



Rada
Unii Europejskiej

Bruksela, 3 lipca 2024 r.
(OR. en)

11623/24

LIMITE

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

NOTA

Od: Sekretariat Generalny Rady

Do: Delegacje

Nr poprz. dok.: 10572/22

Dotyczy: Środki ograniczające (sankcje)

– Aktualizacja najlepszych praktyk UE w zakresie skutecznego wdrażania środków ograniczających

Najlepsze praktyki UE

w zakresie skutecznego wdrażania środków ograniczających

	<u>Strona</u>
<u>Wstęp</u>	3
A. <u>Wyznaczanie i identyfikacja osób i podmiotów podlegających ukierunkowanemu środkom ograniczającym</u>	4
I. Identyfikacja wyznaczonych osób lub podmiotów	4
II. Zastrzeżenia dotyczące błędnej identyfikacji	5
III. Usuwanie z wykazu	9
B. <u>Finansowe środki ograniczające</u>	12
I. Ramy ustawodawcze	12
II. Administracyjne i sądowe zamrożenie, zajmowanie i konfiskata	13
III. Zakres finansowych środków ograniczających	13
IV. Rola podmiotów gospodarczych i obywateli	16
V. Wykorzystywanie informacji przez właściwe organy	17
VI. Środki finansowe	18
VII. Zasoby gospodarcze	20
VIII. Własność i kontrola	23
IX. Działanie w cudzym imieniu	28
X. Wyznaczone podmioty prawne	30
XI. Odstępstwa	30
XII. Wskazówki w przypadku rozpatrywania wniosków o odstępstwa	32
C. <u>Zakazy dostarczania towarów</u>	35
D. <u>Koordinacja i współpraca</u>	35

Wstęp

1. Dnia 8 grudnia 2003 r. Rada przyjęła Wytyczne w sprawie stosowania i oceniania środków ograniczających w ramach WPZiB¹ (zwane dalej „wytycznymi”). W wytycznych zaproponowano, aby monitorowaniem środków ograniczających i działań będących ich następstwem zajął się konkretny organ Rady. Następnie dnia 26 lutego 2004 r. Coreper udzielił Grupie Roboczej Radców ds. Stosunków Zewnętrznych dodatkowego mandatu do monitorowania i oceny środków ograniczających UE w ramach regularnych spotkań specjalnego składu ds. sankcji, wzmocnionego w koniecznych przypadkach przez ekspertów ze stolic. Mandat tego składu obejmuje opracowywanie najlepszych praktyk w państwach członkowskich w zakresie wdrażania środków ograniczających.
2. Zamierzeniem jest, by dokonywać stałego przeglądu niniejszego dokumentu, mając na uwadze zwłaszcza dodawanie najlepszych praktyk w odniesieniu do wdrażania środków ograniczających.
3. Niniejsze najlepsze praktyki należy uważać za niewyczerpujące *zalecenia* natury ogólnej służące skutecznemu wdrażaniu środków ograniczających zgodnie z obowiązującym prawem Unii i ustawodawstwem krajowym. Nie są one wiążące prawnie i nie powinny być odczytywane jako zalecenia do podejmowania jakichkolwiek działań, które nie byłyby zgodne z obowiązującymi przepisami prawa unijnego lub krajowego, w tym przepisami dotyczącymi ochrony danych.
4. Celem niniejszego dokumentu nie jest powielanie istniejących dokumentów, ale określenie głównych elementów dotyczących wdrażania sankcji. Uwzględnia się przy tym:
 - specyfikę systemu prawnego Unii Europejskiej,
 - przegląd obecnego stanu wdrażania sankcji przeprowadzany przez Grupę Roboczą RELEX (sankcje),
 - konieczność zwrócenia uwagi na niektóre już istniejące najlepsze praktyki, które są odzwierciedleniem obecnych priorytetów państw członkowskich.

¹ Dokument Rady 15579/03, ostatnio zaktualizowany przez dok. 11205/12.

W niniejszym dokumencie pojęcie „zwolnienie” odnosi się do sposobów wykorzystania, które nie są zabronione rozporządzeniami, podczas gdy „odstępstwo” odnosi się do sposobów wykorzystania, które są zabronione, chyba że właściwy organ na nie zezwolił². W niniejszym dokumencie nakazy wyrażone czasem teraźniejszym odpowiadające angielskiemu „shall” oraz wyrazy „musi” i „jest zobowiązany do” odnoszą się do prawnych zobowiązań nałożonych na mocy rozporządzeń UE lub innych międzynarodowych, unijnych lub krajowych aktów prawnych. Wyraz „powinien” odnosi się do najlepszych praktyk, a wyrazy „mógłby” i „może” odnoszą się do propozycji, które można zastosować w zależności od okoliczności i innych właściwych przepisów i procedur.

A. Wyznaczenie i identyfikacja osób i podmiotów podlegających ukierunkowanym środkom ograniczającym

I. Identyfikacja wyznaczonych osób lub podmiotów

5. W celu poprawy skuteczności finansowych środków ograniczających i ograniczeń dotyczących wjazdu oraz w celu uniknięcia niepotrzebnych problemów spowodowanych przez homonimy lub prawie identyczne nazwiska (możliwość „błędnej identyfikacji”) należy w chwili identyfikacji udostępnić, a w chwili przyjęcia środka ograniczającego – opublikować jak najwięcej konkretnych danych identyfikacyjnych. Jeżeli chodzi o osoby fizyczne, informacje powinny obejmować w szczególności nazwisko i imię (w miarę dostępności także w języku oryginalnym) – wraz z odpowiednią transliteracją przewidzianą w dokumentach podróży lub zgodną ze standardami Międzynarodowej Organizacji Lotnictwa Cywilnego (ICAO) – pseudonimy, płeć, datę i miejsce urodzenia, obywatelstwo, adres, numer identyfikacyjny lub numer paszportu. W każdym przypadku transliteracja zgodna ze standardami ICAO powinna być uwzględniona zawsze i we wszystkich wersjach językowych aktu prawnego nakładającego środki ograniczające. W przypadku podmiotów informacja powinna zawierać w szczególności pełną nazwę, główne miejsce prowadzenia działalności, miejsce, datę i numer rejestracji.

² Wyjątki od sankcji UE mają zazwyczaj formę odstępstw lub zwolnień. Odstępstwa oznaczają, że dane (zakazane) działanie objęte środkami ograniczającymi może zostać zrealizowane dopiero po udzieleniu zezwolenia przez właściwy organ krajowy. Zwolnienia oznaczają, że dany środek ograniczający nie ma zastosowania, jeżeli cel działania pokrywa się z zakresem zwolnienia; w związku z tym osoby objęte zakresem zwolnienia mogą natychmiast rozpocząć realizację danego działania.

6. Po wyznaczeniu osoby (fizycznej lub prawnej) lub podmiotu należy dokonywać stałego przeglądu danych identyfikacyjnych w celu ich doprecyzowania i rozszerzenia, włączając w ten proces wszystkie osoby mogące pomóc w tych staraniach. Należy zapewnić istnienie procedur umożliwiających taki stały przegląd, z udziałem wszystkich tych, którzy mogą wnieść w niego wkład, w szczególności szefów misji UE w poszczególnych państwach trzecich, właściwych organów i agencji państw członkowskich oraz instytucji finansowych. W odniesieniu do środków ukierunkowanych na obce reżimy każda nowa prezydencja mogłaby zwrócić się do właściwych szefów misji UE o dokonanie przeglądu i w razie możliwości zmianę lub uzupełnienie informacji identyfikujących wyznaczone osoby lub podmioty. Uaktualnienia wykazów polegające na uzupełnieniu o dodatkowe informacje identyfikujące będą przyjmowane zgodnie z przepisami aktu podstawowego.
7. Należy ujednoczyć formaty wykazów osób lub podmiotów i ich danych identyfikacyjnych.

II. Zastrzeżenia dotyczące błędnej identyfikacji

8. Jeśli informacja na temat wyznaczonej osoby lub podmiotu jest ograniczona do nazwiska osoby lub nazwy podmiotu, realizacja wyznaczenia może w praktyce być problematyczna w związku z tym, że lista potencjalnych zidentyfikowanych osób lub podmiotów może być długa. Dlatego kwestia dostępu do innych danych identyfikacyjnych jest niezwykle ważna. Nawet jeśli zapewnione są dodatkowe dane identyfikacyjne, rozróżnienie między wyznaczonymi i niewyznaczonymi osobami lub podmiotami może być jednak wciąż trudne. Nie można wykluczyć, że w niektórych przypadkach środki finansowe osoby lub podmiotu, które nie miały zostać objęte środkami ograniczającymi, zostaną zamrożone, a dana osoba zostanie wydalona z terytorium państw członkowskich UE, ponieważ dane identyfikacyjne będą odpowiadać danym identyfikacyjnym wyznaczonej osoby lub podmiotu. Państwa członkowskie i Komisja powinny dysponować procedurami, które zagwarantowałyby, że ich ustalenia w sprawie zastrzeżeń dotyczących domniemanej błędnej identyfikacji będą spójne. Państwa członkowskie, Komisja, ESDZ oraz Rada powinny współpracować, by unikać sytuacji, w których dochodzi do identyfikacji na podstawie niewystarczających danych identyfikacyjnych.

9. Zasadniczo wskazane jest, by podmioty gospodarcze powstrzymywały się od nawiązywania kontaktów biznesowych z wszelkimi osobami lub podmiotami, których dane w pełni pokrywają się z dostępnymi danymi identyfikacyjnymi wyznaczonych osób i podmiotów, chyba że jest oczywiste, że dana osoba lub dany podmiot nie są tożsame z wyznaczoną osobą lub wyznaczonym podmiotem. Państwa członkowskie, Komisja, ESDZ i Rada powinny się wzajemnie informować, jeżeli stwierdziły istnienie niewyznaczonej osoby lub niewyznaczonego podmiotu, których dane identyfikacyjne w pełni pokrywają się z danymi identyfikacyjnymi osoby lub podmiotu umieszczonych w wykazie. Ograniczona dostępność danych identyfikacyjnych nie może uzasadniać kontaktów z wyznaczoną osobą lub wyznaczonym podmiotem.
- 9a. Należy jednak również dopilnować, by osoby fizyczne, których dane pokrywają się w pełni z dostępnymi danymi identyfikacyjnymi wyznaczonych osób, ale które zgłaszają zastrzeżenie, że środki ograniczające w zamierzeniu nie powinny być skierowane przeciwko nim, nie zostały pozbawione środków niezbędnych do zaspokojenia ich podstawowych potrzeb³, gdy prowadzone są dochodzenia opisane poniżej w pkt 10–16. Jeżeli zastosuje się odmienne podejście, może dojść do sytuacji, w których osoby, które mogą ostatecznie okazać się nie być osobami objętymi środkami ograniczającymi, będą traktowane w sposób bardziej restrykcyjny niż osoby, przeciwko którym takie środki są faktycznie wymierzone, zważywszy, że osoby objęte środkami ograniczającymi mogą korzystać ze zwykłych odstępstw umożliwiających im zaspokojenie podstawowych potrzeb.
- 9b. Takie osoby fizyczne powinny np. mieć możliwość otwarcia nowego rachunku bankowego, lecz ich środki finansowe znajdujące się na tym rachunku powinny być przez odnośne podmioty gospodarcze z założenia traktowane jako zamrożone, gdy prowadzone są dalsze dochodzenia (zob. pkt 10–16 poniżej) w celu ustalenia, czy dana osoba fizyczna została wyznaczona. Podczas tego okresu przejściowego odnośne osoby fizyczne powinny mieć możliwość uzyskania stosownych zezwoleń od właściwego organu krajowego. Jeżeli w późniejszym terminie okaże się jednak, że osoby te nie są wyznaczone i zezwolenia nie są wymagane, zamrożenie aktywów zostanie anulowane, a zezwolenia nie będą już konieczne. Podmioty gospodarcze mogą powoływać się na klauzulę o braku odpowiedzialności (zob. pkt 37 poniżej) w przypadku ewentualnych zastrzeżeń dotyczących błędnego zamrożenia aktywów niewyznaczonej osoby.

