



Rättsfallssamlingen

TRIBUNALENS DOM (femte avdelningen)

den 21 december 2021 *

”Gemensam utrikes- och säkerhetspolitik – Restriktiva åtgärder som vidtagits med hänsyn till situationen i Ukraina – Frysning av tillgångar – Förteckning över de personer, enheter och organ som omfattas av frysningen av penningmedel och ekonomiska resurser – Beslut att låta sökandens namn kvarstå i förteckningen – Rådets skyldighet att kontrollera att beslutet av en myndighet i tredjeland har fattats med iakttagande av rätten till försvar och rätten till ett effektivt domstolsskydd”

I mål T-195/21,

Oleksandr Viktorovytj Klymenko, Moskva (Ryssland), företrädd av advokaten M. Phelippeau,

sökande,

mot

Europeiska unionens råd, företrädd av S. Lejeune och A. Vitro, båda i egenskap av ombud,

svarande,

angående en talan enligt artikel 263 FEUF med yrkande om ogiltigförklaring av rådets beslut (Gusp) av den 4 mars 2021 om ändring av beslut 2014/119/Gusp om restriktiva åtgärder mot vissa personer, enheter och organ med hänsyn till situationen i Ukraina (EUT L 77, 2021, s. 29), och av rådets genomförandeförordning (EU) 2021/391 av den 4 mars 2021 om genomförande av förordning (EU) nr 208/2014 om restriktiva åtgärder mot vissa personer, enheter och organ med hänsyn till situationen i Ukraina (EUT L 77, 2021, s. 2), i den del sökandens namn har bibehållits i förteckningen över de personer, enheter och organ som omfattas av dessa restriktiva åtgärder, meddelar

TRIBUNALEN (femte avdelningen)

sammansatt av ordföranden D. Spielmann samt domarna R. Mastroianni (referent) och M. Brkan,

justitiesekreterare: E. Coulon,

följande

* Rättegångsspråk: franska.

Dom

Bakgrund till tvisten

- 1 Detta mål är ett av de mål som har samband med de restriktiva åtgärder som vidtagits mot vissa personer, enheter och organ med hänsyn till situationen i Ukraina till följd av att demonstrationerna på Självständighetstorget i Kiev (Ukraina) slogs ned i februari 2014.
- 2 Sökanden, Oleksandr Viktorovytj Klymenko, har varit minister för intäkts- och avgiftsfrågor i Ukraina.
- 3 Den 5 mars 2014 antog Europeiska unionens råd beslut 2014/119/Gusp om restriktiva åtgärder mot vissa personer, enheter och organ med hänsyn till situationen i Ukraina (EUT L 66, 2014, s. 26). Samma dag antog rådet förordning (EU) nr 208/2014 om restriktiva åtgärder mot vissa personer, enheter och organ med hänsyn till situationen i Ukraina (EUT L 66, 2014, s. 1).
- 4 Skälen 1 och 2 i beslut 2014/119 har följande lydelse:
 - ”(1) Den 20 februari 2014 fördömde rådet i starkaste ordalag allt bruk av våld i Ukraina. Rådet uppmanade till ett omedelbart upphörande av våldet i Ukraina, och full respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Det uppmanade Ukrainas regering att visa största möjliga återhållsamhet och oppositionsledarna att ta avstånd från dem som tillgriper radikala åtgärder, inbegripet våld.
 - (2) Den 3 mars 2014 enades rådet om att fokusera restriktiva åtgärder på att frysa och driva in tillgångar för personer som har fastställts som ansvariga för förskingring av ukrainska offentliga medel och personer som är ansvariga för kränkningar av de mänskliga rättigheterna i Ukraina, i syfte att befästa och stödja rättsstatsprincipen och respekten för de mänskliga rättigheterna i Ukraina.”
- 5 I artikel 1.1 och 1.2 i beslut 2014/119 föreskrivs följande:
 - ”1. Alla penningmedel och ekonomiska resurser som tillhör, ägs, innehas eller kontrolleras av personer som har fastställts som ansvariga för förskingring av ukrainska offentliga medel och personer som är ansvariga för kränkningar av de mänskliga rättigheterna i Ukraina, och fysiska eller juridiska personer, enheter eller organ som har anknytning till dessa, enligt förteckningen i bilagan, ska frysas.
 2. Inga penningmedel eller ekonomiska resurser får direkt eller indirekt göras tillgängliga för eller utnyttjas till gagn för de fysiska eller juridiska personer, enheter eller organ som förtecknas i bilagan.”
- 6 De närmare villkoren för denna frysning fastställs i artikel 1.3–1.6 i beslut 2014/119.
- 7 I överensstämmelse med beslut 2014/119 krävs enligt förordning nr 208/2014 att de åtgärder för frysning av tillgångar och resurser som föreskrivs i det beslutet (nedan kallade de restriktiva åtgärderna i fråga) vidtas. Närmare bestämmelser om frysningen återfinns i förordningen, i allt väsentligt i samma ordalag som i nämnda beslut.

- 8 Namnen på de personer som avses i beslut 2014/119 och i förordning nr 208/2014 återfinns i förteckningen i bilagan till nämnda beslut och i bilaga I till nämnda förordning (nedan kallad förteckningen), och där anges även motiveringen till varför personerna har upptagits i förteckningen. Från början fanns inte sökandens namn med i förteckningen.
- 9 Beslut 2014/119 och förordning nr 208/2014 ändrades genom rådets genomförandebeslut 2014/216/Gusp av den 14 april 2014 om genomförande av beslut 2014/119 (EUT L 111, 2014, s. 91), och genom rådets genomförandeförordning (EU) nr 381/2014 av den 14 april 2014 om genomförande av förordning nr 208/2014 (EUT L 111, 2014, s. 33) (nedan gemensamt kallade rättsakterna från april 2014).
- 10 Genom rättsakterna från april 2014 beslutades att sökanden skulle läggas till i förteckningen med personuppgiften ”f.d. minister för intäkts- och avgiftsfrågor”, jämte följande motivering:
- ”Person som är föremål för straffrättsliga förfaranden i Ukraina för att utreda brott i samband med förskingring av ukrainska statliga medel och olaglig utförsel av medlen ur Ukraina.”
- 11 Sökanden väckte talan om bland annat ogiltigförklaring av rättsakterna från april 2014, i den del de avsåg honom, genom ansökan som inkom till tribunalens kansli den 30 juni 2014. Talan registrerades med målnummer T-494/14.
- 12 Den 29 januari 2015 antog rådet beslut (Gusp) 2015/143 om ändring av beslut 2014/119 (EUT L 24, 2015, s. 16) och förordning (EU) 2015/138 om ändring av förordning nr 208/2014 (EUT L 24, 2015, s. 1).
- 13 I beslut 2015/143 förtydligades, med verkan från den 31 januari 2015, kriterierna för upptagande i förteckningen av personer som omfattas av frysningen av tillgångar. Artikel 1.1 i beslut 2014/119 ersattes med följande:
- ”1. Alla penningmedel och ekonomiska resurser som tillhör, ägs av, innehas av eller kontrolleras av personer som har fastställts som ansvariga för förskingring av ukrainska offentliga medel och personer som är ansvariga för kränkningar av de mänskliga rättigheterna i Ukraina, och fysiska eller juridiska personer, enheter eller organ som har anknytning till dessa, enligt förteckningen i bilagan, ska frysas.
- Vid tillämpningen av detta beslut innefattar personer som har fastställts som ansvariga för förskingring av ukrainska offentliga medel personer som är föremål för utredning av de ukrainska myndigheterna
- a) för förskingring av ukrainska offentliga medel eller tillgångar, eller för medverkan till detta, eller
- b) för missbruk av tjänsteställning som en offentlig tjänsteman gör sig skyldig till för att uppnå oskäligen fördelar för sig själv eller för en tredje part, vilket orsakar en förlust för ukrainska offentliga medel eller tillgångar, eller för medverkan till detta.”
- 14 Förordning nr 208/2014 ändrades på liknande sätt genom förordning 2015/138.

