Rättsfallssamlingen

TRIBUNALENS DOM (sjätte avdelningen)

den 30 januari 2019 *

”Gemensam utrikes- och säkerhetspolitik – Restriktiva åtgärder som vidtagits med hänsyn till situationen i Ukraina – Frysning av tillgångar – Förteckning över de personer, enheter och organ som omfattas av frysningen av penningmedel och ekonomiska resurser – Beslut om att låta sökanden kvarstå i förteckningen – Motiveringsskyldighet – Invändning om rättsstridighet – Proportionalitetsprincipen – Rättslig grund – Uppenbart oriktig bedömning – Principen *ne bis in idem*”

I mål T-290/17,

Edward Stavytskyi, med hemvist i Bryssel (Belgien), företrädd av J. Grayston, solicitor, P. Gjørtler, G. Pandey och D. Rovetta, advokater,

sökande,

mot

Europeiska unionens råd, företrätt av V. Piessevaux och J.-P. Hix, båda i egenskap av ombud,

svarande,

med stöd av

Europeiska kommissionen, företrädd av E. Paasivirta och L. Baumgart, båda i egenskap av ombud,

intervenient,

angående en talan enligt artikel 263 FEUF med yrkande om ogiltigförklaring av rådets beslut (Gusp) 2017/381 av den 3 mars 2017 om ändring av beslut 2014/119/Gusp om restriktiva åtgärder mot vissa personer, enheter och organ med hänsyn till situationen i Ukraina (EUT L 58, 2017, s. 34), och rådets genomförandeförordning (EU) 2017/374 av den 3 mars 2017 om genomförande av förordning (EU) nr 208/2014 om restriktiva åtgärder mot vissa personer, enheter och organ med hänsyn till situationen i Ukraina (EUT L 58, 2017, s. 1), i den del sökanden kvarstår i förteckningen över de personer, enheter och organ som omfattas av dessa restriktiva åtgärder,

meddelar,

TRIBUNALEN (sjätte avdelningen),

sammansatt av ordföranden G. Berardis (referent), samt domarna D. Spielmann och Z. Csehi,

justitiesekreterare: handläggaren P. Cullen,

* Rättegångsspråk: engelska.

efter den skriftliga delen av förfarandet och förhandlingen den 12 september 2018,

följande

Dom

Bakgrund till tvisten

1 Sökanden, Edward Stavytskyi, är före detta minister för bränsle- och energifrågor i Ukraina.

2 Den 5 mars 2014 antog Europeiska unionens råd, med stöd av artikel 29 FEU, beslut 2014/119/Gusp om restriktiva åtgärder mot vissa personer, enheter och organ med hänsyn till situationen i Ukraina (EUT L 66, 2014, s. 26, och rättelse i EUT L 350, 2014, s. 15)

3 Skälen 1 och 2 i beslut 2014/119 har följande lydelse:

”(1) Den 20 februari 2014 fördömde rådet i starkaste ordalag allt bruk av våld i Ukraina. Rådet uppmanade till ett omedelbart upphörande av våldet i Ukraina, och full respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Det uppmanade Ukrainas regering att visa största möjliga återhållsamhet och oppositionsledarna att ta avstånd från dem som tillgriper radikala åtgärder, inbegripet våld.

(2) Den 3 mars 2014 enades rådet om att fokusera restriktiva åtgärder på att frysa och driva in tillgångar för personer som har fastställts som ansvariga för förskingring av ukrainska offentliga medel och personer som är ansvariga för kränkningar av de mänskliga rättigheterna i Ukraina, i syfte att befästa och stödja rättsstatsprincipen och respekten för de mänskliga rättigheterna i Ukraina.”

4 I artikel 1.1 och 1.2 i beslut 2014/119 föreskrivs följande:

”1. Alla penningmedel och ekonomiska resurser som tillhör, ägs, innehas eller kontrolleras av personer som har fastställts som ansvariga för förskingring av ukrainska offentliga medel och personer som är ansvariga för kränkningar av de mänskliga rättigheterna i Ukraina, och fysiska eller juridiska personer, enheter eller organ som har anknytning till dessa, enligt förteckningen i bilagan, ska frysas.

2. Inga penningmedel eller ekonomiska resurser får direkt eller indirekt göras tillgängliga för eller utnyttjas till gagn för de fysiska eller juridiska personer, enheter eller organ som förtecknas i bilagan.”

5 Närmare bestämmelser om de aktuella restriktiva åtgärderna återfinns i de därpå följande punkterna i samma artikel.

6 Den 5 mars 2014 antog rådet även, med stöd av artikel 215.2 FEUF, förordning (EU) nr 208/2014 om restriktiva åtgärder mot vissa personer, enheter och organ med hänsyn till situationen i Ukraina (EUT L 66, 2014, s. 1).

7 I enlighet med beslut 2014/119 föreskrivs i förordning nr 208/2014 att de aktuella restriktiva åtgärderna ska vidtas, och formerna för dessa åtgärder anges i förordningen i ordalag som i allt väsentligt är desamma som i nämnda beslut.

8 Namnen på de personer som avses i beslut 2014/119 och i förordning nr 208/2014 återfinns i förteckningen i bilagan till nämnda beslut och i bilaga I till nämnda förordning (nedan kallad den aktuella förteckningen), och därav framgår även motiveringen till varför personerna har upptagits i förteckningen. Sökandens namn förekom inte i den aktuella förteckningen.

9 Beslut 2014/119 och förordning nr 208/2014 ändrades genom rådets genomförandebeslut 2014/216/Gusp av den 14 april 2014 om genomförande av beslut 2014/119 (EUT L 111, 2014, s. 91), och genom rådets genomförandeförordning (EU) nr 381/2014 av den 14 april 2014 om genomförande av förordning nr 208/2014 (EUT L 111, 2014, s. 33) (nedan kallade rättsakterna från april 2014).

10 Genom rättsakterna från april 2014 beslutades att sökanden skulle läggas till i den aktuella förteckningen med personuppgiften ”f.d. minister för bränsle- och energifrågor”, jämte följande motivering:

”Person som är föremål för utredning i Ukraina för inblandning i brott i samband med förskingring av ukrainska statliga medel och olaglig utförsel av medlen ur Ukraina.”

11 Genom ansökan som inkom till tribunalens kansli den 25 juni 2014, väckte sökanden talan om ogiltigförklaring av rättsakterna från april 2014, i den del de avser honom. Talan registrerades under målnummer T-486/14.

12 Beslut 2014/119 ändrades även genom rådets beslut (Gusp) 2015/143 av den 29 januari 2015 (EUT L 24, 2015, s. 16), vilket trädde i kraft den 31 januari 2015. Beträffande kriterierna för att uppföra personer som omfattas av restriktiva åtgärder i den aktuella förteckningen, framgår det av artikel 1 i beslut 2015/143 att artikel 1.1 i beslut 2014/119 ska ersättas av följande:

”1. Alla penningmedel och ekonomiska resurser som tillhör, ägs av, innehas av eller kontrolleras av personer som har fastställts som ansvariga för förskingring av ukrainska offentliga medel och personer som är ansvariga för kränkningar av de mänskliga rättigheterna i Ukraina, och fysiska eller juridiska personer, enheter eller organ som har anknytning till dessa, enligt förteckningen i bilagan, ska frysas.

Vid tillämpningen av detta beslut innefattar personer som har fastställts som ansvariga för förskingring av ukrainska offentliga medel personer som är föremål för utredning av de ukrainska myndigheterna

a) för förskingring av ukrainska offentliga medel eller tillgångar, eller för medverkan till detta, eller

b) för missbruk av tjänsteställning som en offentlig tjänsteman gör sig skyldig till för att uppnå oskäliga fördelar för sig själv eller för en tredje part, vilket orsakar en förlust för ukrainska offentliga medel eller tillgångar, eller för medverkan till detta.”

13 Genom rådets förordning (EU) 2015/138 av den 29 januari 2015 om ändring av förordning nr 208/2014 (EUT L 24, 2015, s. 1) ändrades sistnämnda förordning i enlighet med beslut 2015/143.

14 Beslut 2014/119 och förordning nr 208/2014 ändrades sedermera genom rådets beslut (Gusp) 2015/364 av den 5 mars 2015 om ändring av beslut 2014/119 (EUT L 62, 2015, s. 25), och genom rådets genomförandeförordning (EU) 2015/357 av den 5 mars 2015 om genomförande av förordning nr 208/2014 (EUT L 62, 2015, s. 1). I beslut 2015/364 ersattes artikel 5 i beslut 2014/119 med en ny text, varigenom de aktuella restriktiva åtgärderna förlängdes till och med den 6 mars 2016. I genomförandeförordning 2015/357 ersattes bilaga I till förordning nr 208/2014 med en ny text, varigenom uppgifterna avseende 18 personer ändrades.

15 Genom beslut 2015/364 och genomförandeförordning 2015/357 beslutades att sökanden skulle kvarstå i den aktuella förteckningen, med personuppgiften ”f.d. minister för bränsle- och energifrågor”, jämte följande motivering:

”Person som är föremål för utredning av de ukrainska myndigheterna för förskingring av offentliga medel eller tillgångar.”

