



## Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА ОБЩИЯ СЪД (шести състав)

13 септември 2013 година \*

„Обща външна политика и политика на сигурност — Ограничителни мерки срещу Сирия — Замразяване на финансови средства и икономически ресурси — Ограничения за влизане и за транзитно преминаване през територията на Съюза — Право на защита — Задължение за мотивиране — Явна грешка в преценката — Основни права“

По дело T-383/11

**Eyad Makhlouf**, с местожителство в Дамаск (Сирия), представляван първоначално от P. Grollet и G. Karouni, впоследствие от Karouni и C. Rygaert, avocats,

жалбоподател,

срещу

**Съвет на Европейския съюз**, за който се явяват г-н G. Étienne и г-жа R. Liudvinaviciute-Cordeiro, в качеството на представители,

ответник,

подпомаган от

**Европейска комисия**, за която се явяват г-н F. Castillo de la Torre и г-жа S. Pardo Quintillán, в качеството на представители,

встъпила страна,

с предмет искане за отмяна на Решение за изпълнение 2011/302/ОВППС на Съвета от 23 май 2011 година за изпълнение на Решение 2011/273/ОВППС относно ограничителни мерки срещу Сирия (ОВ L 136, стр. 91), на Решение 2011/782/ОВППС на Съвета от 1 декември 2011 година относно ограничителни мерки срещу Сирия и за отмяна на Решение 2011/273/ОВППС (ОВ L 319, стр. 56) и на Решение 2012/739/ОВППС на Съвета от 29 ноември 2012 година относно ограничителни мерки срещу Сирия и за отмяна на Решение 2011/782/ОВППС (ОВ L 330, стр. 21) в частта им, в която тези актове се отнасят до жалбоподателя,

ОБЩИЯТ СЪД (шести състав),

състоящ се от: г-н H. Kanninen, председател, г-н S. Soldevila Fragoso (докладчик) и г-н G. Berardis, съдии,

секретар: г-жа C. Kristensen, администратор,

\* Език на производството: френски.

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 8 февруари 2013 г.,

постанови настоящото

## Решение

### Обстоятелства, предхождащи спора

- 1 Жалбоподателят, г-н Eyad Makhlouf, е офицер със сирийско гражданство с чин подполковник.
- 2 Като осъжда категорично тежките репресии срещу мирния протест на различни места в Сирия и като призовава сирийските власти да проявяват съдържаност в използването на сила, на 9 май 2011 г. Съветът на Европейския съюз приема Решение 2011/273/ОВППС относно ограничителни мерки срещу Сирия (ОВ L 121, стр. 11). Предвид сериозната обстановка Съветът налага оръжейно ембарго, забрана на износа на оборудване за вътрешни репресии, ограничения за достъпа до територията на Съюза и замразяване на финансови средства и икономически ресурси на някои лица и образувания, отговорни за тежките репресии спрямо цивилното население в Сирия.
- 3 Имената на лицата, отговорни за тежките репресии, извършени срещу цивилното население в Сирия, както и на свързаните с тях физически или юридически лица и образувания, са посочени в приложението към Решение 2011/273. Съгласно член 5 от това решение по предложение на държава членка или на върховния представител на Съюза по въпросите на външните работи и политиката на сигурност Съветът може да изменя това приложение. Името на жалбоподателя не фигурира в приложението.
- 4 С Решение за изпълнение 2011/302/ОВППС от 23 май 2011 година за изпълнение на Решение 2011/273 (ОВ L 136, стр. 91) Съветът изменя Решение 2011/273 с цел по-конкретно да приложи обсъжданите ограничителни мерки и по отношение на други лица и образувания, чиито имена са добавени в списъка, съдържащ се в приложението, което замества приложението към предходното решение. Името на жалбоподателя е включено в този списък, който съдържа различни данни, между които и данни за неговото включване в обсъждания списък, а именно „ 23.05.2011“, рождената му дата, номера на неговия паспорт, както и мотивите — „Брат на Rami Makhlouf и служител в Генералната разузнавателна дирекция, замесен в репресиите срещу цивилното население“.
- 5 На 24 май 2011 г. Съветът публикува Известие на вниманието на лицата, към които се прилагат ограничителните мерки, предвидени в Решение 2011/273/ОВППС на Съвета и в Регламент (ЕС) № 442/2011 на Съвета за налагане на ограничителни мерки срещу Сирия (ОВ C 153, стр. 8).
- 6 С Решение 2011/522 от 2 септември 2011 година за изменение на Решение 2011/273 (ОВ L 228, стр. 16) Съветът приема, че в неговото приложно поле, както и в неговото приложение, трябва да бъдат включени и „[ ] лица [та], които се ползват от режима или го подкрепят, и свързаните с тях [...] лица, изброени в приложението“.
- 7 С Решение 2011/782/ОВППС на Съвета от 1 декември 2011 година относно ограничителни мерки срещу Сирия и за отмяна на Решение 2011/273(ОВ L 319, стр. 56) предвид сериозната обстановка в Сирия Съветът преценява за необходимо да наложи допълнителни ограничителни мерки. От съображения за яснота мерките, наложени с Решение 2011/273/ОВППС, и

допълнителните мерки са включени в един-единствен правен акт. Името на жалбоподателя фигурира на ред 20 от таблицата в приложение I към Решение 2011/782 със същите данни и мотиви като изложените в приложението към Решение 2011/273.