- 15 Den 5 mars 2015 antog rådet beslut (Gusp) 2015/364 om ändring av beslut 2014/119 (EUT L 62, 2015, s. 25) och genomförandeförordning (EU) 2015/357 om genomförande av förordning nr 208/2014 (EUT L 62, 2015, s. 1) (nedan gemensamt kallade rättsakterna från mars 2015). Genom beslut 2015/364 ersattes artikel 5 i beslut 2014/119 och enligt den nya lydelsen förlängdes de restriktiva åtgärderna, vad gäller sökanden, till och med den 6 mars 2016, och bilagan till beslutet ersattes med en ny bilaga. Genom genomförandeförordning 2015/357 ändrades i enlighet härmed bilaga I till förordning nr 208/2014.
- 16 Genom rättsakterna från mars 2015 beslutades att sökandens namn skulle kvarstå i förteckningen med personuppgiften ”f.d. minister för intäkts- och avgiftsfrågor” tillsammans med följande nya motivering:

”Person som är föremål för utredning av de ukrainska myndigheterna för förskingring av offentliga medel eller tillgångar och för missbruk av tjänsteställning i egenskap av offentlig tjänsteman i syfte att uppnå oskäligen fördelar för sig själv och för tredje man, vilket orsakat förluster för Ukrainas offentliga medel eller tillgångar.”
- 17 Sökanden väckte talan om ogiltigförklaring av rättsakterna från mars 2015, i den del de avsåg honom, genom ansökan som inkom till tribunalens kansli den 15 maj 2015. Talan registrerades med målnummer T-245/15.
- 18 Den 4 mars 2016 antog rådet beslut (Gusp) 2016/318 om ändring av beslut 2014/119 (EUT L 60, 2016, s. 76) och genomförandeförordning (EU) 2016/311 om genomförande av förordning nr 208/2014 (EUT L 60, 2016, s. 1) (nedan gemensamt kallade rättsakterna från mars 2016).
- 19 Rättsakterna från mars 2016 innebar att tillämpningen av de restriktiva åtgärderna förlängdes, bland annat avseende sökanden, till och med den 6 mars 2017, utan att motiveringen till sökandens upptagande i förteckningen ändrades i förhållande till rättsakterna från mars 2015.
- 20 Den 28 april 2016 justerade sökanden, med stöd av artikel 86 i tribunalens rättegångsregler, sin talan i mål T-245/15 och yrkade även ogiltigförklaring av rättsakterna från mars 2016, i den del de avsåg honom.
- 21 Genom beslut av den 10 juni 2016, Klymenko/rådet (T-494/14, EU:T:2016:360), meddelat med stöd av artikel 132 i tribunalens rättegångsregler, biföll tribunalen den talan som nämnts i punkt 11 ovan och slog fast att den var uppenbart välgrundad. Tribunalen ogiltigförklarade följaktligen rättsakterna från april 2014 i den del de avsåg sökanden.
- 22 Den 3 mars 2017 antog rådet beslut (Gusp) 2017/381 om ändring av beslut 2014/119 (EUT L 58, 2017, s. 34) och genomförandeförordning (EU) 2017/374 om genomförande av förordning nr 208/2014 (EUT L 58, 2017, s. 1) (nedan gemensamt kallade rättsakterna från mars 2017).
- 23 Rättsakterna från mars 2017 innebar att tillämpningen av de restriktiva åtgärderna i fråga, bland annat avseende sökanden, förlängdes till och med den 6 mars 2018, utan att motiveringen till sökandens upptagande i förteckningen ändrades i förhållande till rättsakterna från mars 2015.
- 24 Den 27 mars 2017 justerade sökanden på nytt sin talan i mål T-245/15 och yrkade även ogiltigförklaring av rättsakterna från mars 2017, i den del de avsåg honom.

- 25 Genom dom av den 8 november 2017, Klymenko/rådet (T-245/15, ej publicerad, EU:T:2017:792), ogillade tribunalen sökandens samtliga yrkanden angivna i punkterna 17, 20 och 24 ovan.
- 26 Sökanden överklagade domen av den 8 november 2017, Klymenko/rådet (T-245/15, ej publicerad, EU:T:2017:792) till domstolen den 5 januari 2018. Överklagandet registrerades med målnummer C-11/18 P.
- 27 Den 5 mars 2018 antog rådet beslut (Gusp) 2018/333 om ändring av beslut 2014/119 (EUT L 63, 2018, s. 48) och genomförandeförordning (EU) 2018/326 om genomförande av förordning nr 208/2014 (EUT L 63, 2018, s. 5) (nedan gemensamt kallade rättsakterna från mars 2018).
- 28 Rättsakterna från mars 2018 innebar att tillämpningen av de restriktiva åtgärderna i fråga, bland annat avseende sökanden, förlängdes till och med den 6 mars 2019, utan att motiveringen till sökandens upptagande i förteckningen ändrades i förhållande till rättsakterna från mars 2015.
- 29 Sökanden väckte talan om ogiltigförklaring av rättsakterna från mars 2018, i den del de avsåg honom, genom ansökan som inkom till tribunalens kansli den 30 april 2018. Talan registrerades med målnummer T-274/18.
- 30 Den 4 mars 2019 antog rådet beslut (Gusp) 2019/354 om ändring av beslut 2014/119 (EUT L 64, 2019, s. 7) och genomförandeförordning (EU) 2019/352 om genomförande av förordning nr 208/2014 (EUT L 64, 2019, s. 1) (nedan gemensamt kallade rättsakterna från mars 2019).
- 31 Rättsakterna från mars 2019 innebar att tillämpningen av de restriktiva åtgärderna i fråga förlängdes till och med den 6 mars 2020. Sökandens namn kvarstod i förteckningen, med samma motivering som den som det redogjorts för i punkt 16 ovan och med en precisering om att hans rätt till försvar och till ett effektivt rättsligt skydd respekterats i samband med den brottsutredning som rådet grundat sig på.
- 32 Sökanden väckte talan om ogiltigförklaring av rättsakterna från mars 2019, i den del de avsåg honom, genom ansökan som inkom till tribunalens kansli den 3 maj 2019. Talan registrerades med målnummer T-295/19.
- 33 Genom dom av den 11 juli 2019, Klymenko/rådet (T-274/18, EU:T:2019:509), ogiltigförklarade tribunalen rättsakterna från mars 2018, i den del de avsåg sökanden.
- 34 Genom dom av den 26 september 2019, Klymenko/rådet (C-11/18 P, ej publicerad, EU:C:2019:786), upphävde domstolen domen av den 8 november 2017, Klymenko/rådet (T-245/15, ej publicerad, EU:T:2017:792) (se ovan punkt 25), och ogiltigförklarade rättsakterna från mars 2015, mars 2016 och mars 2017, i den del de avsåg sökanden.
- 35 Den 5 mars 2020 antog rådet beslut (Gusp) 2020/373 om ändring av beslut 2014/119 (EUT L 71, 2020, s. 10) och genomförandeförordning (EU) 2020/370 om genomförande av förordning nr 208/2014 (EUT L 71, 2020, s. 1) (nedan gemensamt kallade rättsakterna från mars 2020).

- 36 Rättsakterna från mars 2020 innebar att tillämpningen av de restriktiva åtgärderna i fråga förlängdes till och med den 6 mars 2021. Sökandens namn kvarstod i förteckningen, med samma motivering som den som det redogjorts för i punkt 16 ovan och med en precisering om att hans rätt till försvar och till ett effektivt rättsligt skydd respekterats i samband med den brottsutredning som rådet grundat sig på.
- 37 Mellan november 2020 och januari 2021 utväxlade rådet och sökanden flera skrivelser rörande en eventuell förlängning av de restriktiva åtgärderna i fråga gentemot honom. Rådet översände i synnerhet flera skrivelser från Ukrainas riksåklagarämbete (nedan kallat riksåklagaren) till sökanden rörande de straffrättsliga förfaranden som han var föremål för och som låg till grund för rådets planerade förlängning.
- 38 Genom dom av den 3 februari 2021, Klymenko/rådet (T-258/20, EU:T:2021:52), ogiltigförklarade tribunalen rättsakterna från mars 2020, i den del de avsåg sökanden.
- 39 Den 4 mars 2021 antog rådet beslut (Gusp) 2021/394 om ändring av beslut 2014/119 (EUT L 77, 2021, s. 29) och genomförandeförordning (EU) 2021/391 om genomförande av förordning nr 208/2014 (EUT L 77, 2021, s. 2) (nedan gemensamt kallade de angripna rättsakterna).
- 40 De angripna rättsakterna innebar att tillämpningen av de restriktiva åtgärderna i fråga, i den del de avsåg sökanden, förlängdes till och med den 6 september 2021. Sökandens namn kvarstod i förteckningen med samma motivering som den som det redogjorts för i punkt 16 ovan. Dessutom delades bilagan till beslut 2014/119 och bilaga I till förordning nr 208/2014 in i två avsnitt, varav det andra hade rubriken ”Rätten till försvar och rätten till ett effektivt rättsligt skydd”. I detta avsnitt anges följande om sökanden:
- ”Det straffrättsliga förfarandet avseende förskingring av offentliga medel eller tillgångar pågår fortfarande. Uppgifter i rådets ärendeakt visar att man har respekterat Oleksandr Klimenkos rätt till försvar och till ett effektivt rättsligt skydd, inbegripet den grundläggande rätten att få sitt ärende prövat inom skälig tid av en oavhängig och opartisk domstol, i samband med de straffrättsliga förfaranden som rådet har grundat sig på. Det påvisas i synnerhet av undersökningsdomarens beslut av den 1 mars 2017 och den 5 oktober 2018 om tillstånd till en särskild utredning i den tilltalades utelämnade uttalande. Rådet har påpekat att försvaret underrättades om slutförandet av förundersökningar under 2017 respektive 2018 och att det sedan dess har erhållit material från det straffrättsliga förfarandet för att kunna sätta sig in i det. Försvarets granskning och undersökning av den stora mängden tillgängligt material i samband med förundersökningen och det straffrättsliga förfarandet pågår. Rådet anser att den långa tiden för att sätta sig in i materialet ska tillgodoräknas försvaret.”
- 41 Genom skrivelse av den 5 mars 2021 underrättade rådet sökanden om att de restriktiva åtgärderna i fråga gentemot honom bibehölls. Rådet bemötte de synpunkter som sökanden hade framfört i skrivelser av den 11 december 2020 och den 22 och den 27 januari 2021 och översände de angripna rättsakterna till honom. Rådet angav också den frist inom vilken sökanden bereddes tillfälle att framföra synpunkter innan beslutet om att låta hans namn kvarstå i förteckningen antogs.

