



Euroopan unionin
neuvosto

Bryssel, 3. heinäkuuta 2024
(OR. en)

11623/24

LIMITE

**CORLX 733
CFSP/PESC 1035
RELEX 910
COARM 143
FIN 623
CONUN 147
COTER 139**

ILMOITUS

Lähtettäjä: Neuvoston pääsihteeristö

Vastaanottaja: Valtuuskunnat

Ed. asiak. nro: 10572/22

Asia: Rajoittavat toimenpiteet (pakotteet)
– EU:n parhaat käytänteet rajoittavien toimenpiteiden tehokasta täytäntöönpanoa varten (ajantasaistettu versio)

EU:n parhaat käytänteet

rajoittavien toimenpiteiden tehokasta täytäntöönpanoa varten

	<u>Sivu</u>
<u>Johdanto</u>	3
A. <u>Niiden henkilöiden ja yhteisöjen nimeäminen ja tunnistaminen, joihin kohdistetaan rajoittavia toimenpiteitä</u>	4
I Nimettyjen henkilöiden tai yhteisöjen tunnistaminen	4
II Kohteesta erehtymistä koskevat väitteet	5
III Luettelosta poistaminen	9
B. <u>Taloudelliset rajoittavat toimenpiteet</u>	12
I Lainsäädäntökehys	12
II Hallinnollinen ja oikeudellinen jäädyttäminen, takavarikko ja menetetyksi tuomitseminen	13
III Taloudellisten rajoittavien toimenpiteiden soveltamisala	13
IV Taloudellisten toimijoiden ja kansalaisten asema	16
V Toimivaltaisten viranomaisten tietojenkäyttö	17
VI Rahastot	18
VII Taloudelliset resurssit	20
VIII Omistussuhteet ja määräysvalta	23
IX ”Toimiminen puolesta”	28
X Nimetyt oikeushenkilöt	30
XI Poikkeukset	30
XII Ohjeita poikkeuspyyntöjen käsittelyyn	32
C. <u>Tavaroiden tarjoamista koskevat kiellot</u>	35
D. <u>Koordinointi ja yhteistyö</u>	35

Johdanto

1. Neuvosto hyväksyi 8. joulukuuta 2003 suuntaviivat rajoittavien toimenpiteiden (pakotteiden) täytäntöönpanoa ja arviointia varten EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla¹ (jäljempänä 'suuntaviivat'). Suuntaviivoissa esitettiin, että rajoittavien toimenpiteiden valvonta ja seuranta annettaisiin jonkin neuvoston elimen tehtäväksi. Pysyvien edustajien komitea antoi rajoittavien toimenpiteiden valvonnan ja seurannan 26. helmikuuta 2004 ulkosuhdeneuvosten työryhmän tehtäväksi ryhmän varsinaisen toimeksiannon lisäksi. Tätä varten se kokoontuu säännöllisesti erityisessä pakotekokoonpanossa, johon kuuluu tarvittaessa myös jäsenvaltioiden asiantuntijoita. Kokoonpanon toimeksiantoon kuuluu parhaiden käytänteiden laatiminen jäsenvaltioille rajoittavien toimenpiteiden täytäntöönpanoa varten.
2. Asiakirja on tarkoitus pitää jatkuvasti ajan tasalla muun muassa lisäämällä siihen parhaita käytänteitä rajoittavien toimenpiteiden täytäntöönpanoa varten.
3. Parhaat käytänteet on tarkoitettu yleisiksi suosituksiksi rajoittavien toimenpiteiden tehokasta täytäntöönpanoa varten, sovellettavan unionin oikeuden ja kansallisen lainsäädännön mukaisesti. Ne eivät ole oikeudellisesti sitovia eikä niitä tule tulkita suositukseksi toimintaan, joka ei olisi sovellettavan unionin oikeuden ja kansallisen lainsäädännön, kuten tietosuojasäännösten, mukainen.
4. Tämän asiakirjan tarkoituksena ei ole toistaa jo tehtyä työtä, vaan määrittää keskeisiä tekijöitä pakotteiden täytäntöönpanossa ja ottaa tällöin huomioon
 - Euroopan unionin oikeusjärjestelmässä vallitseva tilanne
 - ulkosuhdeneuvosten työryhmän (pakotteet) suorittama täytäntöönpanon nykytilanteen arviointi
 - jäsenvaltioiden nykyisiä painopisteitä ilmentävien jo olemassa olevien parhaiden käytänteiden esiintuomisen merkitys.

¹ Neuvoston asiak. 15579/03, viimeksi päivitetty asiakirjalla 11205/12.

Tässä asiakirjassa ilmaus 'vapautus' koskee käyttöä, jota ei kielletä asetuksissa, kun taas 'poikkeus' koskee käyttöä, joka on kiellettyä muuten paitsi toimivaltaisen viranomaisen luvalla². Tässä asiakirjassa ilmaukset 'on ... tehtävä', 'täytyy' ja 'on velvollinen' tarkoittavat oikeudellisia velvoitteita, jotka on asetettu EU:n asetuksissa tai muussa kansainvälisessä, unionin tai kansallisessa lainsäädännössä. Sana 'pitäisi' tarkoittaa parasta käytännettä, ja sanat 'saattaa' ja 'voidaan' tarkoittavat ehdotuksia, jotka voivat olla tarkoituksenmukaisia riippuen olosuhteista ja muista asiaankuuluvista säädöksistä ja menettelyistä.

A. Niiden henkilöiden ja yhteisöjen nimeäminen ja tunnistaminen, joihin kohdistetaan rajoittavia toimenpiteitä

I Nimettyjen henkilöiden tai yhteisöjen tunnistaminen

5. Taloudellisten jäädyttämistoimenpiteiden ja maahantulorajoitusten tehostamiseksi sekä samannimisyydestä tai lähes samanlaisista nimistä johtuvien tarpeettomien ongelmien välttämiseksi (kohteesta erehtymisen mahdollisuus) tunnistamista varten pitäisi olla käytettävissä ja rajoittavaa toimenpidettä hyväksyttäessä pitäisi julkaista mahdollisimman monia erityisiä tunnistetietoja. Luonnollisten henkilöiden osalta tietoihin olisi pyrittävä sisällyttämään erityisesti sukunimi ja etunimi (myös alkuperäisellä kielellä, jos ne ovat saatavilla) asianmukaisesti translitteroituina matkustusasiakirjojen tai Kansainvälisen siviili-ilmailujärjestön (ICAO) standardien mukaisesti, peitenimet, sukupuoli, syntymäaika ja -paikka, kansalaisuus, osoite sekä henkilönnumero tai passin numero. Joka tapauksessa ICAO-standardien mukaisen translitteroinnin olisi oltava aina mukana ja kaikissa rajoittavia toimenpiteitä koskevien säädösten kieliversioissa. Yhteisöjä koskeviin tietoihin olisi pyrittävä sisällyttämään koko nimi, päätoimipaikka, toimiston rekisteröintipaikka sekä rekisteröinnin päivämäärä ja numero.

² Poikkeukset EU:n pakotteista ovat yleensä muodoltaan poikkeuksia tai vapautuksia. Poikkeus tarkoittaa, että rajoitettu (kielletty) toimi voidaan toteuttaa vasta sen jälkeen, kun kansallinen toimivaltainen viranomainen on antanut siihen luvan. Vapautus tarkoittaa, että rajoitusta ei sovelleta, jos toimen tarkoitus kuuluu vapautuksen piiriin. Tällöin vapautuksen piiriin kuuluvat henkilöt voivat toteuttaa kyseessä olevan toimen viipymättä.

6. Kun luonnollinen tai oikeushenkilö tai yhteisö on nimetty, tunnistetietoja pitäisi toistuvasti tarkistaa niiden täsmentämiseksi ja täydentämiseksi kaikkien niiden avustuksella, jotka voivat tähän osallistua. Olisi sovittava menettelyistä toistuvien tarkistusten suorittamiseksi kaikkien niiden avustuksella, jotka voivat tähän osallistua ja joita ovat erityisesti EU:n edustustojen päälliköt asianomaisissa kolmansissa maissa, jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset ja virastot sekä rahoituslaitokset. Muiden maiden hallituksiin kohdistuvien toimenpiteiden osalta jokainen uusi puheenjohtajavaltio voisi pyytää asianomaisten EU:n edustustojen päälliköitä tarkistamaan ja tarpeen mukaan muuttamaan ja/tai täydentämään nimettyjen henkilöiden tai yhteisöjen tunnistetietoja. Ajan tasalle saatetut luettelot tunnistamista koskevine lisätietoineen hyväksytään perussäädöksessä säädetyllä tavalla.
7. Mallit henkilöiden ja yhteisöjen ja niiden tunnistetietojen luetteloimiseksi olisi yhdenmukaistettava.

II Kohteesta erehtymistä koskevat väitteet

8. Jos nimetystä henkilöstä tai yhteisöstä on tiedossa vain nimi, toimenpiteiden toteuttaminen voi osoittautua käytännössä ongelmalliseksi, koska mahdollisten kohteiden luettelo voi olla pitkä. Tunnistetietoja tarvitaan tämän takia enemmän. Vaikka tunnistetietoja saataisiinkin lisää, nimettyjen henkilöiden ja yhteisöjen erottaminen muista voi silti olla hankalaa. Ei ole mahdotonta, että joissakin tapauksissa jäädytetään sellaisen henkilön tai yhteisön varat, joka ei ole rajoittavien toimenpiteiden oikea kohde, tai henkilöltä estetään pääsy EU:n jäsenvaltioiden alueelle sen takia, että asianomaisen tunnistetiedot sopivat yhteen nimetyn henkilön tai yhteisön tunnistustietojen kanssa. Jäsenvaltioiden ja komission pitäisi sopia menettelyistä, joilla varmistetaan, että niiden ratkaisut kohteesta erehtymistä koskevien väitteiden tapauksessa ovat tältä osin yhdenmukaiset. Jäsenvaltioiden, komission, Euroopan ulkosuhdehallinnon ja neuvoston olisi tehtävä yhteistyötä, jotta voidaan kiistää riittämättömiin tunnistetietoihin perustuva osuma.

9. Talouden toimijoita olisi yleensä kehotettava pidättymään aloittamasta liikesuhdetta sellaisten henkilöiden tai yhteisöjen kanssa, joiden tunnistetietoja käytettävissä olevat tunnistetiedot täysin vastaavat, paitsi jos on selvää, että kyseessä ei ole nimetty henkilö tai yhteisö. Jäsenvaltioiden, komission, Euroopan ulkosuhdehallinnon ja neuvoston olisi vaihdettava tietoja, jos ne ovat tunnistanee nimeämättömän henkilön tai yhteisön, jonka tunnistetiedot täysin vastaavat luettelossa mainitun henkilön tai yhteisön tunnistetietoja. Tunnistetietojen rajallinen saatavuus ei oikeuta liiketoimiin nimetyn henkilön tai yhteisön kanssa.
- 9 a. On kuitenkin tärkeää varmistaa, että luonnollisilta henkilöiltä, joiden tunnistetiedot täysin vastaavat käytettävissä olevia tunnistetietoja, mutta jotka väittävät, että he/ne eivät ole rajoittavien toimenpiteiden oikeita kohteita, ei viedä varoja, jotka ovat tarpeen heidän perustarpeidensa tyydyttämiseksi³ suoritettaessa 10–16 kohdassa kuvattuja tutkimuksia. Toisenlainen lähestymistapa johtaisi siihen, että henkilöitä, joista saattaa lopulta osoittautua, etteivät he ole rajoittavien toimenpiteiden kohteena, kohdellaan tiukemmin kuin niitä, joihin todella kohdistetaan näitä toimenpiteitä, siinä määrin kuin viimeksi mainitut voivat hyötyä tavanomaisista poikkeuksista perustarpeidensa tyydyttämiseksi.
- 9 b. Tällaisten luonnollisten henkilöiden olisi esimerkiksi sallittava avata uusi pankkitili, mutta asianomaisten taloudellisten toimijoiden olisi kohdeltava heidän tällä tilillä olevia varojaan varalta jäädytettynä, kun tehdään lisätutkimuksia (ks. jäljempänä olevat 10–16 kohdat) sen selvittämiseksi, onko luonnollinen henkilö toimenpiteiden kohteena. Tänä väliaikana asianomaisten luonnollisten henkilöiden olisi voitava saada asianomaiset valtuutukset kansallisilta toimivaltaisilta viranomaisilta. Jos kuitenkin myöhemmin käy ilmi, että heitä ei ole merkitty luetteloon ja että valtuutusta ei tarvita, varojen jäädyttäminen lopetetaan ja valtuutusta ei enää tarvita. Taloudelliset toimijat voivat vedota vastuuvapauslausekkeeseen (ks. jäljempänä 37 kohta), jota voidaan soveltaa mahdollisiin väitteisiin siitä, että sellaisten henkilöiden varat, jotka eivät sisälly luetteloon, on asiattomasti jäädytetty.