16 Sökanden har inte väckt talan mot beslut 2015/364 och genomförandeförordning 2015/357.

17 Genom dom av den 28 januari 2016, Stavytskyi/rådet (T-486/14, ej publicerad, EU:T:2016:45), ogiltigförklarade tribunalen rättsakterna från april 2014, efter att ha konstaterat att sökanden uppförts i förteckningen utan att rådet hade tillräckliga bevis därför.

18 Den 4 mars 2016 antog rådet beslut (Gusp) 2016/318 om ändring av beslut 2014/119 (EUT L 60, 2016, s. 76), och genomförandeförordning (EU) 2016/311 om genomförande av förordning nr 208/2014 (EUT L 60, 2016, s. 1), varigenom tillämpningen av de aktuella restriktiva åtgärderna förlängdes till och med den 6 mars 2017, utan att den motivering avseende sökanden som det redogjorts för i punkt 15 ovan ändrades.

19 Genom ansökan som inkom till tribunalens kansli den 17 maj 2016 väckte sökanden talan om ogiltigförklaring av beslut 2016/318 och genomförandeförordning 2016/311 i den del de avser honom. Talan registrerades under målnummer T-242/16.

20 Genom skrivelse av den 21 oktober 2016 gjorde sökanden gällande för rådet att det hade vilseletts av påstått felaktiga uppgifter från den ukrainska allmänna åklagarmyndigheten (nedan kallad åklagarmyndigheten), och begärde att få tillgång till vissa handlingar.

21 Som svar informerade rådet, genom skrivelse av den 12 december 2016, för det första sökanden om sin avsikt att bibehålla de restriktiva åtgärderna gentemot honom. För det andra påpekade rådet att åklagarmyndigheten, genom skrivelser av den 25 juli och den 16 november 2016, hade bekräftat att sökanden var föremål för straffrättsliga förfaranden avseende förskingring av offentliga medel. Till sin skrivelse bifogade rådet, för det tredje, de begärda handlingarna, samt en annan handling av den 18 november 2016, som innehöll den begäran om upplysningar som rådet hade framställt till åklagarmyndigheten samt myndighetens svar (nedan kallade åklagarmyndighetens svar). För det fjärde uppmanade rådet sökanden att inkomma med eventuella synpunkter senast den 13 januari 2017.

22 Genom skrivelse av den 13 januari 2017 gjorde sökanden bland annat gällande för rådet att åklagarmyndigheten hade gjort sig skyldig till oegentligheter vid handläggningen av det straffrättsliga förfarandet i fråga, enbart i syfte att förhala förfarandet, och att de gärningar som omfattas av förfarandet redan hade varit föremål för prövning av andra, däribland rättsliga, ukrainska myndigheter, varvid det inte hade kunnat fastställas att han gjort sig skyldig till brott. Sökanden har också påtalat att han uppmanade kommissionen för kontroll av Internationella kriminalpolisorganisationens (Interpol) akter att avföra honom från förteckningen över internationellt efterslysta personer.

23 Genom skrivelse av den 6 februari 2017 tillställde rådet sökanden vissa handlingar som de ukrainska myndigheterna hade tillhandahållit, däribland en skrivelse från åklagarmyndigheten av den 27 januari 2017 och ett flertal beslut från ukrainska domstolar, och anmodade sökanden att yttra sig däröver senast den 13 februari 2017.

24 Sökanden besvarade denna anmodan genom skrivelse av den 13 februari 2017.

25 Den 3 mars 2017 antog rådet beslut (Gusp) 2017/381 om ändring av beslut 2014/119 (EUT L 58, 2017, s. 34), och genomförandeförordning (EU) 2017/374 om genomförande av förordning nr 208/2014 (EUT L 58, 2017, s. 1) (nedan kallade de angripna rättsakterna), varigenom tillämpningen av de aktuella restriktiva åtgärderna förlängdes till och med den 6 mars 2018. Motiveringen för att föra upp sökanden i förteckningen som det redogjorts för i punkt 15 ovan ändrades emellertid inte.

26 Genom skrivelse av den 6 mars 2017 delgav rådet sökanden de angripna rättsakterna och besvarade hans skrivelser av den 13 januari och den 13 februari 2017.

27 Genom dom av den 22 mars 2018, Stavytskyi/rådet (T-242/16, ej publicerad, EU:T:2018:166), ogillade tribunalen sökandens talan som avses i punkt 19 ovan.

Förfarandet och parternas yrkanden

28 Genom ansökan som inkom till tribunalens kansli den 16 maj 2017 har sökanden väckt förevarande talan.

29 Den 28 juli 2017 inkom rådet med sitt svaromål, vilket den 3 augusti 2017 följdes av en motiverad begäran i enlighet med artikel 66 i tribunalens rättegångsregler, för att innehållet i vissa handlingar som bifogats ansökan och svaromålet inte skulle återges i de handlingar i målet som allmänheten har tillgång till.

30 Genom handling som inkom till tribunalens kansli den 5 september 2017 ansökte Europeiska kommissionen om att få intervenera i målet till stöd för rådets yrkanden. Genom beslut av den 21 september 2017 biföll ordföranden på tribunalens sjätte avdelning denna ansökan med stöd av artikel 144.4 i rättegångsreglerna, då parterna inte hade påtalat några konfidentiella frågor.

31 Den skriftliga delen av förfarandet avslutades den 19 december 2017, sedan repliken, dupliken, interventionsinlagan och parternas yttranden över denna hade ingetts.

32 Genom handling som inkom till tribunalens kansli den 17 januari 2018 begärde sökanden, med stöd av artikel 106.1 och 106.2 i rättegångsreglerna, att en muntlig förhandling skulle hållas.

33 På referentens förslag beslutade tribunalen (sjätte avdelningen) att inleda den muntliga delen av förfarandet.

34 Parterna utvecklade sin talan och svarade på tribunalens frågor vid förhandlingen den 12 september 2018, i vilken kommissionen inte deltog, i enlighet med vad den informerat tribunalen om genom skrivelse av den 16 augusti 2018.

35 Sökanden har yrkat att tribunalen ska

– ogiltigförklara de angripna rättsakterna, i den del de låter sökanden kvarstå i den aktuella förteckningen,

– förplikta rådet att ersätta rättegångskostnaderna.

36 Rådet har yrkat att tribunalen ska

– ogilla talan,

– i andra hand, för det fall att tribunalen ogiltigförklarar de angripna rättsakterna, låta verkningarna av beslut 2017/381 bestå till dess att ogiltigförklaringen av genomförandeförordning 2017/374 träder i kraft, i enlighet med artikel 60 i stadgan för Europeiska unionens domstol,

– förplikta sökanden att ersätta rättegångskostnaderna.

37 Kommissionen har yrkat att tribunalen ska ogilla talan.

Rättslig bedömning

38 Till stöd för sin talan har sökanden åberopat fyra grunder. Den första grunden avser att det kriterium för uppförande i förteckningen som anges i artikel 1.1 i beslut 2014/119, i dess lydelse enligt beslut 2015/143, och i artikel 3.1a i förordning nr 208/2014, i dess lydelse enligt förordning nr 2015/138 (nedan kallat det relevanta kriteriet) är rättstridigt, den andra grunden avser en uppenbart oriktigt bedömning såtillvida att den omständigheten att sökanden är föremål för ett straffrättsligt förfarande vid de ukrainska myndigheterna inte utgör ett tillräckligt faktiskt underlag för rådets beslut att låta honom kvarstå i förteckningen, den tredje grunden avser ett åsidosättande av motiveringsskyldigheten, och den fjärde grunden avser en felaktig rättslig grund såtillvida att de restriktiva åtgärder som vidtagits gentemot sökanden inte omfattas av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (Gusp), utan av internationellt straffrättsligt samarbete.

39 Med hänsyn till kopplingen mellan vissa av de argument som anförts inom ramen för de olika grunderna, ska sökanden anses ha åberopat, för det första, ett åsidosättande av motiveringsskyldigheten, för det andra, att det relevanta kriteriet är rättsstridigt, oproportionerligt och saknar rättslig grund, och för det tredje, att uppenbart oriktiga bedömningar har förekommit vid tillämpningen av detta kriterium i hans fall.

Åsidosättande av motiveringsskyldigheten

40 Sökanden har för det första gjort gällande att den motivering som lagts till grund för beslutet att låta honom kvarstå i förteckningen med stöd av de angripna rättsakterna, vilken det redogjorts för i punkt 15 ovan, är allmän och schablonartad, eftersom den endast upprepar den formulering som framgår av definitionen av det relevanta kriteriet.

41 Sökanden har för det andra hävdat att rådet inte kan komplettera denna motivering med uppgifter som framgår av de skrivelser som rådet har skickat till sökanden under förfarandet som resulterade i att de angripna rättsakterna antogs (se punkterna 21, 23 och 26 ovan), eftersom en rättsakt i sig själv måste innehålla en tillräcklig motivering. Under alla omständigheter utgör de kompletterande uppgifter som framgår av dessa skrivelser inte en tillräcklig motivering.

