HOTĂRÂREA TRIBUNALULUI (Camera a șasea)

30 ianuarie 2019*

„Politica externă și de securitate comună – Măsuri restrictive adoptate având în vedere situația din Ucraina – Înghețarea fondurilor – Lista persoanelor, a entităților și a organismelor cărora li se aplică înghețarea fondurilor și a resurselor economice – Menținerea numelui reclamantului pe listă – Obligația de motivare – Excepție de nelegalitate – Principiul proporționalității – Temei juridic – Eroare vădită de apreciere – Principiul *ne bis in idem*”

În cauza T-290/17,

**Edward Stavytskyi**, cu domiciliul în Bruxelles (Belgia), reprezentat de J. Grayston, solicitor, de P. Gjørtler, de G. Pandey și de D. Rovetta, avocați,

reclamant,

împotriva

**Consiliului Uniunii Europene**, reprezentat de V. Piessevaux și de J.-P. Hix, în calitate de agenți,

pârât,

susținut de

**Comisia Europeană**, reprezentată de E. Paasivirta și de L. Baumgart, în calitate de agenți,

intervenientă,

având ca obiect o cerere întemeiată pe articolul 263 TFUE prin care se solicită anularea Deciziei (PESC) 2017/381 a Consiliului din 3 martie 2017 de modificare a Deciziei 2014/119/PESC privind măsuri restrictive împotriva anumitor persoane, entități și organisme având în vedere situația din Ucraina (JO 2017, L 58, p. 34) și a Regulamentului de punere în aplicare (UE) 2017/374 al Consiliului din 3 martie 2017 privind punerea în aplicare a Regulamentului (UE) nr. 208/2014 privind măsuri restrictive împotriva anumitor persoane, entități și organisme având în vedere situația din Ucraina (JO 2017, L 58, p. 1), în măsura în care numele reclamantului a fost inclus pe lista persoanelor, entităților și organismelor cărora li se aplică aceste măsuri restrictive,

TRIBUNALUL (Camera a șasea),

compus din domnii G. Berardis (raportor), președinte, și D. Spielmann și Z. Csehi, judecători,

grefier: domnul P. Cullen, administrator,

având în vedere faza scrisă a procedurii și în urma ședinței din 12 septembrie 2018,

* Limba de procedură: engleza.

pronunță prezenta

## Hotărâre

### Situația de fapt

1 Reclamantul, domnul Edward Stavytskyi, este un fost ministru al energiei și industriei cărbunelui din Ucraina.

2 La 5 martie 2014, Consiliul Uniunii Europene a adoptat, în temeiul articolului 29 TUE, Decizia 2014/119/PESC privind măsuri restrictive împotriva anumitor persoane, entități și organisme având în vedere situația din Ucraina (JO 2014, L 66, p. 26).

3 Considerentele (1) și (2) ale Deciziei 2014/119 au următorul cuprins:

„(1) La 20 februarie 2014, Consiliul a condamnat în termenii cei mai fermi orice recurgere la violență în Ucraina. Consiliul a cerut încetarea imediată a violenței și respectarea deplină a drepturilor omului și a libertăților fundamentale. Consiliul a făcut apel la guvernul ucrainean să dea dovadă de reținere maximă și la liderii opoziției să se distanțeze de cei care recurg la acțiuni radicale, inclusiv la violență.

(2) La 3 martie 2014, Consiliul a convenit să concentreze măsurile restrictive asupra înghețării și recuperării activelor persoanelor identificate ca fiind responsabile pentru deturnarea de fonduri ale statului ucrainean și persoanele responsabile pentru încălcări ale drepturilor omului, în vederea consolidării și sprijinirii statului de drept și respectării drepturilor omului în Ucraina.”

4 Articolul 1 alineatele (1) și (2) din Decizia 2014/119 are următorul cuprins:

„(1) Se îngheață toate fondurile și resursele economice care aparțin, se află în proprietatea ori posesia sau sunt controlate de către persoane care au fost identificate ca fiind responsabile pentru deturnarea de fonduri ale statului ucrainean și de către persoane responsabile pentru încălcarea drepturilor omului în Ucraina, precum și de către persoane fizice sau juridice, entități sau organisme asociate acestora, astfel cum sunt enumerate în anexă.

(2) Niciun fond sau resursă economică nu se pune, în mod direct sau indirect, la dispoziția sau în beneficiul persoanelor fizice sau juridice, entităților sau organismelor enumerate în anexă.”

5 Modalitățile măsurilor restrictive în discuție sunt definite în cuprinsul alineatelor următoare ale aceluiași articol.

6 La 5 martie 2014, Consiliul a adoptat de asemenea, în temeiul articolului 215 alineatul (2) TFUE, Regulamentul (UE) nr. 208/2014 privind măsuri restrictive împotriva anumitor persoane, entități și organisme având în vedere situația din Ucraina (JO 2014, L 66, p. 1).

7 Conform Deciziei 2014/119, Regulamentul nr. 208/2014 impune adoptarea măsurilor restrictive în cauză și definește modalitățile respectivelor măsuri restrictive în termeni identici în esență cu cei ai deciziei menționate.

8 Numele persoanelor vizate de Decizia 2014/119 și de Regulamentul nr. 208/2014 apar pe lista care figurează în anexa la respectiva decizie și în anexa I la regulamentul menționat (denumită în continuare „lista în cauză”), însoțite printre altele de motivarea includerii lor. Numele reclamantului nu apărea pe lista în cauză.

9 Decizia 2014/119 și Regulamentul nr. 208/2014 au fost modificate prin Decizia de punere în aplicare 2014/216/PESC a Consiliului din 14 aprilie 2014 privind punerea în aplicare a Deciziei 2014/119 (JO 2014, L 111, p. 91) și prin Regulamentul de punere în aplicare (UE) nr. 381/2014 al Consiliului din 14 aprilie 2014 privind punerea în aplicare a Regulamentului nr. 208/2014 (JO 2014, L 111, p. 33) (denumite în continuare „actele din luna aprilie a anului 2014”).

10 Prin actele din luna aprilie a anului 2014, numele reclamantului a fost adăugat pe listă, cu informațiile de identificare „fost ministru al energiei și industriei cărbunelui” și motivarea care urmează:

„Persoană anchetată în Ucraina pentru implicarea în infracțiuni legate de delapidarea de fonduri ale statului ucrainean și transferul lor ilegal în afara Ucrainei.”

11 Prin cererea introductivă depusă la grefa Tribunalului la 25 iunie 2014, reclamantul a introdus o acțiune prin care solicita anularea actelor din luna aprilie a anului 2014, în măsura în care acestea îl priveau. Această acțiune a fost înregistrată cu numărul de referință T-486/14.

12 Decizia 2014/119 a fost de asemenea modificată prin Decizia (PESC) 2015/143 a Consiliului din 29 ianuarie 2015 (JO 2015, L 24, p. 16), intrată în vigoare la 31 ianuarie 2015. În ceea ce privește criteriile de desemnare a persoanelor vizate de măsurile restrictive în discuție, reiese din articolul 1 din Decizia 2015/143 că articolul 1 alineatul (1) din Decizia 2014/119 este înlocuit cu textul următor:

„(1) Se îngheață toate fondurile și resursele economice care aparțin, se află în proprietatea ori posesia sau sunt controlate de persoane care au fost identificate ca fiind responsabile de deturnare de fonduri ale statului ucrainean și de persoane responsabile de încălcarea drepturilor omului în Ucraina, precum și de persoane fizice sau juridice, entități sau organisme asociate acestora, astfel cum sunt enumerate în anexă.

În sensul prezentei decizii, persoanele identificate ca fiind responsabile de deturnare de fonduri ale statului ucrainean includ persoane care fac obiectul anchetelor efectuate de autoritățile ucrainene:

(a) pentru deturnare de fonduri sau active publice ucrainene sau pentru complicitate la aceasta sau

(b) pentru abuz în serviciu în calitate de funcționar public sau demnitar în scopul obținerii unui avantaj nejustificat pentru sine sau pentru o parte terță, cauzând prin aceasta un prejudiciu fondurilor sau activelor publice ucrainene, sau pentru complicitate la o astfel de faptă.”

13 Regulamentul (UE) 2015/138 al Consiliului din 29 ianuarie 2015 de modificare a Regulamentului nr. 208/2014 (JO 2015, L 24, p. 1) a adus modificări acestuia din urmă în conformitate cu Decizia 2015/143.

14 Decizia 2014/119 și Regulamentul nr. 208/2014 au fost revizuite ulterior prin Decizia (PESC) 2015/364 a Consiliului din 5 martie 2015 de modificare a Deciziei 2014/119 (JO 2015, L 62, p. 25) și prin Regulamentul de punere în aplicare (UE) 2015/357 al Consiliului din 5 martie 2015 privind punerea în aplicare a Regulamentului nr. 208/2014 (JO 2015, L 62, p. 1). În Decizia 2015/364, articolul 5 din Decizia 2014/119 a fost înlocuit cu un nou text, prelungind măsurile restrictive în cauză până la 6 martie 2016. În Regulamentul de punere în aplicare 2015/357, anexa I la Regulamentul nr. 208/2014 a fost înlocuită cu un nou text, prin care au fost modificate mențiunile referitoare la 18 persoane.

