Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (kolmas jaosto)

16 päivänä heinäkuuta 2026*

Muutoksenhaku – Ukrainaan kohdistuvan sotilaallisen hyökkäyksen johdosta toteutetut rajoittavat toimenpiteet – Päätös 2014/145/YUTP – 1 artiklan 1 kohdan b alakohta ja 2 artiklan 1 kohdan d alakohta – Sellaiseen luonnolliseen henkilöön kohdistetut rajoittavat toimenpiteet, joka antaa taloudellista tukea niille venäläisille päättäjille, jotka ovat vastuussa Krimin liittämisestä tai Ukrainan vakauden horjuttamisesta – SEUT 21 artikla – Euroopan unionin perusoikeuskirjan 45 artiklan 1 kohta – Euroopan unionin kansalaisuus – Liikkumisvapaus – Rajoittavat toimenpiteet, jotka vaikuttavat unionin kansalaisen liikkumis- ja oleskeluvapauteen

Asiassa C-400/25 P,

jossa on kyse Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 56 artiklaan perustuvasta valituksesta, joka on pantu vireille 13.6.2025,

Gennadi Nikolajevitš Timtšenko, kotipaikka Moskova (Venäjä), edustajinaan S. Bonifassi, T. Bontinck, E. Fedorova ja J. Goffin, avocats,

valittajana,

ja jossa muuna osapuolena on

Euroopan unionin neuvosto, asiamiehinään M.-C. Cadilhac ja V. Piessevaux,

vastaajana ensimmäisessä oikeusasteessa,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (kolmas jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja C. Lycourgos sekä tuomarit O. Spineanu-Matei (esittelevä tuomari), S. Rodin, N. Piçarra ja N. Fenger,

julkisasiamies: J. Kokott,

kirjaaja: A. Calot Escobar,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä esitetyn,

päätettyään julkisasiamiestä kuultuaan ratkaista asian ilman ratkaisuehdotusta,

* Oikeudenkäyntikieli: ranska.

on antanut seuraavan

tuomion

1 Gennadi Nikolajevitš Timtšenko vaatii valituksessaan unionin tuomioistuinta kumoamaan unionin yleisen tuomioistuimen 2.4.2025 antaman tuomion Timtšenko v. neuvosto (T-252/23, EU:T:2025:352; jäljempänä valituksenalainen tuomio), jolla unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi valittajan kanteen, jossa vaadittiin yhtäältä SEUT 263 artiklan nojalla kumoamaan ensinnäkin rajoittavista toimenpiteistä Ukrainan alueellista koskemattomuutta, suvereniteettia ja itsenäisyyttä heikentävien tai uhkaavien toimien johdosta annetun päätöksen 2014/145/YUTP muuttamisesta 13.3.2023 annettu neuvoston päätös (YUTP) 2023/572 (EUVL 2023, L 75 I, s. 134) ja Ukrainan alueellista koskemattomuutta, suvereniteettia ja itsenäisyyttä heikentävien tai uhkaavien toimien johdosta määrättävistä rajoittavista toimenpiteistä annetun asetuksen (EU) N:o 269/2014 täytäntöönpanosta 13.3.2023 annettu neuvoston täytäntöönpanoasetus (EU) 2023/571 (EUVL 2023, L 75 I, s. 1) (jäljempänä yhdessä vuoden 2023 maaliskuun toimet) ja toiseksi rajoittavista toimenpiteistä Ukrainan alueellista koskemattomuutta, suvereniteettia ja itsenäisyyttä heikentävien tai uhkaavien toimien johdosta annetun päätöksen 2014/145/YUTP muuttamisesta 13.9.2023 annettu neuvoston päätös (YUTP) 2023/1767 (EUVL 2023, L 226, s. 104) ja Ukrainan alueellista koskemattomuutta, suvereniteettia ja itsenäisyyttä heikentävien tai uhkaavien toimien johdosta määrättävistä rajoittavista toimenpiteistä annetun asetuksen (EU) N:o 269/2014 täytäntöönpanosta 13.9.2023 annettu neuvoston täytäntöönpanoasetus (EU) 2023/1765 (EUVL 2023, L 226, s. 3) (jäljempänä yhdessä vuoden 2023 syyskuun toimet) siltä osin kuin vuoden 2023 maaliskuun ja syyskuun toimet (jäljempänä yhdessä riidanalaiset toimet) koskevat häntä ja toisaalta SEUT 268 artiklan nojalla korvaamaan henkinen kärsimys, jota hänelle on aiheutunut riidanalaisten toimien toteuttamisesta.

