а именно писмото на главния прокурор на Украйна до върховния представител на Европейския съюз по въпросите на външните работи и политиката на сигурност от 3 март 2014 г. (наричано по-нататък „писмото от 3 март 2014 г.“), както и други последващи по отношение на обжалваните актове доказателства.

13 Обжалваните решение и регламент са изменени с Решение за изпълнение 2014/216/ОВППС на Съвета от 14 април 2014 година за изпълнение на обжалваното решение (ОВ L 111, стр. 91) и с Регламент за изпълнение (ЕС) № 381/2014 на Съвета от 14 април 2014 година за изпълнение на обжалвания регламент (ОВ L 111, стр. 33). Решение за изпълнение 2014/216 и Регламент за изпълнение № 381/2014 обаче не променят положението на жалбоподателя.

14 Обжалваното решение е изменено също и с Решение (ОВППС) 2015/143 на Съвета от 29 януари 2015 година за изменение на обжалваното решение (ОВ L 24, стр. 16), влязло в сила на 1 февруари 2015 г. Що се отнася до критериите за определяне на лицата, за които се отнасят разглежданите ограничителни мерки, от член 1 от посоченото решение следва, че член 1, параграф 1 от обжалваното решение е заменен със следния текст:

„1. Замразяват се всички финансови средства и икономически ресурси, принадлежащи на, притежавани, държани или контролирани от лица, за които е установено, че са отговорни за присвояване на финансови средства на украинската държава, и от лица, отговорни за нарушения на правата на човека, и от физически и юридически лица, образувания или органи, свързани с тях, така както са посочени в списъка в приложението.

За целите на настоящото решение лица, за които е установено, че са отговорни за присвояване на финансови средства на украинската държава, включват лица, по отношение на които украинските органи провеждат разследване:

а) за присвояването на украински публични финансови средства или активи или за съучастие в подобно деяние; или

б) за злоупотреба със служебно положение от страна на лице на публична длъжност с цел получаване на неправомерна облага за себе си или за трето лице, като по този начин се причиняват загуби на украински публични финансови средства или активи, или за съучастие в подобно деяние“.

15 Регламент (ЕС) № 2015/138 на Съвета от 29 януари 2015 г. за изменение на обжалвания регламент (ОВ L 24, стр. 1) изменя последния в съответствие с Решение 2015/143.

16 Обжалваните решение и регламент са изменени впоследствие с Решение (ОВППС) 2015/364 на Съвета от 5 март 2015 година за изменение на обжалваното решение (ОВ L 62, стр. 25) и с Регламент за изпълнение (ЕС) 2015/357 на Съвета от 5 март 2015 година за прилагане на обжалвания регламент (ОВ L 62, стр. 1). Решение 2015/364 изменя член 5 от обжалваното

решение, като удължава до 6 март 2016 г. или до 6 юни 2015 г. срока на прилагане ограничителните мерки по отношение на някои лицата, чиито имена са били включени в списъка. Вследствие на това Регламент за изпълнение № 2015/357 замества приложение I от обжалвания регламент.

17 След тези изменения името на жалбоподателя отпада от списъка.

Производство и искания на страните

18 На 29 април 2014 г. жалбоподателят подава настоящата жалба в секретариата на Общия съд. Той подава и искане за разглеждане на делото по реда на бързото производство на основание член 76а от Процедурния правилник на Общия съд от 2 май 1991 г.

19 С решение от 4 юни 2014 г. Общият съд отхвърля искането за разглеждане на делото по реда на бързото производство.

20 На 24 юли 2014 г. Съветът представя своята писмена защита. Той подава и мотивирано искане в съответствие с член 18, параграф 4, втора алинея от Указанията за секретаря на Общия съд, съдържанието на някои приложения към писмената защита да не бъде цитирано в публично достъпните документи по това дело.

21 С молба, подадена в секретариата на Общия съд на 4 август 2014 г., Европейската комисия иска да встъпи в настоящото производство в подкрепа на исканията на Съвета. С определение от 11 септември 2011 г. председателят на девети състав на Общия съд допуска встъпването. С молба, постъпила в секретариата на Общия съд на 14 октомври 2014 г., Комисията се отказва от възможността да представи писмено становище при встъпване.

22 Репликата и дупликата са постъпили в секретариата на Общия съд съответно на 17 септември 2014 г. и на 12 ноември 2014 г. Съветът подава и мотивирано искане на основание член 18, параграф 4, втора алинея от Указанията за секретаря на Общия съд, съдържанието на някои приложения към дупликата да не бъде цитирано в публично достъпните документи по това дело.

