



Europeiska
unionens råd

Bryssel den 3 juli 2024
(OR. en)

11623/24

LIMITE

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

NOT

från:	Rådets generalsekretariat
till:	Delegationerna
Föreg. dok. nr:	10572/22
Ärende:	Restriktiva åtgärder (sanktioner) – Uppdatering av EU:s bästa praxis för effektivt genomförande av restriktiva åtgärder

EU:s bästa praxis
för effektivt genomförande av restriktiva åtgärder

	<u>Sida</u>
<u>Inledning</u>	3
A. <u>Uppförande på förteckning och identifiering av personer och enheter som är föremål för riktade restriktiva åtgärder</u>	4
I. Identifiering av förtecknade personer eller enheter	4
II. Påståenden om förväxlad identitet	5
III. Förfaranden för avförande från förteckningar	9
B. <u>Finansiella restriktiva åtgärder</u>	12
I. Rättslig ram	12
II. Administrativ och rättslig frysning, beslag och förverkande	13
III. Tillämpningsområde för finansiella restriktiva åtgärder	13
IV. De ekonomiska aktörernas och medborgarnas roll	16
V. De behöriga myndigheternas användning av information	17
VI. Tillgångar	18
VII. Ekonomiska resurser	20
VIII. Ägandeförhållanden och kontroll	23
IX. Agera ”för någons räkning”	28
X. Förtecknade juridiska personer	30
XI. Avvikelser	30
XII. Riktlinjer vid övervägande av begäranden om avvikelser	32
C. <u>Förbud mot tillhandahållande av varor</u>	35
D. <u>Samordning och samarbete</u>	35

Inledning

1. Den 8 december 2003 antog rådet riktlinjer för genomförande och utvärdering av restriktiva åtgärder inom ramen för Gusp¹ (*riktlinjerna*). I riktlinjerna föreslås att ett särskilt rådsorgan ska ägna sig åt övervakning och uppföljning av sådana restriktiva åtgärder. Den 26 februari 2004 gav sedan Coreper arbetsgruppen med råd för yttre förbindelser i uppdrag att förutom sitt befintliga mandat övervaka och utvärdera EU:s restriktiva åtgärder vid sina regelbundna möten i en särskild konstellation för sanktioner, vid behov förstärkt med bl.a. experter från huvudstäderna. I konstellationens mandat ingår det att utveckla bästa praxis bland medlemsstaterna för genomförandet av restriktiva åtgärder.
2. Avsikten är att detta dokument ska ses över kontinuerligt, särskilt för att lägga till bästa praxis för genomförandet av restriktiva åtgärder.
3. Bästa praxis ska betraktas som icke uttömmande *rekommendationer* av allmän natur för effektivt genomförande av restriktiva åtgärder i enlighet med tillämplig unionsrätt och nationell lagstiftning. De är inte rättsligt bindande och bör inte tolkas som rekommendation av någon åtgärd som skulle vara oförenlig med tillämplig unionsrätt eller nationella lagar, inbegripet dem som gäller dataskydd.
4. Avsikten med dokumentet är inte att upprepa befintligt arbete utan att identifiera de viktigaste inslagen i genomförandet av sanktioner med hänsyn till
 - den särskilda situationen inom Europeiska unionens rättssystem,
 - den översyn av det aktuella läget när det gäller genomförandet av sanktioner som görs av konstellationen Relex/sanktioner,
 - vikten av att framhålla en del redan befintlig bästa praxis som ger en bild av medlemsstaternas aktuella prioriteringar.

¹ Rådets dokument 15579/03, senast uppdaterat genom dok. 11205/12.

I detta dokument hänför sig begreppet ”befrielse” till användningar som inte är förbjudna i förordningarna medan ”avvikelse” hänför sig till användningar som är förbjudna såvida de inte tillåts av en behörig myndighet². I detta dokument hänför sig ”ska”, ”måste” och ”är skyldig att” till rättsliga förpliktelser, antingen de åläggs genom EU-förordningar eller annan internationell eller nationell rätt eller unionsrätt; ”bör” hänför sig till bästa praxis; ”skulle kunna” och ”kan” hänför sig till förslag som kan vara lämpliga beroende på omständigheterna och andra tillämpliga lagar och förfaranden.

A. Uppförande på förteckning och identifiering av personer och enheter som är föremål för riktade restriktiva åtgärder

I. Identifiering av förtecknade personer eller enheter

5. För att effektivisera finansiella restriktiva åtgärder och restriktioner när det gäller rätt till inresa och vistelse och för att undvika onödiga problem på grund av homonymer eller nästan identiska namn (möjlighet till ”förväxlad identitet”), bör så många specifika identitetsuppgifter som möjligt finnas tillgängliga vid identifieringen och offentliggöras vid antagandet av den restriktiva åtgärden. För fysiska personer bör syftet med informationen vara att ange i första hand för- och efternamn (om möjligt också på originalspråket), med lämplig translitterering i enlighet med uppgifter i resehandlingar eller i enlighet med Internationella civila luftfartsorganisationens (Icao) translittereringsstandarder, samt alias, kön, födelsedatum och födelseort, nationalitet, adress och ID- eller passnummer. Icaos standardtranslitterering bör alltid stå med på alla språkversioner av den rättsakt genom vilken de restriktiva åtgärderna införs. För enheter bör syftet med informationen vara att ange i första hand fullständigt namn, huvudort för verksamheten, kontorets registreringsort, registreringsdatum och registreringsnummer.

² Undantag från EU-sanktioner utgörs vanligen av avvikelser eller befrielser. Avvikelser innebär att en åtgärd som omfattas av restriktiva åtgärder (är förbjuden) får vidtas först när den nationella behöriga myndigheten lämnat tillstånd. Befrielser innebär att en restriktion inte är tillämplig när syftet med åtgärden sammanfaller med tillämpningsområdet för befrielsen. Därför kan personer som omfattas av befrielsen utföra den berörda åtgärden utan dröjsmål.

6. Efter uppförandet av en (fysisk eller juridisk) person eller enhet på en förteckning bör det ske en kontinuerlig översyn av identitetsuppgifter för att specificera och utvidga dem, med deltagande av alla som kan bidra till denna insats. Det bör finnas förfaranden för att säkerställa denna kontinuerliga översyn, med deltagande av alla som kan bidra till denna insats, särskilt EU:s delegationschefer i det berörda tredjelandet, medlemsstaternas behöriga myndigheter och organ samt finansinstitut. När det gäller åtgärder riktade mot utländska regimer kan varje tillträdande ordförandeskap uppmana de berörda EU-uppdragscheferna att se över och om det är möjligt ändra och/eller komplettera de förtecknade personernas eller enheternas identifieringsuppgifter. Uppdateringar av förteckningarna med ytterligare identifieringsuppgifter kommer att antas enligt vad som anges i den grundläggande rättsakten.
7. Utformningen av förteckningarna över personer eller enheter och deras identitetsuppgifter bör harmoniseras.

II. Påståenden om förväxlad identitet

8. Om informationen om en förtecknad person eller enhet är begränsad till den personens/enhetens namn kan identifiering visa sig vara svår i praktiken på grund av den potentiellt långa förteckningen över möjliga positiva mål. Detta understryker att det finns ett stort behov av ytterligare identitetsuppgifter. Men även om ytterligare identitetsuppgifter lämnas kan det ändå vara svårt att skilja mellan förtecknade och icke förtecknade personer eller enheter. Det kan inte uteslutas att medel i några fall fryses för en person/enhet som inte var det avsedda målet för de restriktiva åtgärderna eller att en person utestängs från EU-medlemsstaternas territorium på grund av identitetsuppgifter som överensstämmer med uppgifterna om en förtecknad person eller enhet. Medlemsstaterna och kommissionen bör förfoga över förfaranden som säkerställer att deras upptäckter beträffande påståenden om förväxlad identitet är överensstämmande i detta avseende. Medlemsstaterna, kommissionen, utrikestjänsten och rådet bör samarbeta för att vederlägga träffar som uppkommit på grund av att tillräckliga identitetsuppgifter saknas.

9. Ekonomiska aktörer bör i regel avrådas från att inleda affärsförbindelser med en person eller enhet som de tillgängliga identitetsuppgifterna stämmer in helt och hållet på, om det inte står klart att det inte rör sig om den förtecknade personen eller enheten. Medlemsstaterna, kommissionen, utrikestjänsten och rådet bör utbyta information om de har identifierat en person eller enhet som inte är förtecknad vars identitetsuppgifter helt och hållet överensstämmer med identitetsuppgifterna för den förtecknade personen eller enheten. Begränsad tillgång till identitetsuppgifter rättfärdigar inte handel med en förtecknad person eller enhet.
- 9a. Det är emellertid också viktigt att säkerställa att fysiska personer på vilka tillgängliga identitetsuppgifter stämmer in helt och hållet, men som hävdar att de inte är det avsedda målet för de restriktiva åtgärderna, inte går miste om medel de behöver för sina grundläggande behov³ under den tid då de undersökningar som beskrivs i punkterna 10–16 nedan pågår. Ett annat tillvägagångssätt skulle leda till att personer som eventuellt visar sig inte ska omfattas av de restriktiva åtgärderna behandlas strängare än personer som faktiskt omfattas av sådana åtgärder så att de sistnämnda kan dra nytta av de vanliga avvikelserna för att klara sina grundläggande behov.
- 9b. Dessa fysiska personer bör t.ex. ha rätt att öppna ett nytt bankkonto, men medlen på nämnda konto bör proaktivt behandlas som frysta av respektive ekonomisk aktör under den tid då fortsatta undersökningar (se punkterna 10–16 nedan) om huruvida en fysisk person är uppförd på en förteckning pågår. Under denna övergångsperiod bör berörda fysiska personer ha möjlighet att erhålla relevanta tillstånd från behörig nationell myndighet. Om det emellertid vid ett senare datum visar sig att de är inte är uppförda på en förteckning och att inget tillstånd krävs kommer frysningen av tillgångar att försvinna och tillstånd inte längre behövas. De ekonomiska aktörerna kan åberopa ansvarsfriskrivning (se punkt 37 nedan) mot eventuella påståenden om att de felaktigt frusit tillgångar för en person som inte är uppförd på en förteckning.