42 Rådet har, med stöd av kommissionen, bestritt sökandens argument.

43 Tribunalen erinrar härvidlag om att det av artikel 296 andra stycket FEUF följer att ”[r]ättsakter ska motiveras”.

44 I artikel 41.2 c i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan), som enligt artikel 6.1 FEU ska ha samma rättsliga värde som fördragen, föreskrivs att rätten till god förvaltning bland annat innebär att ”förvaltningen är skyldig att motivera sina beslut”.

45 Enligt fast rättspraxis ska den motivering som krävs enligt artikel 296 andra stycket FEUF och artikel 41.2 c i stadgan vara anpassad till rättsaktens beskaffenhet och det sammanhang i vilket rättsakten har antagits. Av motiveringen ska klart och tydligt framgå hur den institution som har

antagit rättsakten har resonerat, så att de som berörs därav kan få kännedom om skälen för den vidtagna åtgärden och så att domstolen ges möjlighet att utföra sin prövning. Frågan huruvida kravet på motivering är uppfyllt ska bedömas med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet (se dom av den 15 september 2016, Yanukovych/rådet, T-346/14, EU:T:2016:497, punkt 77 och där angiven rättspraxis).

46 Det krävs inte att alla relevanta faktiska och rättsliga omständigheter anges i motiveringen, eftersom bedömningen av om motiveringen av en rättsakt uppfyller kraven i artikel 296 andra stycket FEUF och artikel 41.2 c i stadgan inte ska ske endast utifrån motiveringens lydelse, utan även utifrån det sammanhang i vilket den ingår och samtliga rättsregler på det aktuella området. En rättsakt som går någon emot ska således anses vara tillräckligt motiverad om den har tillkommit i ett sammanhang som är känt för den berörde, så att denne har möjlighet att förstå innebörden av den åtgärd som vidtas gentemot vederbörande. Vidare ska graden av precision i en rättsakts motivering anpassas till de faktiska möjligheterna och de tekniska och tidsmässiga villkor under vilka rättsakten antas (se dom av den 15 september 2016, Yanukovych/rådet, T-346/14, EU:T:2016:497, punkt 78 och där angiven rättspraxis).

47 I synnerhet kan motiveringen till en åtgärd för att frysa tillgångar i princip inte bestå av endast en allmän och schablonartat formulering. Med de förbehåll som anges i punkt 46 ovan ska det i beslutet om en sådan åtgärd tvärtom anges av vilka särskilda och konkreta skäl rådet anser att den aktuella lagstiftningen är tillämplig på den berörde (se dom av den 15 september 2016, Yanukovych/rådet, T-346/14, EU:T:2016:497, punkt 79 och där angiven rättspraxis).

48 I förevarande mål kan det konstateras att motiveringen för att låta sökanden kvarstå i den aktuella förteckningen (se punkt 15 ovan) är specifik och konkret och anger de omständigheter som utgör grunden för att låta honom kvarstå i förteckningen, nämligen att han är föremål för ett straffrättsligt förfarande av de ukrainska myndigheterna för förskingring av offentliga medel eller tillgångar.

49 Beslutet att bibehålla de restriktiva åtgärderna gentemot sökanden tillkom dessutom i ett sammanhang som var känt för honom, då han under skriftväxlingen med rådet hade fått kännedom om åklagarmyndigheten skrivelser av den 25 juli 2016, den 16 november 2016, och den 27 januari 2017, samt åklagarmyndighetens svar (se punkterna 21 och 23 ovan), vilka rådet lagt till grund för sitt beslut att bibehålla dessa åtgärder (se, för ett liknande resonemang och analogt, dom av den 15 november 2012, rådet/Bamba, C-417/11 P, EU:C:2012:718, punkterna 53 och 54 och där angiven rättspraxis, och dom av den 6 september 2013, Bank Melli Iran/rådet, T-35/10 och T-7/11, EU:T:2013:397, punkt 88). Av dessa skrivelser framgår vilken den utredande myndigheten är, diarienummer och datum för besluten att inleda straffrättsliga förfaranden mot bland annat sökanden, de gärningar som lagts honom till last, namn på andra berörda personer och organ, beloppen av de offentliga medel som påstås ha förskingrats, de relevanta bestämmelserna i den ukrainska strafflagen, samt den omständigheten att sökanden skriftligen underrättats om att han var misstänkt. Av skrivelsen av den 25 juli 2016 framgår i synnerhet följande:

[konfidentiellt][1].

50 I skrivelsen av den 12 december 2016 uppgav rådet tydligt att åklagarmyndighetens skrivelse av den 25 juli 2016, såsom den bekräftats av skrivelsen av den 16 november 2016, innehöll relevanta uppgifter som ledde till slutsatsen att sökanden fortfarande var föremål för ett straffrättsligt förfarande avseende förskingring av offentliga medel eller tillgångar.

1 Konfidentiella uppgifter har utelämnats.

51 De angripna rättsakterna har dessutom antagits i ett sammanhang som även omfattar skriftväxlingen mellan sökanden och rådet i de mål som resulterade i dom av den 28 januari 2016, Stavytskyi/rådet (T-486/14, ej publicerad, EU:T:2016:45), och i dom av den 22 mars 2018, Stavytskyi/rådet (T-242/16, ej publicerad, EU:T:2018:166).

52 Det kan konstateras att sökanden fick kännedom om samtliga dessa uppgifter innan de angripna rättsakterna antogs.

53 Angående skrivelsen av den 6 mars 2017, som tillkom efter det att de angripna rättsakterna antogs, påpekar tribunalen att den skrivelsen endast hänvisar till uppgifter som framgår av den skriftväxling som ägde rum mellan sökanden och rådet innan dessa rättsakter antogs och innan tribunalen meddelade ovannämnda domar. Nämnda skrivelse kan således beaktas vid prövningen av dessa rättsakter (se, för ett liknande resonemang och analogt, dom av den 15 juni 2017, Kiselev/rådet, T-262/15, EU:T:2017:392, punkt 47 och där angiven rättspraxis). Det ska under alla omständigheter påpekas att innehållet i skrivelsen av den 6 mars 2017 i stor utsträckning sammanfaller med innehållet i de angripna rättsakterna och i den skriftväxling som tidigare ägde rum mellan rådet och sökanden (se, för ett liknande resonemang, dom av den 15 juni 2017, Kiselev/rådet, T-262/15, EU:T:2017:392, punkterna 48 och 49).

54 Mot denna bakgrund finner tribunalen att de angripna rättsakterna, tagna i det sammanhang de ingår i, i tillräcklig utsträckning anger de faktiska och rättsliga omständigheter som rådet lagt till grund för dessa rättsakter.

55 Denna slutsats påverkas inte av sökandens argument avseende den påstådda schablonartade motiveringen.

56 I detta avseende ska det påpekas att även om de överväganden som anges i denna motivering är desamma som dem som lagts till grund för att anta restriktiva åtgärder gentemot de andra fysiska personer som nämns i förteckningen, syftar dessa överväganden emellertid till att beskriva den konkreta situation som sökanden befinner sig i eftersom han, enligt rådet, precis som de andra personerna, är föremål för rättsliga förfaranden som har ett samband med utredningar angående förskingring av offentliga medel i Ukraina (se, för ett liknande resonemang, dom av den 15 september 2016, Yanukovych/rådet, T-346/14, EU:T:2016:497, punkt 82 och där angiven rättspraxis).

57 Tribunalen erinrar slutligen om att motiveringsskyldigheten utgör en väsentlig formföreskrift som ska särskiljas från frågan huruvida motiveringen är välgrundad, vilken ska hänföras till frågan huruvida den omtvistade rättsakten är lagenlig i materiellt hänseende. Motiveringen av en rättsakt består i att formellt ange vilka skäl rättsakten grundar sig på. Om dessa skäl innehåller felaktigheter, inverkar detta på beslutets lagenlighet i materiellt hänseende, men inte på motiveringen av beslutet, som kan vara tillräcklig trots att den innehåller felaktiga skäl (se dom av den 5 november 2014, Mayaleh/rådet, T-307/12 och T-408/13, EU:T:2014:926, punkt 96 och där angiven rättspraxis).

58 Även om det, såsom sökanden har gjort gällande vid förhandlingen, antas att när rådet under flera år låter restriktiva åtgärder kvarstå gentemot en och samma person ska det iaktta en ökad omsorgsskyldighet, kan den omständigheten inte påverka tribunalens prövning av motiveringen av de angripna rättsakterna, även om den skulle kunna rättfärdiga en striktare kontroll av huruvida en uppenbart oriktig bedömning är för handen.

59 Mot bakgrund av ovanstående kan sökanden inte vinna framgång med sina invändningar om ett åsidosättande av motiveringsskyldigheten.