Omständighet som inträffat sedan talan väcktes

- 42 Genom skrivelse av den 14 september 2021 underrättade rådet tribunalen om att de restriktiva åtgärderna i fråga hade upphört att gälla för sökanden och att sökandens namn därför inte längre fanns upptaget i förteckningen.

Förfarandet och parternas yrkanden

- 43 Genom ansökan som inkom till tribunalens kansli den 8 april 2021 väckte sökanden talan om ogiltigförklaring av de angripna rättsakterna.
- 44 Den 25 juni 2021 inkom rådet med sitt svaromål.
- 45 Eftersom en ledamot på femte avdelningen hade fått förhinder, förordnade tribunalens ordförande en annan domare för att göra sammansättningen fullständig.
- 46 Sökanden inkom inte med någon replik inom föreskriven tid.
- 47 Den 31 augusti 2021 avslutades den skriftliga delen av förfarandet.
- 48 Enligt artikel 106.3 i rättegångsreglerna får tribunalen, om muntlig förhandling inte har begärts av parterna tre veckor efter delgivningen av underrättelsen om att den skriftliga delen av förfarandet har avslutats, besluta att avgöra målet utan att inleda den muntliga delen av förfarandet. I förevarande fall anser tribunalen att handlingarna i målet utgör tillräckligt underlag och har därför beslutat, i avsaknad av en sådan begäran, att avgöra målet utan att inleda den muntliga delen av förfarandet.
- 49 Sökanden har yrkat att tribunalen ska
- ogiltigförklara de angripna rättsakterna i de delar de avser honom, och
 - förplikta rådet att ersätta rättegångskostnaderna.
- 50 Rådet har yrkat att tribunalen ska
- ogilla talan,
 - i andra hand, för det fall att de angripna rättsakterna ogiltigförklaras i de delar de avser sökanden, förordna att verkningarna av beslut 2021/394 ska bestå till dess att den delvisa ogiltigförklaringen av genomförandeförordning 2021/391 får verkan, och
 - förplikta sökanden att ersätta rättegångskostnaderna.

Rättslig bedömning

- 51 Sökanden har åberopat fyra grunder till stöd för sin talan. Den första grunden avser ett åsidosättande av motiveringsskyldigheten, den andra en uppenbart felaktig bedömning och maktmissbruk, den tredje, i huvudsak, ett åsidosättande av rätten till försvar och rätten till ett effektivt domstolsskydd och den fjärde avsaknaden av rättslig grund.

- 52 Tribunalen prövar först den andra grunden. Genom denna grund har sökanden kritiserat rådet för att det inte i tillräcklig utsträckning kontrollerade om de ukrainska myndigheterna iakttagit sökandens rätt till försvar och rätt till ett effektivt domstolsskydd, vilket enligt sökanden innebär att rådet gjorde en uppenbart felaktig bedömning när det antog de angripna rättsakterna.
- 53 Sökanden har i samband med denna grund bland annat gjort gällande att rådet underlät att kontrollera om de straffrättsliga förfaranden som rör honom och som har referensnummer 42017000000000113 (nedan kallat förfarande 113) och referensnummer 42014000000000521 (nedan kallat förfarande 521), vilka rådet lade till grund för sitt beslut att bibehålla de restriktiva åtgärderna mot honom, genomfördes med iakttagande av hans rätt till försvar och rätt till ett effektivt domstolsskydd.
- 54 Enligt sökanden lämnade riksåklagaren inte några tillfredsställande svar på de frågor som rådet ställt angående iakttagandet av hans rätt till försvar och rätt till ett effektivt domstolsskydd, inbegripet de ukrainska myndigheternas iakttagande av hans rätt att få sin sak prövad inom skälig tid, förloppet av de straffrättsliga förfaranden som avser honom samt de olika berörda utredande myndigheternas behörighet, deras inbördes förhållande och överföringen av utredningarna dem emellan. Sökanden har således i huvudsak gjort gällande att rådet inte gjorde tillräckliga kontroller och inte beaktade den bevisning han ingett angående de processuella oegentligheter som de ukrainska myndigheterna begått och deras bristande oberoende.
- 55 Sökanden har, för det första, gjort gällande att hans namn inte fanns upptaget i den förteckning över internationellt eftersökta personer som upprättats av Internationella kriminalpolisorganisationen (Interpol) (nedan kallad Interpols förteckning över eftersökta personer), vilket avdelningen för överklaganden vid Ukrainas antikorrupsionsdomstol hade fastställt genom dom av den 13 maj 2020 (nedan kallad domen av den 13 maj 2020) varigenom ett beslut om tillstånd till en förebyggande åtgärd i form av häktning av sökanden hade upphävts, på grund av att ett av de villkor som enligt den ukrainska straffprocesslagen (nedan kallad straffprocesslagen) ska vara uppfyllda för att kunna fatta ett sådant beslut inte var uppfyllt, nämligen att namnet på den berörda personen ska vara upptaget i en internationell förteckning över eftersökta personer. Denna dom är också avgörande mot bakgrund av bedömningen av det beslut som fattades av förundersökningsdomaren vid Petchersk distriktsdomstol i Kiev (nedan kallad Petchersk domstol) den 5 oktober 2018 (nedan kallat förundersökningsdomarens beslut av den 5 oktober 2018) om tillstånd att inleda en särskild utredning beträffande honom i hans utelämnande, eftersom antagandet av detta beslut förutsatte att sökandens namn fanns upptaget i en förteckning över internationellt eftersökta personer.
- 56 Sökanden har, för det andra, gjort gällande att lagföringen av honom i Ukraina har pågått längre än vad som är skäligt, i den mening som avses i artikel 6.1 i konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, som undertecknades i Rom den 4 november 1950 (nedan kallad Europakonventionen). Det förhållandet att de straffrättsliga förfaranden, vilka rådet har stött sig på utan att göra någon som helst kontroll, har pågått onormalt länge, beror dessutom endast på de myndigheter som genomfört dem, vilka inte fattat något beslut om att väcka åtal vid domstol för att förlänga frysningen av tillgångarna.
- 57 Sökanden har, för det tredje, gjort gällande att rådet underlät att kontrollera att hans rätt till försvar och rätt till ett effektivt domstolsskydd hade iakttagits i samband med att förundersökningarna, som redan hade avslutats, överlämnades till Ukrainas nationella byrå för korrupsionsbekämpning, vilket dessutom gjordes sex år efter det att de inletts, trots att denna utredningsbyrå hade varit verksam sedan april 2015.