³ Ett exempel kan vara när en flykting behöver ha tillgång till ett bankkonto för att erhålla utbetalning av socialt bistånd.

a) Utredning av de behöriga myndigheterna

10. Om en person/enhet vars tillgångar eller ekonomiska resurser fryses påstår att han eller hon inte är det avsedda målet för de restriktiva åtgärderna bör han eller hon kontakta det finansinstitut där tillgångarna eller de ekonomiska resurserna frystes eller den behöriga myndighet som anges på de webbplatser som förtecknas i bilagorna till EU:s förordningar. Om ett kredit- eller finansinstitut eller en annan ekonomisk aktör ifrågasätter om en kund faktiskt är en förtecknad person eller enhet bör de utnyttja alla tillgängliga källor för att fastställa den kundens identitet. Om de inte kan lösa frågan bör den ekonomiska aktören underrätta de behöriga myndigheterna i den berörda medlemsstaten.
11. Om en person som vill resa in i EU påstår att han eller hon inte är den förtecknade person som ska omfattas av restriktiva åtgärder och/eller om gräns-/invandringsmyndigheterna, efter att ha utnyttjat alla tillgängliga källor för att fastställa den personens identitet, ifrågasätter om denna person faktiskt är den förtecknade personen bör gräns-/invandringsmyndigheterna underrätta de behöriga myndigheterna i den berörda medlemsstaten om påståendet eller ifrågasättandet⁴.
12. I båda fallen bör de behöriga myndigheterna undersöka påståendet eller ifrågasättandet⁵.

b) Bekräftande slutsats om förväxlad identitet

⁴ Ibland är invandringsmyndigheterna de behöriga myndigheterna.

⁵ Vid uppföranden på en förteckning enligt FN:s säkerhetsråds resolutioner kan det vara svårt för de behöriga myndigheterna att slutföra en sådan undersökning ensamma; i sådana fall bör förfarandet i c ii följas.

13. Om de behöriga myndigheterna efter att ha undersökt ärendet, med beaktande av alla relevanta fakta och omständigheter, finner att den berörda personen/enheten inte är den förtecknade personen eller enheten bör de underrätta personen/enheten om vad de kommit fram till och/eller de ekonomiska aktörer eller gräns-/invandringsmyndigheter som är inblandade. De bör vid behov även underrätta andra medlemsstater, kommissionen, utrikestjänsten och rådet, särskilt med tanke på möjligheten att den berörda personen/enheten kommer att ställas inför liknande problem i andra medlemsstater.
14. Om de behöriga myndigheterna efter att ha undersökt ärendet, med beaktande av alla relevanta fakta och omständigheter, finner att den berörda personen/enheten är den förtecknade personen eller enheten bör de vid behov underrätta personen/enheten om vad de kommit fram till och/eller de ekonomiska aktörer eller gräns-/invandringsmyndigheter som är inblandade.

c) Osäkerhet när det gäller påståenden

(i) Fall som gäller EU:s autonoma restriktiva åtgärder

15. Om de behöriga myndigheterna inte kan fastställa att påståendet om förväxlad identitet är korrekt och påståendet inte är uppenbart ogrundat bör medlemsstaterna, kommissionen och utrikestjänsten, om det är relevant, underrättas om det påståendet och frågan bör diskuteras i rådet, eventuellt på grundval av ytterligare uppgifter som ska lämnas av den stat som föreslog att personen skulle föras upp på förteckningen eller av EU:s beskickningschefer i det berörda tredjelandet, beroende på vad som är lämpligt, för att man ska kunna avgöra om detta verkligen rör sig om ett fall av förväxlad identitet.

(ii) Fall som gäller restriktiva åtgärder som införs enligt FN:s säkerhetsråds resolutioner

16. Om de behöriga myndigheterna *inte* kan fastställa att påståendet om förväxlad identitet är korrekt och påståendet inte är uppenbart ogrundat bör medlemsstaterna och kommissionen, om det är relevant, underrättas om det påståendet. FN:s sanktionskommitté, som inrättades genom den relevanta resolutionen från FN:s säkerhetsråd, och om möjligt genom den kommittén, den stat som föreslog uppförandet på förteckningen bör höras av den medlemsstat som utredde påståendet eller av kommissionen. Eventuellt kan frågan hänvisas till den kommittén för ett auktoritativt beslut. Varje sådant auktoritativt beslut bör meddelas medlemsstaterna och kommissionen.

d) Rättsliga beslut

17. Om en domstol i en medlemsstat har fattat ett beslut om påståenden beträffande förväxlad identitet bör de berörda myndigheterna i den staten meddela alla andra medlemsstater, kommissionen och utrikestjänsten detta beslut.

III. Förfaranden för avförande från förteckningar

a) Avförande från förteckningar avseende EU:s autonoma sanktioner

18. Ett öppet och effektivt förfarande för avförande från förteckningar är väsentligt för de restriktiva åtgärdernas trovärdighet och legitimitet. Ett sådant förfarande kan också förbättra kvaliteten på besluten om uppförande på en förteckning. Avförande från en förteckning kan vara lämpligt i olika fall, bl.a. om det finns bevis för att någon felaktigt uppförts på förteckningen, vid en relevant ändring av omständigheterna, om det framkommer ytterligare bevis, om en förtecknad person avlider eller om en förtecknad enhet likvideras. Avförande från en förteckning är generellt lämpligt om kriterierna för uppförandet på förteckningen inte längre uppfylls.

19. När en ansökan om avförande från en förteckning⁶ behandlas bör all relevant information beaktas. Förutom framläggande av ansökningar om avförande från förteckningen ska en regelbunden översyn ske, i enlighet med den relevanta rättsakten som omfattar samtliga medlemsstater, för att undersöka om det finns skäl till att behålla en person eller enhet på förteckningen.
20. Vid utarbetandet av sådana regelbundna översyner bör den stat som föreslagit uppförande på förteckningen uppmanas att uttala sig om behovet att behålla uppförandet, och samtliga medlemsstater bör överväga om de har ytterligare relevanta upplysningar. Ett beslut om avförande från förteckningen bör genomföras så snabbt som möjligt.
21. Förtecknade personer och enheter kan väcka talan mot en akt som riktas mot dem⁷. Sådana förfaranden behandlas av tribunalen. Ett överklagande av tribunalens dom behandlas av domstolen.⁸

⁶ För närmare uppgifter om förfarandet vid ansökningar om avförande från förteckningar avseende EU:s autonoma åtgärder, se bilaga I till riktlinjerna, punkterna 19 och 20.

⁷ Europeiska unionens domstol har beslutat att en tredjestat också kan betraktas som en ”juridisk person” som direkt påverkas av EU-sanktioner, och som kan väcka talan om ogiltigförklaring även om EU inte har någon ömsesidig rätt inför domstolar i tredjestater (Venezuela mot rådet, C-872/19 P).

⁸ Till exempel beslutade domstolen vid ett överklagande att om ett beslut om uppförande på EU:s förteckning antas och därefter förnyas till följd av ett förfarande mot den förtecknade personen som har inletts i en tredjestat, måste EU visa att den personen i en sådan tredjestat åtnjuter en viss skyddsnivå vad gäller rätten till försvar och effektiv rättslig prövning som är likvärdig med det skydd som finns inom EU (Azarov mot rådet, C-530/17 P).

22. De akter genom vilka de restriktiva åtgärderna mot en person eller enhet införts annulleras inte omedelbart efter domstolens dom, såvida detta inte uttryckligen anges i domen. Verkan av akter som har annullerats i första instans kvarstår till och med utgången av perioden för överklagande till domstolen (två månader och tio dagar från och med delgivningen av domen). Under denna period kan den relevanta EU-institutionen åtgärda de fastställda överträdelseerna genom att, om lämpligt, anta nya restriktiva åtgärder med avseende på den berörda personen eller enheten. Alternativt kan EU-institutionen överklaga; i så fall förblir förteckningen fullständigt giltig under överklagandet. Efter perioden på två månader och tio dagar kommer den restriktiva åtgärden mot personen eller enheten att upphöra eller förbli i full kraft, beroende på om institutionen eller andra aktörer beslutar att vidta någon av ovannämnda åtgärder eller inte.

b) Avförande från förteckningar inom FN (kontaktpunkt, ombudsman)

23. Den 19 december 2006 antog FN:s säkerhetsråd resolution 1730 (2006) genom vilken generalsekreteraren inrättade en kontaktpunkt vid sekretariatet för mottagande av ansökningar om avförande från en förteckning. Framställare, utom personer som är uppförda på den förteckning som hänför sig till sanktioner avseende al-Qaida, kan inkomma med sina ansökningar om avförande från förteckningen antingen till kontaktpunkten eller till den stat i vilken de är bosatta eller är medborgare. Framställare som är uppförda på den förteckning som hänför sig till sanktioner avseende al-Qaida kan inkomma med sin ansökan om avförande från förteckningen till ombudsmannens kontor⁹.