Huruvida det relevanta kriteriet är oproportionerligt och saknar rättslig grund

60 Sökanden har gjort gällande att det relevanta kriteriet, såsom det anges i 2015/143 och förordning 2015/138, är rättsstridigt eftersom det utgör ett åsidosättande av proportionalitetsprincipen och saknar rättslig grund inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (Gusp), för det fall att kriteriet ska tolkas så, att restriktiva åtgärder kan antas gentemot varje person som är föremål för en utredning från de ukrainska myndigheternas sida avseende förskingring av offentliga medel, oberoende av huruvida de gärningar som lagts personen till last kan undergräva rättsstatsprincipen i Ukraina, och således även de institutionella och rättsliga grundvalarna för landet.

61 Sökanden anser att om det relevanta kriteriet ska förstås så, att det endast avser personer som har begått sådana gärningar ska rådet självt göra en proportionalitetsbedömning. I detta avseende har sökanden medgett att det följer av rättspraxis att rådet, i princip, får åberopa de uppgifter som åklagarmyndigheten har tillhandahållit. Rådet är emellertid inte befriat från skyldigheten att pröva frågan huruvida dessa uppgifter är tillräckliga för att dra slutsatsen att personen som är föremål för en utredning anklagas för att ha begått gärningar som kan undergräva rättsstatsprincipen i Ukraina. Det är endast för det fall att rådet har försäkrat sig om att denna fråga ska besvaras jakande som proportionalitetsprincipen har iakttagits. I annat fall omfattas unionsinstitutionernas eventuella åtgärder med anledning av pågående straffrättsliga förfaranden i tredjeland inte av Gusp, utan av straffrättsligt samarbete och polissamarbete. För att inte medföra ett åsidosättande av artikel 40 EUF ska sådana åtgärder således antas med stöd av en annan rättslig grund än artikel 29 FEU och artikel 215 FEUF, eftersom tillämpningen av sistnämnda bestämmelse förutsätter att det först antas ett beslut gällande den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken.

62 Rådet och kommissionen har bestritt sökandens argument.

63 Det ska inledningsvis påpekas att det är ostridigt mellan parterna att det följer av rättspraxis att restriktiva åtgärder som vidtas med tillämpning av det relevanta kriteriet lagligen kan antas med stöd av artikel 29 FEU och artikel 215 FEUF i EU-fördraget, endast under förutsättning att de gärningar avseende förskingring av offentliga medel som de berörda personerna anklagas för är av sådan art att de, med hänsyn till beloppens storlek eller typen av medel eller tillgångar som har förskingrats eller det sammanhang i vilket detta har skett, kan undergräva de institutionella och rättsliga grundvalarna för landet i fråga.

64 I detta sammanhang erinrar tribunalen om att EU-fördragets mål vad beträffar den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken framgår av bland annat artikel 21.2 b FEU, som har följande lydelse:

”Unionen ska utforma och föra en gemensam politik och vidta åtgärder samt verka för att säkerställa en hög grad av samarbete inom alla områden för internationella förbindelser för att … konsolidera och stödja demokrati, rättsstaten, de mänskliga rättigheterna och folkrätten.”

65 Detta syfte omnämns i skäl 2 i beslut 2014/119, som det har redogjorts för i punkt 3 ovan.

66 I detta avseende påpekar tribunalen att det i rättspraxis har slagits fast att sådana mål som det som anges i artikel 21.2 b FEU kan uppnås genom en frysning av tillgångar, vilken – såsom i förevarande fall – endast kan tillämpas på personer som har fastställts som ansvariga för förskingring av offentliga medel och på personer, enheter eller organ som har anknytning till dem, det vill säga personer vars gärningar kan ha undergrävt den normala verksamheten för de offentliga institutionerna och de organ som har anknytning till dem (se, för ett liknande resonemang, dom av den 15 september 2016, Yanukovych/rådet, T-346/14, EU:T:2016:497, punkt 95 och där angiven rättspraxis).

67 Det ska även framhållas att respekt för rättsstaten är ett av de främsta värden som unionen bygger på, vilket framgår både av artikel 2 FEU, samt av ingressen till EU-fördraget och ingressen till stadgan. Respekten för rättsstaten utgör dessutom ett föregående villkor för anslutning till unionen enligt

artikel 49 FEU. Begreppet rättsstat stadgas även, med den alternativa formuleringen ”grundläggande rättsuppfattning”, i ingressen till konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, undertecknad i Rom den 4 november 1950 (dom av den 15 september 2016, Yanukovych/rådet, T-346/14, EU:T:2016:497, punkt 97).

68 Rättspraxis från EU-domstolen och från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna samt Europarådets arbete, via Europeiska kommissionen för demokrati genom lag, ger en icke uttömmande förteckning över de principer och normer som kan omfattas av begreppet rättsstat. Till dessa hör legalitetsprincipen, rättssäkerhetsprincipen och principen om förbud mot godtyckligt utövande av exekutiva befogenheter, oberoende och opartiska domstolar, effektiv domstolsprövning, inbegripet respekt för grundläggande rättigheter och likhet inför lagen (se, i det avseendet, den förteckning över rättsstatskriterier som antogs av Europeiska kommissionen för demokrati genom lag vid dess 106:e plenarsammanträde (Venedig, den 11 och 12 mars 2016)). Inom ramen för unionens yttre åtgärder finns det dessutom vissa rättsinstrument som innehåller en hänvisning till bland annat kampen mot korruption som en princip som ingår i begreppet rättsstat (se, exempelvis, Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1638/2006 av den 24 oktober 2006 om fastställande av allmänna bestämmelser för upprättandet av ett europeiskt grannskaps- och partnerskapsinstrument (EUT L 310, 2006, s. 1)) (dom av den 15 september 2016, Yanukovych/rådet, T-346/14, EU:T:2016:497, punkt 98).

69 Det ska dessutom erinras om att lagföring av ekonomiska brott, såsom förskingring av offentliga medel, utgör ett viktigt verktyg för att bekämpa korruption och att kampen mot korruption, inom ramen för unionens yttre åtgärder, utgör en princip som ingår i begreppet rättsstat (dom av den 15 september 2016, Yanukovych/rådet, T-346/14, EU:T:2016:497, punkt 141).

70 Även om det inte kan uteslutas att vissa gärningar avseende förskingring av offentliga medel kan undergräva rättsstatsprincipen, kan det emellertid inte godtas att varje förskingring av offentliga medel som har begåtts i tredjeland motiverar ett ingripande av unionen i syfte att befästa och stödja rättsstatsprincipen i det landet, inom ramen för unionens befogenheter på området för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. För att kunna styrka att en förskingring av offentliga medel rättfärdigar en åtgärd av unionen inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, som grundas på målet att konsolidera och stödja rättsstatsprincipen, är det åtminstone nödvändigt att de omtvistade gärningarna kan skada det aktuella landets institutionella och rättsliga grundvalar (dom av den 15 september 2016, Yanukovych/rådet, T-346/14, EU:T:2016:497, punkt 99).

71 Det följer av ovanstående att det relevanta kriteriet kan anses vara förenligt med unionens rättsordning endast i den mån som det kan ges en innebörd som är förenlig med kraven i de överordnade rättsregler som kriteriet ska iaktta, och närmare bestämt med målet att befästa och stödja rättsstatsprincipen i Ukraina. Denna tolkning gör det dessutom möjligt att respektera det stora utrymme för skönsmässig bedömning som rådet har när det fastställer allmänna kriterier för uppförande i en förteckning, samtidigt som en i princip fullständig prövning av lagenligheten av unionens rättsakter med hänsyn till de grundläggande rättigheterna säkerställs (se dom av den 15 september 2016, Yanukovych/rådet, T-346/14, EU:T:2016:497, punkt 100 och där angiven rättspraxis).

72 Det relevanta kriteriet ska följaktligen tolkas så, att det inte abstrakt avser varje förskingring av offentliga medel, utan att det snarare avser förskingring av offentliga medel eller tillgångar som, med hänsyn till beloppets storlek eller typen av medel eller tillgångar som har förskingrats eller det sammanhang i vilket detta har skett, åtminstone kan skada Ukrainas institutionella och rättsliga grundvalar, i synnerhet legalitetsprincipen, principen om förbud mot godtyckligt utövande av exekutiva befogenheter, principen om effektiv rättslig prövning och principen om likhet inför lagen, och som ytterst kan undergräva respekten för rättsstatsprincipen i det landet. Tolkat på så sätt är kriteriet förenligt med och står i proportion till EU-fördragets relevanta mål (dom av den 15 september 2016, Yanukovych/rådet, T-346/14, EU:T:2016:497, punkt 101).

73 Mot bakgrund av denna rättspraxis, vilken parterna inte har bestridit, finner tribunalen att det relevanta kriteriet – tolkat i enlighet med ovanstående – inte är rättsstridigt och att det kunde införas med stöd av rättsakter som grundar sig på artikel 29 FEU och artikel 215 FEFU, vilka således utgör korrekta rättsliga grunder.

74 Av ovanstående följer även att rådet inte åsidosatte artikel 40.1 FEU, som anger att genomförandet av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken inte ska påverka tillämpningen av de förfaranden för och respektive omfattning av institutionernas befogenheter som anges i fördragen för utövandet av de unionsbefogenheter som avses i artiklarna 3–6 FEUF.