- 58 Sökanden har, för det fjärde, gjort gällande att förundersökningsdomarens beslut av den 5 oktober 2018 inte fattades med iakttagande av hans rätt till försvar och rätt till ett effektivt domstolsskydd.
- 59 Sökanden har, för det femte, gjort gällande att det, med hänsyn till de oegentligheter som de ukrainska myndigheterna begått, inte finns någon garanti för att utredningarna har genomförts med iakttagande av dessa rättigheter och att rådet följaktligen inte enbart kunde förlita sig på uppgifterna från den av regeringen utsedda riksåklagaren, som, i ett klimat av politisk konfrontation, påstås ha gjort sig skyldig till upprepade kränkningar av sökandens grundläggande rättigheter.
- 60 Sammantaget underlät rådet, enligt sökanden, att uppfylla sin skyldighet att kontrollera att sökandens rätt till försvar och rätt till ett effektivt domstolsskydd hade iakttagits, trots att sökanden vid flera tillfällen gjorde gällande att de åsidosatts.
- 61 Rådet har hävdade att det av skriftväxlingen med sökanden framgår att rådet beaktade sökandens synpunkter, att det kontrollerade huruvida dessa synpunkter var välgrundade, genom att även ställa precisa frågor och få klargöranden från de ukrainska myndigheterna, och att rådet, mot bakgrund av de uppgifter som det mottog från dessa myndigheter, ansåg att sökandens rätt till försvar och rätt till ett effektivt domstolsskydd inte hade åsidosatts och att det fanns tillräckliga skäl för att behålla sökandens namn i förteckningen.
- 62 Sökanden har för övrigt utövat sin rätt att företrädas av en advokat i Ukraina i de förfaranden som rör honom och utnyttjat det faktum att han inte befann sig i landet för att åberopa brister i förfarandena och undvika att inställa sig inför de behöriga domstolarna. Dessutom kan sökanden enligt straffprocesslagen tillgå rättsmedel som han, såsom framgår av handlingarna i målet, ändamålsenligt använt sig av, så till den grad att han ibland vunnit framgång med några överklaganden.
- 63 Vad beträffar sökandens resonemang rörande de långa utredningstiderna och den omständigheten att åtal inte har väckts mot honom har rådet genmält att det begärt och erhållit klargöranden i detta avseende från de ukrainska myndigheterna om att förundersökningarna avseende förfarande 113 och förfarande 521 avslutades under 2017 respektive i oktober 2018, och att sökandens försvar håller på att sätta sig in i akten, vilket visar att förfarandet fortskrider. I detta avseende har rådet gjort gällande att det har tagit längre tid att sätta sig in i ärendet på grund av dess komplexitet, den stora mängden handlingar, hälsokrisen och det faktum att sökanden inte befinner sig i Ukraina. Rådet har även anfört att de ukrainska myndigheterna inte är skyldiga, enligt straffprocesslagen, att avsluta de aktuella straffrättsliga förfarandena, eftersom 2017 års reform av denna lag, som fastställt hur länge förundersökningar får genomföras, skedde efter det att sökandens namn togs upp i förteckningen över misstänkta personer och därför inte är tillämplig på dessa förfaranden.
- 64 Vad slutligen gäller domen av den 13 maj 2020 har rådet gjort gällande att den inte påverkar förfarande 113 och att en förebyggande åtgärd i form av häktning även beviljats i samband med förfarande 521, även om den inte kan verkställas, eftersom sökanden har lämnat landet. Under alla omständigheter ger domen stöd för att sökanden har kunnat utöva sina rättigheter.
- 65 Inledningsvis är det viktigt att notera att det ska anses att den andra grunden avser en felaktig bedömning och inte en uppenbart felaktig bedömning. Rådet förfogade nämligen inte över något utrymme för skönsmässig bedömning för att avgöra om det hade tillgång till tillräckligt många

uppgifter för att kunna bedöma huruvida de ukrainska myndigheterna hade iakttagit sökandens rätt till försvar och rätt till ett effektivt domstolsskydd och huruvida dessa omständigheter kunde föranleda rimliga tvivel kring huruvida dessa rättigheter hade iakttagits (se, för ett liknande resonemang och analogt, dom av den 9 juni 2021, Yanukovych/rådet, T-303/19, ej publicerad, EU:T:2021:334, punkt 73 och där angiven rättspraxis).

- 66 Det framgår dessutom av fast rättspraxis att unionsdomstolen vid prövningen av restriktiva åtgärder ska säkerställa en i princip fullständig prövning av lagenligheten av samtliga unionsrättsakter med avseende på de grundläggande rättigheterna, vilka utgör en integrerad del av unionens rättsordning och till vilka hör bland annat rätten till ett effektivt domstolsskydd och rätten till försvar, såsom dessa rättigheter stadfästs i artiklarna 47 och 48 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan) (se dom av den 3 februari 2021, Klymenko/rådet, T-258/20, EU:T:2021:52, punkt 64 och där angiven rättspraxis).
- 67 För att den domstolsprövning som garanteras i artikel 47 i stadgan ska vara effektiv krävs det att unionsdomstolen – inom ramen för sin prövning av lagenligheten av de skäl som ligger till grund för beslutet att uppföra eller bibehålla en person i förteckningen över personer som omfattas av restriktiva åtgärder – försäkrar sig om att beslutet, som är individuellt i förhållande till den berörda personen, grundas på faktiska omständigheter som utgör ett tillräckligt underlag för ett sådant beslut. Detta förutsätter en undersökning av de faktiska omständigheter som det har hänvisats till i den motivering som ligger till grund för nämnda beslut, vilket betyder att domstolsprövningen inte är begränsad till en bedömning av huruvida de angivna skälen är sannolika i abstrakt mening, utan avser frågan huruvida det föreligger tillräckligt stöd för dessa skäl, eller åtminstone för ett av dem som i sig anses räcka som grund för dessa rättsakter (se dom av den 3 februari 2021, Klymenko/rådet, T-258/20, EU:T:2021:52, punkt 65 och där angiven rättspraxis).
- 68 Ett beslut att gentemot en person som har fastställts som ansvarig för förskingring av medel som tillhör ett tredjeland vidta och bibehålla sådana restriktiva åtgärder som de som föreskrivs i beslut 2014/119 och förordning nr 208/2014, i ändrad lydelse, bygger i allt väsentligt på ett beslut av en behörig myndighet i det landet att inleda och genomföra en brottsutredning avseende denna person i fråga om brottet förskingring av offentliga medel (se dom av den 3 februari 2021, Klymenko/rådet, T-258/20, EU:T:2021:52, punkt 66 och där angiven rättspraxis).
- 69 Även om rådet således, enligt ett sådant kriterium för uppförande i förteckningen som det som angetts i punkt 13 ovan, får grunda ett beslut om restriktiva åtgärder på ett beslut som fattats i tredjeland, innebär den skyldighet att iaktta rätten till försvar och rätten till ett effektivt domstolsskydd som åvilar rådet att rådet måste försäkra sig om att dessa rättigheter har iakttagits av myndigheterna i det tredjeland som antog nämnda beslut (se dom av den 3 februari 2021, Klymenko/rådet, T-258/20, EU:T:2021:52, punkt 67 och där angiven rättspraxis).
- 70 Kravet på att rådet ska kontrollera att de beslut som fattats i tredjeland och som rådet har för avsikt att lägga till grund för sitt eget beslut har fattats med iakttagande av nämnda rättigheter syftar till att säkerställa att åtgärder i form av frysning av tillgångar endast vidtas eller bibehålls på grundval av faktiska omständigheter som utgör ett tillräckligt underlag och, på så vis, till att skydda de berörda personerna eller enheterna. Rådet kan således endast anse att ett beslut att vidta eller bibehålla sådana åtgärder bygger på faktiska omständigheter som utgör ett tillräckligt underlag för beslutet efter att själv ha kontrollerat om rätten till försvar och rätten till ett effektivt

domstolsskydd iakttogs när det berörda tredjelandet antog det beslut som rådet avser att lägga till grund för åtgärderna (se dom av den 3 februari 2021, Klymenko/rådet, T-258/20, EU:T:2021:52, punkt 68 och där angiven rättspraxis).