15 Prin Decizia 2015/364 și prin Regulamentul de punere în aplicare 2015/357, numele reclamantului a fost menținut pe lista în cauză, cu informațiile de identificare „fost ministru al energiei și al industriei cărbunelui” și cu motivarea care urmează:

„Persoană care face obiectul unor proceduri penale declanșate de către autoritățile ucrainene pentru deturnarea de fonduri sau active publice.”

16 Reclamantul nu a formulat o acțiune împotriva Deciziei 2015/364 și a Regulamentului de punere în aplicare 2015/357.

17 Prin Hotărârea din 28 ianuarie 2016, Stavytskyi/Consiliul (T-486/14, nepublicată, EU:T:2016:45), Tribunalul a anulat actele din luna aprilie a anului 2014, constatând în esență că numele reclamantului a fost inclus pe listele în cauză fără ca Consiliul să dispună de probe suficiente.

18 La 4 martie 2016, Consiliul a adoptat Decizia (PESC) 2016/318 de modificare a Deciziei 2014/119 (JO 2016, L 60, p. 76) și Regulamentul de punere în aplicare (UE) 2016/311 privind punerea în aplicare a Regulamentului nr. 208/2014 (JO 2016, L 60, p. 1), prin care Consiliul a prelungit până la 6 martie 2017 aplicarea măsurilor restrictive în cauză, fără a modifica motivarea referitoare la reclamant, astfel cum a fost preluată la punctul 15 de mai sus.

19 Prin cererea introductivă depusă la grefa Tribunalului la 17 mai 2016, reclamantul a introdus o acțiune în anularea Deciziei 2016/318 și a Regulamentului de punere în aplicare 2016/311, în măsura în care acestea îl priveau. Respectiva acțiune a fost înregistrată cu numărul de referință T-242/16.

20 Prin scrisoarea din 21 octombrie 2016, reclamantul a susținut în fața Consiliului că acesta din urmă a fost indus în eroare prin informații pretins false furnizate de Biroul Procurorului General al Ucrainei (denumit în continuare „BPG”) și a solicitat accesul la anumite documente.

21 Ca răspuns la această scrisoare, prin scrisoarea din 12 decembrie 2016, în primul rând, Consiliul l-a informat pe reclamant despre intenția sa de a menține măsurile restrictive în privința acestuia. În al doilea rând, Consiliul a observat că BPG, prin scrisorile din 25 iulie și din 16 noiembrie 2016, confirmase că reclamantul făcea obiectul unei proceduri penale pentru fapte de deturnare de fonduri publice. În al treilea rând, Consiliul a anexat la scrisoarea sa aceste documente, precum și un alt document din 18 noiembrie 2016, care conținea întrebări pe care le adresase BPG și răspunsurile acestuia din urmă (denumite în continuare „răspunsurile BPG”). În al patrulea rând, Consiliul a invitat reclamantul să își prezinte eventualele observații până la 13 ianuarie 2017.

22 Prin scrisoarea din 13 ianuarie 2017, reclamantul a susținut în fața Consiliului printre altele că BPG efectuase manipulări ale procedurii penale în cauză, cu unicul scop de a o păstra pendinte, și că faptele vizate de această procedură au fost deja examinate de alte autorități ucrainene, inclusiv judiciare, care nu au găsit nimic nelegal. Reclamantul a semnalat de asemenea că solicitase comisiei pentru monitorizarea dosarelor Organizației Internaționale de Poliție Criminală (Interpol) să îi retragă numele de pe lista privind persoanele căutate la nivel internațional.

23 Prin scrisoarea din 6 februarie 2017, Consiliul a transmis reclamantului anumite documente pe care i le furnizaseră autoritățile ucrainene, și anume o scrisoare a BPG din 27 ianuarie 2017 și mai multe hotărâri ale instanțelor ucrainene, și l-a invitat să se pronunțe în această privință până la 13 februarie 2017.

24 Prin scrisoarea din 13 februarie 2017, reclamantul a răspuns la această invitație.

25 La 3 martie 2017, Consiliul a adoptat Decizia (PESC) 2017/381 de modificare a Deciziei 2014/119 (JO 2017, L 58, p. 34) și Regulamentul de punere în aplicare (UE) 2017/374 privind punerea în aplicare a Regulamentului nr. 208/2014 (JO 2017, L 58, p. 1) (denumite în continuare „actele atacate”), prin care acesta a prelungit până la 6 martie 2018 aplicarea măsurilor restrictive în cauză, fără a modifica motivarea referitoare la reclamant, astfel cum este preluată la punctul 15 de mai sus.

26 Prin scrisoarea din 6 martie 2017, Consiliul a notificat reclamantului actele atacate și a răspuns, în mod concomitent, la scrisorile sale din 13 ianuarie și din 13 februarie 2017.

27 Prin Hotărârea din 22 martie 2018, Stavytskyi/Consiliul (T-242/16, nepublicată, EU:T:2018:166), Tribunalul a respins acțiunea reclamantului menționată la punctul 19 de mai sus.

**Procedura și concluziile părților**

28 Prin cererea introductivă depusă la grefa Tribunalului la 16 mai 2017, reclamantul a introdus prezenta acțiune.

29 La 28 iulie 2017, Consiliul a depus memoriul în apărare, urmat, la 3 august 2017, de o cerere motivată, în conformitate cu articolul 66 din Regulamentul de procedură al Tribunalului, prin care a solicitat ca conținutul anumitor documente anexate la cererea introductivă și la memoriul menționat să nu fie citat în documentele aferente acestei cauze la care publicul are acces.

30 La 5 septembrie 2017, Comisia Europeană a formulat o cerere de intervenție în prezenta cauză în susținerea concluziilor Consiliului. Prin Decizia din 21 septembrie 2017, președintele Camerei a șasea a Tribunalului a admis această cerere, în temeiul articolului 144 alineatul (4) din Regulamentul de procedură, părțile principale neridicând probleme de confidențialitate.

31 Faza scrisă a procedurii a fost închisă la 19 decembrie 2017, după depunerea replicii, a duplicii, a memoriului în intervenție și a observațiilor părților principale cu privire la acesta din urmă.

32 Prin memoriul depus la grefă la 17 ianuarie 2018, reclamantul a solicitat organizarea unei ședințe, în temeiul articolului 106 alineatele (1) și (2) din Regulamentul de procedură.

33 Pe baza raportului judecătorului raportor, Tribunalul (Camera a șasea) a decis deschiderea fazei orale a procedurii.

34 Pledoariile părților principale și răspunsurile acestora la întrebările adresate de Tribunal au fost ascultate în ședința din 12 septembrie 2018, la care Comisia nu a participat, astfel cum a informat Tribunalul prin scrisoarea din 16 august 2018.

35 Reclamantul solicită Tribunalului:

– anularea actelor atacate, în măsura în care prin acestea numele său a fost menținut pe lista în cauză;

– obligarea Consiliului la plata cheltuielilor de judecată.

36 Consiliul solicită Tribunalului:

– respingerea acțiunii;

– în subsidiar, în cazul anulării actelor atacate, menținerea efectelor Deciziei 2017/381 până la anularea Regulamentului de punere în aplicare 2017/374, în conformitate cu articolul 60 din Statutul Curții de Justiție a Uniunii Europene;

– obligarea reclamantului la plata cheltuielilor de judecată.

37 Comisia solicită Tribunalului respingerea acțiunii.

## În drept

38 În susținerea acțiunii formulate, reclamantul invocă patru motive care se întemeiază, primul, pe nelegalitatea criteriului de desemnare prevăzut la articolul 1 alineatul (1) din Decizia 2014/119, astfel cum a fost modificată prin Decizia 2015/143, și la articolul 3 alineatul (1a) din Regulamentul nr. 208/2014, astfel cum a fost modificat prin Regulamentul 2015/138 (denumit în continuare „criteriul pertinent"), al doilea, pe o eroare vădită de apreciere, în măsura în care faptul că este vizat de o procedură penală în fața autorităților ucrainene nu ar constitui o bază factuală suficientă, al treilea, pe încălcarea obligației de motivare și, al patrulea, pe o eroare privind temeiul juridic, în măsura în care măsurile restrictive care îl priveau nu ar intra sub incidența politicii externe și de securitate comună (PESC), ci a cooperării internaționale în materie penală.

39 Având în vedere legăturile dintre anumite argumente care figurează în motive diferite, trebuie să se considere că reclamantul invocă în esență, în primul rând, încălcarea obligației de motivare, în al doilea rând, nelegalitatea, caracterul disproporționat, precum și lipsa de temei juridic a criteriului pertinent și, în al treilea rând, erori vădite de apreciere săvârșite cu ocazia aplicării acestui criteriu în cazul său.

### *Cu privire la încălcarea obligației de motivare*

40 În primul rând, reclamantul susține că motivarea pe baza căreia numele său a fost menținut pe listă prin actele atacate, care coincide cu cea care figurează la punctul 15 de mai sus, este generală și stereotipă, întrucât se limitează la a prelua termenii utilizați în definiția criteriului pertinent.