24. Om en person avförs från FN:s sanktionsförteckning ska relevanta ändringar göras av de motsvarande EU-rättsakterna.

⁹ För närmare uppgifter om förfarandet vid ansökningar om avförande från förteckningar avseende FN-åtgärder, se <http://www.un.org/sc/committees>.

B. Finansiella restriktiva åtgärder

I. Rättslig ram

25. EU-förordningar om införande av frysningsåtgärder är direkt tillämpliga i EU:s medlemsstater och behöver inte införlivas i nationell rätt. Sanktionsförordningar kräver dock att medlemsstaterna antar lagstiftning om påföljder vid överträdelser av restriktiva åtgärder. De föreskriver också att medlemsstaterna ska utse sådana behöriga myndigheter som förordningarna hänvisar till och ange vilka de är på de webbplatser som förtecknas i bilagorna till förordningarna, vilket kan innebära genomförandeåtgärder på nationell nivå. Förutom den lagstiftning som antas av unionen bör medlemsstaterna vid behov förfoga över extra rättsliga ramar, lagar eller förordningar för att frysa finansiella tillgångar och andra tillgångar och ekonomiska resurser för personer och enheter som är föremål för restriktiva åtgärder på nationell nivå, inbegripet personer eller enheter som är delaktiga i terroristhandlingar, och för att förbjuda att tillgångar och ekonomiska resurser görs tillgängliga för eller gynnar sådana personer och enheter, särskilt genom administrativa åtgärder för frysning och/eller genom utnyttjande av rättsliga beslut om frysning med samma verkan. Detta bör vara i linje med tillämpliga FATF-standarder, i synnerhet rekommendation nr 6 om riktade finansiella sanktioner avseende terrorism och finansiering av terrorism¹⁰.
26. Sådana åtgärder bör göra det möjligt för de nationella myndigheterna att beordra och utverka frysning utan dröjsmål av alla tillgångar och ekonomiska resurser som tillhör eller ägs, kontrolleras eller innehas av den förtecknade personen eller enheten inom den berörda medlemsstatens jurisdiktion och kan också vara riktade mot personer eller enheter som har sina rötter, sin huvudsakliga verksamhet och sina viktigaste mål inom Europeiska unionen. De bör också utgöra en grundval för frysningsåtgärder i avvaktan på beslut om EU-åtgärder för att genomföra FN:s säkerhetsråds resolutioner¹¹.

¹⁰ FATF-standarderna omfattar de fyrtio rekommendationerna om bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism och spridning och finns tillgängliga på: <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/fatf%20recommendations%202012.pdf>.

¹¹ Utan att det påverkar antagandet av en EU-förordning om restriktiva åtgärder mot EU-interna terrorister, på grundval av artikel 75 i EUF-fördraget.

27. I följande delar anges bästa praxis för genomförande av unionens frysningåtgärder och här ges även lämplig vägledning beträffande genomförandet av nationella frysningåtgärder.

II. Administrativ och rättslig frysning, beslag och förverkande

28. Rent allmänt kan administrativ frysning betraktas främst som en åtgärd som utgör grundvalen för ett övergripande förhållande av att en person eller enhet som förtecknats av en behörig myndighet på något sätt ska kunna utnyttja frysta tillgångar och ekonomiska resurser eller utföra transaktioner. Administrativ frysning ska inte förväxlas med rättslig frysning, beslag och förverkande, som inte kan åläggas inom ramen för restriktiva åtgärder, utan endast som en nationell genomförandeåtgärd.
29. Om den nationella lagstiftningen om tillämpliga påföljder vid överträdelse av sanktioner så föreskriver¹² kan förebyggande frysning, beslag och förverkande tillämpas som påföljd vid överträdelse av restriktiva åtgärder.

III. Tillämpningsområde för finansiella restriktiva åtgärder

30. Finansiella restriktiva åtgärder i samband med EU-förordningar består av frysning av tillgångar och ekonomiska resurser för förtecknade personer och enheter, och förbud mot att göra tillgångar och ekonomiska resurser tillgängliga för sådana personer och enheter.
31. I varje förordning definieras begreppen ”frysning av tillgångar”, ”frysning av ekonomiska resurser”, ”tillgångar” och ”ekonomiska resurser”, och befrielser och avvikelser från åtgärderna anges. Vissa standardformuleringar anges i riktlinjerna.

¹² Sanktionsförordningar kräver att medlemsstaterna antar lagstiftning om påföljder vid överträdelser av restriktiva åtgärder, se punkt 19.

32. Finansiella restriktiva åtgärder omfattar inte ändrad äganderätt till frysta tillgångar och ekonomiska resurser och är inte straffåtgärder.
33. De förordningar genom vilka frysning åtgärder införs åsidosätter när de väl är i kraft alla oförenliga avtalssystem. Således ska förordningarna tillämpas utan hinder av rättigheter eller skyldigheter som följer av avtal som ingåtts innan de trädde i kraft och ska innebära ett förbud mot åtgärder för fullgörande av avtal som ingåtts innan förordningarna trädde i kraft¹³.
34. Frysningen omfattar alla tillgångar och ekonomiska resurser som tillhör eller ägs av förtecknade personer och enheter och också dem som innehas eller kontrolleras av sådana personer och enheter. Att inneha eller kontrollera bör tolkas som om det omfattar alla situationer där en förtecknad person eller enhet utan att ha äganderätten lagligen kan förfoga över eller överföra tillgångar eller ekonomiska resurser som han, hon eller den inte äger utan att det behövs ett föregående godkännande av den lagliga ägaren. En förtecknad person anses inneha eller kontrollera tillgångar eller ekonomiska resurser, bl.a. om han eller hon
- a) har sedlar eller skuldcertifikat som utställts på innehavaren,
 - b) har lös egendom inom sina fastigheter som han eller hon äger tillsammans med en person eller enhet som inte är förtecknad,
 - c) har fått fullmakt eller liknande befogenhet att företräda ägaren som gör att han eller hon kan ge order om överföring av tillgångar som han eller hon inte äger (t.ex. för att förvalta ett särskilt bankkonto), eller
 - d) är en förälder eller en vårdnadshavare som förvaltar ett bankkonto för en underårig i enlighet med tillämplig nationell rätt.
- Begreppen ägande och kontroll i samband med förbudet mot att göra tillgångar och ekonomiska resurser tillgängliga vidareutvecklas i avsnitt B i del VIII.

¹³ Dom i mål C-117/06, Möllendorf, EU:C:2007:596, punkt 62.

35. I princip bör frysningen inte drabba tillgångar och ekonomiska resurser som varken ägs av eller tillhör, innehas eller kontrolleras av förtecknade personer och enheter. Till exempel omfattas alltså inte en förtecknad persons icke förtecknade arbetsgivares tillgångar och ekonomiska resurser om de inte kontrolleras eller innehas av den personen. Tillgångar och ekonomiska resurser för en icke förtecknad enhet med en juridisk person som är skild från en förtecknad person eller enhet omfattas inte heller, om de inte kontrolleras eller innehas av den förtecknade personen eller enheten. Tillgångar och ekonomiska resurser som ägs gemensamt av en förtecknad person eller enhet och en icke förtecknad person eller enhet omfattas dock trots detta i praktiken i sin helhet.
36. Den icke förtecknade personen eller enheten kan följaktligen begära tillstånd att få utnyttja sådana tillgångar och ekonomiska resurser, vilket kan innefatta att den gemensamma äganderätten splittras upp så att den personens eller enhetens andel inte fryses.

Ansvarsfriskrivning

37. Ingen person eller enhet som genomför en frysning och handlar utan oaktsamhet och i god tro om att en sådan åtgärd är i överensstämmelse med en förordning ska hållas ansvarig¹⁴ gentemot den drabbade personen eller enheten. Personers och enheters handlingar får inte medföra ansvar om personerna eller enheterna inte visste eller inte hade rimlig anledning att ana att handlingarna skulle innebära en överträdelse av restriktiva åtgärder. Därför har en klausul om ansvarsfriskrivning införts i de flesta förordningar och standardformuleringar har utformats i del III G i riktlinjerna.

¹⁴ Inte heller straffrättsligt, se domen i mål C-72/11, Mohsen Afrasiabi m.fl. EU:C:2011:874, punkt 55.

38. Ingen person eller enhet som fullgör skyldigheterna enligt förordningarna ska hållas ansvarig gentemot en förtecknad person eller enhet för en skada som den senare kan åsamkas till följd av detta. Det åligger den person som begär skadestånd att bevisa att fullgörandet av ett sådant skadeståndsanspråk inte är förbjudet. Därför har en klausul om friskrivning införts i de flesta förordningar och standardformuleringar har utformats i del III H i riktlinjerna.

IV. De ekonomiska aktörernas och medborgarnas roll

39. Förordningar om införande av frysningåtgärder gäller bl.a. juridiska personer i EU och andra ekonomiska aktörer, däribland finansinstitut och kreditinstitut, med affärsverksamhet i hela eller delar av EU samt EU-medborgare.
40. Genom lagstiftning om bekämpning av penningtvätt införs för vissa företag och yrken vissa krav på att kontrollera kundernas identitet samt avstå från anonyma transaktioner under vissa omständigheter. I vissa fall kan förordningarna om införande av finansiella restriktiva åtgärder medföra extra krav på att ekonomiska aktörer ska ”känna sina kunder”. Se i detta avseende även avsnitt B i del VIII om ägandeförhållanden och kontroll.