³ Przykładem może być sytuacja, gdy uchodźca potrzebuje dostępu do rachunku bankowego, aby otrzymywać świadczenia społeczne.

a) Dochodzenie przeprowadzane przez właściwe organy

10. Jeśli osoba lub podmiot, których środki finansowe lub zasoby gospodarcze zostały zamrożone, złożą zastrzeżenie, że środki ograniczające nie powinny w zamierzeniu być skierowane do nich, powinny skontaktować się z instytucją finansową, w której środki finansowe lub zasoby gospodarcze zostały zamrożone, lub z właściwym organem wskazanym na stronach internetowych wymienionych w załącznikach do rozporządzeń UE. W przypadku gdy instytucja kredytowa lub finansowa lub inny podmiot gospodarczy mają wątpliwości, czy klient nie jest wyznaczoną osobą lub podmiotem, powinni skorzystać ze wszelkich dostępnych im źródeł w celu ustalenia tożsamości tego klienta. Jeśli nie mogą rozstrzygnąć tych wątpliwości, podmiot gospodarczy powinien poinformować właściwe organy odpowiedniego państwa członkowskiego.
11. Jeśli osoba chcąca wjechać do UE złoży zastrzeżenie, że nie jest osobą wyznaczoną do celów środków ograniczających, lub gdy organy graniczne/imigracyjne, po wykorzystaniu wszelkich dostępnych im źródeł w celu ustalenia tożsamości tej osoby, mają wątpliwości, czy ta osoba nie została faktycznie wyznaczona, organy te powinny powiadomić właściwe organy odpowiedniego państwa członkowskiego o złożonym zastrzeżeniu lub wątpliwościach⁴.
12. W obu przypadkach właściwe organy powinny zbadać wspomniane zastrzeżenia lub wątpliwości⁵.

b) Rozstrzygnięcie kwestii błędnej identyfikacji

⁴ Czasem właściwymi organami będą organy imigracyjne.

⁵ W przypadkach wyznaczenia na podstawie rezolucji RB ONZ właściwe organy mogą mieć trudności w samodzielnym przeprowadzeniu takiej analizy; w takich przypadkach należy zastosować procedurę określoną w lit. c) ppkt (ii).

13. W przypadku gdy właściwe organy stwierdzą po analizie sprawy, że – uwzględniając wszystkie istotne fakty i okoliczności – dana osoba lub dany podmiot nie są wyznaczoną osobą lub wyznaczonym podmiotem, powinny powiadomić osobę lub podmiot lub zaangażowane podmioty gospodarcze lub organy graniczne/imigracyjne o tym ustaleniu. W stosownych przypadkach powinny one również powiadomić inne państwa członkowskie, Komisję, ESDZ i Radę, zwłaszcza w związku z możliwością, że osoba lub podmiot, których to dotyczy, mogą się spotkać z podobnymi problemami w innych państwach członkowskich.
14. W przypadku gdy właściwe organy stwierdzą po analizie sprawy, że – uwzględniając wszystkie istotne fakty i okoliczności – dana osoba lub dany podmiot, są w istocie wyznaczoną osobą lub wyznaczonym podmiotem, powinny powiadomić osobę lub podmiot lub zaangażowane podmioty gospodarcze lub organy graniczne/imigracyjne o tym ustaleniu.

c) Niepewność dotycząca zastrzeżeń

(i) Przypadki dotyczące autonomicznych środków ograniczających UE

15. W przypadku gdy właściwe organy *nie* są w stanie ustalić prawdziwości zastrzeżenia co do błędnej identyfikacji i zastrzeżenie nie jest wyraźnie bezpodstawne, państwa członkowskie, Komisja i ESDZ powinny w stosownych przypadkach zostać powiadomione o zastrzeżeniu i kwestia ta powinna zostać przedyskutowana na forum Rady, w miarę możliwości na podstawie dodatkowych informacji, które mają zostać dostarczone przez państwo występujące z wnioskiem o wyznaczenie osoby lub przez szefów misji UE w odnośnym państwie trzecim, stosownie do przypadku, w celu określenia, czy rzeczywiście jest to przypadek błędnej identyfikacji.

(ii) Przypadki dotyczące środków ograniczających nałożonych zgodnie z rezolucjami Rady Bezpieczeństwa ONZ

16. W przypadku gdy właściwe organy *nie* są w stanie ustalić prawdziwości zastrzeżenia co do błędnej identyfikacji i zastrzeżenie nie jest wyraźnie bezpodstawne, państwa członkowskie i Komisja powinny w stosownych przypadkach zostać powiadomione o tym zastrzeżeniu. Państwo członkowskie, które analizowało to zastrzeżenie, lub Komisja powinny skonsultować się z komitetem ONZ ds. sankcji ustanowionym odpowiednią rezolucją RB ONZ oraz w razie możliwości – za pośrednictwem tego komitetu – z państwem, które wystąpiło z wnioskiem o wyznaczenie. W odpowiednich przypadkach można zwrócić się do komitetu z daną sprawą o ostateczne rozstrzygnięcie. O każdym takim ostatecznym rozstrzygnięciu należy powiadomić państwa członkowskie i Komisję.

d) Ustalenia sądowe

17. Jeśli sąd lub trybunał państwa członkowskiego podjął decyzję w sprawie jakichkolwiek zastrzeżeń dotyczących błędnej identyfikacji, właściwe organy tego państwa powinny o tym powiadomić wszystkie pozostałe państwa członkowskie, Komisję i ESDZ.

III. Usuwanie z wykazu

a) Usuwanie z wykazu w odniesieniu do autonomicznych sankcji UE

18. Przejrzysta i skuteczna procedura usuwania z wykazu ma istotne znaczenie dla wiarygodności i zasadności prawnej środków ograniczających. Procedura taka mogłaby również poprawić jakość decyzji dotyczących umieszczenia w wykazie. Procedurę usuwania z wykazu można by stosować w różnych przypadkach, między innymi w przypadku błędnego umieszczenia w wykazie, istotnej późniejszej zmiany okoliczności, pojawienia się nowych dowodów, śmierci osoby umieszczonej w wykazie lub likwidacji podmiotu umieszczonego w wykazie. Procedurę tę stosuje się zasadniczo wtedy, kiedy dana osoba lub dany podmiot nie spełniają już kryteriów umieszczenia w wykazie.

19. Podczas rozpatrywania wniosku o usunięcie z wykazu⁶ należy uwzględniać wszelkie istotne informacje. Oprócz składania wniosków o usunięcie z wykazu przeprowadza się z udziałem wszystkich państw członkowskich przewidziane we właściwym akcie prawnym regularne przeglądy mające na celu sprawdzenie, czy nadal istnieją podstawy do utrzymania w wykazie danej osoby lub danego podmiotu.
20. Gdy przygotowywane są takie regularne przeglądy, państwo, które postulowało umieszczenie w wykazie danej osoby lub podmiotu, powinno zostać poproszone o opinię, czy celowe jest utrzymanie wyznaczenia, a wszystkie państwa członkowskie powinny rozważyć, czy mają do przekazania dodatkowe istotne informacje. Wszelkie decyzje o usunięciu z wykazu należy wdrażać możliwie najszybciej.
21. Osoby i podmioty umieszczone w wykazie mogą wnieść skargę przeciwko aktowi, którego są adresatami⁷. Takie skargi podlegają rozpatrzeniu przez Sąd UE. Odwołanie od wyroku Sądu jest rozpatrywane przez Trybunał Sprawiedliwości.⁸

⁶ Jeżeli chodzi o szczegóły proceduralne dotyczące wniosków o usunięcie z wykazu w odniesieniu do autonomicznych środków UE, zob. wytyczne, załącznik I, pkt 19 i 20.

⁷ Trybunał Sprawiedliwości UE orzekł, że państwo trzecie może również kwalifikować się jako „osoba prawna” bezpośrednio dotknięta sankcjami UE i może wnieść skargę o stwierdzenie nieważności, mimo że UE nie ma wzajemnego prawa przed sądami państw trzecich (Wenezuela przeciwko Radzie, C-872/19 P).

⁸ Na przykład Trybunał Sprawiedliwości orzekł w sprawie odwołania, że w przypadku gdy decyzja UE dotycząca umieszczenia w wykazie zostaje przyjęta, a następnie odnowiona w wyniku postępowania wszczętego przeciwko osobie umieszczonej w wykazie przez państwo trzecie, UE musi wykazać, że osoba ta korzysta w takim państwie trzecim z poziomu ochrony w odniesieniu do prawa do obrony i prawa do skutecznej ochrony sądowej, który to poziom jest równoważny ochronie zapewnianej w UE (Azarov przeciwko Radzie, C-530/17 P).

22. Stwierdzenie nieważności aktów nakładających środki ograniczające na osobę lub podmiot nie staje się skuteczne natychmiast po wydaniu wyroku przez Sąd, jeżeli nie zostało to wyraźnie stwierdzone w wyroku. Skutki wszelkich aktów, które zostały unieważnione w pierwszej instancji, są utrzymywane do upływu terminu wniesienia odwołania do Trybunału Sprawiedliwości (dwa miesiące i dziesięć dni od powiadomienia o wyroku). W tym okresie odpowiednia instytucja UE może zarządzić stwierdzonym naruszeniom przez przyjęcie, w stosownych przypadkach, nowych środków ograniczających w odniesieniu do danych osób i podmiotów. Instytucja UE może również wnieść odwołanie; w takim przypadku umieszczenie w wykazie pozostaje w pełnej mocy przez okres trwania postępowania odwoławczego. Po upływie okresu dwóch miesięcy i dziesięciu dni środki ograniczające wobec danej osoby lub danego podmiotu przestaną obowiązywać lub mogą nadal w pełni obowiązywać, w zależności od tego, czy dana instytucja lub inna strona zdecydują o podjęciu któregoś z kroków, o których mowa powyżej.

b) Usuwanie z wykazu w ramach ONZ (punkt kontaktowy, Rzecznik Praw Obywatelskich)

23. W dniu 19 grudnia 2006 r. Rada Bezpieczeństwa ONZ przyjęła rezolucję nr 1730 (2006), w której Sekretarz Generalny ustanowił w Sekretariacie punkt kontaktowy, do którego należy kierować wnioski o usunięcie z wykazu. Wnioskodawcy, z wyjątkiem osób, których nazwiska lub nazwy znajdują się w wykazie sankcji dotyczących Al-Kaidy, mogą składać wnioski o usunięcie z wykazu za pośrednictwem tego punktu kontaktowego lub państwa, którego są rezydentami lub obywatelami. Wnioskodawcy, których nazwiska lub nazwy znajdują się w wykazie sankcji dotyczących Al-Kaidy, mogą składać wnioski o usunięcie z wykazu za pośrednictwem biura Rzecznika Praw Obywatelskich⁹.