Asiaa koskevat oikeussäännöt ja asian tausta

2 Asiaan liittyvät tosiseikat ja oikeudelliset seikat on esitetty valituksenalaisen tuomion 2–32 kohdassa. Ne voidaan tiivistää ja niitä voidaan täydentää nyt vireillä olevaa menettelyä varten seuraavasti.

3 Tämä asia liittyy rajoittaviin toimenpiteisiin, joita Euroopan unioni on vuodesta 2014 lähtien toteuttanut vastauksena Ukrainan alueellista koskemattomuutta, suvereniteettia ja itsenäisyyttä heikentäviin tai uhkaaviin toimiin.

4 Valittaja on liikemies, ja hän on Venäjän ja Suomen kansalainen.

5 Euroopan unionin neuvosto antoi 17.3.2014 SEU 29 artiklan nojalla päätöksen 2014/145/YUTP rajoittavista toimenpiteistä Ukrainan alueellista koskemattomuutta, suvereniteettia ja itsenäisyyttä heikentävien tai uhkaavien toimien johdosta (EUVL 2014, L 78, s. 16).

6 Neuvosto antoi samana päivänä SEUT 215 artiklan 2 kohdan nojalla asetuksen (EU) N:o 269/2014 Ukrainan alueellista koskemattomuutta, suvereniteettia ja itsenäisyyttä heikentävien tai uhkaavien toimien johdosta määrättävistä rajoittavista toimenpiteistä (EUVL 2014, L 78, s. 6).

7 Venäjän federaation asevoimien hyökättyä 24.2.2022 Ukrainaan neuvosto antoi 25.2.2022 päätöksen (YUTP) 2022/329 rajoittavista toimenpiteistä Ukrainan alueellista koskemattomuutta, suvereniteettia ja itsenäisyyttä heikentävien tai uhkaavien toimien johdosta annetun päätöksen

2014/145/YUTP muuttamisesta (EUVL 2022, L 50, s. 1). Neuvosto antoi samana päivänä asetuksen (EU) 2022/330 Ukrainan alueellista koskemattomuutta, suvereniteettia ja itsenäisyyttä heikentävien tai uhkaavien toimien johdosta määrättävistä toimenpiteistä annetun asetuksen (EU) N:o 269/2014 muuttamisesta (EUVL 2022, L 51, s. 1).

Direktiivi 2004/38/EY

8 Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella, asetuksen (ETY) N:o 1612/68 muuttamisesta ja direktiivien 64/221/ETY, 68/360/ETY, 72/194/ETY, 73/148/ETY, 75/34/ETY, 75/35/ETY, 90/364/ETY, 90/365/ETY ja 93/96/ETY kumoamisesta 29.4.2004 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2003/38/EY (EUVL 2004, L 158, s. 77) annettiin EY:n perustamissopimuksen ja erityisesti EY 12, EY 18, EY 40, EY 44 ja EY 52 artiklan nojalla.

9 Direktiivin 2004/38 johdanto-osan toisessa perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”Henkilöiden vapaa liikkuvuus on eräs sisämarkkinoiden perusvapauksista. Sisämarkkinat ovat alue, jolla ei ole sisäisiä rajoja ja jolla vapaus taataan perustamissopimuksen määräysten mukaisesti.”