23 В рамките на процесуално-организационните действия, предвидени в член 64 от Процедурния правилник от 2 май 1991 г., на 31 март 2015 г. Общият съд приканва страните да представят писмените си становища по въпроса дали правният интерес на жалбоподателя се запазва след отпадането на името му от списъка на лицата, за които се отнасят ограничителните мерки, и в случай на положителен отговор, по отношение на кои основания този интерес продължава да съществува. Страните изпълняват това искане в определения срок.

24 В съдебното заседание от 21 май 2015 г. са изслушани устните състезания на страните и техните отговори на поставените от Общия съд въпроси.

25 Жалбоподателят иска от Общия съд:

— да отмени обжалвания регламент в частта му, отнасяща се до него,

— да отмени обжалваното решение в частта му, отнасяща се до него,

— да осъди Съвета да заплати съдебните разноски.

26 Съветът, подпомаган от Комисията, иска от Общия съд:

— да обяви жалбата за недопустима,

— да осъди жалбоподателя да заплати съдебните разноски,

— при условията на евентуалност, да постанови запазване на действието на обжалваното решение до влизане в сила на частичната отмяна на обжалвания регламент.

От правна страна

По запазването на правния интерес на жалбоподателя

27 Следва да се припомни, че след измененията в двата обжалвани акта с Решение 2015/364 и с Регламент за изпълнение № 2015/357, името на жалбоподателя вече не присъства в списъка.

28 В отговор на писмения въпрос, поставен от Общия съд (т. 23 по-горе), Съветът, поддържан от Комисията, счита, че жалбоподателят не е доказал, че продължава да има правен интерес.

29 Съгласно постоянната съдебна практика предметът на спора, също както и правният интерес на даден жалбоподател, трябва да продължава да съществува до обявяването на съдебното решение, тъй като иначе няма да има основание за постановяване на съдебно решение по същество, което предполага искът или жалбата да може чрез резултата си да донесе полза на страната, която го/я е подала (вж. решение от 7 юни 2007 г., Wunenburger/Комисия, C-362/05 P, Сб., EU:C:2007:322, т. 42 и цитираната съдебна практика).

30 Освен това, макар установяването на незаконосъобразността на обжалвания акт да не може само по себе си да поправи имуществена вреда или засягане на личния живот, то все пак може да възстанови доброто име на засегнатото лице или да представлява форма на поправяне на неимуществената вреда, която е претърпяло вследствие на тази незаконосъобразност, и по този начин да обоснове запазването на правния му интерес. В това отношение обстоятелството, че отмяната на разглежданите ограничителни мерки е окончателна, не е пречка за запазването на правния интерес, що се отнася до действието на този регламент между датата на влизането му в сила и тази на отмяната му (вж. в този смисъл решение от 28 май 2013 г., Abdulrahim/Съвет и Комисия, C-239/12 P, Сб., EU:C:2013:331, т. 70—72 и 82).

31 В настоящия случай следва да се приеме, както твърди жалбоподателят в отговора си на въпросите на Общия съд и по време на съдебното заседание, без при това Съветът да го отрича, че той е бил и понастоящем е участник в политическия живот на Украйна. Следователно публичното му посочване, чрез включването на името му в списъка, като обект на наказателно производство в Украйна във връзка с присвояване на публични средства, може да навреди на доброто му име като политическа фигура.

32 Поради това следва да се заключи, че правният интерес на жалбоподателя продължава да съществува въпреки отмяната по отношение на него на процесните ограничителни мерки.

По съществото на спора

33 Жалбоподателят излага пет основания в подкрепа на жалбата си. Първото е нарушаването на правото на защита и на правото на ефективна съдебна защита. Второто е нарушаването на задължението за мотивиране. Третото е нарушаването на критериите за определяне на лицата,

за които се отнасят разглежданите ограничителни мерки, определени с обжалваните решение и регламент. Четвъртото е наличието на фактическа грешка и петото е накърняването на правото на собственост.

34 Общият съд счита за уместно да разгледа най-напред третото основание.

35 В подкрепа на третото основание жалбоподателят изтъква по същество, че приемането на ограничителните мерки по отношение на него не съответства на критериите за определяне на лицата, за които се отнасят разглежданите ограничителни мерки, определени с обжалваните актове. Той поддържа, от една страна, че не е било установено, че той е отговорен за присвояване на публични средства и че във връзка с това срещу него се води наказателно производство или разследване, и от друга страна, че незаконното изнасяне от Украйна на присвоените средства представлява престъпление, различно от посоченото в тези актове, а именно присвояването на публични средства.

36 С тези доводи жалбоподателят оспорва по същество основателността на включването на името му в списъка.