24. Jeżeli dana osoba zostaje usunięta z wykazu sankcji ONZ, w odpowiednich aktach prawnych UE wprowadza się stosowne zmiany.

⁹ Jeżeli chodzi o szczegóły proceduralne dotyczące wniosków o usunięcie z wykazu w odniesieniu do środków ONZ, zob. <http://www.un.org/sc/committees>.

B. Finansowe środki ograniczające

I. Ramy ustawodawcze

25. Rozporządzenia UE nakładające środki polegające na zamrożeniu aktywów mają bezpośrednie zastosowanie w państwach członkowskich UE i nie wymaga się ich transpozycji do prawa krajowego. Rozporządzenia w sprawie środków ograniczających wymagają jednak, aby państwa członkowskie przyjęły przepisy prawne przewidujące sankcje za naruszenie środków ograniczających. Przewidują one także, że państwa członkowskie mają wyznaczać właściwe organy, o których mowa w rozporządzeniach, oraz wskazywać je na stronach internetowych wymienionych w załącznikach do tych aktów; działanie takie może także pociągać za sobą zastosowanie środków wykonawczych na szczeblu krajowym. Oprócz prawodawstwa przyjętego przez Unię państwa członkowskie w razie potrzeby powinny dysponować dodatkowymi ramami prawnymi, przepisami ustawowymi lub wykonawczymi, które skutkują zamrożeniem środków finansowych i aktywów finansowych oraz zasobów gospodarczych osób i podmiotów podlegających środkom ograniczającym na szczeblu krajowym, w tym osób lub podmiotów zaangażowanych w działalność terrorystyczną, i które wprowadzają zakaz udostępniania środków finansowych i zasobów gospodarczych tym podmiotom i osobom lub na ich rzecz, w szczególności przez administracyjne środki polegające na zamrożeniu aktywów lub przez zastosowanie sądowych nakazów zabezpieczenia, mających te same skutki. Powinno to być zgodne z odpowiednimi standardami Grupy Specjalnej ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy (FATF), w szczególności z 6. rekomendacją w sprawie ukierunkowanych sankcji finansowych związanych z terroryzmem i finansowaniem terroryzmu¹⁰.
26. Środki te powinny umożliwić krajowym organom w ramach jurysdykcji państwa członkowskiego, którego to dotyczy, bezzwłoczne nakazywanie i realizację zamrażania wszelkich środków finansowych i zasobów gospodarczych należących do wyznaczonej osoby lub wyznaczonego podmiotu, będących ich własnością, kontrolowanych lub posiadanych przez nie; mogłyby być również skierowane do osób lub podmiotów pochodzących z Unii Europejskiej, prowadzących tam główną działalność i realizujących tam swoje główne cele. Powinny również stanowić podstawę środków polegających na zamrożeniu aktywów w oczekiwaniu na podjęcie decyzji w sprawie środków UE wdrażających rezolucje RB ONZ¹¹.

¹⁰ Standardy FATF obejmują czterdzieści rekomendacji w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu oraz proliferacji, dostępne na stronie <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/fatf%20recommendations%202012.pdf>.

¹¹ Bez uszczerbku dla przyjęcia rozporządzenia UE w sprawie środków ograniczających wobec terrorystów wewnętrznych UE, na podstawie art. 75 TFUE.

27. Poniższe punkty przedstawiają najlepsze praktyki w zakresie wdrażania unijnych środków polegających na zamrożeniu aktywów; mogą również dostarczyć istotnych wytycznych w zakresie wdrażania krajowych środków polegających na zamrożeniu aktywów.

II. Administracyjne i sądowe zamrożenie, zajmowanie i konfiskata

28. Ogólnie administracyjne zamrożenie można rozważać przede wszystkim jako czynność stanowiącą podstawę szerokiego zapobiegania wszelkim sposobom wykorzystania zamrożonych środków finansowych i zasobów gospodarczych oraz wszelkim transakcjom przeprowadzanym przez osobę lub podmiot, wyznaczone przez właściwy organ. Administracyjne zamrożenie należy odróżnić od sądowego zamrożenia, zajmowania i konfiskaty, których nie można nakładać w ramach stosowania środków ograniczających, lecz jedynie jako krajowy środek egzekwowania.

29. Jeżeli przewidują to przepisy krajowe dotyczące sankcji mających zastosowanie w przypadku naruszenia środków ograniczających¹², prewencyjne zamrożenie, zajęcie i konfiskata mogą być stosowane jako sankcje w tym przypadku.

III. Zakres finansowych środków ograniczających

30. W kontekście rozporządzeń UE finansowe środki ograniczające obejmują:

- zamrożenie środków finansowych i zasobów gospodarczych wyznaczonych osób i podmiotów oraz
- zakaz udostępniania środków finansowych i zasobów gospodarczych tym osobom i podmiotom.

31. Pojęcia „zamrożenie środków finansowych”, „zamrożenie zasobów gospodarczych”, „środki finansowe”, „zasoby gospodarcze” są zdefiniowane, a zwolnienia ze środków i odstępstwa od środków przewidziane są w każdym rozporządzeniu. Niektóre standardowe formuły do tego celu podano w wytycznych.

¹² Rozporządzenia w sprawie środków ograniczających wymagają, aby państwa członkowskie przyjęły przepisy prawne przewidujące sankcje za naruszenie środków ograniczających, zob. pkt 19.

32. Finansowe środki ograniczające nie obejmują zmiany własności zamrożonych środków finansowych i zasobów gospodarczych i nie są środkami karnymi.
33. Kiedy rozporządzenia nakładające środki polegające na zamrożeniu aktywów zaczynają obowiązywać, uchylają one wszystkie niezgodne porozumienia umowne. Tak więc rozporządzenia mają zastosowanie bez względu na jakiekolwiek prawa przyznane na mocy jakiejkolwiek umowy zawartej przed wejściem w życie tych rozporządzeń lub bez względu na jakiekolwiek obowiązki nałożone na mocy takiej umowy oraz wykluczają dokonywanie czynności wykonawczych w stosunku do umów zawartych przed wejściem w życie tych rozporządzeń¹³.
34. Zamrożenie dotyczy wszystkich środków finansowych i zasobów gospodarczych należących do wyznaczonych osób i podmiotów lub będących ich własnością oraz środków finansowych i zasobów gospodarczych posiadanych lub kontrolowanych przez takie osoby i podmioty. Należy rozumieć, że posiadanie lub kontrolowanie obejmuje wszystkie sytuacje, w których wyznaczona osoba lub wyznaczony podmiot, nie posiadając tytułu własności, są uprawnieni do zbycia lub przeniesienia środków finansowych i zasobów gospodarczych, które nie są własnością tej osoby lub tego podmiotu, bez potrzeby uprzedniej zgody prawnego właściciela. Uważa się, że wyznaczona osoba posiada lub kontroluje środki finansowe lub zasoby gospodarcze, jeśli między innymi:
- a) posiada weksle bankowe lub papiery dłużne na okaziciela,
 - b) posiada na swoim terenie ruchomości, które są jej wspólną własnością z niewyznaczoną osobą lub podmiotem,
 - c) otrzymała pełne lub podobne uprawnienia do reprezentowania właściciela, które pozwalają jej na zlecenie przeniesienia środków finansowych, które nie są jej własnością (np. do celów zarządzania specjalnym rachunkiem bankowym) lub
 - d) jest rodzicem lub opiekunem zarządzającym rachunkiem bankowym osoby niepełnoletniej zgodnie z obowiązującym prawem krajowym.
- Pojęcia własności i kontroli w kontekście zakazu udostępniania środków finansowych i zasobów gospodarczych są omówione w części VIII sekcja B.

¹³ Wyrok w sprawie Möllendorf C-117/06, EU:C:2007:596, pkt 62.

35. Zasadniczo zamrożenie nie powinno mieć wpływu na środki finansowe i zasoby gospodarcze, które nie są własnością wyznaczonych osób i podmiotów ani do nich nie należą, ani nie są przez nie posiadane ani kontrolowane. Zatem na przykład środki finansowe i zasoby gospodarcze niewyznaczonego pracodawcy wyznaczonej osoby nie są objęte zamrożeniem, chyba że są kontrolowane lub posiadane przez wyznaczoną osobę. Podobnie nie dotyczy to środków finansowych i zasobów gospodarczych niewyznaczonego podmiotu posiadającego odrębną osobowość prawną od wyznaczonej osoby lub podmiotu, chyba że te środki i zasoby są kontrolowane lub posiadane przez wyznaczoną osobę lub wyznaczony podmiot. Jednakże środki finansowe i zasoby gospodarcze, które są wspólną własnością wyznaczonej osoby lub wyznaczonego podmiotu i niewyznaczonego podmiotu, są w praktyce w całości objęte zamrożeniem.
36. Niewyznaczona osoba lub niewyznaczony podmiot mogą następnie poprosić o zezwolenie na wykorzystanie takich środków finansowych i zasobów gospodarczych, które może wiązać się ze zniesieniem współwłasności, tak aby udział tej osoby nie mógł być zamrożony.

Brak odpowiedzialności

37. Żadna osoba ani podmiot dokonujące zamrożenia zasobów, działające z należytą starannością i w dobrej wierze, że działania te są zgodne z rozporządzeniem, nie ponosi odpowiedzialności¹⁴ wobec osoby lub podmiotu, których działania te dotyczą. Działania osób i podmiotów nie muszą powodować powstania odpowiedzialności, jeżeli osoby lub podmioty te nie wiedziały ani nie miały uzasadnionego powodu, by podejrzewać, że działanie to będzie stanowić naruszenie środków ograniczających. W tym celu klauzula o braku odpowiedzialności została włączona do większości rozporządzeń, a standardowe brzmienie zostało omówione w części III sekcja G wytycznych.

¹⁴ W tym odpowiedzialności karnej, zob. wyrok w sprawie Mohsen Afrasiabi i in., C-72/11, EU:C:2011:874, pkt 55).

38. Żadna osoba ani podmiot wypełniające zobowiązania wynikające z przedmiotowych rozporządzeń nie ponosi odpowiedzialności wobec wyznaczonej osoby lub podmiotu za żadne szkody, które ta wyznaczona osoba lub ten wyznaczony podmiot mogły ponieść w związku z wypełnianiem tych zobowiązań. Ciężar udowodnienia, że zaspokojenie takiego roszczenia o odszkodowanie nie jest zakazane, spoczywa na osobie dochodzącej wykonania tego roszczenia. W tym celu klauzula o braku roszczeń została włączona do niektórych rozporządzeń, a jej standardowe brzmienie zostało omówione w części III sekcja H wytycznych.