75 Det ska slutligen erinras om att det framgår av rättspraxis att åklagarmyndigheten är en av de högsta rättsliga myndigheterna i Ukraina, eftersom den fungerar som allmän åklagarmyndighet i Ukraina vid straffrättslig rättsskipning och genomför förundersökningar i brottmål (se, för ett liknande resonemang, dom av den 19 oktober 2017, Yanukovych/rådet, C-598/16 P, ej publicerad, EU:C:2017:786, punkt 53). På liknande sätt har det redan slagits fast att bevis från åklagarmyndigheten, förutsatt att de till sitt innehåll är tillräckligt tydliga, kan motivera att restriktiva åtgärder antas gentemot personer som är föremål för straffrättsliga förfaranden avseende förskingring av offentliga medel (se, för ett liknande resonemang, dom av den 15 september 2016, Yanukovych/rådet, T-346/14, EU:T:2016:497, punkt 139), vilket sökanden även har medgett.

76 Mot bakgrund av ovanstående kan sökanden inte vinna framgång med någon av sina invändningar om att det relevanta kriteriet är rättsstridigt, oproportionerligt och saknar rättslig grund.

77 Det är dock nödvändigt att undersöka huruvida rådet gjorde sig skyldigt till en uppenbart oriktig bedömning när det tillämpade det relevanta kriteriet – tolkat i enlighet med vad som anges i punkt 72 ovan – på sökanden.

Huruvida rådet gjorde sig skyldigt till en uppenbart oriktig bedömning vid tillämpningen av det relevanta kriteriet på sökanden

78 Sökanden har i huvudsak gjort gällande att rådet, vid tidpunkten då det antog de angripna rättsakterna, inte hade ett tillräckligt faktiskt underlag härför.

79 Rådet har, med stöd av kommissionen, bestritt sökandens argument.

80 Innan tribunalen övergår till en mer ingående prövning av sökandens argument, ska några inledande anmärkningar angående domstolsprövning och rådets skyldigheter göras.

Domstolsprövning och rådets skyldigheter

81 Det följer av rättspraxis att det ankommer på unionsdomstolen att, inom ramen för sin domstolsprövning av restriktiva åtgärder, lämna rådet ett stort utrymme för skönsmässig bedömning för att definiera allmänna kriterier som avgränsar den personkrets som kan bli föremål för sådana åtgärder (se, dom av den 22 mars 2018, Stavytskyi/rådet, T-242/16, ej publicerad, EU:T:2018:166, punkt 81 och där angiven rättspraxis).

82 För att den domstolsprövning som säkerställs genom artikel 47 i stadgan ska vara effektiv krävs det emellertid att unionsdomstolen – inom ramen för sin kontroll av lagenligheten av de skäl som ligger till grund för ett beslut att uppföra en viss person eller låta denne kvarstå i en förteckning över personer som omfattas av restriktiva åtgärder – försäkrar sig om att beslutet, som är individuellt i förhållande till den berörda personen, grundas på faktiska omständigheter som utgör ett tillräckligt underlag för ett sådant beslut. Detta förutsätter en undersökning av de faktiska omständigheter som

har åberopats i redogörelsen för skälen som ligger till grund för nämnda beslut, vilket betyder att domstolskontrollen inte är begränsad till en bedömning av huruvida de angivna skälen är sannolika i abstrakt mening, utan avser frågan huruvida det föreligger tillräckligt klart och konkret stöd för dessa skäl, eller åtminstone för ett av dem som i sig anses räcka som grund för beslutet (se dom av den 22 mars 2018, Stavytskyi/rådet, T-242/16, ej publicerad, EU:T:2018:166, punkt 82 och där angiven rättspraxis).

83 Enligt rättspraxis är rådet inte skyldigt att ex officio och på ett systematiskt vis göra egna utredningar eller genomföra kontroller för att erhålla ytterligare uppgifter, när det grundar sig på uppgifter som tillhandahålls av myndigheterna i ett tredjeland för att anta restriktiva åtgärder gentemot personer från detta land som är föremål för rättsliga förfaranden i det landet (dom av den 22 mars 2018, Stavytskyi/rådet, T-242/16, ej publicerad, EU:T:2018:166, punkt 83 och där angiven rättspraxis).

84 I detta avseende ska det, i likhet med vad som har konstaterats i punkt 75 ovan, erinras om att åklagarmyndigheten är en av de högsta rättsliga myndigheterna i Ukraina.

85 I förevarande fall ankom det förvisso på rådet att omsorgsfullt och opartiskt pröva den bevisning som de ukrainska myndigheterna hade tillhandahållit, i synnerhet mot bakgrund av synpunkter och uppgifter som sökanden har framfört till sitt försvar. När rådet antar restriktiva åtgärder är det dessutom skyldigt att iaktta den princip om god förvaltningssed som anges i artikel 41 i stadgan, vilken enligt fast rättspraxis innebär att det ankommer på den behöriga institutionen att omsorgsfullt och opartiskt pröva alla omständigheter som är relevanta i det aktuella fallet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 22 mars 2018, Stavytskyi/rådet, T-242/16, ej publicerad, EU:T:2018:166, punkt 85 och där angiven rättspraxis).

86 Av rättspraxis framgår emellertid även att det vid bedömningen av karaktären, formen och styrkan av den bevisning som rådet får kräva, ska tas hänsyn till beskaffenheten, den specifika räckvidden samt syftet med de restriktiva åtgärderna (se dom av den 22 mars 2018, Stavytskyi/rådet, T-242/16, ej publicerad, EU:T:2018:166, punkt 86 och där angiven rättspraxis).

87 Såsom följer av skälen 1 och 2 i beslut 2014/119 (se punkt 3 ovan), utgör det beslutet en del av ett mer allmänt sammanhang, bestående i unionens politik för att stödja de ukrainska myndigheterna och främja en stabilisering av det politiska läget i Ukraina. Beslutet uppfyller även de mål för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken som framgår av artikel 21.2 b i FEU, som anger att unionen ska genomföra det internationella samarbetet i syfte att konsolidera och stödja demokratin, rättsstaten, de mänskliga rättigheterna och de folkrättsliga principerna (se, dom av den 22 mars 2018, Stavytskyi/rådet, T-242/16, ej publicerad, EU:T:2018:166, punkt 87 och där angiven rättspraxis).

88 Det är med hänsyn härtill som det i de aktuella restriktiva åtgärderna föreskrivs att penningmedel och ekonomiska resurser ska frysas för bland annat personer som har fastställts som ansvariga för förskingring av ukrainska offentliga medel. Underlättandet av återvinningen av dessa medel stärker och stöder nämligen rättsstaten i Ukraina (se punkterna 68–72 ovan).

89 Härav följer att de aktuella restriktiva åtgärderna inte är avsedda att bestraffa rättsstridigt handlande som de berörda personerna har gjort sig skyldiga till och inte heller att genom tvång avskräcka från sådant handlande. Det enda syftet med dessa åtgärder är att underlätta för de ukrainska myndigheterna att fastställa att offentliga medel har förskingrats och bevara möjligheten för dessa myndigheter att återvinna de förskingrade medlen. De utgör således en ren säkerhetsåtgärd (se dom av den 22 mars 2018, Stavytskyi/rådet, T-242/16, ej publicerad, EU:T:2018:166, punkt 89 och där angiven rättspraxis).

90 De aktuella restriktiva åtgärderna, vilka rådet har fastställt med stöd av sina befogenheter enligt artiklarna 21 och 29 FEU, är således inte av straffrättslig karaktär. Åtgärderna kan således inte likställas med ett beslut om frysning av tillgångar som en nationell rättslig myndighet i en

medlemsstat antar inom ramen för ett tillämpligt straffrättsligt förfarande och med iakttagande av de garantier som är förenade med detta förfarande. De krav som gäller för rådet i fråga om de bevis som det lägger till grund för att föra upp en person i förteckningen över dem vars tillgångar ska frysas kan följaktligen inte vara identiska med de krav som gäller för en nationell rättslig myndighet i det ovannämnda fallet (se, dom av den 22 mars 2018, Stavytskyi/rådet, T-242/16, ej publicerad, EU:T:2018:166, punkt 90 och där angiven rättspraxis).

91 I det nu aktuella fallet var det viktigt att rådet kontrollerade dels i vilken mån de uppgifter som åklagarmyndigheten hade tillhandahållit, och som rådet avsåg lägga till grund för sitt beslut, gjorde det möjligt att fastställa att sökanden – såsom anges i skälen för att föra upp honom i den aktuella förteckningen – var föremål för straffrättsliga förfaranden av ukrainska myndigheter för gärningar som kunde utgöra förskingring av offentliga medel, dels att förfarandena i fråga gjorde det möjligt att kvalificera sökandens handlande i enlighet med det relevanta kriteriet. Det är endast för det fall att dessa kontroller inte leder någonvart som det, enligt den rättspraxis som nämnts ovan i punkt 85, ankommer på rådet att göra ytterligare kontroller (se, dom av den 22 mars 2018, Stavytskyi/rådet, T-242/16, ej publicerad, EU:T:2018:166, punkt 91 och där angiven rättspraxis).