41. Alla personer och enheter som omfattas av unionens behörighet är skyldiga att meddela de behöriga myndigheterna alla uppgifter som de förfogar över och som skulle underlätta tillämpningen av de finansiella restriktiva åtgärderna. Här ingår närmare uppgifter om frysta konton (kontoinnehavare, nummer, värdet på de frysta tillgångarna) och andra detaljer som kan vara användbara, t.ex. uppgifter om förtecknade personers eller enheters identitet och eventuellt närmare uppgifter om inkommande överföringar som leder till kreditering av ett fryst konto enligt de särskilda arrangemangen för finans- och kreditinstitut, kunders eller andra personers försök att göra tillgångar eller ekonomiska resurser tillgängliga för en förtecknad person eller enhet utan tillstånd, och uppgifter som tyder på att frysningen kringgås. De är också skyldiga att samarbeta med de behöriga myndigheterna när det gäller att kontrollera uppgifterna. Vid behov kan de också lämna närmare uppgifter om personer och enheter med namn som har stor likhet med eller är identiska med förtecknade parter.

V. De behöriga myndigheternas användning av information

42. Enligt förordningarna får de behöriga myndigheterna använda den information de får endast för de syften för vilka den lämnades. I dessa syften ingår säkerställandet av en effektiv tillämpning av åtgärderna samt brottsbekämpning och, om det föreskrivs i förordningen, samarbete med FN:s relevanta sanktionskommitté. De behöriga myndigheterna får således, i enlighet med vad som föreskrivs i relevanta förordningar eller relevant nationell lagstiftning, utbyta information med bl.a.

- kommissionen, rådet, utrikestjänsten och andra medlemsstaters behöriga myndigheter,
- brottsbekämpande myndigheter, relevanta domstolar som har ansvaret för efterlevnaden av förordningar om införande av frysning åtgärder och lagstiftning om bekämpning av penningtvätt,
- andra undersökande myndigheter och åklagarmyndigheter,
- FN:s behöriga sanktionskommitté och,
- kredit- och finansinstitut, i den utsträckning det är nödvändigt för tillämpningen av de finansiella restriktiva åtgärderna eller för att förhindra penningtvätt.

43. De behöriga myndigheterna bör inte hindras från att, i enlighet med sin nationella rätt, utbyta sådana uppgifter med berörda myndigheter i relevanta tredjestater eller med varandra när så krävs i syfte att bistå vid återvinning av förskingrade tillgångar. Enligt förordningarna ska de behöriga myndigheterna och kommissionen utbyta relevant information med varandra¹⁵.

VI. Tillgångar

a) Frysning av tillgångar som tillhör, ägs, innehas eller kontrolleras av en förtecknad person eller enhet

44. Frysning av tillgångar påverkar i motsats till förverkande inte äganderätten till de berörda tillgångarna. Det krävs inte av personer som innehar eller kontrollerar tillgångar som ägs av en förtecknad person eller enhet (t.ex. om tillgångarna har överlämnats till ett kreditinstitut som säkerhet) att de upphör med ett sådant innehav eller en sådan kontroll eller att de erhåller tillstånd att fortsätta därmed.
45. All användning av och all handel med tillgångar, flyttande och ändringar, t.ex. portföljförvaltning, antingen de görs av den förtecknade personen eller av en annan person som innehar eller kontrollerar sådana tillgångar, kräver tillstånd i förväg. Gemensam äganderätt till tillgångarna upphäver inte detta krav, även om tredje parts egendom som sådan inte fryses genom förordningarna.
46. En förtecknad persons eller enhets borgenärer får utan tillstånd till en icke förtecknad person överföra sina ekonomiska krav (dvs. krav som utgör en ekonomisk vinst) gentemot den förtecknade personen eller enheten. Den förtecknade personen eller enheten behöver dock ett tillstånd att få överföra sitt ekonomiska krav gentemot en annan person eller enhet på en annan person.

¹⁵ Se t.ex. artikel 9.3 i rådets förordning (EU) nr 270/2011 av den 21 mars 2011 om restriktiva åtgärder mot vissa personer, enheter och organ med hänsyn till situationen i Egypten.

47. Utövande av kvittningsrätt av en förtecknad person eller enhet, eller av en icke förtecknad person eller enhet när det gäller ett krav mot en förtecknad person eller enhet, är förbjudet om det inte finns tillstånd i förväg.
48. Enligt förordningarna medges inte förverkande av kontanter och tillgångar som en förtecknad person bär på sig; ett sådant förverkande kan vara lämpligt under vissa omständigheter enligt nationell rätt. Myndigheterna är dock skyldiga att förhindra att dessa tillgångar flyttas, överförs, ändras, används, blir åtkomliga eller hanteras på ett sätt som är förbjudet enligt förordningarna. Om myndigheterna är medvetna om att en förtecknad person bär på sig kontanter eller andra tillgångar kan de mycket väl ha befogenheter inom den befintliga rättsliga ramen, t.ex. lagar om bekämpande av terrorism och penningtvätt. Medlemsstaterna kan vara skyldiga att respektera immunitet och privilegier som enligt internationell rätt tilldelats en förtecknad person, vilket kan begränsa eventuella åtgärder¹⁶.

b) Att göra tillgångar tillgängliga för en förtecknad person eller enhet

49. Att göra tillgångar tillgängliga för en förtecknad person eller enhet, antingen genom betalning för varor eller tjänster, som en donation, för att återlämna tillgångar som tidigare innehades enligt ett avtalsarrangemang, eller på annat sätt, är generellt förbjudet såvida inte detta tillåts av den behöriga myndigheten enligt tillämplig avvikelse i förordningen (se även del X om avvikelser).
50. Upplupen ränta på ett fryst konto kan dock läggas till och redan förfallna betalningar enligt tidigare avtal, överenskommelser eller förpliktelser tillföras kontot utan tillstånd i förväg¹⁷.

¹⁶ Exempelvis om den förtecknade personen reser till en internationell organisations högkvarter och särskilda bestämmelser i det relevanta högkvarterets avtal gäller.

¹⁷ Se riktlinjerna, punkt 83 andra stycket.

51. Förutom i dessa fall måste en tredje part som tar initiativet till överföringen av tillgångar till en förtecknad person ha tillstånd i förväg. Ett finans- eller kreditinstitut i EU som mottar tillgångar överförda av en tredje part till ett fryst konto får kreditera sådana tillgångar till kontot utan tillstånd i förväg¹⁸. Om en person överför tillgångar till ett fryst konto utan tillstånd i förväg, men påstår att det var ett misstag, måste han eller hon ansöka om tillstånd att få tillbaka tillgångarna, så att den behöriga myndigheten ges möjlighet att kontrollera hans eller hennes version. Ett finansinstitut kan dock, utan tillstånd, i sitt redovisningssystem rätta till sin egen oavsiktliga överföring av tillgångar till ett fryst konto.
52. I nationell lagstiftning kan förfaranden definieras för hanteringen av tillgångar som är föremål för ett överföringsförsök som strider mot restriktiva åtgärder.

VII. Ekonomiska resurser

a) Frysning av ekonomiska resurser som tillhör, ägs, innehas eller kontrolleras av en förtecknad person eller enhet

53. Ekonomiska resurser fryses för att förhindra att de används som parallell valuta eller ersättningsvaluta och för att undvika att frysningen av tillgångar kringgås. De behöriga myndigheterna bör därför inrikta sig på att förhindra att förtecknade personer och enheter får finansiella eller ekonomiska vinster (t.ex. tillgångar, varor eller tjänster) från ekonomiska resurser. Att förhindra personlig användning av ekonomiska resurser för konsumtionsändamål är varken ett önskemål eller en avsikt.

¹⁸ Se riktlinjerna, punkt 84.

54. En förtecknad persons personliga användning av frysta ekonomiska resurser (t.ex. boende i eget hus eller körande av egen bil) är inte förbjudet enligt förordningarna och inget tillstånd krävs. Tillgångar som endast lämpar sig för personlig användning eller konsumtion och därför inte kan användas av en förtecknad person för att erhålla tillgångar, varor eller tjänster omfattas inte av definitionen av ”ekonomiska resurser”. De omfattas därför inte av förordningarna och inget tillstånd krävs för att göra dem tillgängliga för en förtecknad person.
55. Om användningen av frysta ekonomiska resurser innebär en ekonomisk verksamhet som skulle kunna leda till att den förtecknade personen erhåller tillgångar, varor eller tjänster (t.ex. om den förtecknade personen försöker hyra ut sitt hus eller använda sin bil som taxi) krävs dock tillstånd i förväg.
56. All användning av ekonomiska resurser varigenom den förtecknade personen tillhandahålls tillgångar, varor eller tjänster, oavsett om de ekonomiska resurserna utnyttjas av den förtecknade personen eller en annan person som innehar eller kontrollerar sådana tillgångar, kräver tillstånd i förväg. Gemensam äganderätt till de ekonomiska resurserna upphäver inte detta krav, även om tredje parts egendom som sådan inte fryses genom förordningarna.

b) Att göra ekonomiska resurser tillgängliga

57. Att göra ekonomiska resurser tillgängliga för en förtecknad person eller enhet, bl.a. genom gåva, försäljning, byte eller återlämnande av ekonomiska resurser som innehas eller kontrolleras av en tredje part till en förtecknad ägare är förbjudet utan tillstånd från den behöriga myndigheten enligt den tillämpliga förordningen.