41 În al doilea rând, reclamantul susține că Consiliul nu poate completa motivarea menționată cu informațiile cuprinse în scrisorile pe care le-a transmis reclamantului în cursul procedurii care a condus la adoptarea actelor atacate (a se vedea punctele 21, 23 și 26 de mai sus), întrucât un act juridic ar trebui să conțină o motivare suficientă. În orice caz, informațiile suplimentare care rezultă din scrisorile în cauză nu ar constitui o motivare suficientă.

42 Consiliul, susținut de Comisie, contestă argumentele reclamantului.

43 Trebuie amintit că, în temeiul articolului 296 al doilea paragraf TFUE, „[a]ctele juridice se motivează".

44 În temeiul articolului 41 alineatul (2) litera (c) din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare „carta"), căreia articolul 6 alineatul (1) TUE îi recunoaște aceeași valoare juridică cu cea a tratatelor, dreptul la bună administrare include printre altele „obligația administrației de a-și motiva deciziile".

45 Potrivit unei jurisprudențe constante, motivarea impusă la articolul 296 al doilea paragraf TFUE și la articolul 41 alineatul (2) litera (c) din cartă trebuie să fie adaptată naturii actului atacat și contextului în care acesta a fost adoptat. Aceasta trebuie să menționeze în mod clar și neechivoc raționamentul instituției care a emis actul, astfel încât să dea posibilitatea persoanei interesate să ia cunoștință de justificările măsurii luate, iar instanței competente să își exercite controlul. Cerința motivării trebuie apreciată în funcție de împrejurările cauzei (a se vedea Hotărârea din 15 septembrie 2016, Yanukovych/Consiliul, T-346/14, EU:T:2016:497, punctul 77 și jurisprudența citată).

46 Nu este obligatoriu ca motivarea să specifice toate elementele de fapt și de drept pertinente, având în vedere că problema dacă motivarea unui act respectă condițiile impuse la articolul 296 al doilea paragraf TFUE și la articolul 41 alineatul (2) litera (c) din cartă trebuie să fie apreciată nu numai prin prisma modului de redactare, ci și în raport cu contextul său, precum și cu ansamblul normelor juridice care reglementează materia respectivă. Astfel, pe de o parte, un act cauzator de prejudiciu este motivat suficient atunci când a intervenit într-un context cunoscut de persoana interesată, care îi

permite acesteia să înțeleagă semnificația măsurii luate în privința sa (a se vedea Hotărârea din 15 septembrie 2016, Yanukovych/Consiliul, T-346/14, EU:T:2016:497, punctul 78 și jurisprudența citată).

47 Mai precis, motivarea unei măsuri de înghețare a activelor nu poate, în principiu, să constea numai într-o formulare generală și stereotipă. Sub rezerva considerațiilor menționate la punctul 46 de mai sus, o astfel de măsură trebuie, dimpotrivă, să indice rațiunile specifice și concrete pentru care Consiliul consideră că reglementarea pertinentă este aplicabilă persoanei interesate (a se vedea Hotărârea din 15 septembrie 2016, Yanukovych/Consiliul, T-346/14, EU:T:2016:497, punctul 79 și jurisprudența citată).

48 În speță, trebuie să se arate că motivarea reținută în urma menținerii numelui reclamantului pe lista în cauză (a se vedea punctul 15 de mai sus) este specifică și concretă și enunță elementele care constituie temeiul respectivei mențineri, și anume împrejurarea potrivit căreia acesta a făcut obiectul unor proceduri penale inițiate de autoritățile ucrainene pentru deturnare de fonduri sau active publice.

49 În plus, menținerea în privința reclamantului a măsurilor restrictive a intervenit într-un context cunoscut de acesta, care fusese informat, cu ocazia schimburilor cu Consiliul, în special cu privire la scrisorile BPG din 25 iulie 2016, din 16 noiembrie 2016 și din 27 ianuarie 2017, precum și cu privire la răspunsurile BPG (a se vedea punctele 21 și 23 de mai sus), pe care aceasta din urmă și-a întemeiat menținerea respectivelor măsuri (a se vedea în acest sens și prin analogie Hotărârea din 15 noiembrie 2012, Consiliul/Bamba, C-417/11 P, EU:C:2012:718, punctele 53 și 54 și jurisprudența citată, și Hotărârea din 6 septembrie 2013, Bank Melli Iran/Consiliul, T-35/10 și T-7/11, EU:T:2013:397, punctul 88). În aceste scrisori sunt indicate numele autorității responsabile de anchete, numerele și datele de deschidere a procedurilor penale printre altele în privința reclamantului, faptele care îi sunt imputate, numele altor persoane și organisme în cauză și cuantumul fondurilor publice pretins deturnate, articolele pertinente din Codul penal ucrainean, precum și împrejurarea că reclamantul a fost informat în scris cu privire la faptul că era suspectat. Mai precis, în scrisoarea din 25 iulie 2016 se precizează următoarele:

[*confidențial*] [1].

50 În scrisoarea din 12 decembrie 2016, Consiliul a arătat în mod clar că scrisoarea BPG din 25 iulie 2016, astfel cum a fost confirmată de cea din 16 noiembrie 2016, conține informațiile pertinente pentru a concluziona că reclamantul făcea încă obiectul unor proceduri penale privind o deturnare de fonduri sau de active publice.

51 Pe de altă parte, actele atacate au intervenit într-un context care cuprinde de asemenea schimburile dintre reclamant și Consiliu în contextul cauzelor în care s-a pronunțat Hotărârea din 28 ianuarie 2016, Stavytskyi/Consiliul (T-486/14, nepublicată, EU:T:2016:45), și Hotărârea din 22 martie 2018, Stavytskyi/Consiliul (T-242/16, nepublicată, EU:T:2018:166).

52 Trebuie să se constate că toate aceste informații au fost primite de la reclamant înainte de adoptarea actelor atacate.

53 În ceea ce privește scrisoarea din 6 martie 2017, care, la rândul său, este ulterioară adoptării actelor atacate, trebuie precizat că aceasta se limitează în esență la a face referire la elemente conținute în schimburile pe care reclamantul și Consiliul le-au avut înainte ca actele menționate să fie adoptate, precum și la jurisprudența Tribunalului. Astfel, această scrisoare poate fi luată în considerare la momentul examinării acestor acte (a se vedea în acest sens și prin analogie Hotărârea din 15 iunie 2017, Kiselev/Consiliul, T-262/15, EU:T:2017:392, punctul 47 și jurisprudența citată). În orice caz,

1 Date confidențiale ocultate.

trebuie să se arate că conținutul scrisorii din 6 martie 2017 coincide în mare măsură cu cel al actelor atacate și al corespondenței schimbate anterior între Consiliu și reclamant (a se vedea în acest sens și prin analogie Hotărârea din 15 iunie 2017, Kiselev/Consiliul, T-262/15, EU:T:2017:392, punctele 48 și 49).

54 În lumina considerațiilor care precedă, trebuie să se concluzioneze că actele atacate, plasate în contextul lor, enunță corespunzător cerințelor legale elementele de fapt și de drept care constituie, în opinia autorului lor, temeiul acestora.

55 Această concluzie nu poate fi repusă în discuție de argumentul reclamantului referitor la caracterul pretins stereotip al motivării care îl privește.

56 În această privință, este necesar să se arate că, deși considerațiile conținute în această motivare sunt aceleași cu cele pe baza cărora celelalte persoane fizice menționate în listă au fost supuse unor măsuri restrictive, ele urmăresc totuși descrierea situației concrete a reclamantului, care a făcut, la fel ca celelalte persoane, potrivit Consiliului, obiectul unor proceduri judiciare care aveau o legătură cu anchetele referitoare la deturnări de fonduri publice în Ucraina (a se vedea în acest sens Hotărârea din 15 septembrie 2016, Yanukovych/Consiliul, T-346/14, EU:T:2016:497, punctul 82 și jurisprudența citată).

57 În sfârșit, trebuie amintit că obligația de motivare a unui act constituie o normă fundamentală de procedură, care trebuie distinsă de problema temeiniciei motivării, aceasta din urmă ținând de legalitatea pe fond a actului în litigiu. Astfel, motivarea unui act constă în exprimarea formală a motivelor pe care se întemeiază acest act. Dacă aceste motive sunt afectate de erori, acestea afectează legalitatea pe fond a actului respectiv, dar nu motivarea acestuia, care poate fi suficientă chiar dacă cuprinde motive eronate (a se vedea Hotărârea din 5 noiembrie 2014, Mayaleh/Consiliul, T-307/12 și T-408/13, EU:T:2014:926, punctul 96 și jurisprudența citată).

58 În consecință, presupunând chiar că, astfel cum a subliniat reclamantul în ședință, Consiliul, atunci când menține, după mai mulți ani, măsuri restrictive împotriva aceleiași persoane, ar fi supus unei obligații sporite de diligență, această împrejurare nu ar avea incidență asupra controlului pe care Tribunalul îl efectuează în ceea ce privește motivarea actelor atacate, ci ar putea justifica un control mai strict în ceea ce privește existența unei erori vădite de apreciere.

59 Având în vedere considerațiile care precedă, trebuie respinse criticile reclamantului referitoare la încălcarea obligației de motivare.