- 8 С Решение 2012/739/ОВППС на Съвета от 29 ноември 2012 година относно ограничителни мерки срещу Сирия и за отмяна на Решение 2011/782/ОВППС (ОВ L 330, стр. 21) обсъжданите ограничителни мерки са групирани в един-единствен правен акт. Името на жалбоподателя фигурира на ред 19 от таблицата в приложение I към Решение 2012/739 със същите данни и мотиви като изложените в приложението към Решение 2011/273.
- 9 На 30 ноември 2012 г. Съветът публикува Известие на вниманието на лицата и образуванията, спрямо които се прилагат ограничителните мерки, предвидени в Решение 2012/739/ОВППС на Съвета и Регламент (ЕС) № 36/2012 на Съвета, прилагани с Регламент за изпълнение (ЕС) № 1117/2012 на Съвета относно ограничителни мерки с оглед на положението в Сирия (ОВ С 370, стр. 6).

### **Производство и искания на страните**

- 10 На 21 юли 2011 г. жалбоподателят подава в секретариата на Общия съд настоящата жалба за отмяна на Решение за изпълнение 2011/302.
- 11 С определение на председателя на шести състав на Общия съд от 24 януари 2012 г. е уважена молбата за встъпване на Европейската комисия в подкрепа на исканията на Съвета, подадена в секретариата на Общия съд на 28 октомври 2011 г.
- 12 С писмена реплика, представена в секретариата на Общия съд на 5 януари 2012 г., жалбоподателят изменя своите искания, като в допълнение иска и отмяната на Решение 2011/782. С дуплика, подадена в секретариата на Общия съд на 3 април 2012 г., Съветът отговаря на искането на жалбоподателя.
- 13 С писмена реплика, подадена в секретариата на Общия съд на 31 януари 2013 г., жалбоподателят променя своите искания, като ги допълва с искане за отмяна и на Решение 2012/739, същевременно признавайки, че жалбата за отмяна срещу Решение 2011/782 вече е лишена от предмет. С писмено становище по репликата, с която се променят исканията, представено в секретариата на Общия съд на 5 февруари 2013 г., Съветът отговаря на искането на жалбоподателя.
- 14 Въз основа на доклад на съдията докладчик Общият съд (шести състав) решава да започне устната фаза на производството.
- 15 Устните състезания и отговорите на жалбоподателя и на Съвета на поставените от Общия съд въпроси са изслушани в съдебното заседание от 8 февруари 2013 г. Комисията от своя страна не присъства на съдебното заседание.
- 16 Жалбоподателят иска от Общия съд:
  - да отмени Решение за изпълнение 2011/302 и Решение 2012/739,
  - да осъди Съвета да заплати съдебните разноски.
- 17 Съветът иска от Общия съд:
  - да отхвърли жалбата,

— да осъди жалбоподателя да заплати съдебните разноски.

18 Комисията подкрепя исканията на Съвета.

### **От правна страна**

#### *По допустимостта исканията за изменение на подадената жалба*

19 Видно от точки 4—9 по-горе, след подаването на жалбата Решение 2011/273 с неговите изменения по силата на Решение за изпълнение 2011/302 е отменено и заменено от Решение 2011/782, което на свой ред е отменено и заменено от Решение 2012/739. Жалбоподателят иска изменение на подадената от него жалба по начин, по който тя да се отнася и до последните две решения, като впоследствие се отказва от обжалването на Решение 2011/782. Съветът не възразява срещу изменението на исканията на жалбоподателя.

20 Следва да се припомни, че когато дадено решение или регламент, което или който засяга пряко и лично даден частноправен субект, в хода на производството е заменен(о) с друг акт със същия предмет, той следва да бъде разглеждан като ново обстоятелство, което позволява на жалбоподателя да промени своите искания и правни основания. Наистина, да се задължава жалбоподателят да подаде нова жалба, би било в противоречие с доброто правораздаване и с изискването за процесуална икономия. Освен това би било несправедливо да се даде възможност на съответната институция в отговор на критиките, съдържащи се в жалба, подадена пред една от юрисдикциите на Европейския съюз срещу определен акт, да изменя обжалвания акт или да го заменя с друг, както и да се позовава в производството на това изменение или замяна, за да лиши другата страна от възможността да разпростре първоначалните си искания и правни основания и по отношение на последващия акт или да представи допълнителни искания и правни основания срещу него (вж. Решение на Общия съд от 23 октомври 2008 г. по дело People's Mojahedin Organization of Iran/Съвет, T-256/07, Сборник, стр. II-3019, точка 46 и цитираната съдебна практика).

21 Следователно трябва да се приеме допустимостта на исканията срещу Решение 2012/739, представени в секретариата на Общия съд на 31 януари 2013 г., т.е. в срока за обжалване.

#### *По съществуването на спора*

22 В подкрепа на своята жалба жалбоподателят изтъква по същество четири правни основания, първото от които е изведено от нарушаване на правото на защита, както и на правото на справедлив процес и на правото на ефективна съдебна защита, второто правно основание — от нарушаване на задължението за мотивиране, третото — от явна грешка в преценката и четвъртото — от нарушаване на принципа на пропорционалност, на правото на собственост и на правото на личен живот.

По първото правно основание, изведено от нарушаване на правото на защита, както и на правото на справедлив процес и на правото на ефективна съдебна защита.

23 Жалбоподателят поддържа, че са му наложени санкции, без той предварително да е бил изслушан, без да е имал възможност да се защити, нито да се запознае с доказателствата, въз основа на които са приети обсъжданите мерки, като според него Съветът не е изпълнил задължението си да го уведоми за своето решение, включително и за мотивите за включването му в обсъжданите списъци, както пряко, тъй като адресът му е бил известен, така и с публикуването на известие, което да му даде конкретната възможност да представи становище.