92 Inom ramen för det samarbete som regleras av de angripna rättsakterna (se punkt 87 ovan), ankommer det i princip inte på rådet att självt undersöka och bedöma riktigheten och relevansen av de uppgifter som de ukrainska myndigheterna grundar sig på för att genomföra straffrättsliga förfaranden gentemot sökanden avseende gärningar som kan kvalificeras som förskingring av offentliga medel. Såsom har påpekats ovan i punkt 89 försökte nämligen inte rådet självt beivra den förskingring av offentliga medel som utreds av ukrainska myndigheter genom att anta de aktuella rättsakterna, utan endast att bevara dessa myndigheters möjlighet att fastställa att nämnda förskingring ägt rum och samtidigt få tillbaka de medel som förskingrats. Det ankommer således på de ukrainska myndigheterna att, inom ramen för nyssnämnda förfaranden, kontrollera de uppgifter som de grundar sig på, och, i förekommande fall, beakta följderna av denna kontroll för förfarandenas utgång. Såsom följer av punkt 90 ovan, kan rådets skyldigheter med avseende på de angripna rättsakterna inte likställas med de skyldigheter som åvilar en medlemsstats nationella rättsliga myndigheter inom ramen för ett straffrättsligt förfarande angående frysning av tillgångar, vilket har inletts inom ramen för ett internationellt straffrättsligt samarbete (se dom av den 22 mars 2018, Stavytskyi/rådet, T-242/16, ej publicerad, EU:T:2018:166, punkt 92 och där angiven rättspraxis).

93 Denna tolkning bekräftas av punkt 77 i domen av den 5 mars 2015, Ezz m.fl./rådet (C-220/14 P, EU:C:2015:147), vari domstolen, under liknande omständigheter som i förevarande mål, slog fast att det inte ankom på rådet eller tribunalen att kontrollera huruvida utredningarna avseende klagandena var välgrundade, utan endast att kontrollera huruvida beslutet om frysning av tillgångarna var välgrundat med hänsyn till de egyptiska myndigheternas ansökan om ömsesidig rättslig hjälp.

94 Rådet kan visserligen inte i samtliga fall bekräfta de ukrainska rättsliga myndigheternas slutsatser, vilka framgår av de handlingar som dessa myndigheter har lagt fram. Ett sådant agerande skulle strida mot principen om god förvaltningssed och, mer allmänt, mot den skyldighet att respektera de grundläggande rättigheterna vid tillämpningen av unionsrätten som åvilar unionsinstitutionerna enligt artikel 6.1 första stycket FEU jämförd med artikel 51.1 i stadgan (se dom av den 22 mars 2018, Stavytskyi/rådet, T-242/16, ej publicerad, EU:T:2018:166, punkt 94 och där angiven rättspraxis).

95 Det ankommer emellertid på rådet att, utifrån omständigheterna i det aktuella fallet, bedöma huruvida det är nödvändigt att företa ytterligare kontroller, i synnerhet att begära ytterligare bevisning från de ukrainska myndigheterna för det fall att den bevisning som redan lagts fram visar sig vara otillräcklig. Det kan nämligen inte uteslutas att de uppgifter som rådet fått kännedom om, antingen av de ukrainska myndigheterna eller på annat sätt, ger rådet anledning att tvivla på huruvida den bevisning som dessa myndigheter tidigare har ingett är tillräcklig. Inom ramen för den möjlighet som berörda personer ska ges att inkomma med synpunkter på de skäl som rådet avser att använda som grund för att låta dem kvarstå i den aktuella förteckningen, kan dessa personer för övrigt lägga fram sådana

uppgifter, även sådana uppgifter som talar till deras fördel, som gör att rådet måste företa ytterligare kontroller. Även om det inte ankommer på rådet att i de ukrainska rättsliga myndigheternas ställe kontrollera huruvida de straffrättsliga förfaranden som nämns i skrivelserna från åklagarmyndigheten är välgrundade, kan det nämligen inte uteslutas att denna institution, särskilt till följd av sökandens synpunkter, blir tvungen att anmoda de ukrainska myndigheterna att förtydliga de uppgifter som ligger till grund för dessa förfaranden (se dom av den 22 mars 2018, Stavytskyi/rådet, T-242/16, ej publicerad, EU:T:2018:166, punkt 95 och där angiven rättspraxis).

96 Det är mot bakgrund av dessa överväganden som tribunalen ska pröva sökandens argument.

Huruvida de uppgifter som åklagarmyndigheten tillhandahållit är tillräckliga

97 Sökanden har för det första gjort gällande att bevisbördan ligger på rådet när det antar restriktiva åtgärder gentemot en person, och att alla beslut som antas i ett sådant sammanhang måste grundas på faktiska omständigheter som utgör ett tillräckligt underlag och som gör det möjligt att fastställa att personen är föremål för ett straffrättsligt förfarande angående specifika gärningar som utgör förskingring av offentliga medel, vilka skadar Ukrainas institutionella och rättsliga grundvalar. I detta sammanhang har sökanden understrukit att den förskingring av offentliga medel som han anklagas för i åklagarmyndighetens skrivelser, vilka rådet har lagt till grund för sitt beslut – i synnerhet skrivelsen av den 25 juli 2016 – avser fastigheter som, just på grund av att det är fråga om fast egendom, befinner sig i Ukraina och inte kan förflyttas till utlandet. Denna skrivelse är inte tillräckligt detaljerad och förklarar inte närmare hur sökanden skulle ha kunnat komma över det belopp på [*konfidentiellt*] ukrainska hryvnia (UAH) som anges däri. Således kan denna påstådda förskingring beivras endast genom åtgärder från de ukrainska myndigheternas sida, vilket innebär att den frysning av sökandens tillgångar som rådet har beslutat om är irrelevant vad beträffar denna påstådda förskingring.

98 Sökanden har tillagt att rådet inte kan vinna framgång med något argument avseende den omständigheten att det framgår av åklagarmyndighetens skrivelse av den 25 juli 2016 att under förfarandets gång belades fastigheterna [*konfidentiellt*] med kvarstad på utredarens begäran, genom beslut som distriktsdomstolen i [*konfidentiellt*] (nedan kallad distriktsdomstolen) antagit under 2014 och 2015. Den enda upplysning som direkt rör sökanden avser nämligen kvarstad på [*konfidentiellt*], vilket inte kan utgöra ett övertygande stöd för att inleda ett straffrättsligt förfarande för påstådd förskingring av fast egendom till ett värde av [*konfidentiellt*] UAH.

99 Rådet har, med stöd av kommissionen, gjort gällande att sökanden anklagas för förskingring som har orsakat en förlust av offentliga medel eller tillgångar för den ukrainska staten. Den ukrainska staten har nämligen berövats sin äganderätt och nyttjanderätt till de medel eller tillgångar som har förskingrats, inklusive de inkomster som dessa tillgångar skulle kunna ge upphov till, till dess att denna förskingring har avhjälpts, exempelvis genom ett lagakraftvunnet domstolsbeslut. Rådet har även påpekat att genom beslut av den 3 oktober 2014 beslutade distriktsdomstolen att belägga [*konfidentiellt*] med kvarstad.

100 Det är ostridigt mellan parterna att rådet främst lade de uppgifter som framgår av åklagarmyndighetens skrivelse av den 25 juli 2016 och av myndighetens svarsskrivelser, till grund för att anta de angripna rättsakterna.

101 I detta avseende erinrar tribunalen om att det har redogjorts för de uppgifter som framgår av denna skrivelse i punkt 49 ovan.

102 Åklagarmyndigheten uppgav även att de gärningar som beskrivits i nämnda skrivelse motsvarar det brott som anges i artikel 191.5 i den ukrainska strafflagen, avseende förskingring av annans egendom till ett särskilt högt värde genom stämpling med ett flertal personer.

103 Åklagarmyndigheten har även uppgett att under utredningens gång belades fastigheterna [*konfidentiellt*], genom distriktsdomstolens beslut från 2014 och 2015, med kvarstad på utredarens begäran.

104 Under dessa omständigheter kan det konstateras att rådet, när det antog de angripna rättsakterna, förfogade över tillräckligt exakta uppgifter angående den överträdelse som sökanden misstänktes för och som förfarandet avsåg.

105 Vad gäller sökandens argument avseende den omständigheten att förevarande fall avser förskingring av fastigheter som, just på grund av att det är fråga om fast egendom, inte kan överföras från Ukraina, påpekar tribunalen att det relevanta kriteriet inte föreskriver att för att en person ska kunna bli föremål för restriktiva åtgärder ska det föreligga en risk för att de offentliga medel som personen misstänks ha förskingrat har förts ut ur landet. Hänvisningen till förskingring av offentliga medel, under förutsättning att den är välgrundad, är således tillräcklig i sig för att rättfärdiga de restriktiva åtgärderna gentemot sökanden (se dom av den 22 mars 2018, Stavytskyi/rådet, T-242/16, ej publicerad, EU:T:2018:166, punkt 106 och där angiven rättspraxis).