***Cu privire la nelegalitatea, la caracterul disproporționat și la lipsa de temei juridic pentru criteriul pertinent***

60 Reclamantul arată că criteriul pertinent, astfel cum este prevăzut de Decizia 2015/143 și de Regulamentul nr. 2015/138, ar fi nelegal, pentru încălcarea principiului proporționalității și pentru lipsa unui temei juridic în cadrul PESC, în ipoteza în care acesta ar putea fi interpretat în sensul că permite adoptarea unor măsuri restrictive față de orice persoană vizată de o anchetă a autorităților ucrainene privind o deturnare de fonduri publice, independent de aspectul dacă faptele imputate acestei persoane sunt susceptibile să aducă atingere statului de drept în Ucraina și, prin urmare, fundamentelor juridice și instituționale ale acestei țări.

61 Potrivit reclamantului, în ipoteza în care criteriul pertinent ar permite să fie vizate numai persoane care fac obiectul unor astfel de fapte, Consiliul ar trebui să efectueze el însuși un control de proporționalitate. În această privință, reclamantul admite că, potrivit jurisprudenței, Consiliul poate, în principiu, să se bazeze pe informațiile pe care i le comunică BPG. Cu toate acestea, Consiliul nu ar fi însă scutit de obligația de a efectua o evaluare a aspectului dacă aceste informații sunt suficiente

pentru a considera că faptele imputate persoanei care face obiectul unei anchete sunt susceptibile să aducă atingere statului de drept în Ucraina. Numai asigurându-se de faptul că se poate da un răspuns afirmativ la această întrebare Consiliul ar respecta principiul proporționalității. În caz contrar, eventualele intervenții din partea instituțiilor Uniunii legate de proceduri penale care se desfășoară în țări terțe nu ar putea intra sub incidența PESC, ci a cooperării judiciare în materie penală și a cooperării polițienești. Astfel, pentru a evita încălcarea articolului 40 TUE, acestea ar trebui să fie adoptate pe alte temeiuri juridice decât articolul 29 TUE și articolul 215 TFUE, precizându-se că recurgerea la acesta din urmă presupune adoptarea prealabilă a unei decizii în domeniul PESC.

62 Consiliul și Comisia contestă argumentele reclamantului.

63 Cu titlu introductiv, trebuie să se observe că părțile sunt de acord cu privire la faptul că jurisprudența a recunoscut că măsurile restrictive adoptate în temeiul criteriului pertinent pot fi adoptate pe baza articolului 29 TUE și a articolului 215 TFUE, cu condiția ca faptele de deturnare de fonduri sau de active publice de care sunt suspectate persoanele care prezintă astfel de caracteristici să fie susceptibile să aducă atingere fundamentelor instituționale și juridice ale țării în cauză, având în vedere sumele implicate, tipul fondurilor sau al activelor deturnate sau contextul în care acestea au avut loc.

64 În acest context, trebuie amintit că obiectivele Tratatului UE referitoare la PESC sunt enunțate în special la articolul 21 alineatul (2) litera (b) TUE, care prevede următoarele:

„Uniunea definește și desfășoară politici comune și acțiuni și acționează pentru asigurarea unui nivel înalt de cooperare în toate domeniile relațiilor internaționale, în scopul: […] consolidării și sprijinirii democrației, a statului de drept, a drepturilor omului și a principiilor dreptului internațional.”

65 Acest obiectiv a fost menționat în considerentul (2) al Deciziei 2014/119, care figurează la punctul 3 de mai sus.

66 În această privință, trebuie să se observe că jurisprudența a stabilit că obiective precum cel menționat la articolul 21 alineatul (2) litera (b) TUE puteau fi îndeplinite printr-o măsură de înghețare a activelor al cărei domeniu de aplicare era, precum în prezenta cauză, restrâns la persoanele identificate drept responsabile pentru deturnarea de fonduri publice, precum și la persoanele, entitățile sau organismele asociate acestora, cu alte cuvinte persoane ale căror acțiuni sunt susceptibile să fi împiedicat buna funcționare a instituțiilor publice și a organismelor care sunt asociate acestora (a se vedea în acest sens Hotărârea din 15 septembrie 2016, Yanukovych/Consiliul, T-346/14, EU:T:2016:497, punctul 95 și jurisprudența citată).

67 De asemenea, este necesar să se observe că respectarea statului de drept este una dintre valorile primare pe care se sprijină Uniunea, astfel cum reiese din articolul 2 TUE, precum și din preambulurile la Tratatul UE și la cartă. Respectarea statului de drept constituie, în plus, o condiție prealabilă aderării la Uniune, potrivit articolului 49 TUE. Noțiunea de stat de drept este consacrată de asemenea, sub formularea alternativă de „preeminență a dreptului”, în preambulul Convenției pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, semnată la Roma la 4 noiembrie 1950 (Hotărârea din 15 septembrie 2016, Yanukovych/Consiliul, T-346/14, EU:T:2016:497, punctul 97).

68 Jurisprudența Curții și a Curții Europene a Drepturilor Omului, precum și lucrările Consiliului Europei, prin intermediul Comisiei Europene pentru Democrație prin Drept, furnizează o listă neexhaustivă a principiilor și a normelor care pot fi incluse în noțiunea de stat de drept. Printre acestea figurează principiile legalității, securității juridice și interzicerii caracterului arbitrar în exercitarea puterii executive; instanțe judecătorești independente și imparțiale; un control jurisdicțional efectiv, inclusiv respectarea drepturilor fundamentale, și egalitatea în fața legii [a se vedea în această privință lista criteriilor statului de drept, adoptată de Comisia Europeană pentru Democrație prin Drept în cadrul celei de a o sută șasea sesiuni plenare (Veneția, 11-12 martie 2016)]. În plus, în

contextul acțiunii externe a Uniunii, unele instrumente juridice menționează în special combaterea corupției ca principiu inclus în noțiunea de stat de drept [a se vedea de exemplu Regulamentul (CE) nr. 1638/2006 al Parlamentului European și al Consiliului din 24 octombrie 2006 de stabilire a dispozițiilor generale privind instituirea unui instrument european de vecinătate și de parteneriat (JO 2006, L 310, p. 1, Ediție specială, 11/vol. 50, p. 164)] (Hotărârea din 15 septembrie 2016, Yanukovych/Consiliul, T-346/14, EU:T:2016:497, punctul 98).

69 Pe de altă parte, trebuie amintit că urmărirea penală a infracțiunilor economice, precum deturnarea de fonduri publice, constituie un mijloc important de combatere a corupției și că combaterea corupției constituie, în contextul acțiunii externe a Uniunii, un principiu inclus în noțiunea de stat de drept (Hotărârea din 15 septembrie 2016, Yanukovych/Consiliul, T-346/14, EU:T:2016:497, punctul 141).

70 Cu toate acestea, deși nu poate fi exclus ca anumite comportamente privind fapte de deturnare de fonduri publice să poată aduce atingere statului de drept, nu se poate admite ca orice faptă de deturnare de fonduri publice săvârșită într-o țară terță să justifice o intervenție a Uniunii în scopul de a consolida și de a susține statul de drept în acea țară, în cadrul competențelor sale în materie de PESC. Pentru a se putea stabili că o deturnare de fonduri publice poate să justifice o acțiune a Uniunii în cadrul PESC, întemeiată pe obiectivul de a consolida și de a susține statul de drept, este necesar cel puțin ca faptele contestate să fie susceptibile să aducă atingere fundamentelor instituționale și juridice ale țării vizate (Hotărârea din 15 septembrie 2016, Yanukovych/Consiliul, T-346/14, EU:T:2016:497, punctul 99).

71 Rezultă că criteriul de includere poate fi considerat ca fiind conform cu ordinea juridică a Uniunii numai în măsura în care este posibil să i se atribuie un sens compatibil cu cerințele normelor superioare pe care trebuie să le respecte, mai precis cu obiectivul de consolidare și de susținere a statului de drept în Ucraina. Pe de altă parte, această interpretare permite să se respecte marja largă de apreciere de care beneficiază Consiliul pentru a defini criteriile generale de includere, garantând totodată un control, în principiu complet, al legalității actelor Uniunii din perspectiva drepturilor fundamentale (a se vedea Hotărârea din 15 septembrie 2016, Yanukovych/Consiliul, T-346/14, EU:T:2016:497, punctul 100 și jurisprudența citată).

72 În consecință, criteriul menționat trebuie interpretat în sensul că nu vizează, în mod abstract, orice act de deturnare de fonduri publice, ci vizează mai curând fapte de deturnare de fonduri sau de active publice care, având în vedere cuantumul sau tipul fondurilor ori al activelor deturnate sau contextul în care acestea s-au produs, sunt cel puțin susceptibile să aducă atingere fundamentelor instituționale și juridice ale Ucrainei, în special principiilor legalității, interzicerii caracterului arbitrar al puterii executive, controlului jurisdicțional efectiv și egalității în fața legii și, în ultimă instanță, să aducă atingere respectării statului de drept în această țară. Astfel interpretat, acest criteriu este conform și proporțional cu obiectivele pertinente ale Tratatului UE (Hotărârea din 15 septembrie 2016, Yanukovych/Consiliul, T-346/14, EU:T:2016:497, punctul 101).