³ Esimerkkinä tästä saattaa olla se, kun pakolaisen olisi saatava oikeus käyttää pankkitiliä sosiaaliturvamaksujen saamiseksi.

a) Toimivaltaisten viranomaisten suorittama tutkinta

10. Jos henkilö tai yhteisö, jonka varat tai taloudelliset resurssit on jäädytetty, väittää, että hän/se ei ole rajoittavien toimenpiteiden oikea kohde, hänen/sen olisi otettava yhteys rahoituslaitokseen, jossa kyseiset varat tai taloudelliset resurssit on jäädytetty, tai EU:n asetusten liitteissä luetelluilla verkkosivustoilla ilmoitettuun toimivaltaiseen viranomaiseen. Jos luotto- tai rahoituslaitos tai muu taloudellinen toimija epäilee, että asiakas on tosiasiallisesti nimetty henkilö tai yhteisö, sen olisi käytettävä kaikkia saatavissaan olevia lähteitä asiakkaan tunnistamisen varmistamiseksi. Jos taloudellinen toimija ei pysty ratkaisemaan tunnistamiskysymystä, sen olisi ilmoitettava asiasta asianomaisen jäsenvaltion toimivaltaisille viranomaisille.
11. Jos EU:n alueelle pyrkivä henkilö väittää, ettei häntä ole nimetty rajoittavia toimenpiteitä varten ja/tai jos raja- tai maahanmuuttoviranomaiset, käytettyään kaikki saatavissaan olevat lähteet asianomaisen henkilöllisyyden todentamiseksi, edelleen epäilevät, että asianomainen on nimetty henkilö, raja- tai maahanmuuttoviranomaisten olisi ilmoitettava väitteestä tai epäilystään asianomaisen jäsenvaltion toimivaltaisille viranomaisille⁴.
12. Molemmissa tapauksissa toimivaltaisten viranomaisten pitäisi tutkia väite tai epäily⁵.

b) Todettu kohteesta erehtyminen

⁴ Joskus toimivaltaisista ovat maahanmuuttoviranomaiset.

⁵ Jos nimeäminen perustuu YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselmaan, toimivaltaisten viranomaisten voi olla vaikea suorittaa tutkimusta yksin. Tällöin olisi noudatettava c kohdan ii alakohdassa esitettyä menettelyä.

13. Jos toimivaltaiset viranomaiset toteavat asian tutkittuaan, että kaikki asiaankuuluvat seikat ja olosuhteet huomioon ottaen asianomainen henkilö tai yhteisö ei ole nimetty henkilö tai yhteisö, niiden olisi ilmoitettava asiasta henkilölle tai yhteisölle ja/tai asianomaisille taloudellisille toimijoille ja/tai raja- tai maahanmuuttoviranomaisille. Niiden olisi tarpeen mukaan ilmoitettava asiasta myös muille jäsenvaltioille, komissiolle, Euroopan ulkosuhdehallinnolle ja neuvostolle erityisesti sen varalta, ettei asianomainen henkilö tai yhteisö joutuisi samanlaisiin vaikeuksiin muissa jäsenvaltioissa.
14. Jos toimivaltaiset viranomaiset toteavat asian tutkittuaan, että kaikki asiaankuuluvat seikat ja olosuhteet huomioon ottaen asianomainen henkilö tai yhteisö *on* nimetty henkilö tai yhteisö, niiden olisi ilmoitettava toteamuksestaan tapauksen mukaan henkilölle tai yhteisölle ja/tai asianomaisille taloudellisille toimijoille ja/tai raja- tai maahanmuuttoviranomaisille.

c) Väitteitä koskeva epäselvyys

i) EU:n autonomia rajoittavia toimenpiteitä koskevat tapaukset

15. Jos toimivaltaiset viranomaiset *eivät* kykene selvittämään kohteesta erehtymistä koskevan väitteen paikkansapitävyyttä ja jos väite ei ole ilmeisen perusteeton, väitteestä olisi ilmoitettava tarvittaessa jäsenvaltioille, komissiolle ja Euroopan ulkosuhdehallinnolle ja asiasta olisi keskusteltava neuvostossa sen määrittämiseksi, onko kyseessä todella kohteesta erehtyminen, mahdollisesti nimeämistä ehdottaneen valtion tai tapauksen mukaan asianomaisessa kolmannessa maassa sijaitsevan EU:n edustuston päällikön toimittamien lisätietojen pohjalta.

ii) YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselmien nojalla määrättyjä rajoittavia toimenpiteitä koskevat tapaukset

16. Jos toimivaltaiset viranomaiset *eivät* kykene selvittämään kohteesta erehtymistä koskevan väitteen paikkansapitävyyttä ja jos väite ei ole ilmeisen perusteeton, väitteestä olisi ilmoitettava tarvittaessa jäsenvaltioille ja komissiolle. Väitteen tutkineen jäsenvaltion tai komission olisi kuultava asianomaisella YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselmalla perustettua YK:n pakotekomiteaa ja mahdollisuuksien mukaan pakotekomitean välityksellä nimeämistä ehdottanutta valtiota. Asia voitaisiin tarvittaessa saattaa asianomaisen pakotekomitean arvovaltansa nojalla ratkaistavaksi. Arvovaltainen ratkaisu olisi ilmoitettava jäsenvaltioille ja komissiolle.

d) Oikeuden ratkaisut

17. Jos jäsenvaltion tuomioistuin on antanut päätöksen kohteesta erehtymistä koskevasta väitteestä, jäsenvaltion toimivaltaisten viranomaisten olisi ilmoitettava siitä kaikille muille jäsenvaltioille, komissiolle ja Euroopan ulkosuhdehallinnolle.

III Luettelosta poistaminen

a) Luettelosta poistaminen EU:n autonomisten pakotteiden osalta

18. Rajoittavien toimenpiteiden uskottavuuden ja laillisuuden kannalta on olennaista, että menettely luettelosta poistamiseksi on avoin ja tehokas. Tällainen menettely voisi myös parantaa luettelon merkitsemistä koskevien päätösten laatua. Luettelosta poistaminen voi olla asianmukaista eri tapauksissa, mukaan lukien näyttö erheellisestä luettelon merkitsemisestä, asiatietojen merkittävä myöhempi muutos, lisätodisteiden ilmeneminen, luettelon merkityn henkilön kuolema tai luettelon merkityn yhteisön lakkauttaminen. Luettelosta poistaminen on erityisen asianmukaista aina, kun perusteet luettelon merkitsemiseksi eivät enää täyty.

19. Käsiteltäessä luettelosta poistamista koskevia pyyntöjä⁶ kaikki asiaankuuluvat tiedot olisi otettava huomioon. Luettelosta poistamista koskevien pyyntöjen käsittelyn lisäksi on suoritettava kaikkien jäsenvaltioiden avustuksella asiaa koskevan säädöksen mukaisesti säännöllinen tarkistus sen tutkimiseksi, onko jonkun henkilön tai jonkin yhteisön luettelossa säilyttämislle edelleen perusteita.
20. Tällaisia säännöllisiä tarkistuksia valmisteltaessa siltä jäsenvaltiolta, joka ehdotti luetteloon merkitsemistä, olisi pyydettävä lausunto nimeämisen säilyttämisen aiheellisuudesta, ja kaikkien jäsenvaltioiden olisi tarkasteltava, voivatko ne toimittaa asiaa koskevia lisätietoja. Luettelosta poistamista koskevat päätökset olisi pantava täytäntöön mahdollisimman nopeasti.
21. Luetteloon merkityt henkilöt ja yhteisöt voivat nostaa kanteen niille osoitetusta säädöksestä⁷. Tällaiset kanteet käsitellään EU:n yleisessä tuomioistuimessa. Yleisen tuomioistuimen tuomioon voidaan hakea muutosta EU:n tuomioistuimessa.⁸

⁶ Menettelyjen yksityiskohdat EU:n autonomisiin toimenpiteisiin liittyvää luettelosta poistamista koskevien pyyntöjen osalta: ks. suuntaviivojen liite I (19 ja 20 kohta).

⁷ Unionin tuomioistuin on todennut, että myös kolmatta valtiota voidaan pitää oikeushenkilönä, johon EU:n pakotteet vaikuttavat suoraan, ja että se voi nostaa kumoamiskanteen, vaikka EU:lla ei ole vastavuoroista oikeutta kolmansien valtioiden tuomioistuimissa (Venezuela v. neuvosto, C-872/19 P).

⁸ Unionin tuomioistuin esimerkiksi totesi muutoksenhakuvaiheessa, että kun EU tekee luetteloon merkitsemistä koskevan päätöksen ja myöhemmin uusii sen luetteloon merkittyä henkilöä vastaan kolmannessa valtiossa aloitetun menettelyn nojalla, EU:n on osoitettava, että kyseinen henkilö saa kyseisessä kolmannessa valtiossa puolustautumisoikeuksien ja tehokasta oikeussuojaa koskevan oikeuden osalta suojan, joka vastaa EU:ssa annettua suojaa (Azarov v. neuvosto, C-530/17 P).

22. Henkilöön tai yhteisöön kohdistuvia rajoittavia toimenpiteitä asettavien säädösten kumoaminen ei tule voimaan heti tuomioistuimen annettua tuomionsa, ellei tuomioistuin sitä nimenomaisesti ole todennut tuomiossa. Ensimmäisessä oikeusasteessa kumottujen säädösten oikeusvaikutukset jatkuvat siihen saakka, kun määräaika muutoksen hakemiselle EU:n tuomioistuimessa on päättynyt (kaksi kuukautta ja kymmenen päivää tuomion tiedoksiannosta). Tänä aikana asianomainen EU:n toimielin voi korjata todetut säännösten loukkaukset toteuttamalla tarvittaessa asianomaisiin henkilöihin ja yhteisöihin kohdistuvia uusia rajoittavia toimenpiteitä. Vaihtoehtoisesti EU:n toimielin voi hakea tuomioon muutosta, jolloin luetteloon merkitseminen pysyy kaikilta osin voimassa aikana odotettaessa päätöstä. Tämän kahden kuukauden ja kymmenen päivän ajan jälkeen tähän henkilöön tai yhteisöön kohdistuvien rajoittavien toimenpiteiden voimassaolo päättyy tai ne voivat pysyä kaikilta osin voimassa sen mukaan, päättääkö toimielin tai jokin muu ryhtyä edellä mainittuihin toimiin.

b) Luettelosta poistaminen YK:n luettelosta (yhteysyksikkö, oikeusasiamies)

23. YK:n turvallisuusneuvosto hyväksyi 19. joulukuuta 2006 päätöslauselman 1730 (2006), jolla pääsihteeri perusti sihteeristöön yhteysyksikön vastaanottamaan pyyntöjä luettelosta poistamisesta. Muut kuin al-Qaida-verkostoa koskevaan pakoteluetteloon merkityt hakijat voivat esittää pyynnön luettelosta poistamisesta joko yhteyspisteen kautta tai asuinvaltionsa taikka sen valtion kautta, jonka kansalaisia he ovat. Al-Qaida-verkostoa koskevaan pakoteluetteloon merkityt hakijat voivat esittää pyynnön luettelosta poistamisesta oikeusasiamiehen toimiston kautta⁹.