IV. Rola podmiotów gospodarczych i obywateli

39. Rozporządzenia nakładające środki polegające na zamrożeniu aktywów mają zastosowanie między innymi do podmiotów prawnych UE i innych podmiotów gospodarczych, w tym instytucji finansowych i kredytowych, prowadzących działalność w całości lub częściowo w UE, a także do obywateli UE.
40. Przepisy prawne przeciwko praniu pieniędzy wprowadzają pewne wymagania względem określonych rodzajów działalności i określonych zawodów w celu sprawdzenia tożsamości klientów i zapobieżenia przeprowadzaniu anonimowych transakcji w pewnych okolicznościach. W niektórych przypadkach rozporządzenia wprowadzające finansowe środki ograniczające mogą stwarzać dodatkowe zobowiązania dla podmiotów gospodarczych zgodnie z zasadą „znaj swojego klienta”. W tym celu zob. również część VIII sekcja B dotycząca własności i kontroli.

41. Wszystkie osoby i podmioty podlegające unijnej jurysdykcji zobowiązane są do przekazywania właściwym organom wszelkich dostępnych im informacji, które mogłyby ułatwić stosowanie finansowych środków ograniczających. Obejmuje to szczegółowe dane dotyczące wszelkich zamrożonych rachunków (właściciel rachunku, numer, wartość zamrożonych środków finansowych) oraz inne szczegółowe dane, które mogą być przydatne, np. dane dotyczące tożsamości wyznaczonych osób lub podmiotów i, w stosownych przypadkach, szczegółowe dane dotyczące przekazów przychodzących skutkujących zapisem na dobro zamrożonego rachunku, zgodnie ze specjalnymi ustaleniami dotyczącymi instytucji finansowych i kredytowych, próby udostępnienia bez zezwolenia wyznaczonej osobie lub wyznaczonemu podmiotowi środków finansowych lub zasobów gospodarczych przez klientów lub inne osoby oraz informacje sugerujące, że środki polegające na zamrożeniu aktywów są obchodzone. Wszystkie osoby i podmioty podlegające unijnej jurysdykcji zobowiązane są również do współpracy z właściwymi organami przy sprawdzaniu informacji. W stosownych przypadkach mogłyby również dostarczać danych szczegółowych dotyczących osób i podmiotów nazywających się bardzo podobnie lub tak samo jak wyznaczone strony.

V. Wykorzystywanie informacji przez właściwe organy

42. Rozporządzenia przewidują, że właściwe organy mogą wykorzystywać informacje, które otrzymują, tylko do celów, dla których zostały dostarczone. Cele te obejmują zapewnienie skutecznego wdrażania środków i egzekwowania prawa oraz – w przypadkach przewidzianych w rozporządzeniu – współpracę z właściwym komitetem ONZ ds. sankcji. Zatem, jak przewidziano w stosownych rozporządzeniach lub na mocy odpowiednich przepisów krajowych, właściwe organy mogą wymieniać informacje między innymi z:

- Komisją, Radą, ESDZ oraz właściwymi organami innych państw członkowskich,
- organami ścigania, właściwymi sądami i trybunałami zajmującymi się egzekwowaniem rozporządzeń nakładających środki polegające na zamrożeniu aktywów i egzekwowaniem przepisów prawnych przeciwko praniu pieniędzy,
- innymi organami prowadzącymi dochodzenia i ściganie,
- właściwym komitetem ONZ ds. sankcji i
- instytucjami kredytowymi i finansowymi, w zakresie niezbędnym do stosowania finansowych środków ograniczających lub do zapobiegania praniu pieniędzy.

43. Nie powinno się uniemożliwiać właściwym organom wymiany informacji, zgodnie z ich prawem krajowym, z odpowiednimi organami odpowiednich państw trzecich i między sobą – w razie konieczności – w celu wsparcia procesu odzyskiwania sprzeniewierzonych aktywów. Rozporządzenia przewidują, że właściwe organy i Komisja mają wymieniać ze sobą stosowne informacje¹⁵.

VI. Środki finansowe

a) Zamrożenie środków finansowych należących do wyznaczonej osoby lub wyznaczonego podmiotu, stanowiących ich własność, będących w ich posiadaniu lub pod ich kontrolą

44. Zamrożenie środków finansowych, w przeciwieństwie do konfiskaty, nie ma wpływu na własność środków finansowych, których dotyczy. Osoby, które posiadają lub kontrolują środki finansowe będące własnością wyznaczonej osoby lub wyznaczonego podmiotu (np. jeśli środki finansowe przekazane zostały instytucji kredytowej jako zabezpieczenie), nie są zobowiązane do zaprzestania tego posiadania lub kontroli lub do uzyskania zezwolenia na ich dalsze posiadanie lub kontrolę.
45. Każde wykorzystanie środków finansowych lub obrót nimi, przesunięcia i zmiany, takie jak zarządzanie portfelem, wymagają uprzedniego zezwolenia, niezależnie od tego, czy dokonywane są przez wyznaczoną osobę czy inną osobę posiadającą lub kontrolującą takie środki finansowe. Wspólna własność środków finansowych nie stoi w sprzeczności z tym wymogiem, chociaż własność trzeciej strony jako taka nie jest zamrażana na mocy rozporządzeń.
46. Wierzyciele wyznaczonej osoby lub wyznaczonego podmiotu mogą bez zezwolenia przekazywać każdej niewyznaczonej osobie swoje roszczenia finansowe (tj. roszczenia stanowiące korzyść finansową) wobec wyznaczonej osoby lub wyznaczonego podmiotu. Jednakże wyznaczona osoba lub wyznaczony podmiot potrzebują uzyskać zezwolenie, by móc przenieść swoje roszczenia finansowe wobec każdej innej osoby lub podmiotu na każdą inną osobę.

¹⁵ Zob. na przykład, art. 9 ust. 3 rozporządzenia Rady (UE) nr 270/2011 z dnia 21 marca 2011 r. w sprawie środków ograniczających skierowanych przeciwko niektórym osobom, podmiotom i organom w związku z sytuacją w Egipcie.

47. Zabronione jest bez uprzedniego zezwolenia korzystanie przez wyznaczoną osobę lub wyznaczony podmiot albo przez niewyznaczoną osobę lub niewyznaczony podmiot z prawa do kompensat w odniesieniu do roszczenia wobec wyznaczonej osoby lub wyznaczonego podmiotu.
48. Rozporządzenia nie zezwalają na konfiskatę środków pieniężnych i środków finansowych będących w posiadaniu wyznaczonej osoby; taka konfiskata może być właściwa w pewnych okolicznościach na mocy prawa krajowego. Organy są jednakże zobowiązane do uniemożliwiania przeniesień tych środków finansowych, ich przekazywania, zmian, wykorzystywania, dostępu do nich lub postępowania z nimi w sposób zabroniony na mocy rozporządzeń. W przypadku gdy organy wiedzą, że wyznaczona osoba posiada gotówkę lub inne środki finansowe, mogą one posiadać uprawnienia w ramach obowiązujących przepisów, takich jak przepisy przeciwko terroryzmowi i praniu pieniędzy. Państwa członkowskie są zobowiązane do poszanowania przyznanych wyznaczonej osobie w ramach prawa międzynarodowego przywilejów i immunitetów, które mogą ograniczać możliwe działania¹⁶.

b) Udostępnianie środków finansowych wyznaczonej osobie lub wyznaczonemu podmiotowi

49. Udostępnianie środków finansowych wyznaczonej osobie lub wyznaczonemu podmiotowi za pomocą płatności za towary i usługi, w formie darowizny w celu zwrotu środków finansowych uprzednio posiadanych na mocy porozumienia umownego lub w inny sposób jest ogólnie zabronione, o ile nie uzyskano zezwolenia wydanego przez właściwy organ na mocy stosownego odstępstwa przewidzianego w odpowiednim rozporządzeniu (zob. również część X w sprawie odstępstw).
50. Jednakże odsetki narosłe na zamrożonym rachunku i płatności należne w związku z poprzednimi umowami, porozumieniami lub zobowiązaniami mogą być dodane do tego rachunku bez uprzedniego zezwolenia¹⁷.

¹⁶ Na przykład, jeśli wyznaczona osoba podróżuje do siedziby organizacji międzynarodowej i zastosowanie mają specjalne przepisy odpowiedniej umowy w sprawie siedziby.

¹⁷ Zob. wytyczne pkt 83 ppkt 2.

51. Oprócz tych przypadków strona trzecia inicjująca przeniesienie środków finansowych na rzecz wyznaczonej osoby musi najpierw uzyskać zezwolenie. Instytucja finansowa lub kredytowa w UE, która otrzymuje środki finansowe przekazane przez stronę trzecią na zamrożony rachunek, może dopisać te środki finansowe bez uprzedniego zezwolenia¹⁸. Jeśli osoba przekazuje środki finansowe na zamrożony rachunek bez uprzedniego zezwolenia, ale oświadcza, że stało się to omyłkowo, musi starać się o zezwolenie na zwrot tych środków finansowych, pozwalając najpierw właściwemu organowi na sprawdzenie jej wersji. Instytucja finansowa może jednakże bez zezwolenia dokonać w swoich systemach księgowych sprostowania dotyczącego własnego przypadkowego przekazania środków finansowych na zamrożony rachunek.
52. Przepisy krajowe mogą określać procedury dotyczące sposobu, w jaki należy postępować ze środkami finansowymi, które próbowano przekazać z naruszeniem środków ograniczających.

VII. Zasoby gospodarcze

a) Zamrożenie zasobów gospodarczych należących do wyznaczonej osoby lub wyznaczonego podmiotu, stanowiących ich własność, będących w ich posiadaniu lub pod ich kontrolą

53. Zasoby gospodarcze są zamrożone, tak aby zapobiec ich użyciu jako równoległego lub zastępczego środka płatniczego i uniknąć omięcia zamrożenia środków finansowych. Właściwe organy powinny dlatego skupić się na uniemożliwianiu danym osobom i podmiotom osiągnięcia korzyści finansowych lub gospodarczych (np. środków finansowych, towarów lub usług) z zasobów gospodarczych. Zapobieganie konsumpcyjnemu, osobistemu wykorzystaniu zasobów gospodarczych nie jest ani pożądane, ani zamierzone.

¹⁸ Zob. wytyczne pkt 84.

54. Osobiste wykorzystanie zamrożonych zasobów gospodarczych (np. mieszkanie we własnym domu lub prowadzenie własnego samochodu) przez wyznaczoną osobę nie jest zabronione rozporządzeniami i nie wymaga zezwolenia. Aktywa, które są przeznaczone tylko do osobistego użytku lub konsumpcji i w związku z tym nie mogą być używane przez wyznaczoną osobę do uzyskania środków finansowych, towarów lub usług, nie wchodzą w zakres definicji „zasobów gospodarczych”. Nie mogą być zatem objęte zakresem rozporządzeń i nie jest wymagane zezwolenie na udostępnienie ich wyznaczonej osobie.
55. Jednakże jeśli wykorzystanie zamrożonych zasobów gospodarczych oznacza prowadzenie działalności gospodarczej, w efekcie której wyznaczona osoba uzyskiwałaby środki finansowe, towary lub usługi (np. jeśli wyznaczona osoba chce wynająć swój dom lub wykorzystywać swój samochód jako taksówkę), wymagać ono będzie zezwolenia.
56. Wszystkie sposoby wykorzystania zasobów gospodarczych dających wyznaczonej osobie środki finansowe, towary lub usługi, czy to przez wyznaczoną osobę, czy przez inną osobę posiadającą lub kontrolującą takie środki finansowe, wymagają uprzedniego zezwolenia. Wspólna własność zasobów gospodarczych nie stoi w sprzeczności z tym wymogiem, chociaż własność trzeciej strony jako taka nie jest zamrażana na mocy rozporządzeń.

b) Udostępnianie zasobów gospodarczych

57. Udostępnianie zasobów gospodarczych wyznaczonej osobie lub wyznaczonemu podmiotowi, w tym poprzez darowiznę, sprzedaż, wymianę lub zwrot wyznaczonej osobie zasobów gospodarczych posiadanych lub kontrolowanych przez stronę trzecią, jest zabronione w przypadku braku zezwolenia przyznanego przez właściwy organ zgodnie z odpowiednim rozporządzeniem.