73 Având în vedere această jurisprudență, pe care părțile nu o repun în discuție, trebuie să se concluzioneze că criteriul pertinent, astfel interpretat, nu este nelegal și putea fi introdus prin acte întemeiate pe articolul 29 TUE și pe articolul 215 TFUE, care constituie, așadar, temeiuri juridice adecvate.

74 Rezultă de asemenea că, prin previzionarea criteriului pertinent, Consiliul nu a încălcat articolul 40 primul paragraf TUE, potrivit căruia punerea în aplicare a PESC nu aduce atingere aplicării procedurilor și domeniului de aplicare corespunzător al atribuțiilor instituțiilor prevăzute în tratate în vederea exercitării competențelor Uniunii prevăzute la articolele 3-6 din TFUE.

75 În sfârșit, trebuie amintit că, potrivit jurisprudenței, BPG este una dintre cele mai înalte autorități judiciare în Ucraina, din moment ce acționează în acest stat în calitate de minister public în administrarea justiției penale și desfășoară anchete preliminare în cadrul unor proceduri penale (a se

vedea în acest sens Hotărârea din 19 octombrie 2017, Yanukovych/Consiliul, C-598/16 P, nepublicată, EU:C:2017:786, punctul 53). De asemenea, s-a statuat deja că probe care provin de la BPG, cu condiția ca conținutul acestora să fie suficient de precis, pot justifica adoptarea unor măsuri restrictive în privința persoanelor care fac obiectul unor proceduri penale pentru deturnare de fonduri publice (a se vedea în acest sens Hotărârea din 15 septembrie 2016, Yanukovych/Consiliul, T-346/14, EU:T:2016:497, punctul 139), astfel cum admite, de altfel, reclamantul.

76 În lumina considerațiilor care precedă, trebuie să se respingă toate criticile reclamantului întemeiate pe nelegalitatea, caracterul disproporționat și lipsa de temei juridic a criteriului pertinent.

77 Cu toate acestea, trebuie să se examineze dacă Consiliul, în aplicarea criteriului pertinent în privința reclamantului, interpretat în sensul indicat în special la punctul 72 de mai sus, a săvârșit erori vădite de apreciere.

***Cu privire la existența unor erori vădite de apreciere săvârșite în aplicarea criteriului pertinent la cazul reclamantului***

78 Reclamantul susține în esență că, la momentul adoptării actelor atacate, Consiliul nu dispunea de o bază factuală suficient de solidă.

79 Consiliul, susținut de Comisie, contestă argumentele reclamantului.

80 Înainte de a examina mai în detaliu argumentele acestuia din urmă, este necesar să se formuleze considerații introductive privind controlul jurisdicțional și obligațiile Consiliului.

*Cu privire la controlul jurisdicțional și la obligațiile Consiliului*

81 Potrivit jurisprudenței, revine instanței Uniunii, în cadrul controlului său jurisdicțional al măsurilor restrictive, sarcina să recunoască o largă marjă de apreciere Consiliului în definirea criteriilor generale de delimitare a cercului de persoane care pot face obiectul unor astfel de măsuri (a se vedea Hotărârea din 22 martie 2018, Stavytskyi/Consiliul, T-242/16, nepublicată, EU:T:2018:166, punctul 81 și jurisprudența citată).

82 Caracterul efectiv al controlului jurisdicțional garantat de articolul 47 din cartă impune însă ca, în cadrul controlului legalității motivelor pe care se întemeiază decizia de includere sau de menținere a numelui unei persoane determinate pe o listă cu persoane vizate de măsuri restrictive, instanța Uniunii să se asigure că această decizie se întemeiază pe o bază factuală suficient de solidă. Acest lucru presupune verificarea faptelor invocate în expunerea de motive pe care se întemeiază decizia menționată, astfel încât controlul jurisdicțional să nu se limiteze la aprecierea verosimilității abstracte a motivelor invocate, ci să privească aspectul dacă respectivele motive sau cel puțin unul dintre ele, considerat suficient în sine pentru a susține aceeași decizie, sunt fundamentate în mod suficient de precis și de concret (a se vedea Hotărârea din 22 martie 2018, Stavytskyi/Consiliul, T-242/16, nepublicată, EU:T:2018:166, punctul 82 și jurisprudența citată).

83 Potrivit jurisprudenței, Consiliul nu are obligația să efectueze din oficiu și în mod sistematic propriile investigații sau să facă verificări în scopul de a obține precizări suplimentare atunci când dispune deja de elemente furnizate de autoritățile dintr-o țară terță pentru a adopta măsuri restrictive față de persoane care provin din acea țară și care sunt vizate acolo de proceduri judiciare (a se vedea Hotărârea din 22 martie 2018, Stavytskyi/Consiliul, T-242/16, nepublicată, EU:T:2018:166, punctul 83 și jurisprudența citată).

84 În această privință, trebuie amintit că, astfel cum s-a observat la punctul 75 de mai sus, BPG este una dintre cele mai înalte autorități judiciare ucrainene.

85 Desigur, în speță, revenea Consiliului sarcina de a examina, cu atenție și cu imparțialitate, elementele de probă care îi fuseseră furnizate de autoritățile ucrainene, având în vedere în special observațiile și eventualele elemente dezincriminatoare prezentate de reclamant. Pe de altă parte, în cadrul adoptării de măsuri restrictive, Consiliul este supus obligației de a respecta principiul bunei administrări, consacrat la articolul 41 din cartă, care implică, conform unei jurisprudențe constante, obligația instituției competente de a examina, cu atenție și imparțialitate, toate elementele pertinente ale cauzei (a se vedea în acest sens Hotărârea din 22 martie 2018, Stavytskyi/Consiliul, T-242/16, nepublicată, EU:T:2018:166, punctul 85 și jurisprudența citată).

86 Cu toate acestea, din jurisprudență reiese de asemenea că, pentru a aprecia natura, tipul și intensitatea probei care se poate solicita Consiliului, trebuie să se țină seama de natura și de întinderea specifică a măsurilor restrictive, precum și de obiectivul acestora (a se vedea Hotărârea din 22 martie 2018, Stavytskyi/Consiliul, T-242/16, nepublicată, EU:T:2018:166, punctul 86 și jurisprudența citată).

87 În această privință, astfel cum rezultă din considerentele (1) și (2) ale Deciziei 2014/119 (a se vedea punctul 3 de mai sus), aceasta se înscrie în cadrul mai general al unei politici a Uniunii de sprijinire a autorităților ucrainene destinate să încurajeze stabilizarea politică a Ucrainei. Ea răspunde astfel obiectivelor PESC, care sunt definite în special la articolul 21 alineatul (2) litera (b) TUE, potrivit căruia Uniunea pune în aplicare o cooperare internațională în scopul consolidării și sprijinirii democrației, a statului de drept, a drepturilor omului și a principiilor dreptului internațional (a se vedea Hotărârea din 22 martie 2018, Stavytskyi/Consiliul, T-242/16, nepublicată, EU:T:2018:166, punctul 87 și jurisprudența citată).

88 Acesta este cadrul în care măsurile restrictive în discuție prevăd înghețarea fondurilor și a resurselor economice în special ale persoanelor care au fost identificate ca fiind responsabile pentru deturnarea de fonduri care aparțin statului ucrainean. Astfel, facilitarea recuperării acestor fonduri permite consolidarea și sprijinirea statului de drept în Ucraina (a se vedea punctele 68-72 de mai sus).

89 Rezultă că măsurile restrictive în discuție nu urmăresc să sancționeze fapte ilicite care ar fi fost săvârșite de persoanele vizate, nici să le descurajeze pe acestea, prin constrângere, să comită astfel de fapte. Aceste măsuri au drept unic scop să faciliteze constatarea de către autoritățile ucrainene a deturnărilor de fonduri publice săvârșite și să conserve posibilitatea acestor autorități de a recupera prejudiciul cauzat prin respectivele deturnări. Ele au, așadar, o natură pur conservatorie (a se vedea Hotărârea din 22 martie 2018, Stavytskyi/Consiliul, T-242/16, nepublicată, EU:T:2018:166, punctul 89 și jurisprudența citată).

90 Astfel, măsurile restrictive în cauză, care au fost adoptate de Consiliu pe baza competențelor care îi sunt conferite de articolele 21 și 29 TUE, sunt lipsite de conotație penală. Ele nu pot fi, așadar, asimilate unei decizii de înghețare a activelor adoptate de o autoritate judiciară națională dintr-un stat membru în cadrul procedurii penale aplicabile și cu respectarea garanțiilor oferite de această procedură. În consecință, cerințele care sunt impuse Consiliului în materie de probe pe care se întemeiază includerea numelui unei persoane în lista celor care fac obiectul acestei înghețări activelor nu pot fi strict identice cu cele care sunt impuse autorității judiciare naționale în cazul menționat mai sus (a se vedea Hotărârea din 22 martie 2018, Stavytskyi/Consiliul, T-242/16, nepublicată, EU:T:2018:166, punctul 90 și jurisprudența citată).