24. Jos henkilö poistetaan YK:n pakoteluettelosta, EU:n säädöksiin tehdään vastaavat muutokset.

⁹ Niiden menettelyjen yksityiskohdista, joita sovelletaan YK:n toimenpiteitä koskeviin pyyntöihin, ks. <http://www.un.org/sc/committees>.

B. Taloudelliset rajoittavat toimenpiteet

I Lainsäädäntökehys

25. EU:n asetuksia, joissa säädetään jäädyttämistoimenpiteistä, sovelletaan suoraan EU:n jäsenvaltioissa eikä niiden saattamista osaksi kansallista lainsäädäntöä vaadita. Pakotteita koskevissa asetuksissa edellytetään kuitenkin, että jäsenvaltiot hyväksyvät lainsäädäntöä, jossa säädetään seuraamuksia rajoittavien toimenpiteiden rikkomisesta. Niissä säädetään myös, että jäsenvaltioiden on nimettävä asetuksissa tarkoitetut toimivaltaiset viranomaiset ja annettava niitä koskevat tiedot liitteessä luetelluilla verkkosivuilla, mikä saattaa edellyttää kansallisen tason täytäntöönpanotoimenpiteitä. Unionin lainsäädännön lisäksi jäsenvaltioilla pitäisi tarvittaessa olla voimassa muita sääntöjä, lakeja ja asetuksia, jotta ne voivat jäädyttää erityisesti jäädyttämistä koskevin hallinnollisin toimenpitein ja/tai vaikutukseltaan vastaavin oikeudellisin jäädyttämispäätöksin kansallisella tasolla rajoittavien toimenpiteiden kohteena olevien henkilöiden ja yhteisöjen, myös niiden, jotka ovat osallisina terroritekoihin, varat ja rahavarat ja taloudelliset resurssit ja estää varojen tai taloudellisten resurssien asettamisen tällaisten henkilöiden tai yhteisöjen saataville tai hyödynnettäviksi. Tämän osalta pitäisi noudattaa rahanpesunvastaisen toimintaryhmän (FATF) asiaa koskevia standardeja ja erityisesti suositusta 6 kohdennetuista taloudellisista pakotteista, jotka liittyvät terrorismiin ja terrorismin rahoitukseen¹⁰.
26. Kyseisten toimenpiteiden avulla kansallisten viranomaisten pitäisi voida viipymättä määrätä ja panna täytäntöön kaikkien sellaisten asianomaisen jäsenvaltion lainkäyttöalueella sijaitsevien varojen ja taloudellisten resurssien jäädyttäminen, jotka kuuluvat nimetyille henkilöille tai yhteisöille tai jotka ovat näiden omistuksessa, määräysvallassa tai hallussa; kyseiset toimenpiteet voisivat kohdistua myös henkilöihin ja yhteisöihin, joiden alkuperä, pääasiallinen toiminta ja tavoitteet ovat Euroopan unionissa. Niiden olisi myös oltava jäädyttämistoimenpiteiden perustana ennen kuin EU:n toimenpiteistä YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselmien täytäntöönpanemiseksi on päätetty¹¹.

¹⁰ FATF:n standardit sisältävät 40 suositusta rahanpesun ja terrorismin rahoituksen sekä aseiden leviämisen torjunnasta ja ne ovat saatavilla osoitteessa <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/fatf%20recommendations%202012.pdf>.

¹¹ Sanotun kuitenkin rajoittamatta EU:n sisäisen terrorismin vastaisista rajoittavista toimenpiteistä SEUT 75 artiklan perusteella hyväksyttävää EU:n asetusta.

27. Seuraavissa osissa esitetään unionin jäädyttämistoimenpiteiden täytäntöönpanoa koskevat parhaat käytänteet ja niissä voidaan myös antaa asianmukaista ohjausta kansallisten jäädyttämistoimenpiteiden täytäntöönpanosta.

II Hallinnollinen ja oikeudellinen jäädyttäminen, takavarikko ja menetetyksi tuomitseminen

28. Hallinnollista jäädyttämistä voidaan yleensä pitää ensisijaisesti toimenpiteenä, jonka avulla voidaan kattavasti estää toimivaltaisen viranomaisen nimeämää henkilöä tai yhteisöä käyttämästä jäädytettyjä varoja tai taloudellisia resursseja tai suorittamasta liiketoimia. Hallinnollinen jäädyttäminen on erotettava oikeudellisesta jäädyttämisestä, takavarikosta ja menetetyksi tuomitsemisesta, sillä sitä ei voida määrätä rajoittaviin toimenpiteisiin kuuluvana toimenpiteenä vaan vain kansallisena täytäntöönpanon valvontaa koskevana toimenpiteenä.
29. Pakotteiden rikkomisesta määrättävänä seuraamuksena voidaan soveltaa ennakoivaa jäädyttämistä, takavarikointia tai menetetyksi tuomitsemista, jos rajoittavien toimenpiteiden rikkomisen yhteydessä sovellettavassa seuraamuksia koskevassa kansallisessa lainsäädännössä niin säädetään¹².

III Taloudellisten rajoittavien toimenpiteiden soveltamisala

30. Taloudelliset rajoittavat toimenpiteet tarkoittavat EU:n asetusten yhteydessä
- nimettyjen henkilöiden ja yhteisöjen varojen ja taloudellisten resurssien jäädyttämistä sekä
 - kieltoa asettaa varoja ja taloudellisia resursseja tällaisten henkilöiden ja yhteisöjen saataville.
31. Kussakin asetuksessa määritellään ilmaukset 'varojen jäädyttäminen', 'taloudellisten resurssien jäädyttäminen', 'varat' ja 'taloudelliset resurssit' ja säädetään toimenpiteitä koskevista vapautuksista ja poikkeuksista. Suuntaviivoissa esitetään tätä varten joitakin vakiolausekkeita.

¹² Pakotteita koskevissa asetuksissa edellytetään, että jäsenvaltiot hyväksyvät lainsäädäntöä, jossa säädetään seuraamuksia rajoittavien toimenpiteiden rikkomisesta (ks. 19 kohta).

32. Taloudelliset rajoittavat toimenpiteet eivät merkitse muutosta jäädytettyjen varojen ja taloudellisten resurssien omistussuhteisiin eivätkä ne ole rangaistustoimenpiteitä.
33. Jäädyttämistoimenpiteitä koskevat asetukset ovat voimaan tultuaan ensisijaisia kaikkiin niiden kanssa ristiriidassa oleviin sopimusjärjestelyihin nähden. Näin ollen asetusten soveltamiseen eivät vaikuta mahdolliset oikeudet ja velvollisuudet, jotka johtuvat ennen niiden voimaantuloa allekirjoitetuista sopimuksista, ja ne ovat esteenä ennen kyseisten asetusten voimaantuloa tehtyjen sopimusten täytäntöönpanoa koskevien toimien loppuun saattamiselle¹³.
34. Jäädyttäminen koskee kaikkia varoja ja taloudellisia resursseja, jotka kuuluvat nimetyille henkilöille ja yhteisöille tai jotka nämä omistavat, ja myös niitä, jotka ovat niiden hallussa tai määräysvallassa. Hallussa pitämisellä tai määräysvallalla olisi ymmärrettävä kaikkia tilanteita, joissa nimetty henkilö tai yhteisö voi laillisesti ilman omistusoikeutta luovuttaa tai siirtää varoja tai taloudellisia resursseja ilman laillisen omistajan etukäteistä suostumusta. Varojen ja taloudellisten resurssien katsotaan olevan nimetyn henkilön hallussa tai määräysvallassa muun muassa, jos
- a) hänellä on seteleitä tai haltijalle osoitettuja velkasitoumuksia,
 - b) hänellä on tiloissaan irtainta omaisuutta, jonka hän omistaa yhdessä muun kuin nimetyn henkilön tai yhteisön kanssa,
 - c) hän on saanut täydet tai niihin verrattavat valtuudet edustaa omistajaa siten, että hän saa määrätä siirrettäväksi varoja, joita hän ei omista (esim. pankkitilin hoitamiseksi), tai
 - d) hän on vanhempi tai huoltaja, joka hoitaa alaikäisen pankkitiliä sovellettavan kansallisen lainsäädännön mukaisesti.
- B jakson VIII osassa käsitellään laajemmin omistussuhteiden ja määräysvallan käsitteitä, kun on kyse kiellosta asettaa varoja ja taloudellisia resursseja saataville.

¹³ Tuomio asiassa Möllendorf, C-117/06, EU:C:2007:596, 62 kohta.

35. Jäädättäminen ei saisi periaatteessa koskea varoja ja taloudellisia resursseja, jotka eivät kuulu nimetyille henkilöille tai yhteisöille eivätkä ole näiden omistuksessa, hallussa tai määräysvallassa. Jäädättäminen ei esimerkiksi koske nimetyn henkilön nimeämättömän työnantajan varoja eikä taloudellisia resursseja, elleivät ne ole kyseisen henkilön määräysvallassa tai hallussa. Samoin se ei myöskään koske sellaisen nimeämättömän yhteisön varoja ja taloudellisia resursseja, joka on eri oikeushenkilö kuin nimetty henkilö tai yhteisö, elleivät ne ole nimetyn henkilön tai yhteisön määräysvallassa tai hallussa. Käytännössä se koskee kuitenkin nimetyn henkilön tai yhteisön ja nimeämättömän henkilön tai yhteisön yhdessä omistamia varoja ja taloudellisia resursseja kokonaisuudessaan.
36. Nimeämätön henkilö tai yhteisö voi jäädättämisen jälkeen pyytää valtuutusta käyttää tällaisia varoja ja taloudellisia resursseja, mihin saattaa kuulua yhteisomistuksen purkaminen, niin että nimeämättömän henkilön tai yhteisön osuuden jäädättäminen voidaan peruuttaa.

Vastuuvapaus

37. Ketään henkilöä tai yhteisöä, joka toteuttaa jäädättämisen huolellisuutta noudattaen ja vilpittömästi uskoen, että toimenpide on asetuksen mukainen, ei saa pitää vastuuvollisena¹⁴ nimetyille henkilölle tai yhteisölle. Henkilöiden ja yhteisöjen toimet eivät aiheuta vastuuvollisuutta, jos nämä henkilöt tai yhteisöt eivät tienneet tai epäilleet, että toimet rikkoisivat rajoittavia toimenpiteitä. Tätä varten useimpiin asetuksiin on sisällytetty vastuuvapauslauseke; samoin suuntaviivojen III G osassa on esitetty vakiolauseke.

¹⁴ Ks. myös rikosoikeudellisesti tuomio asiassa Mohsen Afrasiabi ym., C-72/11, EU:C:2011:874, 55 kohta).

38. Henkilöä tai yhteisöä, joka noudattaa asetuksissa säädettyjä velvoitteita, ei saa pitää korvausvelvollisena nimetyille henkilölle tai yhteisölle vahingosta, jonka tämä saattaa kärsiä toimenpiteen seurauksena. Todistustaakka sen osoittamiseksi, että tällainen vahingonkorvausvaatimus ei ole kielletty, kuuluu sille, joka vaatii vaateen täytäntöönpanoa. Tätä varten useimpiin asetuksiin on sisällytetty vaateiden huomiotta jättämistä koskeva lauseke; samoin suuntaviivojen III H osassa on esitetty vakiolauseke.