58. Udostępnianie aktywów, które są przeznaczone wyłącznie do osobistego użytku lub konsumpcji i dlatego nie mogą być wykorzystane przez wyznaczoną osobę do otrzymania środków finansowych, towarów i usług, nie prowadzi do „udostępnienia zasobów gospodarczych” w rozumieniu rozporządzeń i dlatego nie wymaga zezwolenia (zob. również część X w sprawie odstępstw).
59. Sformułowanie „udostępnienie zasobów gospodarczych”, które nie zostało zdefiniowane w tych rozporządzeniach, ma według interpretacji Trybunału Sprawiedliwości szerokie znaczenie. Nie wskazuje konkretnej kwalifikacji prawnej czynności, lecz obejmuje każdą czynność, której dokonanie jest zgodnie z obowiązującym prawem krajowym konieczne w celu umożliwienia danej osobie skutecznego uzyskania pełnego prawa do rozporządzania odnośnymi zasobami gospodarczymi. Zakaz udostępnienia zasobów gospodarczych ma zastosowanie do każdego sposobu udostępniania zasobów gospodarczych, niezależnie od świadczenia pieniężnego. Fakt, że zasoby gospodarcze udostępnia się w zamian za wypłatę świadczenia pieniężnego, które można uznać za wystarczające, jest zatem nieistotny¹⁹.
60. Środki polegające na zamrożeniu aktywów nie wymagają od osób, które posiadają lub kontrolują zasoby gospodarcze będące własnością wyznaczonej osoby lub podmiotu (np. jeśli udzielono prawa dzierżawy ruchomości lub dobra ruchome przekazano jako zabezpieczenie), aby zwróciły te zasoby gospodarcze ich właścicielowi i nie jest wymagane zezwolenie do dalszego ich posiadania lub kontrolowania. Ponieważ jednak te zasoby gospodarcze są zamrożone, jakiegokolwiek nowe porozumienie umowne dotyczące ich wykorzystania lub jakiegokolwiek obrotu nimi wymaga uprzedniego zezwolenia.
61. Zaopatrzenie domu w gaz, elektryczność, wodę i linie telefoniczne nie jest zabronione rozporządzeniami z powodu konsumpcyjnego charakteru takiego zaopatrzenia i w związku z tym brakiem możliwości jego przeniesienia.

¹⁹ Wyrok w sprawie Möllendorf, EU:C:2006:596, pkt 51, 56, 58 i 59.

VIII. Własność i kontrola

Uzasadnienie

62. Środki finansowe i zasoby gospodarcze należące do, będące własnością, będące w posiadaniu lub znajdujące się pod kontrolą umieszczonych w wykazie osób fizycznych lub prawnych muszą podlegać zamrożeniu. Na warunkach określonych w pkt 35 obejmuje to aktywa należące do podmiotów nieumieszczonych w wykazie, które to aktywa są własnością osób lub podmiotów umieszczonych w wykazie lub są przez nie kontrolowane.

Własność

63. Kryterium, które należy wziąć pod uwagę przy ocenie, czy osoba prawna lub podmiot jest własnością innej osoby lub podmiotu, jest posiadanie co najmniej 50% praw własności danego podmiotu lub posiadanie w nim udziału większościowego²⁰. Jeśli to kryterium jest spełnione, uznaje się, że dana osoba prawna lub dany podmiot są własnością innej osoby lub podmiotu.

Przy ocenie własności należy również wziąć pod uwagę łączną własność podmiotu. Na przykład, jeżeli jedna wyznaczona osoba jest właścicielem 30% podmiotu, a inne wyznaczone osoby są właścicielami 25% podmiotu, podmiot należy co do zasady uznać za należący do wyznaczonych osób.

²⁰ Kryterium zgodne z definicją zawartą w rozporządzeniu 2580/2001.

Kontrola

64. Kryteria, które należy wziąć pod uwagę przy ocenie, czy osoba prawna lub podmiot są kontrolowane przez inną osobę lub inny podmiot, samodzielnie lub zgodnie z umową zawartą z innym udziałowcem lub inną stroną trzecią, mogłyby obejmować m.in.:
- a. posiadanie prawa lub kompetencji do mianowania lub odwoływania większości członków organu administracyjnego, zarządzającego lub nadzorującego takiej osoby prawnej lub takiego podmiotu;
 - b. wyznaczanie, wyłącznie na podstawie wykonywania swojego prawa głosowania, większości członków organów administracyjnych, zarządzających lub nadzorujących osoby prawnej lub podmiotu, sprawujących swoją funkcję podczas bieżącego lub poprzedniego roku budżetowego;
 - c. wyłączne kontrolowanie, zgodnie z umową zawartą z innymi udziałowcami lub członkami danej osoby prawnej lub danego podmiotu, większości praw głosu udziałowców lub członków tej osoby prawnej lub tego podmiotu;
 - d. posiadanie prawa do wywierania dominującego wpływu na osobę prawną lub podmiot zgodnie z umową zawartą z tą osobą prawną lub tym podmiotem lub zgodnie z przepisem ich statutu lub umowy spółki, w przypadku gdy prawo regulujące działalność tej osoby prawnej lub tego podmiotu zezwala, aby podlegali oni takiej umowie lub takiemu przepisowi;
 - e. posiadanie kompetencji do faktycznego wykonywania prawa do wywierania dominującego wpływu określonego w lit. d), nie będąc posiadaczem takiego prawa²¹;
 - f. posiadanie prawa do korzystania z całości albo części aktywów osoby prawnej lub podmiotu;
 - g. zarządzanie działalnością prowadzoną przez osobę prawną lub podmiot na jednolitych zasadach, publikując skonsolidowane sprawozdania finansowe;
 - h. ponoszenie solidarnej odpowiedzialności za zobowiązania finansowe osoby prawnej lub podmiotu lub ich poręczenie.

²¹ W tym, na przykład za pośrednictwem przedsiębiorstwa fasadowego.

65. Jeżeli którekolwiek z tych kryteriów jest spełnione, uznaje się, że dana osoba prawna lub dany podmiot są kontrolowane przez inną osobę lub inny podmiot, chyba że w indywidualnie rozpatrywanych przypadkach można ustalić, że sytuacja taka nie ma miejsca.
66. Spełnienie powyższych kryteriów dotyczących własności lub kontroli może w indywidualnie rozpatrywanych przypadkach zostać odrzucone.
67. Poniższe przykłady opisują okoliczności, które mogą zostać uznane za przesłanki świadczące o tym, że wyznaczona osoba lub wyznaczony podmiot sprawują kontrolę nad niewyznaczonym podmiotem. Przykłady te nie są wyczerpujące i mają jedynie charakter wytycznych:

a) Udziały większościowe

- Wyznaczona osoba posiada większość udziałów spółki w porównaniu z innymi udziałowcami. Na przykład wyznaczona osoba ma 40% udziałów, podczas gdy pozostali udziałowcy mają ich 10%. Taka sytuacja może uzasadniać dalszą analizę mającą na celu ustalenie, czy wyznaczona osoba spełnia którekolwiek z wyżej wymienionych kryteriów dotyczących kontroli (np. uprawnienie do powoływania większości dyrektorów w zarządzie).

b) Opcja wykupu akcji własnych

- Wykup menadżerski ma miejsce, jeśli wyznaczony poprzedni właściciel może odkupić przedsiębiorstwo na korzystnych warunkach. W szczególności w przypadku, gdy można łatwo zastosować te warunki, może to uzasadniać dalszą analizę tego, czy wyznaczony poprzedni właściciel sprawuje kontrolę.

c) Przeniesienie akcji w okresie zbliżonym do umieszczenia w wykazie

- Przekazanie nowemu właścicielowi istotnej liczby udziałów w niewyznaczonym podmiocie na krótko przed umieszczeniem danej osoby w wykazie lub na krótko po jej umieszczeniu (jeżeli zezwalają na to odpowiednie rozporządzenia Rady) może również sugerować utrzymanie kontroli przez wyznaczoną osobę i może spowodować konieczność dalszego zbadania wpływu poprzedniego właściciela na nowego właściciela. „Istotna” liczba akcji to nie tylko ich duża liczba, ale również mniejsza liczba, dzięki której umieszczony w wykazie sprzedawca nie jest już uznawany za właściciela.

d) Wykorzystanie podmiotów fasadowych

- Nowy właściciel jest ściśle powiązany z wyznaczonym poprzednim właścicielem, np. jest jego członkiem rodziny lub byłym pracownikiem/partnerem biznesowym, a w niektórych przypadkach cena sprzedaży była zbyt niska lub była w inny sposób nieprawidłowa; lub
- podmiot posiada doradcę (lub radę doradczą) dysponującego ostatecznymi uprawnieniami decyzyjnymi w odniesieniu do działalności podmiotu, mimo że nie jest to oczywiste na podstawie jego tytułu lub funkcji; lub
- istnieje pisemna umowa, z której jasno wynika, że osoba niebędąca udziałowcem lub będąca udziałowcem mniejszościowym jest uprawniona do samodzielnego decydowania o działalności podmiotu; lub
- decyzje osób, które kierują danym podmiotem, są podejmowane przez wyznaczone osoby.

e) Korzystanie z trustów, przedsiębiorstw fasadowych i spółek z ograniczoną odpowiedzialnością

- Podmiot jest częścią niepotrzebnie złożonej struktury korporacyjnej, potencjalnie obejmującej takie podmioty jak przedsiębiorstwa fasadowe, spółki z ograniczoną odpowiedzialnością lub trusty powiązane z wyznaczoną osobą. Niektóre z tych podmiotów zostały utworzone lub zmieniły swoją formę działalności tuż przed przyjęciem systemu sankcji lub umieszczeniem danej osoby w wykazie lub zaraz po tym (jeżeli zezwalają na to odpowiednie rozporządzenia Rady), lub podmioty te nie prowadzą wiarygodnej działalności gospodarczej.
- Co najmniej jeden trust jest wykorzystywany jako zarządca prawny aktywów podmiotu, który jest własnością wyznaczonej osoby lub który jest przez nią kontrolowany. W zarządzaniu trustami biorą udział specjaliści z jurysdykcji, w której utworzono trusty.

Pośrednie udostępnianie środków finansowych lub zasobów gospodarczych wyznaczonym osobom i podmiotom

68. Jeżeli ustalono własność lub kontrolę zgodnie z wymienionymi powyżej kryteriami, udostępnianie środków finansowych lub zasobów gospodarczych nieumieszczonym w wykazie osobom lub podmiotom, będącym własnością umieszczonych w wykazie osób lub podmiotów albo przez nie kontrolowanym, będzie zasadniczo uważane za udostępnianie tych środków lub zasobów w sposób pośredni osobom lub podmiotom umieszczonym w wykazie, chyba że będzie można racjonalnie ustalić w indywidualnych przypadkach, stosując podejście oparte na analizie ryzyka i uwzględniając wszelkie stosowne okoliczności łącznie z kryteriami podanymi poniżej, że odnośne środki finansowe lub zasoby gospodarcze nie będą wykorzystywane przez te osoby lub te podmioty ani na ich rzecz.