58. Att göra tillgångar tillgängliga som endast lämpar sig för personlig användning eller konsumtion och därför inte kan användas av en förtecknad person för att erhålla tillgångar, varor eller tjänster är inte detsamma som att ”göra ekonomiska resurser tillgängliga” i den mening som avses i förordningarna och inget tillstånd krävs därför (se även del X om avvikelser).
59. Begreppet ”göra ekonomiska resurser tillgängliga”, vilket inte definieras i förordningarna, har i domstolens tolkning fått en vid betydelse. Det avser inte en särskild rättslig figur, utan omfattar samtliga handlingar som enligt tillämplig nationell rätt är nödvändiga för att en person ska få full förfoganderätt till den aktuella ekonomiska resursen. Förbudet mot att göra ekonomiska resurser tillgängliga är tillämpligt i samtliga fall då ekonomiska resurser görs tillgängliga oavsett prestation. Det faktum att ekonomiska resurser görs tillgängliga mot erläggande av en motprestation som kan betraktas som tillräcklig saknar följaktligen relevans¹⁹.
60. Frysningssåtgärderna kräver inte att personer som innehar eller kontrollerar ekonomiska resurser som ägs av en förtecknad person eller enhet (t.ex. om uthyrning av lös egendom beviljats eller lös egendom har överlämnats som säkerhet) återlämnar sådana ekonomiska resurser till deras ägare, och inget tillstånd krävs för att fortsätta med sådant innehav eller sådan kontroll. Eftersom sådana ekonomiska resurser är frysta kräver dock alla nya avtalsarrangemang beträffande deras användning eller all handel med dessa tillstånd i förväg.
61. Inhemska leveranser av sådana tjänster som gas, el, vatten och telefonlinjer är inte förbjudna enligt förordningarna på grund av att de är konsumtionstjänster och således inte kan överföras.

¹⁹ Domen i Möllendorf-målet, EU:C:2006:596, punkterna 51, 56, 58 och 59.

VIII. Ägandeförhållanden och kontroll

Logisk grund

62. Tillgångar och ekonomiska resurser som tillhör eller ägs, innehas eller kontrolleras av förtecknade fysiska eller juridiska personer måste frysas. Enligt de villkor som anges i punkt 35 innefattar detta tillgångar som ägs av icke-förtecknade enheter eller som ägs eller kontrolleras av förtecknade personer eller enheter.

Ägandeförhållanden

63. Det kriterium som ska beaktas vid bedömningen av huruvida en juridisk person eller enhet ägs av en annan person eller enhet är innehav av 50 % eller mer av äganderätten i en enhet eller innehav av ett majoritetsintresse i denna²⁰. Om detta kriterium är uppfyllt ska den juridiska personen eller enheten anses vara ägd av en annan person eller enhet.

Vid bedömningen av ägandeförhållandena bör även enhetens samlade ägandeförhållanden beaktas. Om till exempel en förtecknad person äger 30 % av enheten och en annan förtecknad person äger 25 % av enheten, bör enheten i princip betraktas som ägd av förtecknade personer.

²⁰ Kriterium enligt definitionen i förordning (EG) nr 2580/2001.

Kontroll

64. Det kriterium som ska beaktas vid bedömningen av huruvida en juridisk person eller enhet kontrolleras av en annan person eller enhet, antingen ensam eller enligt avtal med annan aktieägare eller tredje man, kan bl.a. innefatta följande:
- a. Rätt eller befogenhet att utse eller entlediga en majoritet av ledamöterna i en juridisk persons eller en enhets förvaltnings-, lednings- eller tillsynsorgan.
 - b. Att enbart genom utövandet av sin rösträtt ha utsett en majoritet av de ledamöter i en juridisk persons eller en enhets förvaltnings-, lednings- eller tillsynsorgan som har innehaft sina poster under innevarande och föregående räkenskapsår.
 - c. Att till följd av ett avtal med andra aktieägare eller medlemmar i en juridisk person eller en enhet ensam kontrollera en majoritet av aktieägarnas eller medlemmarnas rösträtter i den juridiska personen eller enheten.
 - d. Rätt att utöva ett bestämmande inflytande över en juridisk person eller en enhet enligt ett avtal med den juridiska personen eller enheten, eller enligt en bestämmelse i dess stadgar, om den lagstiftning som den juridiska personen eller enheten lyder under tillåter sådana avtal eller bestämmelser.
 - e. Befogenhet att utöva rätten att utöva ett bestämmande inflytande i enlighet med led d, utan att vara innehavare av den rätten²¹.
 - f. Rätt att använda alla eller delar av en juridisk persons eller en enhets tillgångar.
 - g. Att leda en juridisk person eller en enhet på en gemensam grund och offentliggöra en sammanställd redovisning.
 - h. Att solidariskt dela en juridisk persons eller en enhets finansiella skulder eller garantera dessa.

²¹ Inbegripet medelst ett bulvanföretag.

65. Om något av dessa kriterier är uppfyllda ska den juridiska personen eller enheten anses vara kontrollerad av en annan person eller enhet, såvida inte motsatsen kan fastställas från fall till fall.
66. Uppfyllandet av ovanstående kriterier för ägande eller kontroll kan vederläggas från fall till fall.
67. Följande exempel beskriver omständigheter som kan betraktas som indikationer på att en förtecknad person eller enhet har kontroll över en icke förtecknad enhet. Dessa exempel är inte uttömmande och är endast avsedda som belysande vägledning:

a) Majoritetsägande

- En förtecknad person är den största aktieägaren i ett företag jämfört med andra aktieägare. Den förtecknade personen har till exempel 40 % medan övriga aktieägare har 10 % vardera. En sådan situation kan motivera ytterligare analys av huruvida den förtecknade personen uppfyller något av de ovannämnda kriterierna avseende kontroll (exempelvis befogenheten att utse en majoritet av styrelseledamöterna).

b) Återköpsoption

- Ett management buyout ägde rum, vilket innebär att den förtecknade tidigare ägaren kan köpa tillbaka företaget på gynnsamma villkor. I synnerhet när dessa villkor lätt kan åberopas kan detta motivera ytterligare analys av huruvida den förtecknade tidigare ägaren har kontroll.

c) Överföring av aktier vid en tidpunkt nära uppförandet på förteckningen

- En överföring av ett relevant antal aktier i den icke förtecknade enheten till en ny ägare strax före eller efter (om detta är tillåtet enligt de relevanta rådsförordningarna) det att en person har förtecknats kan också tyda på att den förtecknade personen behåller kontrollen och skulle kunna ge upphov till ytterligare utredning av den tidigare ägarens inflytande över den nya ägaren. Ett "relevant" antal aktier är inte bara ett stort antal aktier, utan även ett mindre antal som exempelvis gör det möjligt för den förtecknade säljaren att hamna under tröskelvärde för ägande.

d) Användning av bulvaner

- En ny ägare har nära anknytning till den förtecknade tidigare ägaren, som exempelvis kan vara en familjemedlem eller tidigare anställd/affärspartner, och försäljningspriset var eventuellt för lågt eller på annat sätt onormalt.
- Enheten har en rådgivare (eller en rådgivande nämnd) med avgörande beslutanderätt över enhetens verksamhet, även om detta inte förefaller självklart med tanke på titeln eller funktionen.
- Det finns ett skriftligt avtal där det framgår att en icke-aktieägare eller en aktieägare med minoritetsaktieinnehav har befogenhet att ensam besluta om enhetens verksamhet.
- Besluten av de personer som ska ansvara för en enhet fattas i själva verket av förtecknade personer.

e) Användning av truster, skalbolag och aktiebolag

- En enhet är en del av en onödigt komplex bolagsstruktur som potentiellt inbegriper enheter såsom skalbolag, aktiebolag och/eller truster som är kopplade till en förtecknad person. Vissa av dessa enheter inrättades eller ändrade sin identitet strax före eller efter (om detta är tillåtet enligt relevanta rådsförfordningar) antagandet av sanktionssystemet eller uppförandet av personen på förteckningen och/eller har ingen trovärdig affärsverksamhet.
- En eller flera truster används som mottagare av tillgångar från en enhet som ägs eller kontrolleras av en förtecknad person. Förvaltningen av trusterna inbegriper yrkesutövare från den jurisdiktion där trusten eller trusterna bildades.

Att indirekt göra tillgångar eller ekonomiska resurser tillgängliga för förtecknade personer och enheter

68. Om ägande eller kontroll konstateras i enlighet med ovanstående kriterier kommer tillgängliggörandet av tillgångar eller ekonomiska resurser för icke förtecknade juridiska personer eller enheter som ägs eller kontrolleras av en förtecknad person eller enhet i princip att betraktas som att de indirekt görs tillgängliga för den senare, såvida det inte rimligen kan fastställas, från fall till fall och med användning av en riskbaserad metod och med beaktande av alla relevanta omständigheter, inbegripet nedanstående kriterier, att de berörda tillgångarna eller ekonomiska resurserna inte kommer att användas av eller gynna den förtecknade personen eller enheten.

De kriterier som ska beaktas är bland annat följande:

- i. Datum och typ av kontraktsförbindelse mellan de berörda enheterna (exempelvis säljkontrakt, köpekontrakt eller distributionskontrakt).
- j. Vilken relevans den icke förtecknade enhetens verksamhetssektor har för den förtecknade enheten.
- k. De tillgängliggjorda tillgångarnas eller ekonomiska resursernas slag, inbegripet den förtecknade enhetens potentiella praktiska användning av dem samt hur lätt de kan överföras till den förtecknade enheten.