10 Kyseisen direktiivin 1 artiklassa, jonka otsikko on ”Kohde”, säädetään seuraavaa:

”Tässä direktiivissä säädetään:

a) edellytykset, jotka koskevat sitä, miten unionin kansalaiset ja heidän perheenjäsenensä voivat käyttää oikeutta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella;

b) unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeus oleskella pysyvästi jäsenvaltioiden alueella;

c) edellä a ja b alakohdassa vahvistettuja oikeuksia koskevat rajoitukset, jotka perustuvat yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen taikka kansanterveyteen.”

11 Direktiivin 2004/38 VI lukuun, jonka otsikko on ”Maahantulo- ja oleskeluoikeuden rajoittaminen yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen taikka kansanterveyteen liittyvistä syistä”, sisältyvässä 27 artiklassa, jonka otsikko on ”Yleiset periaatteet”, säädetään seuraavaa:

”1. Jollei tämän luvun säännöksistä muuta johdu, jäsenvaltiot voivat rajoittaa unionin kansalaisen tai hänen perheenjäsentensä, näiden kansalaisuudesta riippumatta, vapaata liikkuvuutta ja oleskelua yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen taikka kansanterveyteen liittyvistä syistä. Näihin perusteisiin ei saa vedota taloudellisista syistä.

2. Yleisen järjestyksen tai yleiseen turvallisuuden vuoksi toteutettujen toimenpiteiden on oltava suhteellisuusperiaatteen mukaisia, ja niiden on perustuttava yksinomaan asianomaisen henkilön omaan käyttäytymiseen. Aiemmat rikostuomiot eivät yksin saa olla perusteena tällaisten toimenpiteiden toteuttamiselle.

Asianomaisen yksilön käyttäytymisen on muodostettava todellinen, välitön ja riittävän vakava uhka, joka vaikuttaa johonkin yhteiskunnan olennaiseen etuun. Perustelut, jotka eivät liity yksittäiseen tapaukseen tai jotka johtuvat yleisestävistä näkökohdista, eivät ole hyväksyttäviä.

– –”

12 Kyseisen direktiivin 42 artiklan mukaan direktiivi on osoitettu kaikille jäsenvaltioille.

Päätös 2014/145, sellaisena kuin sitä sovellettiin vuoden 2023 maaliskuun toimien toteuttamisajankohtana

13 Päätöksen 2014/145, sellaisena kuin se on muutettuna etenkin päätöksellä 2022/329, 1 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet estääkseen muun muassa sen a, b ja e alakohdassa säädetyt kriteerit täyttävien luonnollisten henkilöiden pääsyn alueelleen ja kauttakulun alueensa kautta, kun taas päätöksen 2014/145 2 artiklan 1 kohdan mukaan jäädytetään muun muassa sen a, d ja g alakohdassa säädetyt kriteerit täyttävien luonnollisten henkilöiden varat ja taloudelliset resurssit, ja nämä kriteerit ovat pääosin samat kuin kyseisen 1 artiklan 1 kohdan a, b ja e alakohdassa säädetyt kriteerit.

14 Päätöksen 2014/145, sellaisena kuin sitä sovellettiin vuoden 2023 maaliskuun toimien toteuttamisajankohtana, 1 artiklassa säädettiin seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet estääkseen seuraavien, liitteessä lueteltujen tahojen pääsyn alueelleen ja kauttakulun alueensa kautta:

a) luonnolliset henkilöt, jotka ovat vastuussa sellaisista toimista tai politiikoista tai tukevat tai panevat täytäntöön sellaisia toimia tai politiikkoja, jotka heikentävät tai uhkaavat Ukrainan alueellista koskemattomuutta, suvereniteettia ja itsenäisyyttä tai Ukrainan vakautta tai turvallisuutta tai jotka estävät kansainvälisten järjestöjen työskentelyn Ukrainassa;

b) luonnolliset henkilöt, jotka antavat aineellista tai taloudellista tukea niille venäläisille päättäjille tai hyötyvät niistä venäläisistä päättäjistä, jotka ovat vastuussa Krimin liittämisestä tai Ukrainan vakauden horjuttamisesta;