Kryteria, które należy wziąć pod uwagę, obejmują m.in.:

- i. datę i charakter powiązań umownych między danymi podmiotami (np. umów sprzedaży, kupna lub dystrybucji);
- j. znaczenie sektora działalności podmiotu nieumieszczonego w wykazie dla podmiotu umieszczonego w wykazie;
- k. cechy charakterystyczne udostępnianych środków finansowych lub zasobów gospodarczych, w tym ich potencjalne praktyczne wykorzystanie przez podmiot umieszczony w wykazie lub łatwość przekazania ich temu podmiotowi.

69. Zasobu gospodarczego nie będzie uważać się za stanowiącego korzyść dla umieszczonych w wykazie osób lub podmiotów tylko dlatego, że jest on wykorzystywany przez tę osobę lub ten podmiot do wypracowania zysków, które mogą zostać częściowo przekazane umieszczonemu w wykazie udziałowcowi.

70. Należy zauważyć, że pośrednie udostępnianie środków finansowych lub zasobów gospodarczych umieszczonym w wykazie osobom lub podmiotom może obejmować także udostępnianie tych aktywów osobom lub podmiotom niebędącym własnością podmiotów umieszczonych w wykazie ani przez te podmioty niekontrolowanym.

IX. Działanie w cudzym imieniu

Pojęcie „działania w imieniu lub pod kierunkiem” osoby fizycznej lub prawnej, podmiotu lub organu jest również istotne i wyraźnie przywołuje się je w kontekście szeregu zakazów wynikających z sankcji.

71. Pojęcie „działania w imieniu lub pod kierunkiem” osoby fizycznej lub prawnej, podmiotu lub organu jest również istotne i wyraźnie przywołuje się je w kontekście szeregu zakazów wynikających z sankcji. Chociaż pojęcie to różni się od pojęć własności i kontroli, w tym znaczeniu działanie to wywołuje skutki, które mogą być traktowane w sposób równoważny²² – należy jednak określić swoiste dla tego działania powiązania i sposób ich ustalenia.
72. Wobec braku definicji, której można by użyć do oceny, czy osoba fizyczna lub prawna, podmiot lub organ działały w imieniu lub pod kierunkiem osoby fizycznej lub prawnej, podmiotu lub organu umieszczonych w wykazie, kryteria, które należy uwzględnić w tym celu, mogłyby obejmować między innymi:
- a) dokładną strukturę własności/kontroli, w tym powiązania między osobami fizycznymi lub prawnymi, podmiotami lub organami;
 - b) charakter i cel transakcji w połączeniu z określonymi obowiązkami gospodarczymi osoby prawnej, podmiotu lub organu;
 - c) wcześniejsze przypadki działania w imieniu lub pod kierunkiem osoby fizycznej lub prawnej, podmiotu lub organu umieszczonych w wykazie;
 - d) ujawnienie przez osoby trzecie informacji uzyskanych z wiarygodnych, zaufanych i niezależnych źródeł lub na podstawie udokumentowanych dowodów wskazujących, że działań dokonano pod kierunkiem danej osoby fizycznej lub prawnej, podmiotu lub organu.

²² Wyrok z dnia 10 września 2019 r., *HTTS Hanseatic Trade Trust & Shipping GmbH przeciwko Radzie*, C-123/18 P, EU:C:2019:694, pkt 77–79.

Brak odpowiedzialności

73. Powyższe elementy nie naruszają klauzul o braku odpowiedzialności znajdujących się w odnośnych aktach prawnych.

Wymiana informacji

74. Zgodnie z odpowiednimi rozporządzeniami UE²³ oraz w celu ułatwienia wykonania powyższych ocen, państwa członkowskie są zobowiązane na mocy prawa UE do wymieniać się stosownymi informacjami, którymi dysponują. W przypadku gdy właściwy organ państwa członkowskiego posiada informacje o tym, że nieumieszczone w wykazie osoby lub podmioty są własnością umieszczonych w wykazie osób lub podmiotów lub są kontrolowane przez takie osoby lub podmioty lub wszelkie informacje, które mogłyby mieć wpływ na skuteczne wprowadzanie w życie zakazu pośredniego udostępniania środków finansowych lub zasobów gospodarczych, takie państwo członkowskie powinno, zgodnie z prawem krajowym, dzielić się stosownymi informacjami z pozostałymi państwami członkowskimi i Komisją.
75. Bez uszczerbku dla mających zastosowanie przepisów dotyczących sprawozdawczości, poufności i tajemnicy zawodowej, podmiot gospodarczy, który wie, że nieumieszczone w wykazie osoby lub podmioty są własnością umieszczonych w wykazie osób lub podmiotów lub są kontrolowane przez takie osoby lub podmioty, powinien – bezpośrednio lub za pośrednictwem danego państwa członkowskiego – poinformować o tym właściwy organ odpowiedniego państwa członkowskiego i Komisję.

Wnioski o umieszczenie w wykazie

76. W stosownych przypadkach zainteresowane państwo członkowskie powinno również zaproponować umieszczenie w wykazie osoby prawnej lub podmiotu, które, zgodnie z ustaleniem, są własnością umieszczonych już w wykazie osób lub podmiotów lub są kontrolowane przez taką osobę lub podmioty.

²³ Na przykład art. 40 i 44 rozporządzenia (UE) nr 267/2012 w sprawie środków ograniczających wobec Iranu oraz art. 29 i 30 rozporządzenia (UE) nr 36/2012 w sprawie środków ograniczających w związku z sytuacją w Syrii.

X. Wyznaczone osoby prawne

77. W przypadku wyznaczenia osoby prawnej i konieczności zastosowania środków polegających na zamrożeniu aktywów nie zakazuje się dalszego istnienia danej osoby prawnej. W odniesieniu do działalności gospodarczej zamrożenie aktywów takiej osoby prawnej będzie miało wpływ na jej funkcjonowanie oraz bezpośrednio dotknie osoby trzeciej, np. jej pracowników, wierzycieli i innych, które potencjalnie nie mają nic wspólnego z powodami umieszczenia danego podmiotu w wykazie. Kontakty gospodarcze z taką osobą prawną ogólnie będą się wiązać z udostępnieniem jej środków finansowych lub zasobów gospodarczych lub zmianą typu jej środków finansowych lub zasobów gospodarczych; oba te rodzaje działań są zakazane i wymagają uprzedniego zezwolenia wydanego przez właściwe organy.
78. W przypadkach gdy zamrożenie aktywów dotyczy środków finansowych i zasobów gospodarczych instytucji kredytowej lub finansowej, odblokowanie środków z rachunków osób lub podmiotów nieobjętych środkami ograniczającymi, złożonych w instytucji kredytowej lub finansowej objętej środkami ograniczającymi, podlega odstępstwu dotyczącemu „uprzednio zawartej umowy”, o ile rachunek ten został otwarty przed dniem wyznaczenia podmiotu objętego środkami ograniczającymi²⁴.
79. W przypadku gdy działalność wyznaczonej osoby prawnej ma być kontynuowana oraz by zapobiec nadużyciom środków finansowych, taka osoba prawna powinna spełnić stosowne warunki, które pozostają do ustalenia. Warunki te mogą obejmować środki zapewniające takie zarządzanie daną osobą prawną, które nie naruszy zamrożenia środków finansowych i zasobów gospodarczych oraz zakazu udostępniania środków finansowych lub zasobów gospodarczych. Państwa członkowskie mogą przeprowadzić dalszą analizę sposobów realizacji tego celu. Aby dana osoba prawna mogła ponownie prowadzić swobodną działalność bez żadnych ograniczeń, musi zostać usunięta z wykazu.

XI. Odstępstwa

80. Działając zgodnie z literą i duchem rozporządzeń, przy przyznawaniu odstępstw właściwy organ uwzględnia prawa podstawowe wyznaczonych osób i podmiotów. Zgodnie ze szczególnymi odstępstwami przewidzianymi w stosownych rozporządzeniach właściwe organy mogą uwzględniać następujące elementy:

²⁴ Punkt 28 wytycznych.

- podstawowe potrzeby wyznaczonych osób, w tym w odniesieniu do opłat za żywność, czynsz lub kredyt hipoteczny, leki i leczenie, podatki, składki na ubezpieczenie oraz usługi użyteczności publicznej;
- prawo do obrony w odniesieniu do wydatków związanych ze świadczeniem usług prawniczych;
- prawo własności wyznaczonej osoby lub podmiotu (gdyż zamrożenie aktywów nie ma wpływu na własność wyznaczonej osoby lub podmiotu, ale na możliwość korzystania z tych środków finansowych);
- prawo własności niewyznaczonej osoby prawnej lub podmiotu, u których są przechowywane zamrożone środki finansowe;
- prawo własności zarówno wyznaczonej osoby lub podmiotu, jak i niewyznaczonej osoby lub podmiotu w odniesieniu do umów zawartych między nimi przed wyznaczeniem;
- prawo międzynarodowe dotyczące stosunków dyplomatycznych i konsularnych;
- bezpieczeństwo osób i ochronę środowiska; lub
- cele humanitarne, takie jak dostarczanie lub ułatwianie dostarczania pomocy, w tym środków medycznych, żywności, lub przewóz pracowników organizacji humanitarnych oraz udzielanie związanej z tym pomocy lub do celów ewakuacji z państwa, przeciwko któremu skierowane są środki.

81. Finansowe środki ograniczające nie mają wpływu na swobodę wyznaczonej osoby do podjęcia pracy. Płatność należna za tę pracę wymaga jednakże zezwolenia. Właściwy organ powinien przeprowadzić odpowiednie dochodzenia (np. potwierdzenie zatrudnienia) i wprowadzić odpowiednie warunki, aby zapobiec obchodzeniu środków. Zezwolenie powinno w takich przypadkach wymagać dokonywania płatności na zamrożony rachunek. Każda płatność w gotówce powinna być udzielona za wyraźnym zezwoleniem. Każde zezwolenie powinno również dopuścić zwyczajowe potrącenia na ubezpieczenia społeczne i podatki²⁵. Zezwolenie jest również wymagane, aby udostępnić wyznaczonej osobie świadczenia socjalne.

²⁵ Można zezwolić na potrącenia na ubezpieczenia społeczne i podatki na podstawie odstępstwa dotyczącego podstawowych wydatków (zob. wytyczne pkt 83 ppkt 1).