69. En ekonomisk resurs ska inte anses ha gynnat en förtecknad person eller enhet bara för att den används av en icke förtecknad person eller enhet i syfte att generera vinster som delvis kan komma att distribueras till en förtecknad aktieägare.

70. Det ska noteras att ett indirekt tillgängliggörande av tillgångar eller ekonomiska resurser för förtecknade personer eller enheter även kan inbegripa att dessa tillgångar eller ekonomiska resurser görs tillgängliga för personer eller enheter som inte ägs eller kontrolleras av förtecknade enheter.

IX. Agera ”för någons räkning”

Begreppet ”agera för [fysiska eller juridiska personers, enheters eller organs] räkning eller på deras uppdrag” är också relevant, och det hänvisas uttryckligen till det i anknytning till ett flertal förbud i samband med sanktioner.

71. Begreppet ”agera för [fysiska eller juridiska personers, enheters eller organs] räkning eller på deras uppdrag” är också relevant, och det hänvisas uttryckligen till det i anknytning till ett flertal förbud i samband med sanktioner. Även om begreppet skiljer sig från begreppen ägande och kontroll kan dess effekter behandlas på samma sätt²², men det förstnämnda förhållandet bör fastställas i sig.
72. I avsaknad av en definition som kan användas för att bedöma om fysiska eller juridiska personer, enheter eller organ har agerat för förtecknade fysiska eller juridiska personers, enheters eller organs räkning eller på deras uppdrag skulle de kriterier som ska beaktas bland annat kunna omfatta
- a) den exakta ägande-/kontrollstrukturen, inbegripet kopplingar mellan fysiska eller juridiska personer, enheter eller organ,
 - b) transaktionens egenskaper och syfte, tillsammans med de juridiska personernas, enheternas eller organens angivna verksamhetsfunktioner,
 - c) tidigare fall av agerande för de förtecknade fysiska eller juridiska personernas, enheternas eller organens räkning eller på deras uppdrag,
 - d) uppgifter som lämnas av tredje parter och som erhållits från trovärdiga, tillförlitliga och oberoende källor och/eller styrkande handlingar som tyder på att de fysiska eller juridiska personerna, enheterna eller organen gett någon i uppdrag att agera.

²² Domstolens dom av den 10 september 2019, HTTS Hanseatic Trade Trust & Shipping GmbH mot Europeiska unionens råd, C-123/18 P, EU:C:2019:694, punkterna 77–79.

Ansvarsfriskrivning

73. Ovannämnda inslag påverkar inte klausuler om ansvarsfriskrivning i de berörda rättsakterna.

Informationsutbyte

74. Såsom föreskrivs i berörda EU-förordningar²³ och i syfte att underlätta utförandet av ovannämnda bedömningar har medlemsstaterna en skyldighet enligt EU-rätten att dela med sig av relevant information som de har tillgång till. Om en behörig myndighet i en medlemsstat har information om att en icke förtecknad juridisk person eller enhet ägs eller kontrolleras av en förtecknad person eller enhet eller information som kan påverka ett effektivt genomförande av förbudet mot indirekt tillgängliggörande av tillgångar eller ekonomiska resurser, ska den berörda medlemsstaten med förbehåll för nationell rätt dela med sig av relevant information till övriga medlemsstater och kommissionen.
75. Utan att det påverkar tillämpningen av relevanta regler för rapportering, konfidentialitet och sekretess ska en ekonomisk aktör som känner till att en icke förtecknad juridisk person eller enhet ägs eller kontrolleras av en förtecknad person eller enhet informera den behöriga myndigheten i medlemsstaten i fråga och kommissionen, antingen direkt eller via medlemsstaten.

Förslag om uppförande på förteckning

76. När så är lämpligt bör den berörda medlemsstaten även föreslå att den juridiska person eller enhet som har konstaterats vara ägd eller kontrollerad av en redan förtecknad person eller enhet ska föras upp på förteckningen.

²³ T.ex. artiklarna 40 och 44 i förordning (EU) nr 267/2012 om restriktiva åtgärder mot Iran samt artiklarna 29 och 30 i förordning (EU) nr 36/2012 om restriktiva åtgärder med hänsyn till situationen i Syrien.

X. Förtecknade juridiska personer

77. Om en juridisk person uppförs på en förteckning och frysningsåtgärder måste tillämpas, förbjuds inte den fortsatta verksamheten som sådan. När det gäller ett företag kommer frysning av dess tillgångar att påverka verksamheten och ha direkta följder för tredje part, t.ex. anställda, fordringsägare och andra som kanske inte har någonting att göra med skälet till att enheten fördes upp på förteckningen. Transaktioner som görs med en sådan juridisk person innebär i allmänhet att tillgångar eller ekonomiska resurser antingen ställs till den juridiska personens förfogande eller att det sker en förändring i formen av dess tillgångar eller ekonomiska resurser, vilket är förbjudet i båda fallen och kräver tillstånd i förväg från de behöriga myndigheterna.
78. I fall då en frysning av tillgångar gäller ett kredit- eller finansinstituts tillgångar eller ekonomiska resurser ska frigörandet av tillgångar från konton som tillhör icke förtecknade personer eller enheter och som finns hos det förtecknade kredit- eller finansinstitutet omfattas av avvikelserna för tidigare avtal, under förutsättning att kontot öppnades före det datum då enheten fördes upp på förteckningen²⁴.
79. Om en förtecknad juridisk persons verksamhet ska fortsätta och för att förhindra missbruk av tillgångar måste det fastställas lämpliga villkor som först måste utarbetas. I dessa villkor kan det ingå åtgärder som garanterar att enheten administreras på ett sätt som inte undergräver frysningen av tillgångar och ekonomiska resurser och förbudet mot att ställa tillgångar och ekonomiska resurser till förfogande. Det står medlemsstaterna fritt att vidare undersöka hur detta kan genomföras i praktiken. För att åter bedriva verksamhet fritt utan några restriktioner krävs avförande från förteckningen.

XI. Avvikelser

80. Den behöriga myndigheten ska, samtidigt som den handlar enligt förordningarnas bokstav och anda, ta hänsyn till förtecknade personers och enheters grundläggande rättigheter när den beviljar avvikelser. I linje med de specifika avvikelser som föreskrivs i tillämpliga förordningar får den behöriga myndigheten beakta följande:

²⁴ Se punkt 28 i riktlinjerna.

- Den förtecknade personens grundläggande behov, inklusive betalning av livsmedel, hyra, amorteringar och räntor, mediciner och läkarvård, skatter, försäkringspremier och avgifter för allmännyttiga tjänster.
- Rätten till försvar med avseende på utgifter kopplade till tillhandahållandet av juridiska tjänster.
- Den förtecknade personens eller enhetens äganderätt (då en frysning av tillgångar inte påverkar den förtecknade personens eller enhetens äganderätt, utan bara möjligheten att använda tillgångarna).
- Äganderätten för den icke förtecknade juridiska person eller enhet som innehar de frysta tillgångarna.
- Äganderätten för både den förtecknade personen eller enheten och en icke förtecknad person eller enhet med avseende på kontrakt som ingåtts mellan dem före uppförandet på förteckningen.
- Internationell lagstiftning om diplomatiska och konsulära förbindelser.
- Människors säkerhet och miljöskydd.
- Humanitära syften, som t.ex. leverans eller underlättande av leverans av bistånd, inbegripet medicinska förnödenheter och livsmedel eller förflyttning av biståndsarbetare och tillhörande stöd eller evakuering från ett land som restriktiva åtgärder är riktade mot.

81. Finansiella restriktiva åtgärder påverkar inte en förtecknad persons frihet att arbeta.

Betalningen för det arbetet kräver dock tillstånd. Den behöriga myndigheten bör göra lämpliga efterforskningar (som t.ex. bekräftar anställningen) och inkludera lämpliga villkor för att förhindra kringgående. För tillstånd under sådana omständigheter bör det normalt krävas att betalningarna görs till ett fryst konto. Uttryckligt tillstånd bör lämnas för alla kontantbetalningar. Alla tillstånd bör också medge normala avdrag för social trygghet och skatter²⁵. Det krävs även ett tillstånd för att sociala förmåner ska bli tillgängliga för en förtecknad person.

²⁵ Avdrag för social trygghet och skatter kan tillåtas enligt avvikelserna för grundläggande utgifter (se riktlinjerna, punkt 83 första stycket).

Överföring av tillgångar mellan kredit- och finansinstitut i EU och kredit- och finansinstitut i ett tredjeland med avseende på vissa obligatoriska eller undantagsvisa avgifter

82. Om förordningarna förbjuder överföring av tillgångar mellan finans- och kreditinstitut i EU och finans- och kreditinstitut i ett tredjeland bör avgifter för tjänster som tillhandahållits av tredjelandets regering i samband med överflygningar eller nödlandningar av luftfartyg som ägs eller används av en person som är registrerad i EU betalas, under förutsättning att i) betalningen varken direkt eller indirekt görs till eller till förmån för en förtecknad person eller enhet och att ii) betalningen uppfyller alla eventuella skyldigheter gällande meddelanden eller tillstånd som föreskrivs i de tillämpliga rättsakterna.
83. Om förordningarna förbjuder överföring av tillgångar mellan finans- och kreditinstitut i EU och finans- och kreditinstitut i ett tredjeland bör avgifter för tjänster som tillhandahållits i samband med att fartyg som ägs eller används av en person som är registrerad i EU vid nödsituation anläpt en hamn i tredjelandet betalas, under förutsättning att i) betalningen varken direkt eller indirekt görs till eller till förmån för en förtecknad person eller enhet och att ii) betalningen uppfyller alla eventuella skyldigheter gällande meddelanden eller tillstånd som föreskrivs i de tillämpliga rättsakterna.