– –

e) johtavat liike-elämän edustajat, jotka toimivat sellaisilla talouden aloilla, jotka muodostavat merkittävän tulonlähteen Venäjän federaation hallitukselle, joka on vastuussa Krimin liittämisestä ja Ukrainan vakauden horjuttamisesta,

sekä heitä lähellä olevat luonnolliset henkilöt, liitteessä luetellun mukaisesti.

2. Edellä oleva 1 kohta ei velvoita jäsenvaltiota kieltämään omien kansalaistensa pääsyä alueelleen.

3. Edellä oleva 1 kohta ei vaikuta tapauksiin, joissa jokin kansainvälisen oikeuden velvoite sitoo jäsenvaltiota, etenkin

a) kansainvälisen hallitustenvälisen järjestön isäntämaana;

b) Yhdistyneiden kansakuntien koolle kutsuman tai sen puitteissa järjestettävän kansainvälisen konferenssin isäntämaana;

c) erioikeuksien ja vapauksien myöntämistä koskevan monenvälisen sopimuksen nojalla; tai

d) Pyhän istuimen (Vatikaanivaltio) ja [Italian tasavallan] välillä vuonna 1929 tehdyn sopimuksen (lateraanisopimus) nojalla.

4. Edellä olevan 3 kohdan katsotaan soveltuvan myös tapauksiin, joissa jäsenvaltio toimii Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestön (Etyj) isäntämaana.

5. Neuvostolle on asianmukaisesti ilmoitettava kaikista tapauksista, joissa jäsenvaltio myöntää poikkeuksen 3 tai 4 kohdan nojalla.

6. Jäsenvaltiot voivat myöntää poikkeuksia 1 kohdassa tarkoitetuista toimenpiteistä, jos matkustaminen on perusteltua pakottavista humanitaarisista syistä tai osallistumiseksi hallitustenvälisiin kokouksiin ja unionin järjestämiin tai isännöimiin kokouksiin taikka Etyjin puheenjohtajavaltiona toimivan jäsenvaltion isännöimiin kokouksiin, joissa käydään rajoittavien toimenpiteiden poliittisia tavoitteita, mukaan lukien Ukrainan alueellisen koskemattomuuden, suvereniteetin ja itsenäisyyden tukeminen, välittömästi edistävää poliittista vuoropuhelua.

– –”

15 Päätös 2014/145, sellaisena kuin sitä sovellettiin vuoden 2023 maaliskuun toimien toteuttamisajankohtana, 2 artiklan 1 kohdan a, d ja g alakohdassa ja loppuosassa säädettiin seuraavaa:

”Jäädytetään kaikki varat ja taloudelliset resurssit, jotka kuuluvat seuraaville, liitteessä luetelluille tahoille tai ovat niiden omistuksessa, hallussa tai määräysvallassa:

a) luonnolliset henkilöt, jotka ovat vastuussa sellaisista toimista tai politiikoista tai tukevat tai panevat täytäntöön sellaisia toimia tai politiikkoja, jotka heikentävät tai uhkaavat Ukrainan alueellista koskemattomuutta, suvereniteettia ja itsenäisyyttä tai Ukrainan vakautta tai turvallisuutta tai jotka estävät kansainvälisten järjestöjen työskentelyn Ukrainassa;

– –

d) luonnolliset henkilöt tai oikeushenkilöt, yhteisöt tai elimet, jotka antavat aineellista tai taloudellista tukea niille venäläisille päättäjille tai hyötyvät niistä venäläisistä päättäjistä, jotka ovat vastuussa Krimin liittämisestä tai Ukrainan vakauden horjuttamisesta;

– –

g) johtavat liike-elämän edustajat tai oikeushenkilöt, yhteisöt tai elimet, jotka toimivat sellaisilla talouden aloilla, jotka muodostavat merkittävän tulonlähteen Venäjän federaation hallitukselle, joka on vastuussa Krimin liittämisestä ja Ukrainan vakauden horjuttamisesta; – –

sekä näitä lähellä olevat luonnolliset henkilöt tai oikeushenkilöt, yhteisöt tai elimet, liitteessä luetellun mukaisesti.”