IV Taloudellisten toimijoiden ja kansalaisten asema

39. Asetuksia, joissa säädetään jäädyttämistoimenpiteistä, sovelletaan muun muassa EU:n oikeushenkilöihin ja muihin talouden toimijoihin sekä rahoitus- ja luottolaitoksiin, jotka harjoittavat liiketoimintaa kokonaisuudessaan tai osittain Euroopan unionissa, sekä EU:n kansalaisiin.
40. Rahanpesun vastaisessa lainsäädännössä eräille toimialoille ja ammanteille asetetaan tiettyjä vaatimuksia tarkistaa asiakkaidensa henkilöys ja pidättyä nimettömistä liiketoimista tietyissä olosuhteissa. Joissakin tapauksissa asetukset, joilla otetaan käyttöön taloudellisia rajoittavia toimenpiteitä, voivat luoda talouden toimijoille uusia velvoitteita tunnistaa asiakkaansa. Tätä varten ks. myös B jakson VIII osa omistuksesta ja määräysvallasta.

41. Kaikki unionin lainkäyttövallan alaiset henkilöt ja yhteisöt ovat velvollisia ilmoittamaan toimivaltaisille viranomaisille hallussaan olevat tiedot, jotka edistäisivät taloudellisten rajoittavien toimenpiteiden soveltamista. Tähän kuuluvat jäädytettyjen tilien tiedot (tilinhaltija, tilinumero, jäädytettyjen varojen arvo) ja muut tiedot, jotka saattavat olla hyödyllisiä, kuten nimettyjen henkilöiden tai yhteisöjen henkilöyttä koskevat tiedot ja tarvittaessa tiedot jäädytetyille tilille hyvitetävistä saapuneista siirroista rahoitus- ja luottolaitoksia koskevien erityisjärjestelyjen mukaisesti, asiakkaiden tai muiden henkilöiden yritykset asettaa varoja tai taloudellisia resursseja nimetyn henkilön tai yrityksen saataville ilman valtuutusta sekä tiedot mahdollisesta jäädyttämistoimenpiteiden kiertämisestä. Kyseiset henkilöt ja yhteisöt ovat myös velvolliset tekemään yhteistyötä toimivaltaisten viranomaisten kanssa tietojen tarkistamiseksi. Ne voisivat tapauksen mukaan myös antaa tietoja henkilöistä ja yhteisöistä, joilla on hyvin samanlainen tai sama nimi kuin nimetyillä osapuolilla.

V Toimivaltaisten viranomaisten tietojenkäyttö

42. Asetusten mukaan toimivaltaiset viranomaiset saavat käyttää saamiaan tietoja vain niihin tarkoituksiin, joihin ne on annettu. Näitä ovat toimenpiteiden tehokkaan täytäntöönpanon varmistaminen ja lain noudattamisen valvonta ja, jos asetuksessa niin säädetään, yhteistyö YK:n asianomaisen pakotekomitean kanssa. Näin ollen toimivaltaiset viranomaiset voivat asiaankuuluvien asetusten tai asiaankuuluvan kansallisen lainsäädännön mukaisesti vaihtaa tietoja muun muassa

- komission, neuvoston, Euroopan ulkosuhdehallinnon ja muiden jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten kanssa,
- lainvalvontaviranomaisten ja asiaankuuluvien tuomioistuimien kanssa, jotka vastaavat jäädyttämistoimenpiteitä koskevien asetusten ja rahanpesun vastaisen lainsäädännön noudattamisesta,
- muiden tutkinta- ja syyttäväviranomaisten kanssa,
- YK:n toimivaltaisen pakotekomitean kanssa ja
- luotto- ja rahoituslaitosten kanssa siltä osin kuin se on välttämätöntä taloudellisten rajoittavien toimenpiteiden soveltamiseksi ja rahanpesun estämiseksi.

43. Toimivaltaisia viranomaisia ei pitäisi estää toimittamasta näitä tietoja kansallisen lainsäädäntönsä mukaisesti asianomaisten kolmansien valtioiden asianomaisille viranomaisille sekä keskenään, jos se on tarpeen väärinkäytettyjen varojen takaisinsaannin edistämiseksi. Asetusten mukaisesti toimivaltaisten viranomaisten ja komission kuuluu antaa asiaa koskevia tietoja toisilleen¹⁵.

VI Rahastot

a) Nimetylle henkilölle tai yhteisölle kuuluvien taikka niiden omistamien tai hallussa tai määräysvallassa olevien varojen jäädyttäminen

44. Toisin kuin varojen menetetyksi tuomitseminen, varojen jäädyttäminen ei vaikuta niiden omistukseen. Henkilöiden, joiden hallussa tai määräysvallassa on nimetyn henkilön tai yhteisön omistamia varoja (esim. jos varat on luovutettu luottolaitokselle vakuudeksi), ei tarvitse luopua hallussa tai määräysvallassa pidosta tai saada valtuutusta sen jatkamiseen.
45. Etukäteinen valtuutus tarvitaan kaikkeen varojen käyttöön ja myyntiin, varojen kuljettamiseen ja muuntamiseen, esimerkiksi omaisuudenhoitoon, riippumatta siitä, suorittaako toimen nimetty henkilö vai varoja hallussaan tai määräysvallassaan pitävä toinen henkilö. Varojen yhteisomistus ei vaikuta tähän vaatimukseen, vaikka kolmansien osapuolten omaisuutta ei varsinaisesti jäädytetä asetuksilla.
46. Nimetyn henkilön tai yhteisön velkojat saavat siirtää rahalliset vaateensa (taloudellista etua koskevat vaateet) nimetyltä henkilöltä tai yhteisöltä nimeämättömälle henkilölle ilman valtuutusta. Nimetty henkilö tai yhteisö sen sijaan tarvitsee luvan siirtääkseen toista henkilöä tai yhteisöä koskevan rahallisen vaateensa muulle henkilölle.

¹⁵ Ks. esimerkiksi Egyptin tilanteen johdosta määrättävistä tiettyihin henkilöihin, yhteisöihin ja elimiin kohdistuvista rajoittavista toimenpiteistä 21 päivänä maaliskuuta 2011 annetun neuvoston asetuksen (EU) N:o 270/2011 9 artiklan 3 kohta.

47. Nimetty henkilö tai yhteisö taikka muu kuin nimetty henkilö tai yhteisö ei nimettyä henkilöä tai yhteisöä koskevan vaateen osalta saa käyttää kuittausoikeutta, paitsi jos tähän on etukäteinen valtuutus.
48. Asetuksissa ei anneta lupaa tuomita menetetyksi henkilöllä mukanaan olevia käteis- ja muita varoja. Niiden menetetyksi tuomitseminen saattaa tietyissä olosuhteissa olla asianmukaista kansallisen lainsäädännön nojalla. Viranomaiset ovat kuitenkin velvolliset estämään kyseisten varojen kuljettamisen, siirron, muuntamisen, käytön, saataville asettamisen tai niiden myymisen tavalla, joka kielletään asetuksissa. Jos viranomaiset ovat tietoisia siitä, että nimetyllä henkilöllä on mukanaan käteis- tai muita varoja, niillä saattaa olla valtuuksia voimassa olevien oikeussääntöjen, kuten terrorismin ja rahanpesun vastaisten säädösten mukaisesti. Jäsenvaltiot saattavat olla velvoitettuja kunnioittamaan kansainvälisestä oikeudesta johtuvia nimetyn henkilön erioikeuksia ja vapauksia, mikä saattaa rajoittaa mahdollisia toimia¹⁶.

b) Varojen asettaminen nimetyn henkilön tai yhteisön saataville

49. Varojen asettaminen nimetyn henkilön tai yhteisön saataville maksuna tavaroista ja palveluista, lahjoituksena, palauttamalla aikaisemmin hallussa olleet varat sopimusjärjestelyn mukaisesti taikka muuten on yleensä kiellettyä, ellei toimivaltainen viranomainen ole valtuuttanut sitä asetuksessa säädetyn asianomaisen poikkeuksen nojalla (katso poikkeuksia koskeva X osa).
50. Jäädetyille tilille voidaan kuitenkin hyvittää ilman etukäteistä valtuutusta sille kertynyt korko ja aikaisempien sopimusten tai velvoitteiden mukaisesti perittävät maksut¹⁷.

¹⁶ Esimerkiksi jos nimetty henkilö matkustaa kansainvälisen järjestön päämajaan ja sovelletaan asianomaisen päämajan sopimuksen erityisiä määräyksiä.

¹⁷ Ks. suuntaviivojen 83 kohdan 2 alakohta.

51. Kyseisiä tapauksia lukuun ottamatta kolmas osapuoli, joka haluaa siirtää varoja nimetylle henkilölle, tarvitsee siihen etukäteisen valtuutuksen. EU:ssa sijaitseva rahoitus- tai luottolaitos, joka vastaanottaa jäädytetylle tilille kolmannen osapuolen siirtämiä varoja, saa hyvittää varat tilille ilman etukäteistä valtuutusta¹⁸. Jos henkilö siirtää varoja jäädytetylle tilille ilman etukäteistä valtuutusta mutta väittää sitä erehdykseksi, hänen on pyydettävä valtuutusta varojen palauttamista varten, jotta toimivaltainen viranomais voi tarkistaa hänen kertomuksensa. Rahoituslaitos voi kuitenkin oikaista omissa kirjanpitojärjestelmissään ilman valtuutusta jäädytetylle tilille vahingossa suorittamansa varojensiirron.
52. Kansallisessa lainsäädännössä voidaan määritellä menettelyt sellaisten varojen käsittelemiseksi, joita koskeva siirtoyritys rikkoo rajoittavia toimenpiteitä.

VII Taloudelliset resurssit

a) Nimetylle henkilölle tai yhteisölle kuuluvien taikka niiden omistamien tai hallussa tai määräysvallassa olevien taloudellisten resurssien jäädyttäminen

53. Taloudelliset resurssit jäädytetään, jotta estetään niiden käyttö rinnakkaisena tai korvaavana valuuttana ja varojen jäädyttämisen kiertäminen. Toimivaltaisten viranomaisten olisi näin ollen pyrittävä estämään toimenpiteiden kohteena olevia henkilöitä ja yhteisöjä hankkimasta taloudellista etua, kuten varoja, tavaroita tai palveluita, taloudellisten resurssien avulla. Taloudellisten resurssien henkilökohtaisen kulutuskäytön estäminen ei ole toivottavaa eikä siihen pyritä.

¹⁸ Ks. suuntaviivojen 84 kohta.

54. Nimetyn henkilön jäädytettyjen taloudellisten resurssien henkilökohtaista käyttöä (esim. omassa talossa asumista tai oman auton ajamista) ei kielletä asetuksissa eikä se edellytä valtuutusta. Taloudellisten resurssien määritelmä ei kata omaisuutta, joka soveltuu vain henkilökohtaiseen käyttöön tai kulutukseen ja jota nimetty henkilö ei näin ollen voi käyttää varojen, tavaroiden tai palvelujen hankkimiseen. Asetukset eivät tämän takia koske tällaista omaisuutta, eikä sen asettaminen nimetyn henkilön saataville edellytä valtuutusta.
55. Jos jäädytettyjen taloudellisten resurssien käyttö merkitsee taloudellista toimintaa, josta nimetty henkilö saattaa saada varoja, tavaroita tai palveluja (esim. jos nimetty henkilö haluaa vuokrata talonsa tai käyttää autoaan taksina), siihen tarvitaan etukäteinen valtuutus.
56. Taloudellisten resurssien kaikenlainen käyttö siten, että nimetty henkilö saa siitä varoja, tavaroita tai palveluja, edellyttää etukäteistä valtuutusta riippumatta siitä, onko käyttäjänä nimetty henkilö vai varoja hallussaan tai määräysvallassa pitävä henkilö. Taloudellisten resurssien yhteisomistus ei vaikuta tähän vaatimukseen, vaikka kolmansien osapuolten omaisuutta ei varsinaisesti jäädytetä asetuksilla.

b) Taloudellisten resurssien asettaminen saataville

57. Taloudellisten resurssien asettaminen nimetyn henkilön tai yhteisön saataville esimerkiksi lahjan, myynnin tai vaihtokaupan avulla tai kolmannen osapuolen hallussa tai määräysvallassa olevien taloudellisten resurssien palauttaminen nimetylle henkilölle on kiellettyä ilman toimivaltaisen viranomaisen asianomaisen asetuksen nojalla antamaa valtuutusta.