91 În speță, ceea ce trebuie să verifice Consiliul este, pe de o parte, în ce măsură informațiile transmise de BPG pe care intenționează să se întemeieze permit să se stabilească faptul că, astfel cum indică motivele includerii numelui reclamantului în lista în cauză, acesta face obiectul unor proceduri penale declanșate de autoritățile ucrainene pentru fapte susceptibile să constituie deturnare de fonduri publice și, pe de altă parte, că aceste proceduri permit ca acțiunile reclamantului să fie calificate în

conformitate cu criteriul pertinent menționat mai sus. Numai dacă aceste verificări nu duc la niciun rezultat, în lumina jurisprudenței amintite la punctul 85 de mai sus, Consiliului i-ar reveni sarcina de a efectua verificări suplimentare (a se vedea Hotărârea din 22 martie 2018, Stavytskyi/Consiliul, T-242/16, nepublicată, EU:T:2018:166, punctul 91 și jurisprudența citată).

92 Pe de altă parte, în cadrul cooperării reglementate de actele atacate (a se vedea punctul 87 de mai sus), nu revine, în principiu, Consiliului sarcina de a examina și de a aprecia el însuși exactitatea și pertinența elementelor pe care se întemeiază autoritățile ucrainene pentru a desfășura proceduri penale care îl vizează pe reclamant pentru fapte care pot fi calificate drept deturnare de fonduri publice. Astfel, după cum s-a arătat la punctul 89 de mai sus, prin adoptarea actelor atacate, Consiliul nu urmărește să sancționeze el însuși deturnările de fonduri publice care sunt anchetate de autoritățile ucrainene, ci să protejeze posibilitatea acestor autorități de a constata respectivele deturnări și de a recupera produsul. Acestor autorități le revine, așadar, sarcina de a verifica, în cadrul procedurilor respective, elementele pe care se întemeiază și, dacă este cazul, de a deduce consecințele care se impun în ceea ce privește rezultatul acestor proceduri. Pe de altă parte, astfel cum rezultă din cuprinsul punctului 90 de mai sus, obligațiile Consiliului în cadrul actelor atacate nu pot fi asimilate celor ale unei autorități judiciare naționale a unui stat membru în cadrul unei proceduri penale de înghețare a activelor, care este deschisă în special în cadrul cooperării penale internaționale (a se vedea Hotărârea din 22 martie 2018, Stavytskyi/Consiliul, T-242/16, nepublicată, EU:T:2018:166, punctul 92 și jurisprudența citată).

93 Această interpretare este confirmată de punctul 77 din Hotărârea din 5 martie 2015, Ezz și alții/Consiliul (C-220/14 P, EU:C:2015:147), în care Curtea a statuat, în împrejurări asemănătoare cu cele din prezenta cauză, că Consiliului sau Tribunalului le revenea nu sarcina de a verifica temeinicia anchetelor cărora le erau supuse reclamantele, ci numai temeinicia deciziei de înghețare a fondurilor din perspectiva cererii de asistență a autorităților egiptene.

94 Desigur, Consiliul nu poate valida, în orice împrejurare, constatările autorităților judiciare ucrainene care figurează în documentele furnizate de acestea din urmă. Un asemenea comportament nu ar fi conform cu principiul bunei administrări, nici cu obligația instituțiilor Uniunii de a respecta drepturile fundamentale în cadrul aplicării dreptului Uniunii, în temeiul aplicării articolului 6 alineatul (1) primul paragraf TUE coroborat cu articolul 51 alineatul (1) din cartă (a se vedea Hotărârea din 22 martie 2018, Stavytskyi/Consiliul, T-242/16, nepublicată, EU:T:2018:166, punctul 94 și jurisprudența citată).

95 Cu toate acestea, Consiliului îi revine sarcina să aprecieze, în funcție de împrejurările cauzei, necesitatea de a desfășura verificări suplimentare, în special de a solicita autorităților ucrainene comunicarea unor elemente de probă suplimentare dacă cele deja furnizate se dovedesc insuficiente. Astfel, nu s-ar putea exclude că elemente aduse la cunoștința Consiliului, fie de autoritățile ucrainene însele, fie într-un alt mod, conduc această instituție la a se îndoi de caracterul suficient al probelor deja furnizate de aceste autorități. Pe de altă parte, în cadrul posibilității care trebuie conferită persoanelor vizate de a prezenta observații cu privire la motivele pe care Consiliul intenționează să le rețină pentru a le menține numele pe lista în cauză, aceste persoane pot prezenta asemenea elemente, chiar elemente în apărare, care ar impune ca Consiliul să desfășoare verificări suplimentare. Mai precis, deși nu revine Consiliului sarcina de a se substitui autorităților judiciare ucrainene în aprecierea temeiniciei procedurilor penale menționate în scrisorile BPG, nu se poate exclude că, în special în ceea ce privește observațiile reclamantului, această instituție are obligația să solicite de la autoritățile ucrainene lămuriri cu privire la elementele pe care se întemeiază aceste proceduri (a se vedea Hotărârea din 22 martie 2018, Stavytskyi/Consiliul, T-242/16, nepublicată, EU:T:2018:166, punctul 95 și jurisprudența citată).

96 Acestea sunt considerațiile în lumina cărora trebuie apreciate argumentele specifice ale reclamantului.

*Cu privire la caracterul suficient al informațiilor furnizate de BPG*

97 În primul rând, reclamantul susține că Consiliul suportă sarcina probei atunci când adoptă măsuri restrictive împotriva unei persoane și că orice decizie luată în acest context trebuie să se întemeieze pe o bază factuală suficient de solidă și care să permită stabilirea existenței unei proceduri penale referitoare la persoana respectivă cu privire la fapte precise de deturnare de fonduri susceptibile să aducă atingere fundamentelor instituționale și juridice ale Ucrainei. În acest context, reclamantul subliniază că deturnarea de fonduri care îi este imputată în scrisorile BPG pe care s-a întemeiat Consiliul, în special cea din 25 iulie 2016, se referă la bunuri imobile care, prin însăși natura lor, se află încă în Ucraina și nu pot fi transferate în străinătate. Această scrisoare nu ar furniza suficiente detalii și nu ar explica modul în care reclamantul ar fi putut obține suma de [*confidențial*] de grivne ucrainene (UAH) menționată în aceasta. În consecință, această pretinsă deturnare nu ar putea fi contracarată decât prin acțiuni întreprinse de autoritățile ucrainene, astfel încât înghețarea fondurilor reclamantului decisă de Consiliu nu ar avea niciun efect asupra pretinsei deturnări.

98 Reclamantul adaugă că Consiliul nu își poate întemeia un argument pertinent pe faptul că în scrisoarea BPG din 25 iulie 2016 se menționează că, în cursul anchetei, au fost sechestrate bunuri [*confidențial*] la cererea investigatorului, prin deciziile tribunalului districtual [*confidențial*] (denumit în continuare „tribunalul districtual”) adoptate în anii 2014 și 2015. Astfel, singura informație care îl privește direct pe reclamant ar viza punerea sub sechestru [*confidențial*], ceea ce nu ar putea constitui un temei convingător pentru o procedură penală privind o pretinsă deturnare de bunuri imobiliare în valoare de [*confidențial*] UAH.

99 Consiliul, susținut de Comisie, arată că deturnarea de fonduri imputată reclamantului a cauzat o pierdere pentru fondurile sau activele publice ale statului ucrainean. Astfel, acesta din urmă ar fi privat de drepturile sale de proprietate, de utilizare și de folosință asupra fondurilor sau activelor deturnate, inclusiv a veniturilor pe care acestea din urmă le-ar putea genera, până în momentul în care se va pune capăt acestei deturnări, de exemplu printr-o hotărâre judecătorească definitivă. Pe de altă parte, Consiliul precizează că, prin ordonanța din 3 octombrie 2014, tribunalul districtual a dispus punerea sub sechestru [*confidențial*].

100 Părțile nu contestă că, la momentul adoptării actelor atacate, Consiliul s-a întemeiat în principal pe informațiile cuprinse în scrisoarea BPG din 25 iulie 2016 și pe răspunsurile BPG.

101 În această privință, trebuie amintit că această scrisoare conține informațiile preluate la punctul 49 de mai sus.

102 BPG a indicat de asemenea că faptele descrise în scrisoarea în cauză corespund infracțiunii definite la articolul 191 alineatul 5 din Codul penal ucrainean, care se referă la însușirea ilegală de bunuri prin conspirație pusă la cale de un grup de persoane, cu o valoare deosebit de mare.

103 În plus, BPG a arătat că, în cursul anchetei, au fost puse sub sechestru bunuri [*confidențial*], la cererea investigatorului, prin deciziile tribunalului districtual din anii 2014 și 2015.

104 În aceste împrejurări, trebuie să se constate că, atunci când a adoptat actele atacate, Consiliul dispunea de informații suficient de precise în ceea ce privește infracțiunea de care reclamantul era suspectat și stadiul procedurii care îl viza.

105 În ceea ce privește argumentul reclamantului referitor la faptul că, în speță, ar fi vorba despre deturnarea unor bunuri imobiliare, care nu pot, prin natura lor, să fie transferate în afara Ucrainei, trebuie să se observe că criteriul pertinent nu prevede că, pentru ca o persoană să poată fi desemnată, trebuie să existe un risc ca fondurile publice pe care este suspectată că le-a deturnat să fie transferate în străinătate. Astfel, referirea la deturnarea de fonduri publice, în cazul în care este fondată, este

suficientă, în sine, pentru a justifica măsurile restrictive în privința reclamantului (a se vedea Hotărârea din 22 martie 2018, Stavytskyi/Consiliul, T-242/16, nepublicată, EU:T:2018:166, punctul 106 și jurisprudența citată).