- 71 Det är visserligen riktigt att den omständigheten att det berörda tredjelandet tillhör de stater som har anslutit sig till Europakonventionen innebär att Europadomstolen ska kontrollera efterlevnaden av de grundläggande rättigheter som garanteras av Europakonventionen, vilka i enlighet med artikel 6.3 FEU utgör en del av unionsrätten i form av allmänna principer. Denna omständighet kan emellertid inte medföra att den kontroll som angetts i punkt 70 ovan blir överflödigt (se dom av den 3 februari 2021, Klymenko/rådet, T-258/20, EU:T:2021:52, punkt 69 och där angiven rättspraxis).
- 72 Enligt rättspraxis är rådet skyldigt att, i motiveringen till ett beslut att vidta eller bibehålla restriktiva åtgärder gentemot en person eller en enhet, om än kortfattat, ange på vilka grunder det anser att det beslut som fattats i tredjeland – vilket rådet har för avsikt att lägga till grund för sitt eget beslut – har antagits med iakttagande av rätten till försvar och rätten till ett effektivt domstolsskydd. Det åligger sålunda rådet, för att fullgöra sin motiveringsskyldighet, att i beslutet att vidta restriktiva åtgärder ange att det har kontrollerat att det beslut som fattats i tredjeland och som rådet baserar dessa åtgärder på har fattats med iakttagande av dessa rättigheter (se dom av den 3 februari 2021, Klymenko/rådet, T-258/20, EU:T:2021:52, punkt 70 och där angiven rättspraxis).
- 73 När rådet grundar införandet eller bibehållandet av restriktiva åtgärder, såsom de som är aktuella i förevarande fall, på ett beslut som fattats i ett tredjeland att inleda och genomföra en brottsutredning avseende den berörda personen för förskingring av offentliga medel eller tillgångar måste rådet sammanfattningsvis, för det första, förvissa sig om att myndigheterna i det berörda tredjelandet då nämnda beslut antogs iakttog rätten till försvar och rätten till ett effektivt domstolsskydd för den person som är föremål för brottsutredningen och, för det andra, i beslutet om restriktiva åtgärder ange skälen till att det anser att nämnda beslut av ett tredjeland har fattats med iakttagande av dessa rättigheter (se dom av den 3 februari 2021, Klymenko/rådet, T-258/20, EU:T:2021:52, punkt 71 och där angiven rättspraxis).
- 74 Dessa skyldigheter framstår dessutom i förevarande fall som än mer tvingande, eftersom det framgår av skäl 2 till beslut 2014/119 att det beslutet och de påföljande besluten har antagits inom ramen för en politik som syftar till att stärka och stödja rättsstatsprincipen och respekten för de mänskliga rättigheterna i Ukraina (se punkt 4 ovan), i enlighet med de mål som framgår av artikel 21.2 b FEU. Syftet med dessa beslut som bland annat är att underlätta för de ukrainska myndigheterna att fastställa den förskingring av offentliga medel som skett, och att bevara en möjlighet för dessa myndigheter att återkräva vinsten av denna förskingring, skulle följaktligen gå förlorat med avseende på dessa mål om de ukrainska myndigheternas konstaterande av förskingring av offentliga medel innebar en rättsvägran, eller till och med godtycke (se, för ett liknande resonemang och analogt, dom av den 28 oktober 2020, Ben Ali/rådet, T-151/18, EU:T:2020:514, punkt 95).
- 75 Det är mot bakgrund av dessa principer, utvecklade i rättspraxis, som tribunalen ska pröva huruvida rådet har iakttagit sina skyldigheter i samband med antagandet av de angripna rättsakterna, i de delar de avsåg sökanden.

- 76 Tribunalen påpekar att rådet i de angripna rättsakterna angav av vilka skäl det fann att de ukrainska myndigheternas beslut att inleda och genomföra ett straffrättsligt förfarande avseende förskingring av statliga medel eller tillgångar gentemot sökanden hade antagits med iakttagande av hans rätt till försvar och rätt till ett effektivt domstolsskydd (se punkt 40 ovan). Tribunalen ska ändå pröva om rådet gjorde en korrekt bedömning när det fann att så var fallet.
- 77 Prövningen av huruvida motiveringen är väl underbyggd, vilken avser frågan huruvida de angripna rättsakterna är lagenliga i materiellt hänseende och vilken i förevarande fall består i en prövning av huruvida de av rådet åberopade omständigheterna är styrkta och huruvida de visar att de ukrainska myndigheternas iakttagande av dessa rättigheter har kontrollerats, ska skiljas från frågan rörande motiveringen, som avser en väsentlig formföreskrift och endast utgör en naturlig följd av rådets skyldighet att först förvissa sig om att dessa rättigheter har iakttagits (se dom av den 3 februari 2021, Klymenko/rådet, T-258/20, EU:T:2021:52, punkt 74 och där angiven rättspraxis).
- 78 De restriktiva åtgärder som tidigare vidtagits gentemot sökanden förlängdes och bibehölls genom de angripna rättsakterna på grundval av det kriterium för upptagande i förteckningen som anges i artikel 1.1 i beslut 2014/119, såsom detta har förtydligats i beslut 2015/143, och i artikel 3 i förordning nr 208/2014, såsom detta har förtydligats i förordning 2015/138 (se punkterna 13 och 14 ovan). Detta kriterium omfattar de personer som har fastställts som ansvariga för förskingring av ukrainska statliga medel, inbegripet de personer som är föremål för utredning av de ukrainska myndigheterna.
- 79 Det framgår av skälen till de angripna rättsakterna, vilka återges i punkt 40 ovan, och av skrivelsen av den 5 mars 2021 att rådet grundade sitt beslut att låta sökandens namn kvarstå i förteckningen på den omständigheten att han var föremål för brottsutredningar ledda av de ukrainska myndigheterna för förskingring av offentliga medel eller tillgångar och missbruk av tjänsteställning. Denna omständighet styrktes bland annat av riksåklagarens skrivelser samt av vissa domstolsavgöranden.
- 80 Beslutet att bibehålla de restriktiva åtgärderna mot sökanden grundades således, i likhet med vad som var fallet i de mål som avgjordes genom dom av den 26 september 2019, Klymenko/rådet (C-11/18 P, ej publicerad, EU:C:2019:786), dom av den 25 juni 2020, Klymenko/rådet (T-295/19, EU:T:2020:287), och dom av den 3 februari 2021, Klymenko/rådet (T-258/20, EU:T:2021:52), på de ukrainska myndigheternas beslut att inleda och genomföra brottsutredningar avseende förskingring av ukrainska statliga medel.
- 81 Tribunalen påpekar även att rådet, när det genom de angripna rättsakterna ändrade bilagan till beslut 2014/119 och bilaga I till förordning nr 208/2014, utökade dessa bilagor, på samma sätt som det redan hade gjort när det antog rättsakterna från mars 2019 och mars 2020, med ett nytt avsnitt, i två delar, som i sin helhet avser rätten till försvar och rätten till ett effektivt domstolsskydd.
- 82 Den första delen innehåller en allmän erinran om rätten till försvar och rätten till ett effektivt domstolsskydd i enlighet med straffprocesslagen. Först och främst erinras särskilt om de olika processuella rättigheter som tillkommer alla som är misstänkta eller tilltalade i samband med en brottsutredning enligt artikel 42 i straffprocesslagen. Därefter hänvisas till artikel 303 i samma lag, där det görs åtskillnad mellan de beslut och underlåtenheter som kan bestridas under förfarandet före rättegången och de beslut, handlingar och underlåtenheter som kan prövas i domstol under det förberedande förfarandet. Vidare erinras om att alla klagomål mot utredarens eller åklagarens beslut, handlingar eller underlåtenheter enligt artikel 306 i samma lag ska prövas

av undersökningsdomaren eller den lokala domstolen, i närvaro av den klagande, dennes advokat eller dennes rättsliga ombud. Det anges också att det bland annat klargörs i artikel 309 i nämnda lag vilka beslut av en undersökningsdomare som kan överklagas. Slutligen anges att ett antal processuella utredningsåtgärder, till exempel beslag och häktning, endast får vidtas om en undersökningsdomare eller en domstol så beslutar.