- 24 Според жалбоподателя при приемане на решенията, с които се определят ограничителни мерки срещу физически лица, съответният орган на Съюза е длъжен в рамките на възможното да съобщи мотивите за тези мерки на засегнатото лице или образуване или в момента, в който се вземе решение за включването на посочените лица в определен списък, или най-малкото достатъчно бързо, доколкото е възможно, след като е взето решението за списъка, за да се даде възможност на адресатите да упражнят своето право на обжалване в установените срокове.
- 25 Жалбоподателят твърди, че в хипотезата, в която би се приело, че срещу публикуването на подробните обвинения срещу него биха могли да бъдат изтъкнати императивни съображения от общ интерес, свързани със сигурността на Съюза и на неговите държави членки или с осъществяването на международните отношения, специфичните и конкретни мотиви за решението би следвало да бъдат изложени официално и да бъдат сведени до неговото знание по всеки подходящ начин. Никое обстоятелство обаче не позволявало в конкретния случай да се приеме, че срещу едно такова публикуване би могло да бъдат изтъкнати такива императивни съображения.
- 26 Нещо повече, в отсъствието на каквото и да било указание в обжалваните решения за специфичните и конкретни мотиви, на които те се основават, жалбоподателят не бил в състояние и да се защити ефективно пред Общия съд.
- 27 Съветът отхвърля доводите на жалбоподателя.
- 28 Съветът твърди, че поради обезпечителния характер и целта на мерките за замразяване на средства приемането им не може да бъде предмет на предварително изслушване на засегнатите лица, без да се създаде опасност от заплахата за ефективността на посочените мерки и следователно за преследваната от Съюза цел.
- 29 Съветът припомня, че Решение за изпълнение 2011/302 е публикувано в *Официален вестник на Европейския съюз*. Същото се отнасяло и за Известието на вниманието на лицата, към които се прилагат обсъжданите ограничителни мерки, което било публикувано, противно на твърденията на жалбоподателя, в Официален вестник (ОВ С 153, 2011 г., стр. 8). Съветът допълва, че не е бил в състояние да изпрати лично уведомление за обжалваните решения на жалбоподателя, тъй като не е разполагал с личните му координати.
- 30 Що се отнася до упражняването на правните способности за обжалване, които са на разположение на жалбоподателя, Съветът твърди, че последният не е подал молба за преразглеждане на наложената му мярка, нито е направил искане да му бъдат съобщени обстоятелствата, които са мотивирали приетото по отношение на него решение.
- 31 Следва да се припомни, че основното право на спазване на правото на защита в хода на производство, което предшества приемането на ограничителна мярка като спорното решение, е изрично предвидено в член 41, параграф 2, буква а) от Хартата на основните права на Европейския съюз (ОВ С 83, 2010 г., стр. 389), която съгласно член 6, параграф 1 ДЕС има същата правна сила като Договорите (вж. в този смисъл Решение на Съда от 21 декември 2011 г. по дело Франция/People's Mojahedin Organization of Iran, C-27/09 P, Сборник, стр. I-13427, точка 66).
- 32 Следва да се припомни, че според постоянната съдебна практика принципът на ефективна съдебна защита представлява общ принцип на общностното право, който произтича от общите конституционни традиции на държавите членки, закрепен е в членове 6 и 13 от Конвенцията за защита на правата на човека и на основните свободи, подписана в Рим на 4 ноември 1950 г., като този принцип е потвърден и с член 47 от Хартата на основните права (Решение на Съда от 13 март 2007 г. по дело Unibet, C-432/05, Сборник, стр. I-2271, точка 37 и Решение на Съда от



3 септември 2008 г. по дело Kadi и Al Barakaat International Foundation/Съвет и Комисия, C-402/05 P и C-415/05 P, Сборник, стр. I-6351, точка 335, наричано по-нататък „Решение по дело Kadi“).

33. Нещо повече, с оглед на постоянната съдебна практика в конкретния случай трябва да се заключи, че ефективността на съдебния контрол, който трябва по-специално да се отнася до законосъобразността на мотивите, на които се основава включването на името на физическо лице или образувание в списъка, представляващ приложение към обжалваните решения и водещ до налагането на съвкупност от ограничителни мерки на тези адресати, предполага, че съответният орган на Съюза е длъжен, в рамките на възможното, да уведоми съответното лице или образувание за тези мотиви в момента на вземането на решение за включването или най-малкото във възможно най-кратки срокове след това, за да позволи на адресатите да упражнят своевременно правото си на жалба (вж. Решение по дело Кади, точка 336 и цитираната съдебна практика).
34. Всъщност спазването на това задължение за уведомяване на посочените мотиви е необходимо както за да позволи на адресатите на ограничителните мерки да защитят правата си при възможно най-добри условия и да решат, разполагайки с цялата необходима информация, дали е необходимо да сезират съда на Съюза (вж. в този смисъл Решение на Съда от 15 октомври 1987 г. по дело Neulens и др., 222/86, Recueil, стр. 4097, точка 15), така и за да предостави на този съд пълна възможност за упражняване на контрол за законосъобразност по отношение на разглеждания акт на Съюза, което е негово задължение по силата на Договора (Решение по дело Kadi, точка 337).
35. Съгласно член 5 от Решение 2011/273 Съветът съобщава решението си на засегнатото лице, както и мотивите за включването му в списъка или пряко, ако адресът му е известен, или с публикуването на известие, за да се даде възможност на това лице да представи възражения. Нещо повече, тези разпоредби предвиждат, че когато са подадени възражения или има представени нови съществени доказателства, Съветът преразглежда решението си и уведомява засегнатото физическо или юридическо лице, субект или образувание за това. И накрая, списъкът, който се съдържа в приложението към посоченото решение, се разглежда на редовни интервали от време, и то най-малкото веднъж на всеки дванадесет месеца. Подобни разпоредби по принцип са в съответствие с изискванията, поставяни от съдебната практика.
36. В конкретния случай след приемането на Решение за изпълнение 2011/302 в Официален вестник е публикувано известие на 24 май 2011 г., като по този начин е дадена възможност на жалбоподателя да представи становище пред Съвета.
37. Обстоятелството, че това съобщение е публикувано след първото включване на жалбоподателя в списъка на лицата, засегнати от обсъжданите ограничителни мерки, не би могло да се разглежда само по себе си като нарушение на правото на защита.
38. Всъщност съгласно съдебната практика относно правото на защита, и по-конкретно относно правото на изслушване, когато става въпрос за ограничителни мерки, от органите на Съюза не би могло да се изисква да уведомяват за посочените мотиви преди първоначалното включване на дадено лице или образувание в списъка за налагане на ограничителните мерки (вж. в този смисъл Решение по дело Kadi, точка 338).
39. Такова предварително уведомяване всъщност би могло да застраши ефикасността на мерките за замразяване на средства и икономически ресурси, наложени с тези решения (вж. в този смисъл Решение по дело Kadi, точка 339).