106 În această privință, din jurisprudență rezultă că noțiunea de deturnare de fonduri publice înglobează orice act care constă în utilizarea ilicită de resurse care aparțin colectivităților publice sau care sunt plasate sub controlul acestora, în scopuri contrare celor pentru care sunt destinate respectivele resurse, în special în scopuri private. Pentru a se încadra în noțiunea menționată, această utilizare trebuie să aibă astfel drept consecință o atingere adusă intereselor financiare ale acestor colectivități și, prin urmare, să fi cauzat un prejudiciu care să poată fi evaluat în termeni financiari (a se vedea Hotărârea din 22 martie 2018, Stavytskyi/Consiliul, T-242/16, nepublicată, EU:T:2018:166, punctul 107 și jurisprudența citată).

107 O astfel de interpretare largă a noțiunii în cauză se impune pentru a garanta pe deplin efectul util al Deciziei 2014/119, în vederea îndeplinirii obiectivelor de consolidare a statului de drept în Ucraina. Ținând seama, pe de altă parte, de caracterul pur conservatoriu al măsurii în litigiu, principiul general al dreptului Uniunii privind legalitatea infracțiunilor și a pedepselor, consacrat la articolul 49 alineatul (1) prima teză din cartă, pe de o parte, și cel al prezumției de nevinovăție, consacrat la articolul 48 alineatul (1) din cartă, pe de altă parte, nu sunt aplicabile în speță și, prin urmare, nu se opun unei astfel de interpretări largi (a se vedea Hotărârea din 22 martie 2018, Stavytskyi/Consiliul, T-242/16, nepublicată, EU:T:2018:166, punctul 109 și jurisprudența citată).

108 În speță, astfel cum arată în mod întemeiat Consiliul, deturnarea de fonduri sau active publice descrisă în scrisoarea din 25 iulie 2016, atât timp cât persistă și cât nu a fost remediată, de exemplu în temeiul unei hotărâri judecătorești rămase definitivă, cauzează o pierdere pentru statul ucrainean, care este privat de drepturile sale de proprietate, de utilizare și de folosință asupra fondurilor sau activelor deturnate, inclusiv a veniturilor pe care acestea din urmă le-ar putea genera (a se vedea în acest sens Hotărârea din 22 martie 2018, Stavytskyi/Consiliul, T-242/16, nepublicată, EU:T:2018:166, punctul 110 și jurisprudența citată).

109 Faptul că, în urma măsurilor restrictive prevăzute în actele atacate, fondurile reclamantului din Uniune sunt înghețate cu titlu provizoriu contribuie la facilitarea sarcinii autorităților ucrainene de a recupera fondurile și activele publice deturnate, în ipoteza în care reclamantul ar fi condamnat, și completează măsurile adoptate la nivel național, cum este punerea sub sechestru a bunurilor dispusă de tribunalul districtual (a se vedea punctul 103 de mai sus) (a se vedea Hotărârea din 22 martie 2018, Stavytskyi/Consiliul, T-242/16, nepublicată, EU:T:2018:166, punctul 111 și jurisprudența citată).

110 Astfel, în ipoteza în care acuzațiile formulate împotriva reclamantului ar fi recunoscute drept întemeiate de instanțele ucrainene și acestea ar dispune recuperarea fondurilor deturnate, acest lucru se va putea face printre altele prin utilizarea fondurilor pe care reclamantul le-ar fi putut plasa în Uniune. În această privință, este irelevant dacă aceste eventuale fonduri își au originea în tranzacția care face obiectul anchetei care îl vizează pe reclamant, dat fiind că ceea ce contează este să se faciliteze recuperarea de către statul ucrainean a unor fonduri care nu ar fi trebuit niciodată să îi fie sustrase (a se vedea Hotărârea din 22 martie 2018, Stavytskyi/Consiliul, T-242/16, nepublicată, EU:T:2018:166, punctul 112 și jurisprudența citată).

111 Având în vedere considerațiile care precedă, aceste argumente ale reclamantului trebuie respinse.

112 În al doilea rând, reclamantul amintește că a susținut în fața Consiliului că faptele care îi sunt imputate în scrisoarea BPG din 25 iulie 2016 datau din anii 2006 și 2007 și au fost deja examinate în anul 2008 de instanțele ucrainene, care nu au găsit nimic nelegal. Potrivit reclamantului, deși este adevărat că Consiliul a răspuns la aceste argumente adresând BPG întrebări în această privință, răspunsurile furnizate de acesta nu erau însă satisfăcătoare, în special în ceea ce privește respectarea principiului *ne bis in idem*, astfel încât Consiliul nu putea să considere că dispunea de elemente suficiente pentru a

justifica menținerea numelui său pe lista în cauză. Pe de altă parte, reclamantul susține că Consiliul nu poate să îi impute că nu a prezentat documente în sprijinul argumentelor sale, dat fiind faptul că revine Consiliului obligația de a se asigura că dispune de o bază factuală suficient de solidă.

113 Consiliul, susținut de Comisie, amintește că, atunci când reclamantul a arătat că faptele care îi erau imputate fuseseră deja examinate de instanțele ucrainene, nu a prezentat hotărârile judecătorești pertinente. În această privință, Consiliul apreciază că a fost proactiv, întrucât a solicitat informații suplimentare de la BPG, care, în răspunsurile sale, a furnizat clarificările necesare și a precizat printre altele că faptele în cauză nu au fost evaluate din punctul de vedere al dreptului penal. Aplicarea principiului *ne bis in idem* ar fi, așadar, exclusă. În aceste împrejurări, Consiliul ar fi dispus de o bază factuală suficient de solidă pentru a justifica menținerea măsurilor restrictive în privința reclamantului.

114 Trebuie amintit că, în urma argumentelor pe care reclamantul le-a invocat în cauza în care s-a pronunțat Hotărârea din 22 martie 2018, Stavytskyi/Consiliul (T-242/16, nepublicată, EU:T:2018:166), Consiliul a adresat BPG anumite întrebări, în special pentru a verifica dacă, astfel cum susținea reclamantul, faptele care îi erau imputate în cadrul procedurii penale la care se face referire în scrisoarea BPG din 30 noiembrie 2015, care coincide cu cea menționată în scrisoarea din 25 iulie 2016, au avut loc în perioada 2006-2007 și fuseseră deja examinate de instanțe ucrainene.

115 Răspunsurile BPG la întrebările Consiliului se regăsesc în documentul de lucru al Consiliului din 16 noiembrie 2016. Potrivit acestui document, în primul rând, tranzacția imobiliară legată de deturnarea de fonduri publice imputată reclamantului a avut loc în anii 2006 și 2007 și s-a concretizat printr-un acord de schimb [*confidențial*]:

[*confidențial*].

[*confidențial*].

[*confidențial*].

116 După ce i-au fost transmise de către Consiliu răspunsurile BPG, reclamantul a răspuns, prin scrisoarea din 13 ianuarie 2017, printre altele că acordul de schimb [*confidențial*] a fost recunoscut drept legal prin mai multe hotărâri ale unor instanțe ucrainene în anii 2008 și 2009, [*confidențial*] și de către tribunalul districtual, care au decis în sensul inexistenței unei nelegalități. În plus, reclamantul a semnalat că, în anul 2009, BPG a verificat legitimitatea acțiunilor desfășurate în special de acesta în timpul încheierii respectivului acord și a recunoscut inexistența unei nelegalități.

117 Părțile nu contestă că, la citirea scrisorii reclamantului din 13 ianuarie 2017, Consiliul nu a solicitat BPG informații suplimentare. În această privință, Consiliul arată că putea să se limiteze la a se întemeia pe informații pretins detaliate pe care BPG i le furnizase deja, în măsura în care reclamantul nu a anexat la scrisoarea sa hotărârile judecătorești pe care le menționa.

118 În ceea ce îl privește, reclamantul consideră că răspunsurile BPG erau foarte generale și puțin informative. Astfel, potrivit reclamantului, deși BPG a confirmat că actele imputate reclamantului, din anii 2006 și 2007, au fost considerate ulterior legale, afirmă că ancheta în curs în prezent a furnizat dovezi de vinovăție, fără a preciza niciun fapt în raport cu această anchetă. Pe de altă parte, BPG nu ar indica motivele pentru care noua anchetă este compatibilă cu principiul *ne bis in idem*.

119 În această privință, trebuie să se considere că, în lumina elementelor pe care reclamantul le invocase, Consiliul trebuia să se adreseze din nou BPG, în temeiul principiilor amintite la punctele 94 și 95 de mai sus.

120 Astfel, contrar celor susținute de Consiliu, elementele de care acesta dispunea nu permiteau să se excludă că procedura penală pe care și-a întemeiat menținerea măsurilor restrictive în privința reclamantului contravenea principiului *ne bis in idem*.

121 În acest context, în primul rând, trebuie să se arate că, în scrisoarea din 13 ianuarie 2017, reclamantul s-a referit nu numai la decizii ale instanțelor economice sau administrative, ci și la o hotărâre a tribunalului districtual, respectiv aceeași instanță cu cea menționată în scrisoarea BPG din 25 iulie 2016.