Päätös 2014/145, sellaisena kuin sitä sovellettiin vuoden 2023 syyskuun toimien toteuttamisajankohtana

16 Neuvosto antoi 5.6.2023 päätöksen (YUTP) 2023/1094 rajoittavista toimenpiteistä Ukrainan alueellista koskemattomuutta, suvereniteettia ja itsenäisyyttä heikentävien tai uhkaavien toimien johdosta annetun päätöksen 2014/145/YUTP muuttamisesta (EUVL 2023, L 146, s. 20). Erityisesti päätöksen 2014/145, sellaisena kuin se on muutettuna päätöksellä 2023/1094, 1 artiklan 1 kohdan e alakohdassa ja 2 artiklan 1 kohdan g alakohdassa tarkoitetut kriteerit kattavat vastedes Venäjällä toimivat johtavat liike-elämän edustajat ja heidän perheenjäsenensä tai muut heistä hyötyvät luonnolliset henkilöt sekä liike-elämän edustajat, oikeushenkilöt, yhteisöt tai elimet, jotka toimivat sellaisilla talouden aloilla, jotka muodostavat merkittävän tulonlähteen Venäjän federaation hallitukselle, joka on vastuussa Krimin liittämisestä ja Ukrainan vakauden horjuttamisesta. Kyseisen päätöksen 2014/145 1 artiklan 1 kohdan a ja b alakohdassa sekä 2 artiklan 1 kohdan a ja d alakohdassa säädettyjä kriteereitä ei sitä vastoin ole muutettu päätöksessä 2014/145, sellaisena kuin sitä sovellettiin vuoden 2023 maaliskuun toimien toteuttamisajankohtana, säädettyihin kriteereihin nähden.

Asetus N:o 269/2014, sellaisena kuin sitä sovellettiin vuoden 2023 maaliskuun toimien toteuttamisajankohtana

17 Asetuksen N:o 269/2014, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella 2022/330, 3 artiklan 1 kohdassa luetellaan kriteerit, jotka ohjaavat muun muassa sellaisten luonnollisten henkilöiden merkitsemistä asetuksen N:o 269/2014 liitteessä I olevaan luetteloon, joiden varat ja taloudelliset resurssit jäädytetään kyseisen asetuksen 2 artiklan 1 kohdan nojalla. Kyseisen 3 artiklan 1 kohdan a, d ja g alakohdassa ja loppuosassa tarkoitetut kriteerit ovat pääosin samat kuin tämän tuomion 15 kohdassa mainitut kriteerit.

Asetus N:o 269/2014, sellaisena kuin sitä sovellettiin vuoden 2023 syyskuun toimien toteuttamisajankohtana

18 Neuvosto antoi 5.6.2023 asetuksen (EU) 2023/1089 Ukrainan alueellista koskemattomuutta, suvereniteettia ja itsenäisyyttä heikentävien tai uhkaavien toimien johdosta määrättävistä rajoittavista toimenpiteistä annetun asetuksen (EU) N:o 269/2014 muuttamisesta (EUVL 2023, L 146, s. 1). Erityisesti asetuksen N:o 269/2014, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella 2023/1089, 3 artiklan 1 kohdan g alakohdassa oleva kriteeri perustuu muutokseen, joka on pääosin sama kuin tämän tuomion 16 kohdassa mainittu muutos. Kyseisen asetuksen N:o 269/2014 3 artiklan 1 kohdan a ja d alakohdassa säädettyjä kriteereitä ei sitä vastoin ole muutettu asetuksessa N:o 269/2014, sellaisena kuin sitä sovellettiin vuoden 2023 maaliskuun toimien toteuttamisajankohtana, säädettyihin kriteereihin nähden.