58. Sellaisen omaisuuden asettaminen saataville, joka soveltuu vain henkilökohtaiseen käyttöön tai kulutukseen ja jota nimetty henkilö ei näin ollen voi käyttää varojen, tavaroiden tai palvelujen hankkimiseen, ei ole 'taloudellisten resurssien asettamista saataville' asetuksissa tarkoitettulla tavalla eikä se näin ollen edellytä valtuutusta (katso poikkeuksia koskeva X osa).
59. Unionin tuomioistuimen tulkinnan mukaan ilmaisulla 'taloudellisten resurssien asettaminen saataville', jota ei ole määritelty asetuksissa, on laaja merkitys. Se ei koske mitään erityistä oikeudellista luonnehdintaa, vaan kattaa kaikki toimet, jotka ovat sovellettavan kansallisen oikeuden mukaan tarpeen, jotta henkilö voi todella saada täyden määräämisvallan kyseisiin taloudellisiin varoihin. Kieltoa taloudellisten resurssien asettamisesta saataville sovelletaan taloudellisten resurssien saataville asettamisen tapoihin, oli suoritus mikä tahansa. Sillä seikalla, että taloudelliset resurssit asetetaan saataville maksuna, jota voidaan pitää riittävänä suorituksen osalta, ei näin ollen ole merkitystä¹⁹.
60. Jäädättämistoimenpiteet eivät edellytä, että henkilöt, joiden hallussa tai määräysvallassa on nimetyn henkilön tai yhteisön omistamia taloudellisia resursseja (esim. jos irtainta omaisuutta on annettu vuokralle tai luovutettu vakuudeksi), palauttavat taloudelliset resurssit niiden omistajalle, eikä hallussa tai määräysvallassa pidon jatkamiseen tarvita valtuutusta. Koska kyseiset taloudelliset resurssit ovat jäädetyt, niiden käyttöä koskevaan uuteen sopimusjärjestelyyn tai niiden myymiseen tarvitaan etukäteinen valtuutus.
61. Asetuksissa ei kiellä peruspalvelujen kuten kaasun, sähkön, veden ja puhelinyhteyksien hankintaa kotiin, koska ne ovat kulutushyödykkeitä eikä niitä näin ollen voi siirtää.

¹⁹ Tuomio asiassa Möllendorf, EU:C:2006:596, 51, 56, 58 ja 59 kohta.

VIII Omistussuhteet ja määräysvalta

Perustelut

62. Luetteloon merkitylle luonnolliselle tai oikeushenkilölle kuuluvat taikka tämän omistuksessa, hallussa tai määräysvallassa olevat varat ja taloudelliset resurssit on jäädytettävä. Niihin kuuluvat 35 kohdassa vahvistetuin edellytyksin sellaisten luetteloon kuulumattomien yhteisöjen omistamat varat, jotka ovat luetteloon merkittyjen henkilöiden tai yhteisöjen omistuksessa tai määräysvallassa.

Omistus

63. Peruste, joka on otettava huomioon arvioitaessa, onko oikeushenkilö tai yhteisö toisen henkilön tai yhteisön omistuksessa, on vähintään 50 prosentin omistus yhteisön omistusoikeuksista tai sen osake-enemmistö²⁰. Jos kyseinen peruste täyttyy, katsotaan että oikeushenkilö tai yhteisö on toisen henkilön tai yhteisön omistuksessa.

Omistusta arvioitaessa olisi otettava huomioon myös yhteisön yhteenlaskettu omistus. Jos esimerkiksi yksi nimetty henkilö omistaa 30 prosenttia yhteisöstä ja toinen nimetty henkilö 25 prosenttia, yhteisön olisi periaatteessa katsottava olevan nimettyjen henkilöiden omistuksessa.

²⁰ Asetuksessa 2580/2001 säädetyssä määritelmässä käytetty peruste.

Valvonta

64. Perusteisiin, jotka on otettava huomioon arvioitaessa, onko oikeushenkilö tai yhteisö joko yksin tai muun osakkaan tai kolmannen osapuolen kanssa tehdyn sopimuksen nojalla toisen henkilön tai yhteisön määräysvallassa, voi kuulua muun muassa
- a. oikeus tai valtuudet nimittää tai erottaa enemmistö kyseisen oikeushenkilön tai yhteisön hallinto-, johto- tai valvontaelinten jäsenistä;
 - b. se, että on yksin äänioikeuttaan käyttäen nimittänyt enemmistön oikeushenkilön tai yhteisön hallinto-, johto- tai valvontaelinten jäsenistä, jotka ovat toimineet tehtävässä kuluvan tai edellisen tilikauden aikana;
 - c. se, että oikeushenkilön tai yhteisön muiden osakkaiden tai jäsenten kanssa tehdyn sopimuksen nojalla määrää yksin enemmistöstä osakkaiden tai jäsenten äänistä kyseisessä oikeushenkilössä tai yhteisössä;
 - d. oikeus käyttää määräävää vaikutusvaltaa oikeushenkilössä tai yhteisössä kyseisen oikeushenkilön tai yhteisön kanssa tehdyn sopimuksen tai sen perustamiskirjan tai yhtiöjärjestyksen määräysten nojalla, jos kyseistä oikeushenkilöä tai yhteisöä koskevassa laissa sallitaan, että siihen sovelletaan tällaista sopimusta tai määräystä;
 - e. tosiasiallinen valta käyttää d alakohdassa tarkoitettua oikeutta käyttää määräävää vaikutusvaltaa, vaikka ei olisi kyseisen oikeuden haltija²¹;
 - f. oikeus käyttää oikeushenkilön tai yhteisön koko omaisuutta tai osaa siitä;
 - g. sellaisen oikeushenkilön tai yhteisön liiketoiminnan yhtenäinen johtaminen, joiden osalta julkistetaan konsolidoitu tilinpäätös;
 - h. se, että vastaa yhteisvastuullisesti oikeushenkilön, ryhmän tai yhteisön rahoitusvastuista tai takaa niitä.

²¹ Muun muassa esimerkiksi peiteyhtiön kautta.

65. Jos jokin näistä perusteista täyttyy, katsotaan, että oikeushenkilö tai yhteisö on toisen henkilön tai yhteisön määräysvallassa, ellei tapauskohtaisesti toisin osoiteta.
66. Edellä esitettyjen omistusta tai määräysvaltaa koskevien perusteiden täyttyminen voidaan kumota tapauskohtaisesti.
67. Seuraavissa esimerkeissä kuvataan olosuhteita, joita voidaan pitää osoituksina siitä, että nimetyllä henkilöllä tai yhteisöllä on määräysvalta nimeämättömässä yhteisössä. Nämä esimerkit eivät ole tyhjentäviä, vaan ne on tarkoitettu vain havainnollistaviksi ohjeiksi:

a) Enemmistöosakkuus

- Nimetty henkilö on yrityksen suurin osakkeenomistaja muihin osakkeenomistajiin verrattuna. Esimerkiksi nimetyn henkilön osuus on 40 prosenttia ja kunkin muun osakkaan 10 prosenttia. Tällainen tilanne voi edellyttää tarkempaa analyysia siitä, täyttääkö nimetty henkilö jonkin edellä mainituista valvontakriteereistä (esimerkiksi valtuudet nimittää enemmistö johtokunnan jäsenistä).

b) Takaisinosto-oikeus

- Yritysosto on toteutettu siten, että nimetty aiempi omistaja voi ostaa yrityksen takaisin edullisin ehdoin. Erityisesti silloin, kun näihin edellytyksiin voidaan helposti vedota, tämä saattaa edellyttää lisäanalyysiä siitä, onko nimetyllä aiemmalla omistajalla määräysvalta.

c) Osakkeiden siirto ajankohtana, joka on lähellä nimeämistä

- Nimeämättömän yhteisön osakemäärän siirtäminen uudelle omistajalle vähän ennen henkilön nimeämistä tai sen jälkeen (jos se sallitaan asiaankuuluvissa neuvoston asetuksissa) voi myös merkitä sitä, että nimetyllä henkilöllä on edelleen määräysvalta, ja se voi olla aihe lisätutkimuksille aiemman omistajan vaikutusvallasta uuteen omistajaan nähden. ”Merkityksellinen” määrä osakkeita voi olla suuri määrä mutta myös pienempi määrä, jonka perusteella listattu myyjä voi asettua omistususuutta koskevan kynnsarvon alapuolelle.

d) Peitehenkilöiden käyttö

- Uusi omistaja on läheisessä yhteydessä nimettyyn aiempaan omistajaan, esimerkiksi perheenjäsenen tai entiseen työntekijään/liikekumppaniin, ja myyntihinta on mahdollisesti ollut liian alhainen tai muutoin poikkeuksellinen, tai
- Yhteisöllä on neuvonantaja (tai neuvonantajaryhmä), jolla on lopullinen päätösvalta yhteisön toiminnan suhteen, vaikka tämä ei ole täysin selvää, tai
- On tehty kirjallinen sopimus, josta käy selvästi ilmi, että muulle kuin osakkeenomistajalle tai osakkeenomistajalle, jolla on vähäinen omistusosuus, annetaan valtuudet päättää yksin yhteisön liiketoiminnasta, tai
- Nimetyt henkilöt tekevät päätökset niiden henkilöiden puolesta, joiden oletetaan olevan vastuussa yhteisöstä.

e) trustien, peiteyhtiöiden ja rajavastuuyhtiöiden käyttö

- Yhteisö on osa tarpeettoman monimutkaista yritysrakennetta, johon voi liittyä sellaisia yhteisöjä nimettyyn henkilöön sidoksissa olevat kuin peiteyhtiöt, rajavastuuyhtiöt ja/tai trustit. Osa näistä yhteisöistä on perustettu tai muuttanut henkilöllisyyttään vähän ennen pakotejärjestelmän hyväksymistä tai henkilön nimeämistä tai sen jälkeen (jos se sallitaan asiaa koskevissa neuvoston asetuksissa) ja/tai niillä ei ole uskottavaa liiketoimintaa.
- Yhtä tai useampaa trustia käytetään nimetyn henkilön omistuksessa tai määräysvallassa olevan yhteisön varojen hoitajana. Trustien hallinnointiin osallistuu ammattilaisia siltä lainkäyttöalueelta, jolla trustit on perustettu.

Varojen tai taloudellisten resurssien välillisesti asettaminen nimettyjen henkilöiden tai yhteisöjen saataville

68. Jos omistus tai määräysvalta on osoitettu edellä mainituin perustein, varojen tai taloudellisten resurssien asettamista sellaisten luetteloon merkitsemättömien oikeushenkilöiden tai yhteisöjen saataville, jotka ovat luetteloon merkityn henkilön tai yhteisön omistuksessa tai määräysvallassa, pidetään periaatteessa niiden välillisenä saataville asettamisena viimeksi mainituille, ellei voida kohtuudella ja tapauskohtaisesti määrittää riskiperusteista lähestymistapaa soveltaen ja kaikki asiaankuuluvat olosuhteet, myös jäljempänä mainitut perusteet, huomioon ottaen, että kyseinen luetteloon merkitty henkilö tai yhteisö ei käytä kyseisiä varoja tai taloudellisia resursseja tai ei hyödy niistä.

Huomioon otettaviin perusteisiin kuuluvat muun muassa seuraavat:

- i. kyseisten yhteisöjen sopimussuhteiden päivämäärä ja luonne (esimerkiksi myynti, osto tai jakelusopimukset);
- j. luetteloon merkitsemättömän yhteisön toimialan merkitys luetteloon merkitylle yhteisölle;
- k. saataville asetettujen varojen tai taloudellisten resurssien ominaisuudet, myös se, miten luetteloon merkitty yhteisö mahdollisesti käyttäisi niitä käytännössä, ja se, kuinka helposti ne ovat siirrettävissä luetteloon merkitylle yhteisölle.