- 83 Den andra delen av detta avsnitt rör iakttagandet av rätten till försvar och rätten till ett effektivt domstolsskydd för varje person som är uppförd i förteckningen. När det särskilt gäller sökanden anges att uppgifterna i rådets ärendeakt visar att hans rätt till försvar och rätt till ett effektivt domstolsskydd, inklusive hans grundläggande rättighet att få sin sak prövad inom skälig tid av en oberoende och opartisk domstol, har respekterats i samband med de straffrättsliga förfaranden som rådet har grundat sig på, vilket bland annat framgår av "undersökningsdomarens beslut av den 1 mars 2017 och den 5 oktober 2018 om tillstånd till en särskild utredning i den tilltalades utelämnade". Dessutom har rådet påpekat att "försvaret underrättades om slutförandet av förundersökningar under 2017 respektive 2018 och att det sedan dess har erhållit material från det straffrättsliga förfarandet för att kunna sätta sig in i det", att sökandens försvar höll på att sätta sig in i brottmålsakten och att den långa tiden för att sätta sig in i ärendet skulle tillskrivas försvaret (se punkt 40 ovan).
- 84 I skrivelsen av den 5 mars 2021 till sökanden (se punkt 41 ovan) angav rådet inledningsvis att de uppgifter som riksåklagaren hade lämnat och de som framgick av ärendeakten visade att sökanden fortfarande var föremål för straffrättsliga förfaranden i Ukraina för förskingring av offentliga medel eller tillgångar. Vidare angav rådet att domen av den 13 maj 2020 hade bekräftat att misstankarna hade delgetts sökanden på ett giltigt sätt inom ramen för förfarande 113, och att sökanden därför var misstänkt. När det gäller de påstått oskäligt långa förundersökningstiderna, genmälde rådet däremot att de bestämmelser i straffprocesslagen som föreskriver att åklagaren ska avsluta ett förfarande när utredningstiden har löpt ut hade trätt i kraft den 3 oktober 2017, det vill säga efter det att sökandens namn hade förts upp i förteckningen över misstänkta personer, och att de därför inte var tillämpliga inom ramen för förfarandena 113 och 521. Rådet preciserade dessutom att den tid som försvaret tog för att sätta sig in i akten inte ingick i tidsfristen för förundersökningen, varför eventuella förseningar i detta skede av förfarandet inte kunde tillskrivas de ukrainska utredningsmyndigheterna. Slutligen drog rådet slutsatsen att det inte ankom på det att kontrollera huruvida de straffrättsliga förfarandena var välgrundade, utan endast om det fanns tillräckliga skäl för att införa en restriktiv åtgärd mot bakgrund av de handlingar som låg till grund för den.
- 85 Det framgår således av en jämförelse mellan de skäl som anges i de angripna rättsakterna och i skrivelsen av den 5 mars 2021 att rådet uttryckligen bekräftade att det kontrollerat att sökandens rätt till försvar och rätt till ett effektivt domstolsskydd hade iakttagits i de båda förfaranden som avses i punkt 84 ovan.
- 86 Tribunalen påpekar i detta hänseende först och främst att rådet inte har visat i vilken utsträckning de i punkt 83 ovan nämnda besluten av undersökningsdomaren vid Petchersk domstol visar att sökandens rätt till försvar och rätt till ett effektivt domstolsskydd iakttogs i förfarandena 113 och 521. I det nu aktuella fallet var rådet emellertid, såsom påpekats i punkterna 67–69 ovan, skyldigt att innan det beslutade att bibehålla de restriktiva åtgärderna i fråga kontrollera huruvida det ukrainska rättsväsendets beslut att inleda och genomföra förundersökningar mot sökanden avseende förskingring av offentliga medel eller tillgångar och missbruk av sin tjänsteställning

som offentlig tjänsteman hade antagits med iakttagande av nämnda rättigheter för sökanden (se, för ett liknande resonemang, dom av den 3 februari 2021, Klymenko/rådet, T-258/20, EU:T:2021:52, punkt 83 och där angiven rättspraxis).

- 87 De domstolsbeslut som anges i punkt 83 ovan kan mot den bakgrunden inte betraktas som beslut om att inleda och genomföra den förundersökning som motiverar att de restriktiva åtgärderna i fråga bibehålls. Det kan dock medges att dessa beslut, ur materiell synvinkel, i och med att de fattades av en domstol, det vill säga undersökningsdomaren vid Petchersk domstol, verkligen beaktades av rådet som den faktiska grund som motiverade att de restriktiva åtgärderna i fråga bibehölls (se, för ett liknande resonemang, dom av den 3 februari 2021, Klymenko/rådet, T-258/20, EU:T:2021:52, punkt 84 och där angiven rättspraxis).
- 88 Tribunalen ska således pröva huruvida rådet hade fog för att anse att dessa beslut, liksom den omständigheten att sökandens försvar vid tidpunkten för antagandet av de angripna rättsakterna höll på att sätta sig in i brottmålsakten och att den långa tid som detta tog i huvudsak skulle tillskrivas sökanden, visade att sökandens rätt till försvar och rätt till ett effektivt domstolsskydd hade iakttagits.
- 89 När det, för det första, gäller undersökningsdomarens beslut av den 1 mars 2017 och den 5 oktober 2018 om tillstånd till en särskild utredning i den tilltalades utevaro inom ramen för förfarande 113 respektive förfarande 521, ska det påpekas att de fattades fyra respektive två och ett halvt år innan de angripna rättsakterna antogs. Härav följer att dessa beslut inte är tillräckliga för att styrka att dessa förfaranden, som rådet grundar sig på för att bibehålla de restriktiva åtgärderna i fråga gentemot sökanden för perioden mars–september 2021, har genomförts med iakttagande av sökandens rätt till försvar och till ett effektivt domstolsskydd.
- 90 Tribunalen har för övrigt redan haft tillfälle att uttala sig om såväl undersökningsdomarens beslut av den 1 mars 2017 som dennes beslut av den 5 oktober 2018, i de mål som avgjordes genom domen av den 25 juni 2020, Klymenko/rådet (T-295/19, EU:T:2020:287, punkterna 78–91), och dom av den 3 februari 2021, Klymenko/rådet (T-258/20, EU:T:2021:52, punkterna 83, 93 et 94), vilka inte överklagats till domstolen. Tribunalen slog i dessa domar fast att dessa beslut inte kunde styrka att sökandens rätt till försvar och till ett effektivt domstolsskydd hade iakttagits i de aktuella förfarandena. Det ska betonas att tribunalen inte helt kan bortse från sitt resonemang i båda dessa två domar, som rör samma parter och i huvudsak tar upp samma rättsfrågor.
- 91 När det särskilt gäller undersökningsdomarens beslut av den 5 oktober 2018, som fattades inom ramen för förfarande 521, bör det erinras om att tribunalen, för det första, angav att rådet inte hade kontrollerat i vilken utsträckning detta beslut, som inte kunde överklagas, var förenligt med de bestämmelser i straffprocesslagen som nämns i den första delen av de angripna rättsakternas avsnitt vilken handlar om rätten till försvar och till ett effektivt domstolsskydd (se punkt 82 ovan). Tribunalen fann, för det andra, att skälen till att sökanden inte hade företrätts av advokater som han själv utsett inte framgick av handlingarna i målet och att rådet inte hade uppfyllt sin skyldighet att förvissa sig om att sökandens rätt till försvar hade iakttagits i detta avseende. Tribunalen har, för det tredje, påpekat att rådet, trots alla de handlingar som sökanden ingett till rådet och som visade att hans namn inte fanns med i Interpols förteckning över eftersökta personer, hade nöjt sig med påståenden från riksåklagaren och undersökningsdomaren i detta hänseende, trots att ett av villkoren för att en åklagare ska beviljas tillstånd att företa en särskild utredning i den tilltalades utevaro är att personen i fråga ska vara upptagen i en

mellanstatlig eller internationell förteckning över eftersökta personer (se, för ett liknande resonemang, dom av den 25 juni 2020, Klymenko/rådet, T-295/19, EU:T:2020:287, punkterna 82–88).

- 92 Detsamma gäller för förfarande 113. Med avseende på detta förfarande har tribunalen även påpekat att rådet inte heller angett skälen till att det nöjde sig med enbart påståenden från riksåklagaren och undersökningsdomaren vad gäller upptagandet av sökandens namn i en lista över internationellt eftersökta personer, trots de handlingar som visade att sökandens namn inte fanns upptaget i Interpols förteckning över eftersökta personer. Enligt tribunalens mening kunde inte rådet, på grundval av de uppgifter som det förfogade över, kontrollera huruvida åklagaren hade iakttagit villkoret att sökandens namn skulle finnas upptaget i en sådan förteckning och därmed huruvida undersökningsdomaren vid antagandet av sitt beslut hade iakttagit sökandens rätt till försvar och rätt till ett effektivt domstolsskydd. I detta avseende noterade tribunalen också att det framgår av domen av den 13 maj 2020 – som dock meddelades efter antagandet av rättsakterna från mars 2020, men inte efter antagandet av de angripna rättsakterna – att det inte räcker att åklagaren fattar ett processuellt beslut i form av en resolution om att uppföra en person på Interpols förteckning över eftersökta personer, eftersom det även krävs att samtliga nödvändiga åtgärder vidtas för att genomföra en sådan resolution, vilket inte på något sätt hade styrkts av åklagaren. Av nämnda dom av den 13 maj 2020 framgår även att avdelningen för överklaganden vid Ukrainas antikorrptionsdomstol redan hade gjort en sådan tolkning av artikel 193–6 i straffprocesslagen i flera domstolsavgöranden som meddelades mellan september 2019 och februari 2020 (se, för ett liknande resonemang, dom av den 3 februari 2021, Klymenko/rådet, T-258/20, EU:T:2021:52, punkterna 86–92), och åklagaren borde alltså i ännu högre grad ha känt till den.
- 93 I förevarande fall konstaterar tribunalen att även om domen av den 3 februari 2021, Klymenko/rådet (T-258/20, EU:T:2021:52), meddelades innan de angripna rättsakterna antogs, har rådet i sina skriftliga inlagor inte lagt fram några bevis som gör det möjligt för tribunalen att dra andra slutsatser än dem som anges i dom av den 25 juni 2020, Klymenko/rådet (T-295/19, EU:T:2020:287), och dom av den 3 februari 2021, Klymenko/rådet (T-258/20, EU:T:2021:52), när det gäller bevisvärdet av undersökningsdomarens beslut av den 1 mars 2017 och den 5 oktober 2018.
- 94 Det ska under alla omständigheter även påpekas att samtliga de domstolsbeslut som nämns i punkt 83 ovan utgör ett led i de straffrättsliga förfaranden som legat till grund för beslutet att föra upp och bibehålla sökandens namn i förteckningen och att de endast är av underordnad karaktär i förhållande till dessa förfaranden, eftersom de avser processuella frågor. Sådana beslut kan på sin höjd styrka förekomsten av faktiska omständigheter som utgör ett tillräckligt underlag, det vill säga den omständigheten att sökanden, i enlighet med kriteriet för upptagande, var föremål för straffrättsliga förfaranden avseende bland annat förskingring av ukrainska statliga medel eller tillgångar. De kan emellertid inte i sig styrka att det ukrainska rättsväsendets beslut att inleda och genomföra nämnda straffrättsliga förfaranden, vilket i allt väsentligt ligger till grund för beslutet att bibehålla de restriktiva åtgärderna gentemot sökanden, fattades med iakttagande av sökandens rätt till försvar och rätt till ett effektivt domstolsskydd, vilket det ankommer på rådet att kontrollera i enlighet med den rättspraxis som angetts i punkt 70 ovan (se, för ett liknande resonemang, dom av den 3 februari 2021, Klymenko/rådet, T-258/20, EU:T:2021:52, punkt 94 och där angiven rättspraxis).