106 I detta sammanhang följer det av rättspraxis att begreppet ”förskingring av offentliga medel” omfattar varje handling som innebär olaglig användning av medel som tillhör de offentliga myndigheterna, eller som kontrolleras av dessa, för ändamål som strider mot de ändamål som dessa medel var avsedda för, däribland användning för privata ändamål. För att omfattas av detta begrepp ska denna användning således ha skadat dessa myndigheters finansiella intressen och den skada som lidits ska kunna beräknas i ekonomiska termer (se dom av den 22 mars 2018, Stavytskyi/rådet, T-242/16, ej publicerad, EU:T:2018:166, punkt 107 och där angiven rättspraxis).

107 En sådan extensiv tolkning av det aktuella begreppet är nödvändig för att säkerställa den ändamålsenliga verkan av beslut 2014/119, för att dess mål bestående i att stärka rättsstatsprincipen i Ukraina ska kunna uppfyllas. Med hänsyn till att den omtvistade åtgärden är en ren säkerhetsåtgärd, är varken den allmänna unionsrättsliga principen om laglighet i fråga om brott och straff, vilken säkerställs i artikel 49.1 första meningen i stadgan, eller oskuldspresumtionen, vilken säkerställs i artikel 48.1 i stadgan, tillämpliga i förevarande fall och kan således inte utgöra hinder mot en sådan extensiv tolkning (se dom av den 22 mars 2018, Stavytskyi/rådet, T-242/16, ej publicerad, EU:T:2018:166, punkt 109 och där angiven rättspraxis).

108 Rådet har med rätta påpekat att i förevarande fall orsakar den förskingring av offentliga medel eller tillgångar som beskrivits i skrivelsen av den 25 juli 2016 en förlust för den ukrainska staten, då den fortgår och inte har avhjälpts genom exempelvis ett lagakraftvunnet domstolsavgörande. Den ukrainska staten har således berövats sin äganderätt och nyttjanderätt till de medel eller tillgångar som har förskingrats, inklusive de inkomster som dessa tillgångar skulle kunna ge upphov till (se, för ett liknande resonemang, dom av den 22 mars 2018, Stavytskyi/rådet, T-242/16, ej publicerad, EU:T:2018:166, punkt 110 och där angiven rättspraxis).

109 Den omständigheten att sökandens tillgångar i unionen tillfälligt har frysts genom de restriktiva åtgärder som föreskrivs i de angripna rättsakterna underlättar de ukrainska myndigheternas uppgift att – för det fall att sökanden döms – återvinna de offentliga medel och tillgångar som förskingrats, och kompletterar de åtgärder som vidtagits på nationell nivå, däribland den kvarstad på fastigheter som distriktsdomstolen beslutat om (se punkt 103 ovan) (se dom av den 22 mars 2018, Stavytskyi/rådet, T-242/16, ej publicerad, EU:T:2018:166, punkt 111 och där angiven rättspraxis).

110 För det fall att de ukrainska domstolarna slår fast att de anklagelser som riktas mot sökanden är välgrundade och förordnar om att de förskingrade medlen ska återvinnas, kan denna återvinning nämligen ske bland annat genom att använda de medel som sökanden kan ha placerat i unionen. Huruvida dessa medel ursprungligen härrör från den transaktion som omfattas av den utredning som sökanden är föremål för är irrelevant i detta avseende, eftersom det enda som är av betydelse är att

den ukrainska staten lättare kan återvinna de medel som den aldrig borde ha fråntagits (se dom av den 22 mars 2018, Stavytskyi/rådet, T-242/16, ej publicerad, EU:T:2018:166, punkt 112 och där angiven rättspraxis).

111 Mot bakgrund av det ovan anförda följer att sökanden inte kan vinna framgång med sina argument.

112 För det andra har sökanden erinrat om att han inför rådet hade gjort gällande att de gärningar som lades honom till last enligt åklagarmyndighetens skrivelse av den 25 juli 2016 hänför sig till åren 2006 och 2007, och hade prövats redan 2008 av de ukrainska domstolarna – vilka inte hade kunnat fastställa att något olagligt hade skett. Enligt sökanden är det visserligen riktigt att rådet besvarade dessa argument genom att ställa frågor härom till åklagarmyndigheten, men myndighetens svar var dock inte tillfredsställande, bland annat i fråga om huruvida principen *ne bis in idem* hade iakttagits, med följden att rådet inte kunde dra slutsatsen att det hade ett tillräckligt faktiskt underlag för att låta sökanden kvarstå i förteckningen. Sökanden har dessutom hävdat att rådet inte kunde klandra honom för att inte ha inkommit med någon dokumentation till stöd för sina argument, eftersom det ankommer på rådet att försäkra sig om att det har ett tillräckligt faktiskt underlag för sitt beslut.

113 Rådet har, med stöd av kommissionen, anfört att när sökanden gjorde gällande att de gärningar som lades honom till last redan hade prövats av de ukrainska domstolarna, ingav han inte de ifrågavarande domstolsavgörandena. Härvidlag anser sig rådet ha varit förutseende eftersom det begärde att åklagarmyndigheten skulle inkomma med kompletterande uppgifter, varvid åklagarmyndigheten besvarade rådets frågor genom att tillhandahålla nödvändiga förtydliganden, och bland annat uppgav att de ifrågavarande gärningarna inte hade prövats inom ramen för ett straffrättsligt förfarande. Principen *ne is in idem* var således inte tillämplig. Under dessa omständigheter hade rådet ett tillräckligt faktiskt underlag för att bibehålla de restriktiva åtgärderna gentemot sökanden.

114 Tribunalen erinrar om att till följd av argument som sökanden framfört inom ramen för målet som resulterade i domen av den 22 mars 2018, Stavytskyi/rådet (T-242/16, ej publicerad, EU:T:2018:166), ställde rådet vissa frågor till åklagarmyndigheten, bland annat för att kontrollera huruvida de gärningar som lades sökanden till last inom ramen för det straffrättsliga förfarande som avses i åklagarmyndighetens skrivelse av den 30 november 2015, vilket är samma förfarande som det som avses i skrivelsen av den 25 juli 2016, hade ägt rum under åren 2006–2007 och redan varit föremål för de ukrainska domstolarnas prövning, vilket sökanden påstod vara fallet.

115 Åklagarmyndighetens svar på rådets frågor finns i rådets arbetsdokument av den 16 november 2016. Av detta dokument framgår för det första att den fastighetsaffär med kopplingar till förskingring av offentliga medel som sökanden anklagas för ägde rum under åren 2006 och 2007, och resulterade i ett avtal om utbyte [*konfidentiellt*].

[*konfidentiellt*].

[*konfidentiellt*].

[*konfidentiellt*].

116 Sedan rådet översänt åklagarmyndighetens svar till sökanden, genmälde han, genom skrivelse av den 13 januari 2017, bland annat att ukrainska domstolar – däribland distriktsdomstolen – hade fastställt genom ett flertal avgöranden från 2008 och 2009 [*konfidentiellt*] att avtalet om utbyte [*konfidentiellt*] var lagenligt och att inget brottsligt agerande hade förekommit. Sökanden påpekade dessutom att under 2009 hade åklagarmyndigheten kontrollerat lagenligheten av de transaktioner som genomförts, bland annat av honom själv, vid avtalets ingående och kommit till slutsatsen att ingen rättsstridighet förekommit.

117 Det är ostridigt mellan parterna att när rådet behandlade sökandens skrivelse av den 13 januari 2017 begärde det inga ytterligare uppgifter från åklagarmyndigheten. Härvidlag har rådet gjort gällande att det med fog kunde grunda sitt beslut på enbart påstått dokumenterade uppgifter som åklagarmyndigheten redan hade tillhandahållit, eftersom sökanden inte hade bifogat de domstolsavgöranden som han hänvisat till i sin skrivelse.

118 Sökanden å sin sida anser emellertid att åklagarmyndighetens svar var alltför allmänt hållna och inte särskilt upplysande. Sökanden anser nämligen att även om åklagarmyndigheten hade bekräftat att de gärningar från 2006 och 2007 som lagts honom till last sedermera befunnits vara lagenliga, har åklagarmyndigheten likväl hävdat att inom ramen för den utredning som för närvarande pågår har bevis på skuld framkommit, men utan att precisera vilka gärningar som omfattas av denna utredning. Åklagarmyndigheten har inte heller uppgett några skäl till varför den nya utredningen är förenlig med principen *ne bis in idem*.

119 I detta avseende påpekar tribunalen att mot bakgrund av de omständigheter som sökanden hade anfört skulle rådet ånyo ha vänt sig till åklagarmyndigheten, i enlighet med de principer som framgår av punkterna 94 och 95 ovan.

120 Till skillnad från vad rådet har gjort gällande var det nämligen inte möjligt för rådet att, på grundval av de uppgifter som det förfogade över, dra slutsatsen att det straffrättsliga förfarande som motiverade beslutet att upprätthålla de restriktiva åtgärderna gentemot sökanden inte åsidosatte principen *ne bis in idem*.