Riidanalaiset toimet

19 Vuoden 2023 maaliskuun toimilla pysytettiin voimassa valittajan osalta rajoittavista toimenpiteistä Ukrainan alueellista koskemattomuutta, suvereniteettia ja itsenäisyyttä heikentävien tai uhkaavien toimien johdosta annetun päätöksen 2014/145/YUTP muuttamisesta 28.2.2022 annetulla neuvoston päätöksellä (YUTP) 2022/337 (EUVL 2022, L 59, s. 1) sekä Ukrainan alueellista koskemattomuutta, suvereniteettia ja itsenäisyyttä heikentävien tai uhkaavien toimien johdosta määrättävistä rajoittavista toimenpiteistä annetun asetuksen (EU) N:o 269/2014 täytäntöönpanosta 28.4.2022 annetulla neuvoston täytäntöönpanoasetuksella (EU) 2022/336 (EUVL 2022, L 58, s. 1) toteutetut rajoittavat toimenpiteet seuraavilla perusteilla:

”[Valittaja] on Venäjän federaation presidentin Vladimir Putinin pitkäaikainen tuttava, ja häntä kuvaillaan yleisesti yhdeksi Putinin luottohenkilöistä.

Hän hyötyy yhteyksistään Venäjän päättäjiin. Hän on Volga Groupin perustaja ja osakkeenomistaja; Volga Group on sijoituskonserni, jonka investointisalkkuun kuuluu sijoituksia Venäjän talouden keskeisillä aloilla. Volga Group on merkittävä toimija Venäjän taloudessa ja sen kehittämisessä.

Hän on myös Bank Rossijan osakkeenomistaja; pankkia pidetään Putinin ja hänen liittolaistensa pankkina. Krimin laittoman liittämisen jälkeen Bank Rossija on avannut konttoreita Krimillä ja Sevastopolissa, mikä on lujittanut näiden alueiden yhdentämistä Venäjän federaatioon.

Lisäksi Bank Rossijalla on osuuksia mediaholdingyhtiö National Media Groupissa, jonka määräysvallassa on 28 mediayritystä Venäjällä; kyseiset mediat levittävät aktiivisesti propagandaa ja disinformaatiota, jotka liittyvät Venäjän [federaation] hyökkäyssotaan Ukrainaa vastaan.

Hän on sen vuoksi vastuussa sellaisten toimien tai politiikkojen tukemisesta, jotka heikentävät Ukrainan alueellista koskemattomuutta, suvereniteettia ja itsenäisyyttä.

Hän myös [antaa taloudellista tai aineellista tukea] niille venäläisille päättäjille ja [hyötyy] niistä venäläisistä päättäjistä, jotka ovat vastuussa Krimin liittämisestä ja Ukrainan vakauden horjuttamisesta.”

20 Vuoden 2023 syyskuun toimilla pysytettiin voimassa valittajan osalta ensimmäistä kertaa vuoden 2023 maaliskuun toimilla voimassa pysytetyt rajoittavat toimenpiteet pääosin samoilla perusteilla, joita on kuitenkin täydennetty maininnalla, jonka mukaan valittaja on ”johtava liike-elämän edustaja, joka toimii Venäjällä”.

Unionin yleisessä tuomioistuimessa nostettu kanne ja valituksenalainen tuomio

21 Valittaja nosti 24.5.2023 toimittamallaan kannekirjelmällä unionin yleisessä tuomioistuimessa kanteen, jossa vaadittiin muun muassa riidanalaisten toimien kumoamista. Hän vetosi tässä tarkoituksessa kuuteen kanneperusteeseen, joista ensimmäinen perustui neuvoston tekemään ilmeiseen arviointivirheeseen ja viides SEUT 21 artiklassa määrätyn liikkumisvapautta koskevan perusoikeuden loukkaamiseen, Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 52 artiklan 1 kohdan rikkomiseen ja jäsenvaltioiden yhteisen valtiosääntöperinteen noudattamatta jättämiseen.