- 95 Rådet har för övrigt inte hänvisat till någon enda handling i det ärende som ledde till att de angripna rättsakterna antogs som visar att rådet granskade de åberopade domstolsbesluten och att rådet därav kunde sluta sig till att sökandens processuella rättigheter faktiskt hade iakttagits.
- 96 Rådets blotta hänvisning till de ukrainska myndigheternas skrivelser och upprepade uttalanden, i vilka de förklarade hur sökandens grundläggande rättigheter hade iakttagits och gav försäkringar i detta avseende, kan inte räcka för att det ska anses att beslutet att låta sökandens namn kvarstå på listan bygger på faktiska omständigheter som utgör ett tillräckligt underlag för ett sådant beslut, i den mening som avses i den rättspraxis som nämns i punkt 70 ovan (se, för ett liknande resonemang, dom av den 3 december 2020, Saleh Thabet m.fl./rådet, C-72/19 P och C-145/19 P, ej publicerad, EU:C:2020:992, punkt 44).
- 97 I detta avseende bör det också noteras att rådet var skyldigt att genomföra en sådan kontroll, oberoende av de bevis som sökanden lagt fram för att visa att hans rätt till försvar och rätt till ett effektivt domstolsskydd i förevarande fall hade åsidosatts, eftersom enbart möjligheten att åberopa en kränkning av dessa rättigheter inför ukrainska domstolar med stöd av straffprocesslagen inte i sig är tillräcklig för att visa att det ukrainska rättsväsendet har iakttagit dessa rättigheter (se, för ett liknande resonemang, dom av den 9 juni 2021, Yanukovych/rådet, T-303/19, ej publicerad, EU:T:2021:334, punkt 121 och där angiven rättspraxis).
- 98 Denna slutsats kan inte ifrågasättas av rådets argument att sökanden inte har lagt fram något bevis som skulle visa att hans egen situation påverkades av de påstådda problemen i det ukrainska rättssystemet. Enligt fast rättspraxis ankommer det nämligen på den behöriga unionsmyndigheten att, vid ett bestridande, visa att det finns grund för de skäl som har åberopats mot den berörda personen, och inte på den berörda personen att bevisa motsatsen, det vill säga att det saknas grund för skälen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 3 december 2020, Saleh Thabet m.fl./rådet, C-72/19 P och C-145/19 P, ej publicerad, EU:C:2020:992, punkt 45 och där angiven rättspraxis).
- 99 För det andra, när det gäller det förhållandet att försvaret fortfarande höll på att sätta sig in i brottmålsakten för båda förfarandena när de angripna rättsakterna antogs, framgår det av handlingarna i målet att rådet nöjde sig med riksåklagarens knapphändiga förklaringar. Denne drog slutsatsen att tidsutdräkten med att sätta sig in i akten enbart berodde på försvaret, utan att ge någon underbyggd information om arten av och hur lång tid detta fick ta, trots att det pågick sedan den 21 april 2017, då förundersökningen i förfarande 113 avslutades, och sedan den 3 december 2018, då förundersökningen i förfarande 521 avslutades.
- 100 I motsats till vad rådet har gjort gällande, har det inte visat hur de uppgifter som det förfogade över om försvarets arbete med att sätta sig in i akterna i förfarandena och om de domstolsbeslut som meddelats i samband med dessa förfaranden kunde leda till slutsatsen att sökandens rätt till försvar och till ett effektivt domstolsskydd hade iakttagits, samtidigt som nämnda förfaranden, vilka avsåg gärningar som påstås ha begåtts mellan åren 2011 och 2014, fortfarande befann sig på förundersökningsstadiet och dessutom hade överlämnats till andra utredande myndigheter i november 2019, trots att de redan hade avslutats, vilket innebär att det ännu inte hade väckts åtal vid ukrainsk domstol för att pröva de aktuella målen i sak.

- 101 I artikel 47 andra stycket i stadgan, vilken utgör den parameter som ska ligga till grund för rådets bedömning av huruvida rätten till ett effektivt domstolsskydd har iakttagits (se dom av den 3 februari 2021, Klymenko/rådet, T-258/20, EU:T:2021:52, punkt 98 och där angiven rättspraxis), anges att var och en har rätt att inom skälig tid få sin sak prövad i en rättvis och offentlig rättegång och inför en oavhängig och opartisk domstol som har inrättats enligt lag.
- 102 I den mån som stadgan innehåller rättigheter som motsvarar sådana rättigheter som garanteras av Europakonventionen, till exempel rättigheterna i artikel 6 i Europakonventionen, ska de enligt artikel 52.3 i stadgan ha samma innebörd och räckvidd som i Europakonventionen.
- 103 I detta hänseende erinrar tribunalen om att Europadomstolen, vid tolkningen av artikel 6 i Europakonventionen, har framhållit att syftet med principen om skälig handläggningstid bland annat var att skydda tilltalade mot oskäligt långvariga förfaranden och undvika att de svävar i ovisshet alltför länge om utgången av förfarandet samt förhindra förseningar som undergräver rättskipningens effektivitet och trovärdighet (se Europadomstolen, 7 juli 2015, Rutkowski m.fl. mot Polen, CE:ECHR:2015:0707JUD007228710, § 126 och där angiven rättspraxis). Europadomstolen har dessutom slagit fast att en överträdelse av denna princip kan fastställas, bland annat när förundersökningsskedet i ett straffrättsligt förfarande har kännetecknats av ett antal perioder av inaktivitet som kan tillskrivas de myndigheter som ansvarar för utredningen (se, för ett liknande resonemang, Europadomstolen, 6 januari 2004, Rouille mot Frankrike, CE:ECHR:2004:0106JUD005026899, §§ 29–31, 27 september 2007, Reiner m.fl. mot Rumänien, CE:ECHR:2007:0927JUD000150502, §§ 57–59, och 12 januari 2012, Borisenko mot Ukraina, CE:ECHR:2012:0112JUD002572502, §§ 58–62).
- 104 Vidare följer det av rättspraxis att när en person har varit föremål för restriktiva åtgärder under flera år, och detta i huvudsak beror på att samma förundersökningar har pågått, såsom i det aktuella fallet, är rådet skyldigt att, innan det fattar beslut om att förlänga tillämpningen av dessa åtgärder, förvissa sig om att den berörda personens rätt att få sin sak prövad inom en skälig tid iakttas (se, för ett liknande resonemang, dom av den 3 februari 2021, Klymenko/rådet, T-258/20, EU:T:2021:52, punkt 101, och dom av den 9 juni 2021, Yanukovych/rådet, T-303/19, ej publicerad, EU:T:2021:334, punkt 127; se även, för ett liknande resonemang och analogt, dom av den 28 oktober 2020, Ben Ali/rådet, T-151/18, EU:T:2020:514, punkt 114 och där angiven rättspraxis).
- 105 I detta avseende är det, såsom påpekats i punkt 74 ovan, viktigt att erinra om att frysningen av sökandens tillgångar är en säkerhetsåtgärd vilken, såsom rådet har framhållit i sina skriftliga inlagor, syftar till att underlätta för de ukrainska myndigheterna att, genom de domstolsförfaranden som inletts, fastställa att det har begåtts förskingring av offentliga medel, och till att bevara möjligheten för dessa myndigheter att till slut återkräva vinsten av denna förskingring. Det åligger därför rådet att förhindra att en sådan åtgärd, som är motiverad just eftersom den är tillfällig, förlängs i onödan till nackdel för sökandens rättigheter och friheter, vilka påverkas mycket negativt av åtgärden, enbart på grund av att straffrättsliga förfaranden, som fortfarande befinner sig på förundersökningsstadiet och som ligger till grund för åtgärden, har lämnats öppna på i princip obestämd tid utan någon egentlig motivering (se, för ett liknande resonemang och analogt, dom av den 28 oktober 2020, Ben Ali/rådet, T-151/18, EU:T:2020:514, punkt 115 och där angiven rättspraxis).
- 106 Det framgår också tydligt av Europadomstolens rättspraxis om tolkningen av artikel 6 i Europakonventionen att det faktum att förfaranden drar ut på tiden på grund av myndigheternas beslut att vilandeförklara brottmål, beslut att förena och separera brottmål och beslut om återförvisning av mål för ytterligare utredning i samband med samma förfarande kan anses vara