- 40 За постигане на преследваната с обжалваните решения цел такива мерки по своето естество трябва да бъдат изненадващи и както Съдът вече е посочил — да се прилагат незабавно (вж. в този смисъл Решение на Съда от 11 октомври 2007 г. по дело Möllendorf и Möllendorf-Niehuus, C-117/06, Сборник, стр. I-8361, точка 63 и Решение по дело Kadi, точка 340).
- 41 По съображения, също свързани с преследваната с Решение за изпълнение 2011/302 цел, с което името на жалбоподателя е включено в списъка, съдържащ се в приложението към Решение 2011/273, и с ефикасността на предвидените с последното мерки, органите на Съюза не са били длъжни и да изслушат жалбоподателя преди първоначалното включване на името му в списъка, съдържащ се в приложението (вж. в този смисъл Решение по дело Kadi, точка 341).
- 42 При това обаче при приемането на Решение 2012/739, което е последващо решение, запазващо името на жалбоподателя в списъка на лицата, по отношение на които са наложени ограничителни мерки, доводът за ефекта на изненада на посочените мерки не може да бъде изтъкнат валидно (вж. в този смисъл Решение по дело Франция/People's Mojahedin Organization of Iran, посочено по-горе, точка 62).
- 43 Същевременно обаче в делото, по което е постановено Решение Франция/People's Mojahedin Organization of Iran, посочено по-горе, Съдът е приел, че правото на лицето да бъде изслушано предварително трябва да се спазва, поради обстоятелството че Съветът е събрал нови доказателства срещу организацията, която продължава да фигурира в обсъждания списък.
- 44 В конкретния случай следва да се посочи, че Съветът не е събрал никакви нови доказателства, т.е. такива, които да не са били вече съобщени на жалбоподателя след неговото първоначално включване, когато името му е било запазено в обсъждания списък.
- 45 Съгласно член 5, параграф 3 от Решение 2011/273, „[к]огато са представени възражения или нови съществени доказателства, Съветът преразглежда решението си и съответно уведомява засегнатото лице или образувание“. Следователно жалбоподателят може във всеки момент по своя инициатива да бъде изслушан от Съвета, без да бъде формулирана изрична покана преди приемането на всяко следващо решение, ако не са събрани нови доказателства срещу него.
- 46 Нещо повече, Съветът е публикувал известие в Официален вестник на 30 ноември 2012 г., т. е. веднага след публикуването на Решение 2012/739. Вследствие на това при тези обстоятелства, след като жалбоподателят е имал възможност в продължение на няколко месеца да оспори доказателствата, на които се основава включването му и запазването на името му в списъка на лицата, по отношение на които са наложени ограничителните мерки, не би могло да се установи никакво нарушение на правото му да бъде изслушан.
- 47 Що се отнася до довода на жалбоподателя във връзка с обстоятелството, че не е уведомен лично за решенията, следва да се изтъкне, че член 27, параграф 2 от Решение 2012/739 налага пряко и лично уведомяване за решението, когато адресът на лицето, по отношение на което са наложени ограничителните мерки, е известно.
- 48 Съгласно постоянната съдебна практика, щом като е необходимо по принцип лично уведомяване за този вид решения и единствено публикуването в Официален вестник не е достатъчно, съдът следва във всяко производство да обсъди дали обстоятелството, че жалбоподателят не е запознат лично с мотивите на спорното решение, е имало за последица лишаването на последния от възможността да се запознае своевременно с мотивите на спорното решение и да прецени основателността на наложената му мярка за замразяване на финансовите средства и икономическите ресурси (вж. в този смисъл Решение на Съда от 16 ноември 2011 г. по дело Bank Melli Iran/Съвет, C-548/09 P, Сборник, стр. I-11381, точки 52—56).

- 49 В конкретния случай следва да се изтъкне, че към 30 ноември 2012 г., Съветът определено е разполагал с адреса на жалбоподателя, както и с този на неговите адвокати, тъй като те са били посочени в подадената жалба.
- 50 Вследствие на това Съветът е трябвало да изпрати лично уведомление за мотивите, с които се обосновава запазването на името на жалбоподателя в обсъждания списък, за да му даде възможност да се защити ефикасно и в най-кратък срок. Видно от преписката, жалбоподателят е получил възможност да се защити ефикасно срещу обжалваните актове след тяхното публикуване в Официален вестник, като се има предвид, че той е подал жалба пред Общия съд в определените срокове.
- 51 И накрая, що се отнася до липсата на изрично посочване в обжалваните решения на възможността за „ефективно обжалване“, следва да се припомни, че такава жалба може да бъде подадена при условията, предвидени в член 275, втора алинея ДФЕС и в член 263, четвърта и шеста алинея ДФЕС, видно от настоящата жалба за отмяна. Нещо повече, в конкретния случай известията, публикувани от Съвета, са предвиждали изрично възможността да се подаде молба за преразглеждане до Съвета и да се подаде жалба за отмяна пред Общия съд. Следователно този довод трябва да бъде отхвърлен.
- 52 Следователно първото правно основание трябва да се отхвърли в неговата цялост.