22 Valituksenalaisella tuomiolla unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi ensimmäisen kanneperusteen, jossa valittaja väitti muun muassa, että neuvosto oli tehnyt ilmeisen arviointivirheen katsoessaan, että päätöksen 2014/145, sellaisina kuin sitä sovellettiin riidanalaisten toimien toteuttamisajankohtina (jäljempänä päätös 2014/145), 1 artiklan 1 kohdan b alakohdassa ja 2 artiklan 1 kohdan d alakohdassa sekä asetuksen N:o 269/2014, sellaisena kuin sitä sovellettiin näinä kumpanakin ajankohtana (jäljempänä asetus N:o 269/2014), 3 artiklan 1 kohdan d alakohdassa säädetty kriteeri (jäljempänä d alakohdan kriteeri) oli täyttynyt hänen osaltaan sekä vuoden 2023 maaliskuun toimien että vuoden 2023 syyskuun toimien osalta.

23 Unionin yleinen tuomioistuin katsoi vuoden 2023 maaliskuun toimien osalta valituksenalaisen tuomion 143–147 kohdassa, että neuvosto oli voinut katsoa arviointivirhettä tekemättä, että valittaja on Bank Rossijan, joka itse on antanut taloudellista tukea Putinille, merkittävänä osakkeenomistajana antanut Putinille taloudellista tukea, joten hän täyttää d alakohdan kriteerissä esitetyt edellytykset.

24 Unionin yleinen tuomioistuin katsoi valituksenalaisen tuomion 161–164 kohdassa samoilla perusteilla, että neuvosto oli voinut pätevästi katsoa vuoden 2023 syyskuun toimien osalta, että valittaja täyttää d alakohdan kriteerissä esitetyt edellytykset, ja näin oli varsinkin, koska neuvosto oli osoittanut, että verovapautusten ansiosta valittaja kyseisen kriteerin tarkoituksessa ”[hyötyy] niistä venäläisistä päättäjistä, jotka ovat vastuussa Krimin liittämisestä ja Ukrainan vakauden horjuttamisesta”.

25 Unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi myös valittajan viidennen kanneperusteen. Se katsoi valituksenalaisen tuomion 179–182 kohdassa lähinnä, että SEUT 21 artiklassa ja perusoikeuskirjan 45 artiklan 1 kohdassa vahvistetun unionin kansalaisten vapaata liikkuvuutta ja oleskelua koskevan oikeuden käyttämistä voidaan rajoittaa SEU 29 artiklan nojalla tehdyillä yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan (YUTP) alaan kuuluvilla päätöksillä. Se katsoi myös kyseisen tuomion 183–193 kohdassa, että valittajaan kohdistetuilla rajoittavilla toimenpiteillä asetetun kaltaiset kyseisen oikeuden käyttämisen rajoitukset täyttävät edellytykset, joista määrätään perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdassa, jonka mukaan tällaisista rajoituksista on säädettävä lailla asianomaisen oikeuden keskeistä sisältöä kunnioittaen ja niiden on oltava suhteellisuusperiaatteen mukaisesti välttämättömiä ja vastattava tosiasiallisesti unionin tunnustamia yleisen edun mukaisia tavoitteita tai tarvetta suojella muiden henkilöiden oikeuksia ja vapauksia.

26 Hylättyään lisäksi valittajan esittämät muut kanneperusteet unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi valituksenalaisen tuomion 221 kohdassa kanteen kokonaisuudessaan.