69. Taloudellisten resurssien ei katsota hyödyttäneen luetteloon merkittyä henkilöä tai yhteisöä, jos luetteloon merkitsemätön henkilö tai yhteisö käyttää niitä vain sellaisen voiton tuottamiseksi, josta osa saatetaan jakaa luetteloon merkitylle osakkeenomistajalle.

70. Huomautetaan, että varojen tai taloudellisten resurssien välilliseen saataville asettamiseen luetteloon merkityille henkilöille tai yhteisöille saattaa kuulua myös se, että ne saatetaan sellaisten henkilöiden tai yhteisöjen saataville, jotka eivät ole luetteloon merkittyjen yhteisöjen omistuksessa tai määräysvallassa.

IX ”Toimiminen puolesta”

Käsite ”toimiminen luonnollisen henkilön, oikeushenkilön, yhteisön tai elimen puolesta tai johdolla” on myös merkityksellinen, ja siihen viitataan pakotteiden yhteydessä nimenomaisesti useiden kieltojen osalta.

71. Käsite ”toimiminen luonnollisen henkilön, oikeushenkilön, yhteisön tai elimen puolesta tai johdolla” on myös merkityksellinen, ja siihen viitataan pakotteiden yhteydessä nimenomaisesti useiden kieltojen osalta. Vaikka käsite eroaa omistajuudesta ja määräysvallasta, sen voidaan tässä mielessä katsoa olevan samassa asemassa²², mutta ensin mainittu suhde olisi määritettävä sellaisenaan.
72. Jos ei ole olemassa määritelmää, jota voitaisiin käyttää arvioitaessa, onko luonnollinen henkilö, oikeushenkilö, yhteisö tai elin toiminut luettelossa olevan luonnollisen henkilön, oikeushenkilön, yhteisön tai elimen puolesta tai johdolla, huomioon otettaviin kriteereihin voivat kuulua muun muassa seuraavat:
- a) tarkka omistus-/määräysrakenne, mukaan lukien luonnollisten henkilöiden tai oikeushenkilöiden, yhteisöjen tai elinten väliset yhteydet;
 - b) liiketoimen luonne ja tarkoitus sekä oikeushenkilön, yhteisön tai elimen ilmoitetut liiketoiminnalliset tehtävät;
 - c) aiemmat tapaukset, joissa on toimittu luetteloon merkityn luonnollisen henkilön, oikeushenkilön, yhteisön tai elimen puolesta tai johdolla;
 - d) kolmansien osapuolten toimittamat tiedot, jotka on saatu uskottavista, luotettavista ja riippumattomista lähteistä, ja/tai tosiasioihin perustuva näyttö, joka osoittaa, että luonnollinen henkilö, oikeushenkilö, yhteisö tai elin on antanut ohjeita.

²² Tuomio 10.9.2019, *HTTS Hanseatic Trade Trust & Shipping GmbH v. neuvosto*, C-123/18 P, EU:C:2019:694, 77–79 kohta.

Vastuuvapaus

73. Edellä mainitut seikat eivät rajoita vastuuvapauslausekkeiden soveltamista asianomaisissa säädöksissä.

Tietojenvaihto

74. Asiaa koskevien EU:n säädösten²³ mukaisesti ja edellä tarkoitettujen arviointien helpottamiseksi jäsenvaltioilla on EU:n lainsäädännön mukainen velvoite hallussaan olevien asiaankuuluvien tietojen jakamiseen. Mikäli jäsenvaltion toimivaltaisella viranomaisella on tieto, että luetteloon merkitsemätön oikeushenkilö tai yhteisö on luetteloon merkityn henkilön tai yhteisön omistuksessa tai määräysvallassa, tai muita tietoja, jotka saattaisivat vaikuttaa varojen tai taloudellisten resurssien välillistä saataville asettamista koskevan kiellon tehokkaaseen täytäntöönpanoon, asianomaisen jäsenvaltion tulisi kansallinen lainsäädäntö huomioon ottaen jakaa asiaa koskevat tiedot muiden jäsenvaltioiden ja komission kanssa.
75. Talouden toimijan, jolla on tiedossaan, että luetteloon merkitsemätön oikeushenkilö tai yhteisö on luetteloon merkityn henkilön tai yhteisön omistuksessa tai määräysvallassa, tulisi ilmoittaa asiasta asianomaisen jäsenvaltion toimivaltaiselle viranomaiselle ja komissiolle joko suoraan tai jäsenvaltion välityksellä, sanotun kuitenkin rajoittamatta ilmoitusvelvollisuutta, salassapitovelvollisuutta ja ammattisalaisuutta koskevien sääntöjen soveltamista.

Ehdotukset luetteloon sisällyttämiseksi

76. Asianomaisen jäsenvaltion tulisi tarvittaessa myös ehdottaa, että oikeushenkilö tai yhteisö, jonka on osoitettu olevan luetteloon jo merkityn henkilön tai yhteisön omistuksessa tai määräysvallassa, sisällytetään luetteloon.

²³ Esimerkiksi Iraniin kohdistuvista rajoittavista toimenpiteistä annetun asetuksen (EU) N:o 267/2012 40 ja 44 artikla ja Syyrian tilanteen johdosta määrättävistä rajoittavista toimenpiteistä annetun asetuksen (EU) N:o 36/2012 29 ja 30 artikla.

X Nimetyt oikeushenkilöt

77. Kun kyseessä on nimetty oikeushenkilö, johon on sovellettava jäädyttämistoimenpiteitä, sen olemassaolon jatkuminen sinänsä ei ole kiellettyä. Jos kyseessä on yritys, sen omaisuuden jäädyttäminen vaikuttaa sen toimintaan, ja siitä aiheutuu välittömiä seurauksia kolmansille osapuolille, kuten työntekijöille, velkojille ja muille, joilla ei ehkä ole mitään tekemistä sen syyn kanssa, jonka vuoksi yhteisö merkittiin luetteloon. Tällaisen yhteisön kanssa harjoitettuun liiketoimintaan kuuluu yleensä toisaalta varojen tai taloudellisten resurssien asettaminen sen saataville tai toisaalta sen varojen tai taloudellisten resurssien muodon muutos, jotka molemmat ovat kiellettyjä ja edellyttävät toimivaltaisten viranomaisten antamaa etukäteistä valtuutusta.
78. Tapauksissa, joissa varojen jäädyttämistä sovelletaan luotto- tai rahoituslaitoksen varoihin ja taloudellisiin resursseihin, varojen vapauttaminen muiden kuin kohdehenkilöiden tai -yhteisöjen tileiltä, jotka ovat kohteena olevassa luotto- tai rahoituslaitoksessa, kuuluu aikaisempia sopimuksia koskevan poikkeuksen piiriin edellyttäen, että tili on avattu ennen kohdeyhteisön nimeämistä²⁴.
79. Jos nimetyn oikeushenkilön toiminnan on tarkoitus jatkua, varojen väärinkäytön estämiseksi on laadittava ja määrättävä asianmukaiset ehdot. Näihin ehtoihin voi sisältyä toimenpiteitä sen varmistamiseksi, että yhteisöä hallinnoidaan tavalla, joka ei mitätöi varojen ja taloudellisten resurssien jäädyttämistä eikä kieltoa varojen ja taloudellisten resurssien saataville asettamisesta. Jäsenvaltiot voivat tutkia lähemmin, miten tämä käytännössä toteutetaan. Jotta yhteisö voisi toimia uudelleen vapaasti ja rajoituksitta, se on poistettava luettelosta.

XI Poikkeukset

80. Toimivaltaisen viranomaisen on poikkeuksia myöntäessään toimittava asetusten kirjaimen ja hengen mukaisesti ja otettava samalla huomioon nimettyjen henkilöiden ja yhteisöjen perusoikeudet. Toimivaltaiset viranomaiset voivat asiaankuuluvissa asetuksissa säädettyjen erityisten poikkeusten mukaisesti ottaa huomioon seuraavaa;

²⁴ Suuntaviivojen 28 kohta.

- nimettyjen henkilöiden perustarpeet, jotka liittyvät muun muassa elintarvikkeiden hankinnasta, vuokrasta tai asuntolainasta, lääkkeistä ja sairaanhoidosta, veroista, vakuutusmaksuista ja julkisten palvelujen käytöstä aiheutuviin menoihin;
- oikeus puolustukseen oikeudellisiin palveluihin liittyvien kulujen osalta;
- nimetyn henkilön tai yhteisön omistusoikeus (koska varojen jäädyttäminen ei vaikuta nimetyn henkilön tai yhteisön omistusoikeuteen vaan näiden mahdollisuuteen käyttää varoja);
- sellaisen muun kuin nimetyn oikeushenkilön tai yhteisön omistusoikeus, jonka hallussa jäädytetyt varat ovat;
- sekä nimetyn henkilön tai yhteisön että muun kuin nimetyn henkilön tai yhteisön omistusoikeus sellaisten sopimusten osalta, jotka on tehty niiden välillä ennen nimeämistä;
- diplomaatti- ja konsulisuhteita koskeva kansainvälinen oikeus;
- ihmisten turvallisuus ja ympäristönsuojelu; tai
- humanitaariset tarkoitukset, kuten avun toimittaminen tai avun toimittamisen helpottaminen, mukaan lukien lääkkeiden tai elintarvikkeiden toimittaminen, humanitaarisen avustushenkilöstön siirtäminen ja siihen liittyvä apu tai evakuintien suorittaminen kohdemaasta.

81. Taloudelliset rajoittavat toimenpiteet eivät vaikuta nimetyn henkilön vapauteen tehdä työtä. Korvauksen saaminen työstä edellyttää kuitenkin valtuutusta. Toimivaltaisen viranomaisen olisi tehtävä tarvittavat tutkimukset (esim. työsuhteen vahvistaminen) ja asetettava asianmukaisia ehtoja jäädyttämisen kiertämisen estämiseksi. Valtuutuksen edellytyksenä pitäisi tällaisissa tapauksissa olla tavallisesti maksujen suorittaminen jäädytetyille tilille. Käteissuorituksiin tarvittaisiin nimenomainen valtuutus. Tavalliset sosiaaliturvamaksut ja verot olisi myös voitava vähentää valtuutuksen mukaisesti²⁵. Sosiaaliavustusten asettaminen nimetyn henkilön saataville edellyttää myös valtuutusta.

²⁵ Sosiaaliturvamaksujen ja verojen vähentämiseen voidaan myös antaa lupa perusluonteisia menoja koskevan poikkeuksen mukaisesti (ks. suuntaviivojen 83 kohdan 1 alakohta).

Tiettyihin pakollisiin tai hätätilanteissa suoritettaviin maksuihin liittyvä varojen siirto EU:ssa sijaitsevien rahoitus- ja luottolaitosten ja jonkin kolmannen valtion luotto- ja rahoituslaitosten välillä

82. Jos asetuksissa kielletään varojen siirto EU:ssa sijaitsevien rahoitus- ja luottolaitosten ja jonkin kolmannen valtion luotto- ja rahoituslaitosten välillä, kyseisen kolmannen valtion hallituksen tarjoamista palveluista aiheutuvat maksut, jotka liittyvät EU:ssa rekisteröidyn henkilön omistamien tai käyttämien ilma-alusten ylilentoihin tai hätälaskuihin, tulisi suorittaa edellyttäen, että i) maksua ei suoriteta suoraan eikä välillisesti nimetyn henkilön tai yhteisön hyväksi ja ii) maksu noudattaa sovellettavissa säädöksissä määriteltyjä ilmoittamis- tai lupavelvoitteita.
83. Jos asetuksissa kielletään varojen siirto EU:n rahoitus- ja luottolaitosten ja jonkin kolmannen valtion luotto- ja rahoituslaitosten välillä, kyseisen kolmannen valtion hallituksen tarjoamista palveluista aiheutuvat maksut, jotka liittyvät EU:ssa rekisteröidyn henkilön omistamien tai käyttämien alusten saapumiseen kyseisen valtion satamaan hätätilanteessa, tulisi suorittaa edellyttäen, että i) maksua ei suoriteta suoraan eikä välillisesti nimetyn henkilön tai yhteisön hyväksi ja ii) maksu noudattaa sovellettavissa säädöksissä määriteltyjä ilmoittamis- tai valtuutusvelvoitteita.