По второто правно основание, изведено от нарушаване на задължението за мотивиране

- 53 Жалбоподателят поддържа, че мотивите на акт на Съвета, с който се налагат ограничителни мерки, следва да се позовават не само на правните изисквания за прилагането на този акт, но и на специфичните и конкретни причини, поради които при упражняването на своето право на самостоятелна преценка Съветът е приел, че по отношение на заинтересованото лице следва да се вземат такива мерки.
- 54 Изложените от Съвета мотиви относно включването на името на жалбоподателя в списъка, съдържащ се в приложенията към обжалваните решения, обаче се свеждали до неясни и общи съображения и в него не се посочвали специфичните и конкретни причини, поради които при упражняване на правото си на самостоятелна преценка той е приел, че на жалбоподателя следва да бъдат наложени разглежданите ограничителни мерки.
- 55 Според жалбоподателя единствено неговата професия, както и семейните му връзки не са достатъчни, за да се обоснове решението на Съвета. От друга страна, що се отнася до семейните връзки, от компетентност на Съвета е да установи съществуването на участие на жалбоподателя в действията, в които е упрекван неговият роднина.
- 56 Съветът отхвърля доводите на жалбоподателя.
- 57 Съветът преценява, че жалбоподателят, като офицер от Генералната разузнавателна дирекция, е познавал напълно общия и конкретния контекст, в който са били приети отнасящите се до него мерки, в конкретния случай обстоятелството, че сирийската армия е участвала в репресиите срещу демонстрантите.
- 58 Съветът подчертава, че изрично е посочил като мотив за включването на жалбоподателя в обсъждания списък неговата принадлежност към сирийското генерално разузнаване и неговите семейни връзки, като по този начин му е дал възможност да разбере причината, поради която по отношение на него са наложени ограничителните мерки, и да подготви своята защита.



- 59 От друга страна, обстоятелството, че жалбоподателят е и брат на Rami Makhlouf, който е братовчед на президента Башар Асад, съставлявало допълнително основание за включването му в обсъждания списък.
- 60 Съгласно постоянната съдебна практика задължението за мотивиране на увреждащ акт, което е следствие от принципа на зачитане на правото на защита, има за цел, от една страна, да предостави на заинтересованото лице достатъчно данни, за да установи дали актът е обоснован, или евентуално страда от порок, който позволява да се оспори валидността му пред Съда на Съюза, и от друга страна, да позволи на последния да упражни контрол за законосъобразността на този акт (Решение на Съда от 2 октомври 2003 г. по дело *Corus UK/Комисия*, C-199/99 P, Recueil, стр. I-11177, точка 145, Решение на Съда от 29 септември 2011 г. по дело *Elf Aquitaine/Комисия*, C-521/09 P, Сборник, стр. I-8947, точка 148 и Решение на Съда от 15 ноември 2012 г. по дело *Съвет/Vamba*, C-417/11 P, точка 49).
- 61 От постоянната съдебна практика е видно и че изискваните от член 296 ДФЕС мотиви трябва да са съобразени с естеството на съответния акт и по ясен и недвусмислен начин да излагат съображенията на институцията, която издава акта, така че да дадат възможност на заинтересованите лица да се запознаят с основанията за взетата мярка, а на компетентната юрисдикция — да упражни своя контрол (вж. по-конкретно Решение на Съда от 2 април 1998 г. по дело *Комисия/Sytraval и Brink's France*, C-367/95 P, Recueil, стр. I-1719, точка 63, Решение на Съда от 10 юли 2008 г. по дело *Bertelsmann и Sony Corporation of America/Impala*, C-413/06 P, Сборник, стр. I-4951, точка 166 и Решение на Съда от 15 ноември 2012 г. по дело *Al-Aqsa/Съвет*, C-539/10 P и C-550/10 P, точка 138).
- 62 Доколкото засегнатото лице не разполага с право на предварително изслушване, преди да бъде прието първоначално решение за замразяване на финансови средствата и на икономически ресурси, спазването на задължението за мотивиране придобива още по-голямо значение, тъй като е единствената гаранция, която позволява на заинтересованото лице, поне след приемането на решението, да се възползва ефективно от способите за обжалване, с които разполага, за да оспори законосъобразността на разглежданото решение (Решение по дело *Съвет/Vamba*, посочено по-горе, точка 51).
- 63 Затова мотивите към акт на Съвета за замразяване на финансови средства и икономически ресурси трябва да разкриват специфичните и конкретни причини, поради които при упражняване на оперативната си самостоятелност Съветът приема, че по отношение на заинтересованото лице следва да се вземе такава мярка (Решение по дело *Съвет/Vamba*, посочено по-горе, точка 52).
- 64 Изискването за мотивиране обаче следва да се преценява в зависимост от обстоятелствата в конкретния случай, по-конкретно в зависимост от съдържанието на акта, от естеството на изложените мотиви и от интереса, който адресатите могат да имат от получаване на разяснения (вж. по-специално Решение по дело *Al-Aqsa/Съвет*, посочено по-горе, точка 139).
- 65 Не се изисква мотивите да уточняват всички относими фактически и правни обстоятелства, доколкото въпросът дали мотивите на определен акт отговарят на изискванията на член 296 ДФЕС, следва да се преценява с оглед не само на текста, но и на контекста, както и на съвкупността от правни норми, уреждащи съответната материя (Решение на Съда по дело *Комисия/Sytraval и Brink's France*, посочено по-горе, точка 63, Решение на Съда от 22 юни 2004 г. по дело *Португалия/Комисия*, C-42/01, Recueil, стр. I-6079, точка 66 и Решение на Съда по дело *Al-Aqsa/Съвет*, посочено по-горе, точка 140).