122 [*confidențial*].

123 În al treilea rând, trebuie amintit că principiul *ne bis in idem* este un principiu general de drept al Uniunii, care se aplică independent de orice document (Hotărârea din 18 octombrie 2001, X/BCE, T-333/99, EU:T:2001:251, punctul 149).

124 În ceea ce privește instanțele din statele membre, acest principiu este recunoscut la articolul 50 din cartă.

125 În plus, trebuie să se facă referire la articolul 4 din Protocolul nr. 7 la Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, semnată la Roma la 4 noiembrie 1950, intitulat „Dreptul de a nu fi judecat sau pedepsit de două ori”, care prevede următoarele:

„(1) Nimeni nu poate fi urmărit sau pedepsit penal de către jurisdicțiile aceluiași stat pentru săvârșirea infracțiunii pentru care a fost deja achitat sau condamnat printr-o hotărâre definitivă conform legii și procedurii penale ale acestui stat.

(2) Dispozițiile paragrafului precedent nu împiedică redeschiderea procesului, conform legii și procedurii penale a statului respectiv, dacă fapte noi sau recent descoperite sau un viciu fundamental în cadrul procedurii precedente sunt de natură să afecteze hotărârea pronunțată.”

126 În această privință, trebuie să se arate că acest protocol se aplică Ucrainei.

127 Potrivit jurisprudenței, este posibil ca o decizie, emisă de o autoritate chemată să participe la administrarea justiției penale în ordinea juridică națională în cauză, de a pune capăt urmăririi penale împotriva unui inculpat, în anumite condiții, să aibă ca efect stingerea definitivă a acțiunii publice. Într-o astfel de ipoteză, situația persoanei în cauză trebuie considerată ca intrând în domeniul de aplicare al principiului *ne bis in idem*, în pofida faptului că nicio instanță nu intervine în cadrul unei asemenea proceduri și că decizia adoptată la finalul acesteia nu ia forma unei hotărâri (a se vedea în acest sens Hotărârea din 11 februarie 2003, Gözütok și Brügge, C-187/01 și C-385/01, EU:C:2003:87, punctele 27-31). În schimb, principiul *ne bis in idem* nu este aplicabil unei decizii prin care, după examinarea pe fond a cauzei cu care este sesizat, un organ al unui stat dispune suspendarea urmăririi penale, într-un stadiu prealabil punerii în mișcare a acțiunii penale împotriva unei persoane bănuite că ar fi comis o infracțiune, în cazul în care această decizie de suspendare, potrivit dreptului național al acestui stat, nu stinge definitiv acțiunea penală și nu constituie astfel un impediment în calea unei noi urmăriri penale, pentru aceleași fapte, în acest stat (a se vedea în acest sens Hotărârea din 22 decembrie 2008, Turanský, C-491/07, EU:C:2008:768, punctul 45).

128 În lumina considerațiilor care precedă, trebuie să se constate că informațiile de care dispunea Consiliul, pe baza răspunsurilor primite din partea BPG, atunci când a adoptat actele atacate nu îi permiteau să stabilească dacă procedura penală care îl viza pe reclamant, a cărei existență constituia temeiul menținerii măsurilor restrictive în privința sa, contravenea principiului *ne bis in idem*, întrucât Consiliul nu cunoștea conținutul deciziei instanței districtuale și al deciziilor BPG menționate de reclamant în scrisoarea sa din 13 ianuarie 2017.

129 Or, deși nu revine Consiliului sarcina de a aprecia temeinicia procedurilor penale în curs în Ucraina (a se vedea punctele 91-93 de mai sus) și nici conformitatea acestor proceduri cu normele procedurale aplicabile potrivit dreptului ucrainean (Hotărârea din 22 martie 2018, Stavytskyi/Consiliul, T-242/16, nepublicată, EU:T:2018:166, punctul 134), acesta are totuși obligația să se asigure că procedura penală pe care se întemeiază pentru a menține măsurile restrictive în privința unei persoane nu contravine *principiului ne bis in idem*, cu condiția ca persoana în cauză să îi furnizeze elemente care pot lăsa să planeze o îndoială în această privință.

130 Deși este adevărat că, în scrisoarea sa din 13 ianuarie 2017, reclamantul nu a menționat în mod expres principiul *ne bis in idem* și nici nu a prezentat deciziile autorităților ucrainene susceptibile să demonstreze că procedura care i s-a aplicat contravine acestui principiu, nu este mai puțin adevărat că informațiile pe care le-a furnizat erau suficiente pentru a determina obligația Consiliului de a solicita BPG informații suplimentare, ținând seama și de conținutul răspunsurilor pe care acesta le furnizase și care menționau printre altele faptul că organele de urmărire penală au decis să nu deschidă o anchetă penală (a se vedea punctul 115 de mai sus).

131 În acest context, trebuie precizat că nu se pune problema dacă, având în vedere elementele aduse la cunoștința Consiliului, acesta era obligat să pună capăt includerii numelui reclamantului în listă în temeiul faptului că procedura penală care îl viza încălca principiul *ne bis in idem*, ci numai de a se stabili dacă acesta avea obligația să țină seama de aceste elemente și să efectueze verificări suplimentare sau să solicite lămuriri din partea autorităților ucrainene. Prin urmare, este suficient ca elementele menționate să fie, precum în speță, de natură să dea naștere unor întrebări legitime privind desfășurarea anchetei și caracterul suficient al informațiilor transmise de BPG (a se vedea în acest sens Hotărârea din 21 februarie 2018, Klyuyev/Consiliul, T-731/15, EU:T:2018:90, punctul 242).

132 Pe de altă parte, trebuie să se arate că, la momentul adoptării actelor atacate, reclamantul făcea obiectul măsurilor restrictive în cauză de mai mulți ani, tot din cauza existenței aceleiași proceduri penale desfășurate de BPG. Într-un astfel de context, pe de o parte, BPG trebuia, în principiu, să fie capabil să furnizeze Consiliului toate informațiile suplimentare de care acesta putea avea nevoie și, pe de altă parte, Consiliul trebuia să considere că avea obligația să aprofundeze problema posibilei încălcări de către autoritățile ucrainene a unui principiu fundamental, cum este principiul *ne bis in idem*, în detrimentul reclamantului.

133 În lumina considerațiilor care precedă, trebuie să se constate că Consiliul a săvârșit o eroare vădită de apreciere prin faptul că a adoptat actele atacate fără a solicita autorităților ucrainene informații suplimentare, ceea ce este suficient pentru a anula aceste acte în ceea ce îl privește pe reclamant, fără a fi necesar să se examineze celelalte argumente ale sale.

134 În ceea ce privește cererea formulată de Consiliu cu titlu subsidiar (a se vedea punctul 36 a doua liniuță de mai sus) prin care se solicită în esență menținerea efectelor Deciziei 2017/381 până la expirarea termenului prevăzut pentru a declara recurs și, în cazul în care s-ar declara recurs, până la pronunțarea deciziei cu privire la aceasta, este suficient să se arate că Decizia 2017/381 a produs efecte numai până la 6 martie 2018. În consecință, anularea acesteia prin prezenta hotărâre nu are consecințe asupra perioadei ulterioare acestei date, astfel încât nu este necesară pronunțarea cu privire la problema menținerii efectelor acestei decizii (a se vedea Hotărârea din 6 iunie 2018, Arbuzov/Consiliul, T-258/17, EU:T:2018:331, punctul 107 și jurisprudența citată).

**Cu privire la cheltuielile de judecată**

135 Potrivit articolului 134 alineatul (1) din Regulamentul de procedură, partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată. Întrucât Consiliul a căzut în pretenții, se impune obligarea acestuia la plata cheltuielilor de judecată, conform concluziilor reclamantului.

136 Potrivit articolului 138 alineatul (1) din Regulamentul de procedură, instituțiile care au intervenit în litigiu suportă propriile cheltuieli de judecată. În consecință, Comisia suportă propriile cheltuieli de judecată.

Pentru aceste motive,

TRIBUNALUL (Camera a șasea)

declară și hotărăște:

**1) Anulează Decizia (PESC) 2017/381 a Consiliului din 3 martie 2017 de modificare a Deciziei 2014/119/PESC privind măsuri restrictive împotriva anumitor persoane, entități și organisme având în vedere situația din Ucraina și Regulamentul de punere în aplicare (UE) 2017/374 din 3 martie 2017 privind punerea în aplicare a Regulamentului (UE) nr. 208/2014 privind măsuri restrictive îndreptate împotriva anumitor persoane, entități și persoane având în vedere situația din Ucraina, în măsura în care numele domnului Edward Stavytskyi a fost menținut pe lista persoanelor, a entităților și a organismelor cărora li se aplică aceste măsuri restrictive.**

**2) Consiliul Uniunii Europene suportă propriile cheltuieli de judecată, precum și cheltuielile de judecată efectuate de domnul Stavytskyi.**

**3) Comisia Europeană suportă propriile cheltuieli de judecată.**

Berardis Spielmann Csehi

Pronunțată astfel în ședință publică la Luxemburg, la 30 ianuarie 2019.

Semnături