Przekazywanie środków finansowych między unijnymi instytucjami kredytowymi i finansowymi w państwie trzecim w związku z pewnymi obowiązkowymi opłatami lub opłatami nadzwyczajnymi

82. W przypadku gdy rozporządzenia zakazują przekazywania środków finansowych między instytucjami finansowymi i kredytowymi UE, z jednej strony, a instytucjami finansowymi i kredytowymi w państwie trzecim, z drugiej strony, opłaty za usługi świadczone przez rząd tego państwa trzeciego w związku z przelotami lub awaryjnymi lądowaniami statków powietrznych będących własnością osoby zarejestrowanej w UE lub użytkowanych przez taką osobę, powinny być dokonywane, pod warunkiem że (i) płatność nie zostanie dokonana bezpośrednio lub pośrednio na rzecz wyznaczonej osoby lub podmiotu ani na korzyść tej osoby lub podmiotu oraz (ii) płatność będzie uwzględniać wszelkie obowiązki w zakresie powiadomienia lub zezwolenia określone w mających zastosowanie aktach prawnych.
83. W przypadku gdy rozporządzenia zakazują przekazywania środków finansowych między instytucjami finansowymi i kredytowymi UE, z jednej strony, a instytucjami finansowymi i kredytowymi w państwie trzecim, z drugiej strony, opłaty za usługi świadczone w związku z awaryjnym wpływieniem do portu tego państwa trzeciego statków będących własnością osoby zarejestrowanej w UE lub użytkowanych przez taką osobę, powinny być dokonywane, pod warunkiem że (i) płatność nie zostanie dokonana bezpośrednio lub pośrednio na rzecz wyznaczonej osoby lub podmiotu ani na korzyść tej osoby lub podmiotu oraz (ii) płatność będzie uwzględniać wszelkie obowiązki w zakresie powiadomienia lub zezwolenia określone w mających zastosowanie aktach prawnych.

XII. Wskazówki w przypadku rozpatrywania wniosków o odstępstwa

84. Wyznaczone osoby i podmioty mogą zwracać się z wnioskiem o zezwolenie na korzystanie ze swoich zamrożonych środków finansowych lub zasobów gospodarczych, na przykład aby zaspokoić wierzyciela. Wyznaczone osoby i podmioty nie mogą jednakże powoływać się na środki polegające na zamrożeniu aktywów jako usprawiedliwienie zwłoki, jeśli nie starały się o zezwolenie.

85. Przekazania środków finansowych przez wyznaczoną osobę lub wyznaczony podmiot lub w imieniu takiej osoby lub takiego podmiotu z banków spoza UE w związku z płatnością na rzecz obywatela UE lub podmiotu w UE za usługę lub towar dostarczone zanim osoba lub podmiot, które wystąpiły o to przekazanie, zostały umieszczone w wykazie, zasadniczo mogą być dozwolone, pod warunkiem że z oceny przeprowadzonej indywidualnie dla poszczególnych przypadków wynika, iż: (i) przekazanie jest przeznaczone dla obywatela UE / podmiotu w UE, (ii) przekazanie jest opłatą za usługę lub towar dostarczone przed umieszczeniem osoby/podmiotu w wykazie, (iii) płatności nie dokonuje się na rzecz osoby lub podmiotu umieszczonych w wykazie ani na korzyść takiej osoby lub podmiotu, (iv) dokonanie płatności nie stanowi obchodzenia środków ograniczających.
86. Zainteresowane strony mogą zwracać się o zezwolenia na dostęp do zamrożonych środków finansowych lub zasobów gospodarczych zgodnie z krajowymi procedurami. Wyznaczona osoba powinna być powiadamiana o takich wnioskach, na ile to jest możliwe. Procedura przyznania zezwolenia nie zwalnia z potrzeby przeprowadzenia zwyczajnych procedur określających ważność roszczeń względem wyznaczonej osoby lub wyznaczonego podmiotu i zezwolenie nie nadaje uprawnień. Rozpatrując takie wnioski, właściwe organy powinny między innymi uwzględnić dowody dostarczone przez wierzyciela i wyznaczoną osobę lub wyznaczony podmiot, wskazujące, czy istnieje prawny obowiązek (umowny lub statutowy) udostępnienia środków finansowych lub zasobów gospodarczych, i rozważyć występowanie ryzyka obchodzenia środków (np. jeśli powiązania wierzyciela z wyznaczoną osobą lub wyznaczonym podmiotem mogą budzić podejrzenia).
87. Osoba lub podmiot, które chcą udostępnić środki finansowe lub zasoby gospodarcze wyznaczonej osobie lub wyznaczonemu podmiotowi, muszą złożyć wniosek o wydanie zezwolenia, z wyjątkiem szczególnych przypadków, w których udostępnienie środków finansowych lub zasobów gospodarczych jest objęte zwolnieniem przewidzianym w mającym zastosowanie rozporządzeniu. Rozpatrując takie wnioski, właściwe organy powinny między innymi uwzględnić dostarczone dowody dotyczące uzasadnienia wniosku i sprawdzić, czy powiązania wnioskodawcy z wyznaczoną osobą lub wyznaczonym podmiotem nie sugerują, że mogliby oni współpracować w celu obejścia²⁶ środków polegających na zamrożeniu aktywów.

²⁶ Zob. również wyrok w sprawie Mohsen Afrasiabi i in. EU:C:2011:874 pkt 60–62 i 68. W sprawie interpretacji sformułowania „świadomie i umyślnie” użytego w odniesieniu do obchodzenia środków, zob. ten sam wyrok, pkt 68. Sąd ustalił, że kumulatywne elementy świadomości i woli są spełnione, gdy osoba uczestnicząca w działaniu w sposób zamierzony dąży do celu lub skutku obejścia lub gdy dana osoba ma przynajmniej świadomość, że uczestniczenie w takim działaniu może mieć ten skutek, oraz gdy godzi się na taką możliwość.

88. Rozpatrując wnioski o wydanie zezwolenia na wykorzystanie zamrożonych środków finansowych lub zasobów gospodarczych lub na udostępnienie środków finansowych lub zasobów gospodarczych, właściwe organy powinny przeprowadzić dalsze dochodzenie, jeśli tylko uznają to za konieczne w danych okolicznościach; dochodzenie to może objąć konsultacje z każdym innym zainteresowanym państwem członkowskim. Właściwe organy powinny również rozważyć warunki lub zabezpieczenia mające na celu uniknięcie wykorzystania odblokowanych środków finansowych lub zasobów gospodarczych do jakichkolwiek celów niezgodnych z celem odstępstwa. Dlatego na przykład bezpośrednie przelewy bankowe uznaje się za stosowniejsze niż płatności gotówką.
89. Przyznając zezwolenie, należy również w koniecznych przypadkach rozważyć stosowne warunki lub ograniczenia (np. dotyczące ilości lub wartości odsprzedaży środków finansowych lub zasobów gospodarczych, które mogą być udostępnione każdego miesiąca), uwzględniając kryteria zawarte w rozporządzeniach. Wszystkie zezwolenia powinny być przyznawane w formie pisemnej i przed wykorzystaniem lub udostępnieniem odnośnych środków finansowych lub zasobów gospodarczych.
90. Rozporządzenia zobowiązują właściwe organy do powiadomienia osoby składającej wniosek i innych państw członkowskich o przyznaniu zezwolenia²⁷. Dzielenie się informacjami pozwala państwom członkowskim na koordynację przyznawania odstępstw w sytuacjach, gdy wyznaczona osoba ma zamrożone środki finansowe lub zasoby gospodarcze w więcej niż jednym państwie członkowskim.

Zezwolenia do celów humanitarnych

91. Aby reagować na pilne i zmieniające się lokalnie potrzeby, właściwe organy powinny w stosownych przypadkach priorytetowo traktować wnioski o wydanie zezwolenia do celów humanitarnych i zapewnić, by wnioskodawcy znali procedurę, punkty kontaktowe oraz orientacyjny harmonogram procedury wydawania zezwoleń.

²⁷ Rozporządzenie (WE) nr 2580/2001 również wymaga, aby informacja ta została podana każdej osobie, organowi lub podmiotowi, o których wiadomo, że są bezpośrednio zainteresowane. Może to stanowić najlepszą praktykę, nawet jeśli nie jest wymagane rozporządzeniami.

W swoich wnioskach do właściwych organów wnioskodawcy powinni wyjaśnić, dlaczego mają one pilny charakter i jaki cel humanitarny jest ich podstawą.

C. Zakazy dotyczące dostarczania towarów

92. W przypadku gdy rozporządzenia przewidują system wydawania zezwoleń i tego wymagają, właściwy organ powinien poinformować pozostałe właściwe organy i Komisję o odrzuconych wnioskach o wydanie zezwolenia. Niektóre rozporządzenia nie przewidują wprost obowiązku powiadamiania o odrzuconych wnioskach o wydanie zezwolenia, niemniej właściwe organy powinny starać się powiadamiać o odrzuconych wnioskach o wydanie zezwolenia, aby zminimalizować ryzyko zakłócenia konkurencji na rynku wewnętrznym.

D. Koordynacja i współpraca

93. Państwa członkowskie powinny zapewnić skuteczne krajowe mechanizmy koordynacji i komunikacji między odpowiednimi agencjami, organami i służbami rządowymi, posiadającymi kompetencje w zakresie środków ograniczających, takimi jak, odpowiednio, ministerstwa, jednostki analityki finansowej, inspektorzy finansowi, służby wywiadowcze i bezpieczeństwa, organy sądowe, prokuratura i inne organy ścigania.
94. Koordynacja powinna umożliwić szybki dostęp do informacji wywiadu i powiązane działania innych zaangażowanych podmiotów. Ponadto dochodzenia powinny w miarę możliwości skupić się na określonych sytuacjach wysokiego ryzyka. Takie podejście oparte na działaniach wywiadu i ocenie ryzyka może podnieść skuteczność.

95. Państwa członkowskie powinny również wymieniać informacje m.in. z, odpowiednio, innymi państwami członkowskimi, Komisją, ESDZ, Europol, Eurojustem, FATF, komitetami ds. sankcji ustanowionymi przez Radę Bezpieczeństwa ONZ (w tym komitetem ustanowionym na mocy rezolucji nr 1267 (1999) dotyczącej Al Kaidy) i Komitetem RB ONZ ds. Zwalczenia Terroryzmu²⁸.
96. Procedury w zakresie koordynacji i dzielenia się informacjami powinny być ustalone w sposób zapewniający bezzwłoczne przekazywanie informacji, które mogą stanowić podstawę umieszczenia w wykazie lub usunięcia z niego. Procedury takie należy ustalać na poziomie krajowym w poszczególnych państwach członkowskich, jak również pomiędzy nimi oraz odpowiednio pomiędzy UE, państwami trzecimi, ONZ a innymi właściwymi organizacjami międzynarodowymi.

Analiza rachunków finansowych

97. Państwa członkowskie powinny dopilnować, aby odpowiednie agencje lub służby dokonywały analizy transakcji finansowych powiązanych z rachunkami wyznaczonych osób lub wyznaczonych podmiotów. Wyniki tych analiz powinny być w miarę możliwości prawnych wymieniane z innymi państwami, organizacjami międzynarodowymi i odpowiednimi organami UE, takimi jak Europol, zajmującymi się kwestiami finansowania terroryzmu. Państwa członkowskie powinny opracować procedury do tego celu. Niektóre rozporządzenia wyraźnie przewidują analizę podejrzanych transakcji przez właściwe organy po powiadomieniu przez instytucje finansowe²⁹.

²⁸ Zob. również pkt 17 załącznika I do wytycznych (nieformalne forum dyskusji na temat kwestii wdrożeniowych).

²⁹ Por. art. 30 ust. 6 lit. d) rozporządzenie Rady (UE) nr 267/2012 z dnia 23 marca 2012 r. w sprawie środków ograniczających wobec Iranu i uchylające rozporządzenie (UE) nr 961/2010.