- 66 По-конкретно, един увреждащ акт е достатъчно мотивиран, ако е издаден в познат за заинтересованото лице контекст, който му позволява да разбере значението на наложената му мярка (Решение на Съда от 30 септември 2003 г. по дело Германия/Комисия, C-301/96, Recueil, стр. I-9919, точка 89, Решение на Съда по дело Португалия/Комисия, посочено по-горе, точки 69 и 70 и Решение на Съда по дело Съвет/Vamba, посочено по-горе, точка 54).
- 67 В конкретния случай следва да се изтъкне, че първите три съображения на Решение 2011/273 изразяват ясно общите мотиви за приемане на ограничителните мерки срещу Сирия от Съюза:
- „(1) На 29 април 2011 г. Европейският съюз изрази дълбоката си загриженост по отношение на развитието на събитията в Сирия и разполагането на военни части и сили за сигурност в редица сирийски градове.
- (2) Съюзът категорично осъжда тежките репресии, в т.ч. използване на бойни боеприпаси, срещу мирния протест на различни места в Сирия, довели до смъртта на няколко демонстранти, до нараняване на хора и до произволни задържания, и призова сирийските власти да проявяват сдържаност, вместо извършването на репресии.
- (3) Предвид сериозната обстановка следва да бъдат наложени ограничителни мерки срещу Сирия и лицата, отговорни за тежките репресии срещу цивилното население на Сирия“.

в този смисъл Решение от 15 декември 2005 г. по дело Италия/Комисия, C-66/02, Recueil, стр. I-10901, точка 26, Решение по дело Bank Melli Iran/Съвет, посочено по-горе, точка 88 и Решение на Съда по дело Съвет/Vamba, посочено по-горе, точка 60).

- 74 Ето защо в настоящия случай проверката дали е спазено задължението за мотивиране, която има за цел да се установи дали данните, изложени от Съвета в оспорваните решения, са били достатъчни, за да се узнаят обстоятелствата, които са го накарали да наложи ограничителни мерки на жалбоподателя, трябва да се отличава от проверката дали мотивите са обосновани, която, ако бъде направена, би се изразила в това да се установи дали посочените от Съвета обстоятелства са доказани и дали могат да оправдаят приемането на такива мерки (Решение по дело Съвет/Vamba, посочено по-горе, точка 61).
- 75 С оглед на предходното правното основание, изведено от нарушение на задължението за мотивиране, следва да се отхвърли като неоснователно.

По третото правно основание, изведено от явна грешка в преценката

- 76 Според жалбоподателя изтъкнатият от Съвета мотив относно качеството му на офицер от дирекцията на генералното разузнаване е неправилен от фактическа страна, тъй като той никога не е бил член на службите за сигурност или на сирийското генерално разузнаване.
- 77 Съветът оспорва доводите на жалбоподателя.
- 78 Според Съвета Генералната разузнавателна дирекция на сирийската армия е един от органите на сирийската държава, участващи в най-голяма степен в прилаганата политика на репресии. Като се има предвид, че представените от жалбоподателя документи са издадени от сирийските военни власти, които тогава участват в репресиите, Съветът поставя под съмнение тяхната безпристрастност, достоверност и доказателствена сила.
- 79 Съветът подчертава, че събирането на информация за военен офицер, член на разузнавателните служби, по отношение на когото се прилага секретност и поверителност на функциите му, е сложно, но че това обстоятелство не би могло да обезсили събраните от него мотивиращи доказателства.
- 80 Най-напред следва да се подчертае, че Съветът разполага с широко право на преценка относно доказателствата, които следва да се вземат предвид при приемане на мерките за икономически и финансови санкции в областта на външната политика и общата сигурност. Тъй като съдът на Съюза не може по-конкретно да замести преценката на Съвета със своята преценка на доказателствата, фактите и обстоятелствата, обосноваващи приемането на такива мерки, упражняваният от Общия съд контрол за законосъобразност на решенията за замразяване на финансовите средства и на икономическите ресурси трябва да се сведе до проверка дали са спазени процесуалните правила и изискването за мотивиране, дали фактите са установени точно и дали не е налице явна грешка в преценката на фактите или злоупотреба с власт. Този ограничен контрол се прилага по-конкретно за преценката на съображенията за целесъобразност, на които се основават такива мерки (вж. в този смисъл Решение на Общия съд от 12 декември 2006 г. по дело Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran/Съвет, T-228/02, Recueil, стр. II-4665, точка 159).
- 81 Жалбоподателят поддържа по същество, че Съветът е допуснал явна грешка в преценката, като е приел, че той е изпълнявал офицерски функции в Генералната разузнавателна дирекция. В това отношение той представя документ от Генералното командване на сирийските въоръжени сили,

в който се описват различните функции, които той е изпълнявал в армията, и с който по-конкретно се удостоверява, че „към днешна дата той не е заемал какъвто и да е пост, свързан със сигурността, в рамките на неговата служба в армията“.

- 82 Посоченият документ с дата 11 юли 2011 г. е подписан от „генерал-майор“ от сирийската армия, директор на офицерската администрация. В този документ е описана военната кариера на жалбоподателя след 1 декември 1995 г. Видно от документа, жалбоподателят е 16 години на служба в сирийската армия. Следва да се подчертае, че през 2006 г. той е бил назначен за „Commander of the Of Confidentiality“ („командир по въпросите на поверителността“). Повишен е през 2008 г. в ранг подполковник и е назначен за „Chief of Staff Battalion“ (ръководител на батальона на персонала) на 30 май 2011 г., докато репресиите на сирийската армия срещу цивилното население вече са били започнали, един месец след приемането на Решение 2011/273.
- 83 Нещо повече, в съдебното заседание в отговор на въпросите, поставени от Общия съд, представителят на жалбоподателя не успява да обори твърдението, че в качеството си на офицер от сирийската армия — качество, което не се оспорва от жалбоподателя — последният е могъл да бъде разглеждан като свързан с режима.
- 84 Отчитайки тези обстоятелства, както и факта, че съответният документ е издаден от сирийската армия, пряко засегната от обжалваните решения поради нейната роля в репресиите срещу сирийското цивилно население, следва да се направи изводът, че жалбоподателят не представя никакво доказателство, което да позволи да се заключи, че Съветът е допуснал явна грешка в преценката.
- 85 Следователно третото правно основание трябва да се отхвърли.