37 Съветът изтъква, от една страна, че член 1 от обжалваното решение не може да се тълкува като насочен единствено срещу лицата, за които е установено с присъда, че са виновни за присвояването на публични средства, и от друга страна, че изнасянето извън Украйна на публични средства може да бъде част от самото престъпление присвояване на средства.

38 Необходимо е да се припомни, че макар Съветът да разполага с широка свобода на преценка, що се отнася до общите критерии, които трябва да се вземат предвид при приемането на ограничителни мерки, ефикасността на съдебния контрол, гарантиран от член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз, изисква в рамките на контрола за законосъобразност на съображенията, на които се основава решението за включването или запазването на името на дадено физическо лице в списъка на лицата, предмет на ограничителни мерки, съдът на Съюза да се увери, че това решение, което придобива индивидуален характер за посоченото лице, 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 от което съдебният контрол да не се свежда до преценка на абстрактната вероятност на посочените мотиви, а до въпроса дали тези мотиви, или поне онзи от тях, считан сам по себе си за достатъчен да обоснове същото това решение, са обосновани (вж. решение от 21 април 2015 г., Anbouba/Съвет, C-605/13 P, Сб., EU:C:2015:248, т. 41 и 45 и цитираната съдебна практика).

39 В настоящия случай критерият, предвиден в член 1, параграф 1 от обжалваното решение, гласи, че ограничителните мерки са приети по отношение на „лица, за които е установено, че са отговорни за присвояване на финансови средства на украинската държава“.

40 Името на жалбоподателя е било включено в списъка, с мотива че той е бил „[л]ице, което е обект на наказателно производство в Украйна с цел разследване на престъпления във връзка с присвояването на украински държавни средства и незаконното им прехвърляне извън Украйна“. От това следва, че Съветът е приел, че жалбоподателят е бил най-малкото обект на наказателно производство или предварително следствие, което не е било (или все още не е) довело до формално повдигане на обвинение.

41 В подкрепа на мотива за включване на името на жалбоподателя в списъка Съветът се позовава на писмото от 3 март 2014 г., в което се посочва, че „[р]епресивните служби на Украйна са започнали наказателни производства за разследване на престъпления, извършени от бивши

висши държавни служители“, сред които е и жалбоподателят. Писмото уточнява по-нататък съвсем общо, че въпросното разследване „е позволило да се установи присвояване на публични средства в значителни размери и последващото им незаконно изнасяне извън Украйна“.

42 Предвид преписката по делото, писмото от 3 март 2014 г. е единственият документ сред доказателствата, представени от Съвета в хода на настоящото производство, който предхожда обжалваното решение и обжалвания регламент. Следователно законосъобразността на тези актове трябва да се преценява с оглед единствено на това доказателство.

43 Затова е уместно да се установи дали писмото от 3 март 2014 г. представлява достатъчно доказателство в подкрепа на извода, че за жалбоподателя е установено, „че [е отговорен] за присвояване на финансови средства на украинската държава“, по смисъла на член 1, параграф 1 от обжалваното решение.

44 Макар, както подчертава Съветът, авторът на писмото от 3 март 2014 г. да е висш съдебен орган на трета страна, а именно главният прокурор на Украйна, то съдържа само общото твърдение, че жалбоподателят, наред с други бивши висши държавни служители, е бил обект на разследване във връзка с факти, без конкретно уточняване, сочещи за присвояване на публични средства и за незаконното им изнасяне в чужбина. То не съдържа никакви конкретни данни за тези факти, нито за отговорността на жалбоподателя във връзка с тях.

45 Освен това, когато става въпрос за твърденията на Съвета пред Общия съд, че започването на наказателно производство срещу жалбоподателя задължително почива на сведения, придобити в резултат на следствени действия, неуточнени, проведени преди началото на наказателното производство, се налага констатацията, че не става въпрос за обикновени предположения. В това отношение следва да се припомни, че решение относно приемането на ограничителни мерки по смисъла на член 29 ДЕС не е прието в отговор на искане на органите на трета засегната страна, а представлява самостоятелна мярка, приета с цел постигането на целите на общата външна политика и политика на сигурност на Съюза. Именно компетентният орган на Съюза следва в случай на оспорване да установи основателността на мотивите, приети срещу засегнатото лице, а не това лице да представя отрицателни доказателства относно липсата на основателност на тези мотиви (решения от 18 юли 2013 г., Комисия и др./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P и C-595/10 P, Сб., EU:C:2013:518, т. 120 и 121, и от 28 ноември 2013 г., Съвет/Fulmen и Mahmoudian, C-280/12 P, Сб., EU:C:2013:775, т. 65 и 66).