98. Państwa członkowskie w ramach swoich jurysdykcji powinny podjąć zorganizowany dialog i współpracę z odpowiednimi prywatnymi organizacjami, takimi jak instytucje kredytowe i finansowe, w sprawie wdrażania środków polegających na zamrożeniu aktywów w celu zapewnienia skuteczności wdrażania, optymalizacji działania środków ograniczających oraz jak najdalej idącego zmniejszenia obciążeń administracyjnych tych organizacji.
99. Komisja i, w odpowiednich przypadkach, ESDZ i Rada będą nadal prowadzić z odpowiednimi organizacjami finansowymi dialog na szczeblu UE dotyczący kwestii prawnych, jak i wdrażania środków. W odniesieniu do finansowania terroryzmu państwa członkowskie będą starać się dostarczać sektorowi finansowemu odpowiednich (i aktualnych) danych i informacji zwrotnych, w miarę możliwości także o charakterze wywiadowczym, oraz aktualnych danych dotyczących schematów finansowania terroryzmu.
100. Państwa członkowskie mogłyby zastanowić się, jakimi kanałami dostarczać wskazówek i rad organom nadzoru finansowego, jak również instytucjom kredytowym i finansowym.

Rozpowszechnianie wśród innych osób informacji w sprawie środków polegających na zamrożeniu aktywów

101. Państwa członkowskie powinny powiadomić organizacje podmiotów gospodarczych spoza sektora finansowego oraz opinię publiczną o istnieniu finansowych środków ograniczających, w szczególności mając na uwadze zakaz udostępniania środków finansowych i zasobów gospodarczych wyznaczonym osobom lub podmiotom, oraz wyjaśnić sposoby działania tych środków.

Narzędzia

102. Komisja powinna nadal zapewniać ogólny dostęp (w szczególności instytucjom kredytowym i finansowym) do „elektronicznego skonsolidowanego wykazu ukierunkowanych sankcji finansowych (e-CTFSL, electronic Consolidated Targeted Financial Sanctions List)” utworzonego przez Komisję i europejski sektor kredytowy.

103. Komisja powinna zapewniać aktualizację wykazu.
104. Państwa członkowskie powinny w odpowiednich przypadkach zapewniać ogólny dostęp (w szczególności instytucjom kredytowym i finansowym oraz innym właściwym podmiotom gospodarczym) do istotnych informacji dotyczących środków krajowych, w tym wyznaczeń i nakazów sądowych, np. w odniesieniu do tak zwanych terrorystów wewnętrznych.
105. Komisja zapewnia społeczeństwu dostęp do szeregu dodatkowych narzędzi mających na celu ułatwienie zrozumienia i wymiany informacji.

Mapa sankcji UE

106. Interaktywna mapa sankcji UE umożliwia społeczeństwu bezpośrednie sprawdzenie wszystkich obowiązujących unijnych środków ograniczających i odnośnych rozporządzeń UE. Za pośrednictwem systemu filtrów wyświetlają się również wykazy osób i podmiotów objętych środkami polegającymi na zamrożeniu aktywów lub ograniczeniami wjazdu (zakaz podróżowania). Ponadto narzędzie to zapewnia również dostęp do rezolucji przyjętych przez Radę Bezpieczeństwa Organizacji Narodów Zjednoczonych oraz do decyzji i rozporządzeń transponujących te rezolucje do prawa UE. Mapa sankcji UE zawiera również wykaz właściwych organów krajowych w państwach członkowskich, które są odpowiedzialne za wdrażanie sankcji UE.
107. Łatwość korzystania z tego narzędzia sprawia, że jest ono skutecznym źródłem informacji.
108. Jest ono dostępne pod następującym linkiem: <https://sanctionsmap.eu>.
109. Ponadto mapa sankcji UE umożliwia społeczeństwu subskrypcję w celu otrzymywania powiadomień mailowych za każdym razem, gdy opublikowany zostanie nowy skonsolidowany wykaz zakazów podróżowania lub nowy skonsolidowany wykaz sankcji finansowych.

Narzędzie do sygnalizowania naruszenia sankcji UE

110. Istnieją dwa sposoby zgłaszania naruszeń sankcji: 1) wysłanie e-maila na adres relex-sanctions@ec.europa.eu, lub 2) wysłanie wiadomości za pośrednictwem narzędzia do sygnalizowania naruszenia sankcji UE.
111. Narzędzie to zwiększa skuteczność sankcji UE, umożliwiając zgłaszanie Komisji w bezpieczny i anonimowy sposób ewentualnych naruszeń sankcji. Przekazane informacje mogą dotyczyć konkretnych przykładów, faktów, okoliczności dotyczących odnośnych osób fizycznych, podmiotów i państw trzecich. Mogą również dotyczyć kwestii podejrzeń lub prób obejścia sankcji UE.
112. Dostęp do narzędzia można uzyskać za pośrednictwem następującego adresu URL:
<https://EUsanctions.integrityline.com>.
113. Komisja utworzyła na szczeblu UE punkt kontaktowy ds. pomocy humanitarnej w środowiskach objętych sankcjami. Chociaż narzędzie to utworzono w kontekście pandemii COVID-19, nadal funkcjonuje ono, by, w razie potrzeby, rozpowszechniać informacje i ułatwiać działania podmiotów gospodarczych i humanitarnych w terenie.

Ocena

114. Ocena skuteczności środków ograniczających UE jest istotna i powinna uwzględniać informacje zwrotne ze strony na przykład państw członkowskich, Komisji, ESDZ, szefów misji UE, organów celnych, sektora prywatnego, ONZ i innych odpowiednich instytucji.

115. Państwa członkowskie powinny starać się dysponować odpowiednimi procedurami krajowymi służącymi ocenie w szczególności skuteczności rezultatów działań krajowych dotyczących stosowania środków ograniczających, z uwzględnieniem między innymi wyników dialogu z sektorem prywatnym³⁰.
116. Wyniki takich ocen powinny być w odpowiednich przypadkach przedmiotem wymiany na forum grupy RELEX/sankcje.

E. Systemy sankcji horyzontalnych

117. Niedawno Unia Europejska przyjęła tzw. „systemy sankcji horyzontalnych” o zakresie tematycznym. Systemy te nie są ograniczone geograficznie i umożliwiają nałożenie środków ograniczających na osoby i podmioty w związku z działaniami, które spełniają określone kryteria umieszczenia w wykazie, niezależnie od tego, w którym miejscu działania te zostały przeprowadzone. Obejmują one dziedziny: broni chemicznej, cyberataków, terroryzmu i praw człowieka.

Broń chemiczna

118. System ten ustanowiono w 2018 r. Ma na celu wspierać skuteczne wdrażanie i upowszechnianie konwencji o zakazie broni chemicznej poprzez podjęcie konkretnych środków przeciwko osobom lub podmiotom odpowiedzialnym za rozprzestrzenianie lub stosowanie broni chemicznej w obliczu coraz częstszych obecnie ataków chemicznych.
119. Środki ograniczające polegają na zamrożeniu aktywów, zakazie udostępniania środków finansowych i zasobów gospodarczych oraz zakazie wjazdu na terytorium UE wobec osób lub podmiotów bezpośrednio odpowiedzialnych za opracowywanie i stosowanie broni chemicznej, jak również wobec osób lub podmiotów, które udzielają wsparcia finansowego, technicznego lub materialnego takim osobom i podmiotom, a także wobec osób lub podmiotów, które są z nimi powiązane lub które pomagają w takich działaniach lub zachęcają do nich.

³⁰ Zgodnie z rekomendacjami 6. i 7. międzynarodowych standardów w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowania terroryzmu oraz proliferacji.

Cyberataki

120. Ten ustanowiony w 2019 r. system umożliwia wyznaczanie osób i podmiotów odpowiedzialnych za cyberataki zagrażające UE lub jej państwom członkowskim lub zaangażowanych w takie cyberataki.

Dzięki temu systemowi UE jest wyposażona w kolejne narzędzie służące wzmocnieniu jej odporności i zdolności do ochrony integralności i bezpieczeństwa UE, jej państw członkowskich i ich obywateli przed zagrożeniami cyberbezpieczeństwa i szkodliwymi działaniami w cyberprzestrzeni. Środki ograniczające polegają na zamrożeniu aktywów, zakazie udostępniania środków finansowych i zasobów gospodarczych oraz zakazie wjazdu na terytorium UE wobec osób lub podmiotów odpowiedzialnych za cyberataki lub próby cyberataków, jak również wobec osób lub podmiotów, które udzielają wsparcia finansowego, technicznego lub materialnego takim osobom i podmiotom, a także wobec osób lub podmiotów z nimi powiązanych lub tych, które pomagają w takich działaniach, zachęcają do nich lub je ułatwiają.

Terroryzm

121. Dwa systemy umożliwiają Radzie zastosowanie środków ograniczających w dziedzinie zwalczania terroryzmu.
122. System związany z terroryzmem przyjęty w 2016 r. umożliwia UE przyjmowanie autonomicznych środków ograniczających wobec osób i podmiotów powiązanych z ISIL/Daiszem lub Al-Kaidą. Wcześniej środki ograniczające mogły być stosowane wyłącznie wobec osób i podmiotów, które zostały umieszczone w wykazie przez Radę Bezpieczeństwa ONZ.

Z myślą o wprowadzeniu w życie rezolucji RB ONZ nr 1373(2001), Unia Europejska określiła w grudniu 2001 r. wykaz osób, grup i podmiotów uczestniczących w aktach terrorystycznych i objętych środkami ograniczającymi, zawarty we wspólnym stanowisku 2001/931/WPZiB („CP 931”). Wspólne stanowisko 2001/931 określa kryteria umieszczania w wykazie i określa działania, które stanowią akty terrorystyczne do tych celów. Pierwotne umieszczenie w wykazie musi opierać się na decyzji właściwego organu państwa członkowskiego lub państwa trzeciego, dotyczącej danych osób, grup lub podmiotów.

Poważne pogwałcenia i naruszenia praw człowieka

123. System ten został przyjęty w 2020 r. i umożliwia wyznaczenie osób, podmiotów i organów – w tym podmiotów państwowych i niepaństwowych – odpowiedzialnych za poważne pogwałcenia i naruszenia praw człowieka.

Obejmuje on m.in.. ludobójstwo, zbrodnie przeciwko ludzkości, tortury i inne okrutne, nieludzkie lub poniżające traktowanie lub karanie, niewolnictwo, pozasądowe, doraźne i arbitralne egzekucje i zabójstwa, wymuszone zaginięcia osób, arbitralne zatrzymania i aresztowania oraz inne poważne pogwałcenia lub naruszenia praw człowieka. Tak więc umożliwia podejmowanie szeroko zakrojonych działań wobec sprawców takich pogwałceń i naruszeń, niezależnie od tego, czy są to osoby fizyczne czy też podmioty, państwowe lub niepaństwowe.

Środki ograniczające polegają na zamrożeniu aktywów, zakazie udostępniania środków finansowych i zasobów gospodarczych oraz zakazie wjazdu na terytorium UE.

124. Aspekty operacyjne tych systemów są podobne do tak zwanych systemów geograficznych, a poszczególne etapy wyznaczania, identyfikacji i zgodności pozostają niezmienione. Narzędzia Komisji (rozdział V) pozostają dostępne dla podmiotów gospodarczych i humanitarnych w celu zapewnienia jednolitej interpretacji przez wszystkich.