По четвъртото правно основание, изведено от нарушаване на принципа на пропорционалност, на правото на собственост и на правото на личен живот

- 86 Жалбоподателят твърди, че приетите по отношение на него ограничителни мерки не са пропорционални на преследваните от Съвета цели, които се състоят в осъждане на тежките репресии срещу сирийското цивилно население. Освен мотивите, изведени от неговата професия и от семейните му връзки, Съветът не сочел никакъв елемент в подкрепа на своя довод, съгласно който той е участвал в репресиите срещу демонстрантите в Сирия. Освен това той не е бил обект на никакво наказателно преследване.
- 87 Според жалбоподателя, след като ограничителните мерки се състоят в замразяване на финансови средства и на икономически ресурси, те представляват посегателство срещу правото на собственост. Такива мерки според него не допускат и извършването на дейности в изпълнение на договори, сключени преди влизането в сила на решението за въвеждане на посочените мерки. Следователно те били непропорционални, тъй като жалбоподателят се оказвал в невъзможност да разполага със средствата, които му принадлежат, и да упражнява атрибутите на правото на собственост.
- 88 Жалбоподателят изтъква, че приетите по отношение на него ограничителни мерки имат непропорционални последици върху личния и семейния му живот, които са от естество да обосноват отмяната на обжалваните решения. Той не можел също така и да поддържа жизненото равнище на семейството си, нито да се ползва от необходимите медицински грижи в държавите — членки на Съюза.
- 89 Съветът отхвърля доводите на жалбоподателя.

- 90 Съветът поддържа, че с оглед на целта на външната политика, преследвана от Съюза по отношение на Сирия, в конкретния случай зачитането на правата на човека в ситуация на военни репресии на едно движение на мирен протест на цивилното население, приетите ограничителни мерки имат подходящ и необходим характер.
- 91 Според Съвета мярка по замразяване на активи като обсъжданата по настоящото дело съставлява обезпечителна мярка, която следователно не може да бъде приравнена на конфискация на съответното имущество.
- 92 Съветът подчертава, че правото на собственост не е абсолютно право, а право, на чието упражняване може да бъдат налагани ограничения, обосновани с общия интерес, в съответствие със съдебната практика. Той преценява, че не само е имал правото да наложи ограничения на правото на собственост на жалбоподателя, но и че последните са били подходящи мерки от гледна точка на преследваната цел.
- 93 Що се отнася до обстоятелството, че жалбоподателят не може да разполага свободно с притежаваните от него средства, Съветът припомня, че Решение 2011/273 предвижда възможността да бъдат предоставени някои дерогации. Той уточнява и това, че замразяването на активи се прилага единствено по отношение на средствата на жалбоподателя, които се намират в Съюза.
- 94 Що се отнася до защитата на личния живот, Съветът поддържа, че целта на приетите ограничителни мерки е да се окаже натиск върху визираните лица за целите на защитата на правата на човека. Следователно обстоятелството, че тези мерки се отразяват на жизненото равнище на жалбоподателя, е логично от гледна точка на търсения ефект и затова според Съвета то не съставлява относим довод.
- 95 И накрая, според Съвета обжалваните решения предвиждат изрично възможността за дерогации с цел да се вземат под внимание елементарните и основни потребности на заинтересованите лица. Изтъкнатите от жалбоподателя медицински мотиви можело да попаднат в тази категория по неотложни съображения от хуманитарен характер и следователно било задача на жалбоподателя да направи искане в този смисъл в съответствие с посочената в обсъжданите решения процедура. Прилагането на тези разпоредби било задача на компетентните органи на държавите членки.
- 96 Правото на собственост е част от общите принципи на правото на Съюза и то е записано в член 17 от Хартата на основните права. Що се отнася до правото на зачитане на личния живот, член 7 от Хартата на основните права признава правото на зачитане на личния и семейния живот (вж. в този смисъл Решение на Съда от 6 декември 2012 г. по дело O и S, C-356/11 и C-357/11, точка 76).
- 97 Съгласно постоянната съдебна практика обаче тези основни права не се ползват с абсолютна защита в правото на Съюза, но те трябва да бъдат отчитани от гледна точка на функцията им в обществото (вж. в този смисъл Решение по дело Kadi, точка 355). Следователно върху упражняването на тези права могат да бъдат налагани ограничения, при условие че тези ограничения действително отговарят на преследваните от Съюза цели от общ интерес и че те не представляват от гледна точка на преследваната цел непропорционална и нетърпима намеса, която би могла да накърни самата същност на така гарантираните права (вж. в този смисъл Решение на Съда от 30 юли 1996 г. по дело *Bosphorus*, C-84/95, Recueil, стр. I-3953, точка 21, Решение по дело Kadi, точка 355 и Решение по дело *Bank Mellat Iran*/Съвет, посочено по-горе, точки 89, 113 и 114 и Решение по дело *Al-Aqsa*/Съвет, посочено по-горе, точка 121).