XII. Riktlinjer vid övervägande av begäranden om avvikelser

84. Förtecknade personer och enheter kan begära tillstånd att få använda sina frysta tillgångar eller ekonomiska resurser, exempelvis för att betala en borgenär. Förtecknade personer och enheter kan dock inte åberopa frysningssåtgärder som en ursäkt för uteblivna betalningar, om de inte har ansökt om tillstånd.

85. Överföringar av tillgångar av en förtecknad person eller enhet, eller på en förtecknad persons eller enhets vägnar från banker utanför EU för en betalning till en EU-medborgare eller enhet i EU för en tjänst eller vara som levererats innan den person/enhet som begär överföringen förtecknades får i princip tillåtas under förutsättning att bedömningen av det enskilda fallet visar att i) överföringen är avsedd för en EU-medborgare eller enhet i EU, ii) överföringen utgör betalning för en tjänst eller vara som levererats innan den person/enhet som begär överföringen förtecknades, iii) betalningen inte görs till eller till förmån för en förtecknad person eller enhet och iv) betalningen inte görs genom kringgående av restriktiva åtgärder.
86. Berörda parter kan även begära tillstånd att få tillgång till frysta tillgångar eller ekonomiska resurser i enlighet med nationella förfaranden. Den förtecknade personen bör i möjligaste mån informeras om en sådan begäran. Tillståndsförfarandet undanröjer inte behovet av att genom vanliga förfaranden fastställa giltigheten i fordringar ställda på en förtecknad person eller enhet, och ett tillstånd ger ingen befogenhet. När de behöriga myndigheterna överväger en sådan begäran bör de bland annat ta hänsyn till bevis som lämnats av borgenären och den förtecknade personen eller enheten om huruvida det finns en juridisk skyldighet (avtalsenlig eller lagstadgad) att tillhandahålla tillgångar eller ekonomiska resurser och överväga om det finns en risk för kringgående (t.ex. om borgenärens förhållande till den förtecknade personen eller enheten är sådant att det kan väcka misstankar).
87. En person eller enhet som vill göra tillgångar eller ekonomiska resurser tillgängliga för en förtecknad person eller enhet måste begära tillstånd, utom i särskilda fall då tillgängliggörandet av tillgångar eller ekonomiska resurser omfattas av en befrielse enligt den tillämpliga förordningen. När de behöriga myndigheterna överväger en sådan begäran bör de bland annat ta hänsyn till tillhandahållna bevis på att begäran är motiverad samt huruvida den sökandes förhållande till den förtecknade personen eller enheten är sådant att man kan anta att de båda eventuellt samarbetar för att kringgå²⁶ frysningsåtgärderna.

²⁶ Se även domen i målet Mohsen Afrasiabi m.fl. EU:C:2011:874 punkterna 60–62 och 68. För tolkningen av orden ”medvetet” och ”avsiktligt” i samband med kringgående, se punkt 68 i samma dom. Domstolen fann att de kumulativa kriterierna kännedom och avsikt är uppfyllda när en aktör uppsåtligen eftersträvar kringgående som syfte eller verkan, eller i vart fall förstår att dess deltagande kan ha en sådan verkan och ändå godtar denna möjlighet.

88. När de behöriga myndigheterna överväger en begäran om tillstånd att få använda frysta tillgångar eller ekonomiska resurser eller att få göra tillgångar eller ekonomiska resurser tillgängliga, bör de göra alla ytterligare undersökningar som de bedömer vara nödvändiga under omständigheterna. Detta kan omfatta samråd med andra berörda medlemsstater. De behöriga myndigheterna bör också överväga villkor eller garantier för att undvika att frigjorda tillgångar eller ekonomiska resurser används för ändamål som är oförenliga med syftet med avvikelserna. Exempelvis är direkta banköverföringar alltså att föredra framför kontantbetalningar.
89. Lämpliga villkor eller begränsningar bör också övervägas vid behov (t.ex. när det gäller storleken på återförsäljningsvärdet på tillgångar eller ekonomiska resurser som kan göras tillgängliga varje månad) när ett tillstånd beviljas, med beaktande av kriterierna i förordningarna. Alla tillstånd bör beviljas skriftligen och innan de berörda tillgångarna eller ekonomiska resurserna börjar användas eller görs tillgängliga.
90. Genom förordningar åläggs de behöriga myndigheterna att informera den person som lämnar in begäran och andra medlemsstater om huruvida begäran har beviljats²⁷. Detta utbyte av information gör det möjligt för medlemsstaterna att samordna beviljandet av avvikelser i situationer där en förtecknad person har frysta tillgångar eller ekonomiska resurser i mer än en medlemsstat.

Tillstånd av humanitära skäl

91. I syfte att tillmötesgå akuta och föränderliga behov på plats bör de behöriga myndigheterna, när så är lämpligt, ge prioritet åt behandlingen av begäranden om tillstånd av humanitära skäl och säkerställa att de sökande är medvetna om de processer som ingår i tillståndsförfarandet och om kontaktpunkterna och den vägledande tidsplanen för detsamma.

²⁷ Enligt förordning (EG) nr 2580/2001 krävs också att denna information lämnas till alla andra personer, grupper eller enheter som fastställts vara direkt berörda. Detta kan vara bästa praxis även om det inte krävs enligt förordningarna.

Sökande bör i sina ansökningar till behöriga myndigheter redogöra för ärendets brådskande natur och de bakomliggande humanitära skälen.

C. Förbud mot tillhandahållande av varor

92. När en förordning föreskriver ett tillståndssystem och så kräver, bör den behöriga myndigheten hålla övriga behöriga myndigheter och kommissionen underrättade om avslagna begäranden om tillstånd. I vissa förordningar föreskrivs inte uttryckligen någon skyldighet att informera om avslagna begäranden om tillstånd, men de behöriga myndigheterna bör ändå sträva efter att informera om dem för att minimera risken för snedvridning av konkurrensen på den inre marknaden.

D. Samordning och samarbete

93. Medlemsstaterna bör sörja för effektiva system för nationell samordning och kommunikation mellan alla berörda statliga kontor, organ och tjänster med behörighet när det gäller restriktiva åtgärder, t.ex. ministerier, finansiella underrättelseenheter, finansinspektioner, underrättelse- och säkerhetstjänster, rättsliga myndigheter, åklagarmyndigheten och andra brottsbekämpande organ, om så är lämpligt.
94. Samordningen bör också möjliggöra snabbt tillförande av underrättelser och uppföljning av detta genom andra inblandade aktörer. Vidare bör utredningar om möjligt inriktas på identifierade högrisksituationer. En sådan underrättelse- och riskbaserad strategi kan förbättra effektiviteten.

95. Medlemsstaterna bör också utbyta information med bl.a. andra medlemsstater, kommissionen, utrikestjänsten, Europol, Eurojust, FATF, de sanktionskommittéer som inrättats av FN:s säkerhetsråd (däribland den kommitté som inrättats enligt resolution 1267 (1999) om al-Qaida) och FN:s säkerhetsråds kommitté för bekämpande av terrorism, beroende på vad som är lämpligt²⁸.
96. Det bör införas förfaranden för samordning och informationsutbyte för att säkerställa att information som kan vara grunden till ett förslag om uppförande på eller avförande från förteckningar vidarebefordras utan onödigt dröjsmål. Sådana förfaranden bör fastställas på nationell nivå inom medlemsstaterna och mellan medlemsstaterna samt vid behov mellan EU, tredjestater, FN och andra relevanta internationella organisationer.

Analys av finansiella konton

97. Medlemsstaterna bör säkerställa att finansiella transaktioner kopplade till förtecknade personers eller enheters konton analyseras av lämpliga myndigheter eller organ. Resultatet av dessa analyser bör, i den utsträckning det är juridiskt möjligt, utbytas med andra stater, internationella organisationer och berörda EU-organ, t.ex. Europol, beträffande finansiering av terrorism. Medlemsstaterna bör förfoga över förfaranden för detta. I vissa förordningar föreskrivs uttryckligen att behöriga myndigheter efter underrättelse från finansinstituten ska analysera misstänkta transaktioner²⁹.

²⁸ Se även punkt 17 i bilaga I till riktlinjerna (informellt diskussionsforum för genomförandefrågor).

²⁹ Se artikel 30.6 d i rådets förordning (EU) nr 267/2012 av den 23 mars 2012 om restriktiva åtgärder mot Iran och om upphävande av förordning (EU) nr 961/2010.