121 I detta sammanhang ska det för det fösta påpekas att i skrivelsen av den 13 januari 2017 hänvisade sökanden inte enbart till avgöranden från handelsdomstolar och förvaltningsdomstolar, utan även till ett avgörande från distriktsdomstolen, det vill säga samma domstol som den som omnämns i åklagarmyndighetens skrivelse av den 25 juli 2016.

122 [*konfidentiellt*].

123 För det tredje ska det erinras om att principen *ne bis in idem* utgör en allmän princip i unionsrätten som är tillämplig oberoende av texten (dom av den 18 oktober 2001, X/ECB, T-333/99, EU:T:2001:251, punkt 149).

124 Med avseende på medlemsstaternas domstolar erkänns denna princip i artikel 50 i stadgan.

125 Tribunalen hänvisar även till artikel 4 i protokoll nr 7 till konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, undertecknad i Rom den 4 november 1950, med rubriken ”Rätt att inte bli lagförd eller straffad två gånger”, vari det föreskrivs följande:

”1. Ingen får lagföras eller straffas på nytt i en brottmålsrättegång i samma stat för ett brott för vilket han redan blivit slutligt frikänd eller dömd i enlighet med lagen och rättegångsordningen i denna stat.

2. Bestämmelserna i föregående punkt skall inte utgöra hinder mot att målet tas upp på nytt i enlighet med lagen och rättegångsordningen i den berörda staten, om det föreligger bevis om nya eller nyuppdagade omständigheter eller om ett grovt fel har begåtts i det tidigare rättegångsförfarandet, vilket kan ha påverkat utgången i målet.”

126 Härvidlag påpekar tribunalen att detta protokoll är tillämpligt på Ukraina.

127 Enligt rättspraxis är det möjligt att ett beslut från en myndighet, som deltar i den straffrättsliga förvaltningen inom den berörda nationella rättsordningen, om att lägga ned ett straffrättsligt förfarande mot en brottsmisstänkt person, under vissa förhållanden, medför att det straffrättsliga förfarandet definitivt har avslutats. I ett sådant fall ska den berörda personen anses omfattas av

tillämpningsområdet för principen *ne bis in idem*, oaktat den omständigheten att någon domstol inte medverkar i ett sådant förfarande och att det beslut som fattas i anslutning till förfarandet inte har form av en dom (se, för ett liknande resonemang, dom av den 11 februari 2003, Gözütok och Brügge, C-187/01 och C-385/01, EU:C:2003:87, punkterna 27–31). Principen *ne bis in idem* är däremot inte tillämplig på ett beslut varigenom en nationell myndighet i en medlemsstat, efter en prövning i sak i det ärende som är anhängigt vid den och innan en person som är misstänkt för ett brott har åtalats, avbryter det straffrättsliga förfarandet, när detta beslut enligt den nationella rätten i denna stat inte leder till att åtal inte längre kan väckas och således inte utgör hinder mot att ett nytt straffrättsligt förfarande avseende samma gärning inleds i denna stat (se, för ett liknande resonemang, dom av den 22 december 2008, Turanský, C-491/07, EU:C:2008:768, punkt 45).

128 Mot bakgrund av det ovan anförda kan det konstateras att de uppgifter som rådet förfogade över när det antog de angripna rättsakterna, på grundval av åklagarmyndighetens svar, inte kunde styrka huruvida det straffrättsliga förfarande som sökanden var föremål för och som låg till grund för beslutet att bibehålla de restriktiva åtgärderna gentemot honom, stred mot principen *ne bis in idem*, eftersom rådet inte hade kännedom om innehållet i den dom från distriktsdomstolen och de beslut av åklagarmyndigheten som sökanden hänvisade till i sin skrivelse av den 13 januari 2017.

129 Även om det inte ankommer på rådet att kontrollera huruvida de straffrättsliga förfaranden som pågår i Ukraina är välgrundade (se punkterna 91–93 ovan), och inte heller att bedöma huruvida dessa förfaranden är förenliga med de processuella regler som är tillämpliga enligt ukrainsk rätt (dom av den 22 mars 2018, Stavytskyi/rådet, T-242/16, ej publicerad, EU:T:2018:166, punkt 134), är det likväl skyldigt att försäkra sig om att det straffrättsliga förfarande som det lägger till grund för sitt beslut att bibehålla restriktiva åtgärder gentemot en person inte strider mot principen *ne bis in idem*, under förutsättning att den berörda personen lägger fram bevis för rådet som kan ge upphov till tvivel i detta avseende.

130 Det är visserligen riktigt att sökanden, i sin skrivelse av den 13 januari 2017, inte uttryckligen hänvisade till principen *ne bis in idem*, eller lade fram några avgöranden från ukrainska myndigheter som kunde visa att det förfarande som han för närvarande är föremål för strider mot denna princip, förhåller det sig likväl så att de uppgifter som han inkommit med var tillräckliga för att medföra en skyldighet för rådet att begära kompletterande uppgifter från åklagarmyndigheten, med hänsyn till innehållet i de svar som åklagarmyndigheten redan tillhandahållit och som bland annat gav vid handen att de instanser som var ansvariga för utredningen hade beslutat att inte väcka åtal (se punkt 116 ovan).

131 I detta avseende ska det framhållas att frågan inte är huruvida rådet, mot bakgrund av de uppgifter som kommit till dess kännedom, var skyldigt att avföra sökanden från förteckningen av det skälet att det straffrättsliga förfarande han var föremål för stred mot principen *ne bis in idem*, utan endast huruvida rådet var skyldigt att ta dessa uppgifter i beaktande och genomföra ytterligare kontroller eller begära klargöranden från de ukrainska myndigheterna. Det är således tillräckligt att dessa uppgifter ger upphov till berättigade tvivel beträffande ärendets gång och huruvida de uppgifter som åklagarmyndigheten har lämnat är tillräckliga (se, för ett liknande resonemang, dom av den 21 februari 2018, Klyuyev/rådet, T-731/15, EU:T:2018:90, punkt 242).

132 Dessutom ska det noteras att vid tidpunkten då rådet antog de angripna rättsakterna omfattades sökanden av de restriktiva åtgärderna i fråga sedan flera år tillbaka, alltjämt på grund av det straffrättsliga förfarande som åklagarmyndigheten handlägger. I ett sådant sammanhang ska åklagarmyndigheten, i princip, kunna förse rådet med alla ytterligare uppgifter som det kan behöva, och rådet ska å sin sida anse sig skyldigt att fördjupa sin undersökning av huruvida en grundläggande princip, såsom principen *ne bis in idem*, eventuellt har åsidosatts till förfång för sökanden av de ukrainska myndigheterna.

133 Mot bakgrund av det ovan anförda kan det konstateras att rådet gjorde sig skyldigt till en uppenbart oriktig bedömning genom att anta de angripna rättsakterna utan att begära kompletterande upplysningar från de ukrainska myndigheterna, vilket utgör tillräckligt stöd för att ogiltigförklara dessa rättsakter i den del de avser sökanden, utan att det är nödvändigt att pröva hans övriga argument.

134 Vad gäller rådets andrahandsyrkande (se punkt 36 andra strecksatsen ovan), om att låta rättsverkningarna av beslut 2017/381 bestå till dess att fristen för att ge in ett överklagande har löpt ut och, för det fall att ett överklagande inges, till dess att ett beslut har antagits härom, är det tillräckligt att påpeka att beslut 2017/381 endast medförde rättsverkningar till den 6 mars 2018. En ogiltigförklaring av beslutet genom förevarande dom får därför inte några konsekvenser för tiden efter detta datum, varför det inte är nödvändigt att yttra sig i frågan om att låta rättsverkningarna av nämnda beslut bestå (se, dom av den 6 juni 2018, Arbuzov/rådet, T-258/17, EU:T:2018:331, punkt 107 och där angiven rättspraxis).

Rättegångskostnader

135 Enligt artikel 134.1 i rättegångsreglerna ska tappande rättegångsdeltagare förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Sökanden har yrkat att rådet ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom rådet har tappat målet, ska sökandens yrkande bifallas.

136 Enligt artikel 138.1 i rättegångsreglerna ska de intervenerande institutionerna bära sina rättegångskostnader. Härav följer att kommissionen ska bära sina rättegångskostnader.

Mot denna bakgrund beslutar

TRIBUNALEN (sjätte avdelningen)

följande:

1) Rådets beslut (Gusp) 2017/381 av den 3 mars 2017 om ändring av beslut 2014/119/Gusp om restriktiva åtgärder mot vissa personer, enheter och organ med hänsyn till situationen i Ukraina och rådets genomförandeförordning (EU) 2017/374 av den 3 mars 2017 om genomförande av förordning (EU) nr 208/2014 om restriktiva åtgärder mot vissa personer, enheter och organ med hänsyn till situationen i Ukraina ogiltigförklaras i den del Edward Stavytskyi kvarstår i förteckningen över de personer, enheter och organ som omfattas av dessa restriktiva åtgärder.

2) Europeiska unionens råd ska bära sina rättegångskostnader och ersätta Edward Stavytskyis rättegångskostnader.

3) Europeiska kommissionen ska bära sina rättegångskostnader.

Berardis Spielmann Csehi

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 30 januari 2019.

Underskrifter