XII Ohjeita poikkeuspyyntöjen käsittelyyn

84. Nimetyt henkilöt ja yhteisöt voivat pyytää valtuutusta käyttää jäädytettyjä varojaan ja taloudellisia resurssejaan esimerkiksi velkojen suorittamiseen. Nimetyt henkilöt ja yhteisöt eivät voi perustella maksamatta jättämistä jäädyttämistoimenpiteillä, jos he/ne eivät ole pyytäneet valtuutusta.

85. Varat, jotka luetteloon merkitty henkilö tai yhteisö on siirtänyt tai jotka on siirretty luetteloon merkityn henkilön tai yhteisön puolesta EU:n ulkopuolisesta pankista EU:n kansalaiselle tai yhteisölle maksuna palvelusta tai tavarasta, joka on toimitettu ennen siirtoa pyytäneen henkilön merkitsemistä luetteloon, voidaan periaatteessa suorittaa edellyttäen, että tapauskohtaisesta arvioinnista ilmenee, että i) maksu on tarkoitettu EU:n kansalaiselle tai yhteisölle, ii) siirrolla maksetaan palvelu tai tavara, joka on toimitettu ennen siirtoa pyytäneen henkilön tai yhteisön merkitsemistä luetteloon, iii) maksua ei suoriteta luetteloon merkitylle henkilölle tai yhteisölle tai luetteloon merkityn henkilön tai yhteisön hyväksi ja iv) maksulla ei pyritä kiertämään rajoittavia toimenpiteitä.
86. Myös asianosaiset voivat pyytää valtuutusta jäädytettyjen varojen tai taloudellisten resurssien käyttöön kansallisten menettelyjen mukaisesti. Nimetylle henkilölle olisi mahdollisuuksien mukaan ilmoitettava tällaisista pyynnöistä. Valtuutusmenettely ei vapauta tavanomaisista menettelyistä nimettyä henkilöä tai yhteisöä koskevan vaateen todenperäisyyden toteamiseksi, eikä valtuutus tuo omistusoikeutta. Toimivaltaisten viranomaisten pitäisi tällaisia pyyntöjä käsitellessään muun muassa ottaa huomioon velkojan ja nimetyn henkilön tai yhteisön esittämät todisteet, jotka osoittavat laillisen (sopimus pohjaisen tai sääntömääräisen) velvoitteen varojen tai taloudellisten resurssien luovuttamiseksi, ja niiden olisi tutkittava, onko kiertämisen vaara olemassa (esim. jos velkojan yhteydet nimettyyn henkilöön tai yhteisöön antavat syytä epäilyihin).
87. Henkilön tai yhteisön, joka haluaa asettaa varoja tai taloudellisia resursseja nimetyn henkilön tai yhteisön saataville, on pyydettävä siihen valtuutus, lukuun ottamatta tiettyjä tapauksia, joissa varojen tai taloudellisten resurssien saataville asettaminen kuuluu sovellettavan asetuksen mukaisen vapautuksen piiriin. Toimivaltaisten viranomaisten pitäisi tällaisia pyyntöjä käsitellessään muun muassa ottaa huomioon pyynnön perustelemiseksi esitetyt todisteet ja se, antavatko pyynnön esittäjän yhteydet nimettyyn henkilöön tai yhteisöön aihetta ajatella, että he/ne saattavat toimia yhdessä jäädyttämistoimenpiteiden kiertämiseksi²⁶.

²⁶ Ks. myös tuomio asiassa Mohsen Afrasiabi ym. EU:C:2011:874, 60–62 ja 68 kohta. Kiertämisen yhteydessä käytetyn ilmaisun ”tietoinen ja tarkoituksellinen” tulkinna osalta ks. saman tuomion 68 kohta. Unionin tuomioistuin totesi, että kumulatiiviset edellytykset, jotka koskevat tietoisuutta ja tahtoa, täyttyvät, kun toimija pyrkii tahallaan aiheuttamaan sen, että hänen toimiansa tavoitteena tai seurauksena on kiertäminen, tai kun toimija ainakin pitää mahdollisena, että hänen osallistumisellaan voi olla tällainen seuraus, ja hyväksyy tämän mahdollisuuden.

88. Käsitellessään valtuutuspyyntöjä jäädytettyjen varojen tai taloudellisten resurssien käyttämiseksi tai niiden asettamiseksi saataville, toimivaltaisten viranomaisten olisi tehtävä kaikki kussakin tapauksessa aiheellisina pitämänsä lisätutkimukset, joihin saattaa kuulua muiden sellaisten jäsenvaltioiden kuuleminen, joiden etua asia koskee. Toimivaltaisten viranomaisten olisi myös tarkasteltava ehtoja tai turvatoimia, joilla estetään luovutettujen varojen tai taloudellisten resurssien käyttö poikkeuksen perusteena olevan tarkoituksen vastaisesti. Esimerkiksi suorat pankkisiirrot ovat näin ollen suotavampia kuin käteissuoritukset.
89. Tarvittaessa olisi harkittava myös asianmukaisia ehtoja tai rajoituksia (esim. kuukausittain saataville asetettavien varojen tai taloudellisten resurssien määrä tai jälleenmyyntiarvo) valtuutusta myönnettäessä ja otettava huomioon asetuksissa säädetyt perusteet. Kaikki valtuutukset olisi annettava kirjallisina ennen kuin asianomaisia varoja tai taloudellisia resursseja saa käyttää tai asettaa saataville.
90. Asetuksissa toimivaltaiset viranomaiset veloitetaan ilmoittamaan pyynnön esittäneelle henkilölle ja muille jäsenvaltioille, onko valtuutus annettu²⁷. Vaihtamalla tietoja jäsenvaltiot voivat koordinoida poikkeusten myöntämistä tilanteissa, joissa nimetyllä henkilöllä on jäädytettyjä varoja tai taloudellisia resursseja useammassa kuin yhdessä jäsenvaltiossa.

Humanitaariset valtuutukset

91. Vastatakseen kentällä esiintyvin kiireellisiin ja muuttuviin tarpeisiin toimivaltaisten viranomaisten olisi käsiteltävä humanitaarisiin tarkoituksiin myönnettäviä valtuutuksia koskevat hakemukset tarvittaessa ensisijaisina ja varmistettava, että hakijat ovat tietoisia valtuutusmenettelyn prosessista, yhteyspisteistä ja ohjeellisesta aikataulusta.

²⁷ Asetuksessa (EY) N:o 2580/2001 edellytetään myös, että tästä ilmoitetaan myös muulle henkilölle, elimelle tai yhteisölle, jota asia suoraan koskee. Tämä saattaa olla paras käytäntö, vaikka sitä ei asetuksissa edellytetäisikään.

Hakijoiden olisi annettava toimivaltaisille viranomaisille osoittamissaan hakemuksissa selvitys asian kiireellisyydestä ja sen taustalla olevasta humanitaarisesta tarkoituksesta.

C. Tavaroiden tarjoamista koskevat kiellot

92. Jos asetuksessa säädetään valtuutusjärjestelmästä ja asetuksen niin edellyttäessä, toimivaltaisen viranomaisen olisi ilmoitettava hylätyistä valtuutushakemuksista muille toimivaltaisille viranomaisille ja komissiolle. Joissakin asetuksissa ei nimenomaisesti säädetä velvollisuudesta ilmoittaa hylätyistä valtuutushakemuksista mutta toimivaltaisten viranomaisten olisi edelleen pyrittävä ilmoittamaan hylätyt valtuutushakemukset, jotta voidaan minimoida riskit kilpailun vääristymisestä sisämarkkinoilla.

D. Koordinointi ja yhteistyö

93. Jäsenvaltioiden olisi varmistettava tehokkaat kansalliset koordinointi- ja viestintäjärjestelyt kaikkien keskeisten valtion laitosten, elinten ja yksiköiden välillä, joilla on toimivaltaa rajoittavien toimenpiteiden osalta ja joita ovat tapauksen mukaan ministeriöt, rahanpesun selvittelykeskukset, rahoitustarkastajat, tiedustelu- ja turvallisuuspalvelut, oikeusviranomaiset, yleisen syyttäjän virasto ja muut lainvalvontaelimet.
94. Koordinoinnin pitäisi mahdollistaa ripeä tiedustelutietojen saanti ja asianomaisten muiden toimijoiden niihin perustuvat jatkotoimet. Tämän lisäksi tutkimukset pitäisi mahdollisuuksien mukaan keskittää määriteltyihin suuririskisiin tilanteisiin. Tällainen tiedustelutietoihin ja riskeihin perustuva lähestymistapa voisi tehostaa toimintaa.

95. Jäsenvaltioiden olisi tarvittaessa vaihdettava tietoja myös muun muassa muiden jäsenvaltioiden, komission, Euroopan ulkosuhdehallinnon, Europolin, Eurojustin, FATF:n, YK:n turvallisuusneuvoston pakotekomiteoiden (myös al-Qaidaa koskevan päätöslauselman 1267(1999) nojalla perustetun komitean) ja turvallisuusneuvoston terrorisminvastaisen komitean kanssa²⁸.
96. Olisi laadittava koordinointi- ja tietojenvaihtomenettelyt sen varmistamiseksi, että tiedot, joiden perusteella voitaisiin ehdottaa luetteloon merkitsemistä tai luettelosta poistamista, toimitetaan eteenpäin ilman tarpeetonta viivettä. Kyseiset menettelyt olisi vahvistettava kansallisella tasolla jäsenvaltioissa sekä myös jäsenvaltioiden välillä ja tarvittaessa EU:n, kolmansien valtioiden, YK:n ja muiden asiaankuuluvien kansainvälisten järjestöjen välillä.

Rahoitustilien analyysi

97. Jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että asianmukaiset laitokset tai yksiköt analysoivat liiketoimet, jotka liittyvät nimettyjen henkilöiden tai yhteisöjen tileihin. Analyysien tulokset olisi lain sallimissa määrin toimitettava muille valtioille, kansainvälisille järjestöille ja asiaankuuluville EU:n elimille, kuten terrorismin rahoituksen osalta Europolille. Jäsenvaltioilla olisi oltava tätä koskevat menettelyt. Joissakin asetuksissa säädetään nimenomaisesti, että toimivaltaisten viranomaisten on analysoitava epäilyttävät liiketoimet ilmoitettuaan niistä rahoituslaitoksille²⁹.

²⁸ Ks. myös suuntaviivojen liitteessä I olevan 17 kohta (täytäntöönpanokysymyksiä käsittelevä epävirallinen keskustelufoorumi).

²⁹ Ks. Iraniin kohdistuvista rajoittavista toimenpiteistä ja asetuksen (EU) N:o 961/2010 kumoamisesta 23 päivänä maaliskuuta 2012 annetun neuvoston asetuksen (EU) N:o 267/2012 30 artiklan 6 kohdan d alakohta.