46 Разбира се, вярно е, както изтъква Съветът, че съдът на Съюза е установил в контекста на прилагането на ограничителните мерки, че идентифицирането на дадено лице като отговорно за извършването на престъпление не предполага задължително осъждането му за това престъпление (вж. в този смисъл решения от 5 март 2015 г., Ezz и др./Съвет, C-220/14 P, Сб., EU:C:2015:147, т. 72 и от 27 февруари 2014 г., Ezz и др./Съвет, T-256/11, Сб., EU:T:2014:93, т. 57—61).

47 Все пак, в контекста на делата, по които са постановени посочените в точка 46 по-горе решения, следва, че по отношение на жалбоподателите най-малкото е издадена заповед на главния прокурор на страната за запор на техните активи, която е потвърдена от наказателна юрисдикция (решение Ezz и др./Съвет, т. 46 по-горе, EU:T:2014:93, т. 132). Следователно прилагането на ограничителни мерки по отношение на жалбоподателите по тези дела се е основавало на конкретни факти, с които Съветът се е запознал.

48 В случая обаче се налага констатацията, от една страна, че Съветът не е разполагал със сведения относно конкретните факти или деяния, за които жалбоподателят е бил упрекван от украинските власти, и от друга страна, че писмото от 3 март 2014 г., на което той се позовава, дори да се разгледа не отделно самостоятелно, но в неговия контекст, не може да представлява

достатъчно солидно основание по смисъла на съдебната практика, цитирана в точка 38 по-горе, за включване на името на жалбоподателя в списъка, с мотива че за него е било „установено, че [е отговорен]“ за присвояването на публични средства.

49 При тези обстоятелства, представените от Съвета допълнителни и последващи спрямо обжалваните актове доказателства установяват, че жалбоподателят е бил обект на предварително следствие, образувано официално след приемането на тези актове и в един и същ ден с публикуването им. Следователно към момента на приемането на обжалваните актове дори не е доказано, че жалбоподателят е бил обект на действително „наказателно производство“, било то и обикновено предварително следствие. От това следва, че включването на името на жалбоподателя в списъка като „[л]ице, което е обект на наказателно производство“ е неправилно. Освен това, на въпрос в съдебното заседание относно отмяната на ограничителните мерки по отношение на жалбоподателя, Съветът не е посочил никакво обяснение, обосноваващо тази отмяна.

50 Предвид изложеното по-горе включването на името на жалбоподателя в списъка не отговаря на критериите за определяне на лицата, за които се отнасят ограничителните мерки, установени в обжалваното решение.

51 В резултат на това третото основание трябва да бъде уважено и обжалваното решение трябва да бъде отменено в частта, отнасяща се до жалбоподателя.

52 По същите съображения обжалваният регламент трябва да бъде отменен в частта, отнасяща се до жалбоподателя.

53 Третото основание следва да бъде уважено по същество, без да е необходимо произнасяне по останалите основания.

54 Освен това, тъй като след Решение 2015/364 и Регламент за изпълнение № 2015/357 името на жалбоподателя вече не присъства в списъка на лицата, за които се отнасят ограничителните мерки, не е необходимо произнасяне по въпроса за запазване на действието на обжалваното решение в частта, отнасяща се до жалбоподателя.

По съдебните разноски

55 По смисъла на член 134, параграф 1 от Процедурния правилник на Общия съд загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане.

56 Тъй като Съветът е загубил делото, той следва да бъде осъден да заплати съдебните разноски в съответствие с исканията на жалбоподателя.

57 Освен това съгласно член 138, параграф 1 от Процедурния правилник институциите, които са встъпили в делото, понасят направените от тях съдебни разноски. Ето защо Комисията следва да понесе направените от нея съдебни разноски.

По изложените съображения

ОБЩИЯТ СЪД (девети състав)

реши:

1) **Отменя Решение 2014/119/ОВППС на Съвета от 5 март 2014 година относно ограничителни мерки, насочени срещу определени лица, образувания и органи с оглед на ситуацията в Украйна и Регламент (ЕС) № 208/2014 на Съвета от 5 март 2014 година относно ограничителни мерки, насочени срещу определени лица, образувания и органи с оглед на положението в Украйна, в частта им, засягаща г-н Andriy Portnov.**

2) **Осъжда Съвета на Европейския съюз да понесе, наред с направените от него съдебни разноски, и тези на г-н Portnov.**

3) **Европейската комисия понася направените от нея съдебни разноски.**

Berardis Czúcz Popescu

Обявено в открито съдебно заседание в Люксембург на 26 октомври 2015 година.

Подписи