ett tecken på en allvarlig brist i rättskipningen i brottmål (se, för ett liknande resonemang, Europadomstolen, 23 juni 2016, Krivoshey mot Ukraina, CE:ECHR:2016:0623JUD000743305, § 97 och där angiven rättspraxis). Med hänsyn till de långa förundersökningstiderna och att det inte har gjorts framsteg i dessa förundersökningar, följer det av vad som angetts i punkt 104 ovan att rådet, i förevarande fall, var skyldigt att, innan de angripna åtgärderna antogs, förvissa sig om att de oskäligt långa förundersökningstiderna var motiverade. Rådet kunde därför inte med fog nöja sig med det skäl som riksåklagaren anförde, nämligen att de nya bestämmelserna i straffprocesslagen – som inte kunde tillämpas retroaktivt – om när straffrättsliga förfaranden ska avslutas inte var tillämpliga, eftersom det varken har styrkts eller ens påståtts att de bestämmelser i straffprocesslagen som var tillämpliga på de aktuella förfarandena inte gjorde det möjligt att avsluta förundersökningarna i dessa förfaranden.

- 107 Denna slutsats påverkas inte av det argument som rådet har grundat på det mål som gav upphov till domen av den 5 oktober 2017, Mabrouk/rådet (T-175/15, EU:T:2017:694), där brottsutredningen hade avbrutits i flera år. I detta avseende noterar tribunalen först och främst att domen av den 5 oktober 2017, Mabrouk/rådet (T-175/15, EU:T:2017:694), meddelades före domen av den 19 december 2018, Azarov/rådet (C-530/17 P, EU:C:2018:1031), vilken närmare preciserat rådets skyldighet att bland annat kontrollera om rätten att få sin sak prövad inom skälig tid, vilken enligt vad som understrukits i punkt 101 ovan utgör en del av rätten till ett effektivt domstolsskydd, har iakttagits i samband med de straffrättsliga förfaranden som ligger till grund för antagandet av restriktiva åtgärder. För det andra var situationen i det mål som gav upphov till domen av den 5 oktober 2017, Mabrouk/rådet (T-175/15, EU:T:2017:694), en annan än i förevarande mål, eftersom de handlingar som rådet förfogade över visade att den förundersökning som avsåg sökanden faktiskt fortskred och att de berörda myndigheterna bland annat hade företagit processhandlingar i samband med internationella bevisupptagningar (se, för ett liknande resonemang, dom av den 9 juni 2021, Yanukovych/rådet, T-303/19, ej publicerad, EU:T:2021:334, punkt 130 och där angiven rättspraxis).
- 108 Följaktligen borde rådet i förevarande fall åtminstone ha tagit ställning till allt material som lämnats av riksåklagaren och sökanden, samt angett skälen till att det, efter en oberoende och gedigen bedömning av detta material, ansåg att sökandens rätt till ett effektivt domstolsskydd hade iakttagits av det ukrainska rättsväsendet vad gäller hans rätt att få sin sak prövad inom skälig tid (se, för ett liknande resonemang, dom av den 3 februari 2021, Klymenko/rådet, T-258/20, EU:T:2021:52, punkt 102).
- 109 Mot bakgrund av handlingarna i målet är det således inte möjligt att slå fast att rådet, på grundval av de uppgifter som det förfogade över vid antagandet av de angripna rättsakterna, kunde kontrollera huruvida det ukrainska rättsväsendets beslut att inleda och genomföra de aktuella straffrättsliga förfarandena hade fattats med iakttagande av sökandens rätt till ett effektivt domstolsskydd och särskilt hans rätt att få sin sak prövad inom skälig tid.
- 110 Av fast rättspraxis följer att det, vid antagandet av ett sådant beslut om frysning av tillgångar som det som avser sökanden inom ramen för de angripna rättsakterna, inte ankommer på rådet eller unionsdomstolen att kontrollera huruvida de undersökningar som den person som omfattas av dessa åtgärder var föremål för i Ukraina var välgrundade, utan endast huruvida beslutet om frysning är välgrundat mot bakgrund av den handling eller de handlingar som ligger till grund för beslutet. Denna rättspraxis får emellertid inte tolkas så, att rådet inte är skyldigt att kontrollera att det beslut som fattats i ett tredjeland och som rådet avser att lägga till grund för ett beslut om

restriktiva åtgärder har fattats med iakttagande av rätten till försvar och rätten till ett effektivt domstolsskydd (se, för ett liknande resonemang, dom av den 3 februari 2021, Klymenko/rådet, T-258/20, EU:T:2021:52, punkt 104 och där angiven rättspraxis).

- 111 Mot bakgrund av dessa överväganden är det inte styrkt att rådet, innan de angripna rättsakterna antogs, hade förvissat sig om att det ukrainska rättsväsendet hade iakttagit sökandens rätt till försvar och rätt till ett effektivt domstolsskydd i de straffrättsliga förfaranden som rådet grundade sig på. Rådet gjorde följaktligen en felaktig bedömning när det beslutade att låta sökandens namn kvarstå i förteckningen.
- 112 Under dessa omständigheter ska de angripna rättsakterna ogiltigförklaras i den del de rör sökanden. De övriga grunder och argument som sökanden har åberopat behöver inte prövas.
- 113 Vad gäller rådets andrahandsyrkande (se punkt 50 andra strecksatsen ovan) om att tribunalen ska förordna om att rättsverkningarna av beslut 2021/394 ska bestå fram till dess att fristen för att överklaga denna dom har löpt ut – för det fall genomförandeförordning 2021/391 skulle ogiltigförklaras i den del den avser sökanden, och, för det fall ett överklagande inges, fram till dess att ett avgörande meddelas i målet om överklagande – räcker det att påpeka att beslut 2021/394 endast medförde rättsverkningar fram till den 6 september 2021. En ogiltigförklaring av beslutet genom förevarande dom får därför inte några rättsverkningar för tiden efter den 6 september 2021, varför det inte är nödvändigt att yttra sig i frågan om att låta beslutets rättsverkningar bestå (se, för ett liknande resonemang, dom av den 23 september 2020, Arbuzov/rådet, T-289/19, ej publicerad, EU:T:2020:445, punkt 98 och där angiven rättspraxis).

Rättegångskostnader

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

Mot denna bakgrund beslutar

TRIBUNALEN (femte avdelningen)

följande:

- 1) Rådets beslut (Gusp) 2021/394 av den 4 mars 2021 om ändring av beslut 2014/119/Gusp om restriktiva åtgärder mot vissa personer, enheter och organ med hänsyn till situationen i Ukraina och rådets genomförandeförordning (EU) 2021/391 av den 4 mars 2021 om genomförande av förordning (EU) nr 208/2014 om restriktiva åtgärder mot vissa personer, enheter och organ med hänsyn till situationen i Ukraina ogiltigförklaras i den del Oleksandr Viktorovytj Klymenko kvarstår i förteckningen över de personer, enheter och organ som omfattas av dessa restriktiva åtgärder.**
- 2) Europeiska unionens råd ska ersätta rättegångskostnaderna.**

Spielmann

Mastroianni

Brkan

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 21 december 2021.

Underskrifter