- 98 Нещо повече, от постоянната съдебна практика следва, че принципът на пропорционалност е част от основните принципи на правото на Съюза и изисква мерките, установени с разпоредба на правото на Съюза, да бъдат в състояние да осъществят легитимните цели, преследвани от съответната правна уредба, и да не надхвърлят необходимото за тяхното постигане (Решение на Съда от 12 май 2011 г. по дело Люксембург/Парламент и Съвет, C-176/09, Сборник, стр. I-3727, точка 61, Решение на Съда от 13 март 2012 г. по дело Melli Bank/Съвет, C-380/09 P, точка 52 и Решение на Съда по дело Al-Aqsa/Съвет, посочено по-горе, точка 122).
- 99 В настоящото дело наложеното с обжалваните решения замразяване на финансови средства и на икономически ресурси съставлява обезпечителна мярка, която не предполага лишаване на засегнатите лица от тяхната собственост или от правото им на зачитане на техния личен живот (вж. в този смисъл Решение по дело Kadi, точка 358). Въпреки това обсъжданите ограничителни мерки безспорно водят до ограничаване на упражняването на правото на собственост и засягат личния живот на жалбоподателя (вж. в този смисъл Решение по дело Al-Aqsa/Съвет, посочено по-горе, точка 120).
- 100 Що се отнася до подходящия характер на обсъжданите мерки от гледна точка на една цел от общ интерес, която е толкова фундаментална за международната общност каквато е защитата на цивилното население, изглежда, че замразяването на финансови средства, активи и други икономически ресурси, както и забраната за влизане на територията на Съюза по отношение на лицата, идентифицирани като участници в поддържането на сирийския режим, не биха могли сами по себе си да бъдат разглеждани като неподходящи (вж. в този смисъл Решение по дело Kadi, точка 363; Решение по дело Bank Melli Iran/Съвет, посочено по-горе, точка 115 и Решение по дело Al-Aqsa/Съвет, посочено по-горе, точка 123).
- 101 Що се отнася до необходимостта от обсъжданите мерки, следва да се установи, че алтернативни и представляващи по-малка степен на принуда мерки, като например система за предварително разрешение или задължение за последващо обосноваване на използването на прехвърлените средства, не позволяват толкова ефикасно постигането на преследваната цел, а именно да се упражни натиск върху поддръжниците на сирийския режим, преследващ цивилното население, като се има предвид по-конкретно възможността от заобикаляне на наложените ограничения (вж. по аналогия Решение по дело Al-Aqsa/Съвет, посочено по-горе, точка 125).
- 102 Нещо повече, налага се да се припомни, че член 4 от Решение 2011/273 и член 25, параграфи 3—11 от Решение 2012/739 предвиждат възможността, от една страна, да се разреши използването на замразените средства за посрещане на основни нужди или за плащане на определени задължения и от друга страна, дават възможност да се разрешава конкретно размразяване на финансови средства, на други финансови активи или на други икономически източници (вж. по аналогия Решение по дело Kadi, точка 364 и Решение по дело Al-Aqsa/Съвет, посочено по-горе, точка 127).
- 103 По-конкретно член 4, параграфи 5 и 6 от Решение 2011/273, членове 7, 9, 14, 15 и член 25, параграф 5 и параграф 7, буква б) от Решение 2012/739 разглеждат въпроса за изпълнението и за плащанията по договори, сключени преди датата на включването на жалбоподателя в обсъждания списък, и при определени условия разрешават такива плащания.
- 104 Що се отнася до изтъкнатото от жалбоподателя медицинско лечение, в съответствие с член 3, параграфи 6—8 и с член 4, параграф 3, буква а) от Решение 2011/273, както и с член 24, параграф 6, и с член 25, параграф 3, буква д) от Решение 2012/739 компетентният орган на държава членка може да разреши влизането на нейна територия и използването на замразените средства за медицински и хуманитарни цели.

- 105 Накрая, обстоятелството, че името на жалбоподателя продължава да фигурира в приложението към обжалваните решения, не би могло да бъде квалифицирано като непропорционално на основание на твърденията за потенциално неограничен характер. Всъщност фигурирането на името му в списъка е предмет на периодично преразглеждане с цел да се гарантира, че лицата и образуванията, които вече не отговарят на критериите за включване в обсъждания списък, ще бъдат заличени от него (вж. по аналогия Решение по дело Kadi, точка 365 и Решение по дело Al-Aqsa/Съвет, посочено по-горе, точка 129).
- 106 От това следва, че като се има предвид първостепенното значение на защитата на гражданското население в Сирия и предвидените в обжалваните решения дерогации, ограниченията на правото на собственост и на зачитане на личния живот на жалбоподателя, причинени от обжалваните решения, не са непропорционални.
- 107 Следователно четвъртото правно основание трябва да бъде отхвърлено и вследствие на това — жалбата в нейната цялост.

### По съдебните разноски

- 108 Съгласно член 87, параграф 2, първа алинея от Процедурния правилник на Общия съд загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане. Тъй като е загубил делото, жалбоподателят следва да бъде осъден да заплати направените от него съдебни разноски, както и тези на Съвета в съответствие с искането на последния.
- 109 Същевременно съгласно член 87, параграф 4, първа алинея от Процедурния правилник институциите, които са встъпили по делото, понасят направените от тях съдебни разноски. Ето защо Комисията следва да понесе направените от нея съдебни разноски.

По изложените съображения

ОБЩИЯТ СЪД (шести състав)

реши:

- 1) **Отхвърля жалбата.**
- 2) **Осъжда г-н Eyad Makhlouf да понесе направените от него съдебни разноски, както и тези на Съвета на Европейския съюз.**
- 3) **Европейската комисия понася направените от нея съдебни разноски.**

Kanninen

Soldevila Fragoso

Berardis

Обявено в открито съдебно заседание в Люксембург на 13 септември 2013 година.

Подписи