Samverkan och dialog med den finansiella sektorn om frysningsåtgärder

98. Medlemsstaterna bör utveckla en strukturerad dialog och ett strukturerat samarbete med berörda privata organisationer inom sitt behörighetsområde, t.ex. kredit- och finansinstitut, om genomförandet av frysningsåtgärder, för att säkerställa ett effektivt genomförande, optimalt använda instrumentet restriktiva åtgärder och försöka minska den administrativa bördan för dessa organisationer så mycket som möjligt.
99. Kommissionen och vid behov utrikestjänsten och rådet kommer också att föra en dialog på EU-nivå med berörda finansiella organisationer om frågor som rör genomförandet samt om lagstiftningsfrågor. När det gäller finansiering av terrorism kommer medlemsstaterna också att sträva efter att ge den finansiella sektorn lämplig (och läglig) input och feedback, om möjligt även i form av underrättelser, och uppdaterad information om mönster i finansieringen av terrorism.
100. Medlemsstaterna kan överväga kanaler för att ge ledning och råd till de finansiella tillsynsmyndigheterna samt till kredit- och finansinstituten.

Spridning av information om frysningsåtgärder till andra personer

101. Medlemsstaterna bör göra andra organisationer av ekonomiska aktörer än dem inom den finansiella sektorn och allmänheten medvetna om förekomsten av finansiella restriktiva åtgärder, särskilt inför förbudet mot att göra tillgångar och ekonomiska resurser tillgängliga för de förtecknade, och förklara de närmare föreskrifterna för dessa åtgärder.

Tillämpningsinstrument

102. Kommissionen bör fortsätta att säkerställa att allmänheten (särskilt kredit- och finansinstituten) får tillgång till ”den elektroniska konsoliderade förteckningen över riktade finansiella sanktioner” som upprättats av kommissionen och den europeiska kreditsektorn.

103. Kommissionen bör säkerställa att förteckningen hålls uppdaterad.
104. Medlemsstaterna bör vid behov säkerställa att allmänheten (särskilt kredit- och finansinstituten och andra berörda ekonomiska aktörer) får tillgång till relevant information om nationella åtgärder, inklusive uppföranden på förteckningar och domstolsbeslut, t.ex. när det gäller s.k. interna terrorister.
105. Kommissionen säkerställer att allmänheten får tillgång till ett antal ytterligare verktyg som syftar till att underlätta förståelsen och utbytet av information.

EU:s sanktionskarta

106. Tack vare EU:s interaktiva sanktionskarta kan allmänheten direkt kontrollera alla EU:s restriktiva åtgärder och motsvarande EU-förordningar. Kartan visar också, med hjälp av ett filtreringssystem, förteckningarna över personer och enheter som omfattas av frysningsåtgärder och/eller restriktioner när det gäller inresa (reseförbud). Dessutom ger verktyget tillgång till resolutioner som FN:s säkerhetsråd antagit och till beslut och förordningar som införlivar dessa resolutioner i EU-rätten. EU:s sanktionskarta innehåller också en förteckning över de nationella behöriga myndigheter i medlemsstaterna som ansvarar för genomförandet av EU:s sanktioner.
107. Verktygets användarvänlighet gör det till en effektiv informationskälla.
108. Det finns på <https://sanctionsmap.eu>.
109. Dessutom kan allmänheten via EU:s sanktionskarta registrera sig för att få e-post när en ny konsoliderad förteckning över reseförbud och/eller en ny konsoliderad förteckning över finansiella sanktioner offentliggörs.

EU:s visselblåsarverktyg för sanktioner

110. Det finns två sätt att rapportera överträdelser av sanktioner: 1) Skicka ett e-postmeddelande till relex-sanctions@ec.europa.eu, eller 2) skicka ett meddelande via EU:s visselblåsarverktyg för sanktioner.
111. Verktöget effektiviserar EU:s sanktioner genom att göra det möjligt att rapportera eventuella överträdelser av sanktioner till kommissionen på ett säkert och anonymt sätt. Den information som lämnas kan avse konkreta exempel, fakta och omständigheter avseende berörda personer, enheter och tredjeländer. Det kan också röra sig om misstankar eller försök att kringgå EU:s sanktioner.
112. Verktöget finns på <https://EUsanctions.integrityline.com>.
113. Kommissionen har inrättat en kontaktpunkt på EU-nivå för humanitärt bistånd i områden som är föremål för sanktioner. Verktöget skapades i samband med covid-19-pandemin, men det kommer att finnas på plats även i fortsättningen för att vid behov sprida och underlätta det arbete som utförs av ekonomiska och humanitära aktörer på fältet.

Utvärdering

114. Det är viktigt att utvärdera om EU:s restriktiva åtgärder är effektiva, och man bör därvid ta hänsyn till feedback från exempelvis medlemsstaterna, kommissionen, utrikestjänsten, EU:s beskickningschefer, tullmyndigheterna, den privata sektorn, FN och andra berörda institutioner.

115. Medlemsstaterna bör sträva efter att förfoga över lämpliga nationella förfaranden för att utvärdera framför allt effektiviteten i de nationella insatserna gällande tillämpningen av restriktiva åtgärder, med beaktande av bl.a. resultatet av dialogen med den privata sektorn.³⁰
116. Resultaten av sådana utvärderingar bör när så är lämpligt utbytas i arbetsgruppen med råd för yttre förbindelser i dess konstellation för sanktioner.

E. Övergripande sanktionssystem

117. På senare tid har Europeiska unionen antagit så kallade övergripande sanktionssystem med tematiska tillämpningsområden. Dessa system är inte geografiskt begränsade, och de gör det möjligt att införa restriktiva åtgärder mot personer och enheter för verksamhet som uppfyller särskilda kriterier för uppförande på förteckningen, oavsett var verksamheten ägde rum. Systemen omfattar områdena kemiska vapen, cyberattacker, terrorism och mänskliga rättigheter.

Kemiska vapen

118. Systemet inrättades 2018. Syftet är att stödja ett effektivt genomförande och universalisering av konventionen om kemiska vapen genom att vidta specifika åtgärder mot de aktörer som ansvarar för spridning eller användning av kemiska vapen vid en tidpunkt då antalet kemiska attacker ökar.
119. De restriktiva åtgärderna består av frysning av tillgångar, förbud mot att göra tillgångar eller ekonomiska resurser tillgängliga och förbud mot inresa i EU för personer och/eller enheter som är direkt ansvariga för utveckling och användning av kemiska vapen, för dem som ger finansiellt, tekniskt eller materiellt stöd till sådana personer och enheter samt för dem som hjälper, uppmuntrar eller har samröre med dessa.

³⁰ I linje med rekommendationerna nr 6 och 7 i de internationella standarderna för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism och spridning.

120. Systemet inrättades 2019 och gör det möjligt att på en förteckning föra upp personer och enheter som är ansvariga för eller inblandade i cyberattacker som hotar EU eller dess medlemsstater.

I och med detta system har EU ytterligare ett verktyg för att stärka sin resiliens och förmåga att skydda EU:s integritet och säkerhet, EU:s medlemsstater och deras medborgare mot cyberhot och skadlig cyberverksamhet. De restriktiva åtgärderna består av frysning av tillgångar, förbud mot att göra tillgångar och ekonomiska resurser tillgängliga och förbud mot inresa i EU för personer och/eller enheter som är ansvariga för cyberattacker eller försök till cyberattacker samt för dem som är inblandade i eller tillhandahåller finansiellt, tekniskt eller materiellt stöd till dessa attacker och dem som hjälper, uppmuntrar, underlättar eller har samröre med dessa.

Terrorism

121. Två system gör det möjligt för rådet att vidta restriktiva åtgärder på området terrorismbekämpning.
122. Det system för bekämpning av terrorism som antogs 2016 gör det möjligt för EU att vidta autonoma restriktiva åtgärder mot personer och enheter med anknytning till Isil/Daish eller al-Qaida. Dessförinnan kunde de restriktiva åtgärderna endast tillämpas på dem som förts upp på förteckningen av FN:s säkerhetsråd.

I syfte att genomföra FN:s säkerhetsråds resolution 1373 (2001) upprättade Europeiska unionen i december 2001 en förteckning över personer, grupper och enheter som deltar i terroristhandlingar och som är föremål för restriktiva åtgärder enligt gemensam ståndpunkt 2001/931/Gusp (GS 931). I GS 931 fastställs kriterierna för uppförande på förteckningen och de handlingar som utgör terroristhandlingar i detta avseende. Det ursprungliga uppförandet på förteckningen måste grundas på ett beslut av en behörig myndighet i en medlemsstat eller ett tredjeland om de berörda personerna, grupperna eller enheterna.

123. Detta system antogs 2020, och gör det möjligt att på en förteckning föra upp personer, enheter och organ – inbegripet statliga och icke-statliga aktörer – som är ansvariga för allvarliga kränkningar av och brott mot de mänskliga rättigheterna.

Det omfattar bland annat folkmord, brott mot mänskligheten, tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning, slaveri, utomrättsliga, summariska eller godtyckliga avrättningar och mord, påtvingade försvinnanden av personer, godtyckliga frihetsberövanden och gripanden samt andra allvarliga kränkningar av eller brott mot de mänskliga rättigheterna. Systemet gör det alltså möjligt att i stor utsträckning rikta in sig på förövare av sådana kränkningar och brott, oavsett om det rör sig om enskilda personer eller enheter, statliga aktörer eller icke-statliga aktörer.

De restriktiva åtgärderna består av frysning av tillgångar, förbud mot att göra tillgångar och ekonomiska resurser tillgängliga och förbud mot inresa i EU.

124. De operativa aspekterna av dessa system liknar de så kallade geografiska systemen, och de olika stegen, dvs. uppförande på en förteckning, identifiering och efterlevnad är desamma. Kommissionens verktyg (kapitel V) förblir tillgängliga för ekonomiska och humanitära aktörer för att säkerställa att alla gör en enhetlig tolkning.