Vuorovaikutus ja -puhelu rahoitusalan kanssa jäädyttämistoimenpiteistä

98. Jäsenvaltioiden olisi kehitettävä jäädyttämistoimenpiteiden täytäntöönpanoa koskeva jäsenelty vuoropuhelu ja yhteistyö lainkäyttöalueensa asiaankuuluvien yksityisten organisaatioiden kuten luotto- ja rahoituslaitosten kanssa tehokkaan täytäntöönpanon varmistamiseksi, rajoittavien toimenpiteiden vaikutusten optimoimiseksi ja kyseisten organisaatioiden hallinnollisten rasitteiden helpottamiseksi mahdollisimman paljon.
99. Myös komissio ja tarvittaessa Euroopan ulkosuhdehallinto ja neuvosto jatkavat vuoropuhelua EU:n tasolla asiaankuuluvien rahoitusalan organisaatioiden kanssa täytäntöönpanoa ja lainsäädäntöä koskevista asioista. Terrorismin rahoituksen osalta jäsenvaltiot pyrkivät myös avustamaan rahoitusalaä asianmukaisella (ja oikea-aikaisella) panoksella ja palautteella, mahdollisuuksien mukaan myös tiedusteluasioissa, ja ajantasaisilla tiedoilla terrorismin rahoituksen muodoista.
100. Jäsenvaltiot voisivat tarkastella keinoja antaa ohjeita ja neuvoja rahoitusalan sääntelyelimille sekä luotto- ja rahoituslaitoksille.

Jäädyttämistoimenpiteitä koskevien tietojen antaminen muille henkilöille

101. Jäsenvaltioiden olisi saatettava rahoitusalan ulkopuoliset taloudellisten toimijoiden organisaatiot ja yleisö tietoisiksi taloudellisten rajoittavien toimenpiteiden olemassaolosta erityisesti, koska varojen ja taloudellisten resurssien asettaminen nimettyjen saataville on kiellettyä, ja tehtävä selkoa toimenpiteisiin liittyvistä menettelyistä.

Soveltamiskeinot

102. Komission olisi varmistettava edelleen, että yleisöllä (erityisesti luotto- ja rahoituslaitoksilla) on pääsy sähköisessä muodossa olevaan talouspakotteiden päivitettyyn luetteloon, jota komissio ja Euroopan luottoala ylläpitävät.

103. Komission olisi huolehdittava siitä, että luettelo päivitetään.
104. Jäsenvaltioiden olisi asianmukaisesti varmistettava, että yleisö (erityisesti luotto- ja rahoituslaitokset ja muut asiaankuuluvat taloudelliset toimijat) saa tarvittavia tietoja kansallisista toimenpiteistä, kuten jäädyttämistoimenpiteiden kohteeksi nimeämisestä ja oikeuden päätöksistä, jotka koskevat esimerkiksi oman maan terroristeja.
105. Komissio varmistaa, että yleisöllä on käytettävissään useita lisävälineitä, joilla helpotetaan tietojen ymmärtämistä ja jakamista.

EU:n pakotekartta

106. Interaktiivisen EU:n pakotekartan avulla yleisö voivat löytää helposti kaikki voimassa olevat EU:n rajoittavat toimenpiteet ja niitä vastaavat EU:n asetukset. Kartan valikosta näkee myös luettelot henkilöistä ja yhteisöistä, joihin sovelletaan varojen jäädyttämistä koskevia toimenpiteitä tai maahantulorajoituksia (matkustuskielto). Lisäksi sen kautta voi tutustua Yhdistyneiden kansakuntien turvallisuusneuvoston päätöslauseelmiin sekä päätöksiin ja asetuksiin, joilla päätöslauseumat on saatettu osaksi unionin oikeutta. EU:n pakotekartassa on luettelo jäsenvaltioiden toimivaltaisista viranomaisista, jotka vastaavat EU:n pakotteiden täytäntöönpanosta.
107. Helppokäyttöinen pakotekartta on tehokas tietolähde.
108. Se on saatavilla osoitteessa <https://sanctionsmap.eu>.
109. EU:n pakotekartan avulla yleisö voi myös tilata sähköposti-ilmoituksen, jolla ilmoitetaan uusien konsolidoitujen matkustuskieltoluetteloiden ja talouspakoteluetteloiden julkaisemisesta.

EU:n pakotteita koskeva väärinkäytösten paljastamisväline

110. Pakotteiden rikkomisesta voidaan ilmoittaa kahdella tavalla: 1) sähköpostitse osoitteeseen relex-sanctions@ec.europa.eu tai 2) lähettämällä viestin EU:n pakotteita koskevan väärinkäytösten paljastamisvälineen kautta.
111. Välineellä tehostetaan EU:n pakotteita, koska sen avulla mahdollisesta pakotteiden rikkomisesta voidaan ilmoittaa komissiolle turvallisesti ja nimettömästi. Ilmoitukset voivat sisältää asianomaisiin henkilöihin, yhteisöihin ja kolmansiin maihin liittyviä konkreettisia esimerkkejä, tosiseikkoja ja olosuhteita. Lisäksi voidaan ilmoittaa EU:n pakotteiden kiertämistä koskevista epäilyistä tai yrityksistä.
112. Väline on saatavilla osoitteessa <https://EUsanctions.integrityline.com>.
113. Komissio on perustanut EU:n tason yhteyspisteen, joka vastaa pakotteiden kohteena olevissa ympäristöissä annettavasta humanitaarisesta avusta. Väline luotiin covid-19-pandemian aikana, mutta se on edelleen käytössä, jotta voidaan levittää ja tarvittaessa helpottaa talouden ja humanitaaristen toimijoiden työtä kentällä.

Arviointi

114. EU:n rajoittavien toimenpiteiden tehokkuuden arviointi on tärkeää ja siinä olisi otettava huomioon palaute, jota saadaan esimerkiksi jäsenvaltioilta, komissiolta, Euroopan ulkosuhdehallinnolta, EU:n edustustojen päälliköiltä, tulliviranomaisilta, yksityissektorilta, YK:lta ja muilta asiaankuuluvilta instituutioilta.

115. Jäsenvaltioiden olisi pyrittävä laatimaan soveltuvat kansalliset menettelyt, joilla arvioidaan erityisesti kansallisen toiminnan tehokkuutta rajoittavien toimenpiteiden soveltamisessa, ja otettava tällöin huomioon muun muassa yksityissektorin kanssa käydyn vuoropuhelun tulokset³⁰.
116. Arviointien tulokset olisi toimitettava tarvittaessa muille jäsenvaltioille ulkosuhdeneuvosten työryhmän pakotekokoonpanon kokouksissa.

E. Horisontaaliset pakotejärjestelmät

117. Euroopan unioni on hiljattain ottanut käyttöön ns. horisontaaliset pakotejärjestelmät, joiden soveltamisala on temaattinen. Järjestelmiä ei ole rajattu maantieteellisesti, ja niiden avulla rajoittavia toimenpiteitä voidaan kohdistaa henkilöihin ja yhteisöihin sellaisten toimien vuoksi, jotka täyttävät erityiset luetteloon merkitsemisen edellytykset, riippumatta niiden toteuttamispaikasta. Ne koskevat kemiallisia aseita, kyberhyökkäyksiä, terrorismia ja ihmisoikeuksia.

Kemialliset aseet

118. Pakotejärjestelmä otettiin käyttöön vuonna 2018. Sen tarkoituksena on tukea kemiallisten aseiden kieltosopimuksen tehokasta täytäntöönpanoa ja yleismaailmalliseksi saattamista toteuttamalla erityisiä toimenpiteitä niitä vastaan, jotka ovat vastuussa kemiallisten aseiden leviämisestä tai käytöstä, kemiallisten iskujen lisääntyessä.
119. Rajoittavia toimenpiteitä ovat varojen jäädyttäminen, kieltä asettaa varoja ja taloudellisia resursseja saataville sekä kieltä tulla EU:n alueelle. Toimenpiteet koskevat henkilöitä ja yhteisöjä, jotka ovat suoraan vastuussa kemiallisten aseiden kehittämisestä ja käytöstä, sekä näille henkilöille ja yhteisöille taloudellista, teknistä tai aineellista tukea antavia tahoja ja niitä avustavia, kannustavia tai niiden kanssa yhdessä toimivia tahoja.

³⁰ Rahanpesun ja terrorismin rahoituksen sekä aseiden leviämisen torjunnasta annettujen suositusten 6 ja 7 mukaisesti.

Kyberhyökkäykset

120. Pakotejärjestelmä otettiin käyttöön vuonna 2019, ja sen avulla voidaan nimetä ne henkilöt ja yhteisöt, jotka ovat vastuussa EU:ta tai sen jäsenvaltioita uhkaavista kyberhyökkäyksistä tai osallistuvat niihin.

Tällä välineellä EU voi vahvistaa häiriönsietokykyään ja valmiuksiaan suojella EU:n, sen jäsenvaltioiden ja niiden kansalaisten koskemattomuutta ja turvallisuutta kyberuhkilta ja haitallisilta kybertoimilta. Rajoittavia toimenpiteitä ovat varojen jäädyttäminen, kieltä asettaa varoja ja taloudellisia resursseja saataville sekä kieltä tulla EU:n alueelle. Toimenpiteet koskevat henkilöitä ja yhteisöjä, jotka ovat vastuussa kyberhyökkäyksistä tai niiden yrityksistä ja jotka tukevat näitä hyökkäyksiä taloudellisesti, teknisesti tai aineellisesti tai ovat muuten osallisia niihin, ja näitä henkilöjä ja yhteisöjä avustavia, kannustavia tai niiden kanssa yhdessä toimivia tahoja.

Terrorismi

121. Neuvostolla on käytössään kaksi pakotejärjestelmää rajoittavien toimenpiteiden toteuttamiseksi terrorismin torjunnassa.
122. Vuonna 2016 käyttöön otetussa terrorismin torjuntaa koskevassa järjestelmässä EU voi toteuttaa yksipuolisia rajoittavia toimenpiteitä ISILiin/Daeshiin tai al-Qaidaan yhteydessä olevia henkilöitä ja yhteisöjä vastaan. Tätä ennen rajoittavia toimenpiteitä voitiin kohdistaa ainoastaan YK:n turvallisuusneuvoston luetteloon merkitsemiin toimijoihin.

YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselman 1373(2001) täytäntöönpanemiseksi Euroopan unioni laati joulukuussa 2001 yhteisessä kannassa 2001/931/YUTP vahvistetun luettelon terroritekoihin osallistuneista henkilöistä, ryhmistä ja yhteisöistä, joihin sovelletaan rajoittavia toimenpiteitä. Kyseisessä yhteisessä kannassa vahvistetaan luetteloon merkitsemisen perusteet ja luetellaan toimet, jotka katsotaan tässä yhteydessä terroriteoiksi. Ensimmäinen luetteloon sisällyttäminen perustuu aina jäsenvaltion tai kolmannen maan toimivaltaisen viranomaisen asianomaisista henkilöistä, ryhmistä tai yhteisöistä tekemään päätökseen.

Vakavat ihmisoikeusloukkaukset

123. Pakotejärjestelmä otettiin käyttöön vuonna 2020, ja sen avulla voidaan nimetä vakavista ihmisoikeusloukkauksista vastuussa olevia henkilöitä, yhteisöjä ja elimiä, myös valtiollisia ja valtiosta riippumattomia toimijoita.

Se kattaa muun muassa joukkotuhonnan, rikokset ihmisyyttä vastaan, kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen, orjuuden, laittomat, summittaiset ja mielivaltaiset teloitukset, tahdonvastaiset katoamiset, mielivaltaiset pidättämiset ja vangitsemiset sekä muut vakavat ihmisoikeusloukkaukset. Järjestelmän avulla pakotteita voidaan siten kohdentaa laaja-alaisesti tällaisiin rikkomuksiin ja väärinkäytöksiin syyllistyneisiin henkilöihin, yhteisöihin, valtiollisiin toimijoihin ja valtiosta riippumattomiin toimijoihin.

Rajoittavia toimenpiteitä ovat varojen jäädyttäminen, kieltä asettaa varoja ja taloudellisia resursseja saataville sekä kieltä tulla EU:n alueelle.

124. Näiden pakotejärjestelmien toiminnalliset näkökohdat ovat samankaltaiset kuin niin sanotuissa maantieteellisissä järjestelmissä, ja niiden nimeämis-, tunnistamis- ja noudattamisvaiheet ovat samat. Yhdenmukaisen tulkinnan varmistamiseksi komission välineet (V luku) ovat taloudellisten ja humanitaaristen toimijoiden käytettävissä.