Valitusasian asianosaisten vaatimukset

27 Valittaja vaatii valituksellaan, että unionin tuomioistuin

– kumoaa valituksenalaisen tuomion myös siltä osin kuin siinä velvoitetaan hänet vastaamaan omista oikeudenkäyntikuluistaan ja korvaamaan neuvoston oikeudenkäyntikulut

– ratkaisee pääasian ja kumoaa riidanalaiset toimet häntä koskevilta osin ja

– velvoittaa neuvoston korvaamaan oikeudenkäyntikulut kummassakin oikeusasteessa.

28 Neuvosto vaatii, että unionin tuomioistuin

– hylkää valituksen ja

– velvoittaa valittajan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Valituksen tarkastelu

29 Valittaja esittää valituksensa tueksi kymmenen valitusperustetta, joista ensimmäisestä neljänteen ja kahdeksas valitusperuste koskevat oikeudellisia virheitä, joita unionin yleinen tuomioistuin teki hänen mielestään päätöksen 2014/145 1 artiklan 1 kohdan e alakohdassa ja 2 artiklan 1 kohdan g alakohdassa sekä asetuksen N:o 269/2014 3 artiklan 1 kohdan g alakohdassa säädetyn kriteerin osalta, viides koskee oikeudellisia virheitä, joita unionin yleinen tuomioistuin teki päätöksen 2014/145 1 artiklan 1 kohdan a alakohdassa ja 2 artiklan 1 kohdan a alakohdassa sekä asetuksen N:o 269/2014 3 artiklan 1 kohdan a alakohdassa säädetyn kriteerin osalta, kuudes koskee oikeudellista virhettä ja perusteluvelvollisuuden noudattamatta jättämistä d alakohdan kriteerin osalta, seitsemäs koskee oikeudellisia virheitä kyseisen kriteerin osalta, yhdeksäs koskee oikeudellista virhettä siinä arvioinnissa, jonka unionin yleinen tuomioistuin teki riidanalaisilla toimilla valittajalla unionin kansalaisena olevaan liikkumis- ja oleskeluvapauteen kohdistetusta rajoituksesta, ja kymmenes koskee oikeudellisia virheitä ja perusteluvelvollisuuden noudattamatta jättämistä arvioitaessa näiden toimien oikeasuhteisuutta ja kyseisen vapauden keskeisen sisällön kunnioittamista.

30 Unionin tuomioistuin katsoo tarkoituksenmukaiseksi tutkia aluksi kuudennen ja seitsemännen valitusperusteen, tämän jälkeen yhdeksännen ja kymmenennen valitusperusteen ja lopuksi ensimmäisestä viidenteen ja kahdeksannen valitusperusteen.

Kuudes valitusperuste

Asianosaisten lausumat

31 Valittaja moittii kuudennella valitusperusteellaan, joka koskee valituksenalaisen tuomion 144, 146 ja 147 kohtaa, joissa on kyse vuoden 2023 maaliskuun toimien perusteltavuuden arvioinnista, unionin yleistä tuomioistuinta siitä, että se teki oikeudellisen virheen vahvistaessaan liian laajan kyseisessä kriteerissä tarkoitetun venäläisille päättäjille annetun ”aineellis[en] tai taloudellis[en] tu[en]” käsitteen ja jätti noudattamatta sille kuuluvaa perusteluvelvollisuutta.

32 Ensinnäkin unionin yleinen tuomioistuin katsoi valituksenalaisen tuomion 146 ja 147 kohdassa mielivaltaisella ja väärinkäyttöä merkitsevällä tavalla oikeusvarmuuden periaatteen ja oman oikeuskäytäntönsä vastaisesti, että kyse on tällaisen tuen antamisesta, pelkästään siitä syystä, että Bank Rossija, jonka ”merkittävä osakkeenomistaja” valittaja on, antaa taloudellista tukea Venäjän federaation presidentille Putinille. Valittajan mukaan näet d alakohdan kriteerissä säädetyn aineellisen tai taloudellisen tuen on oltava määrällisesti tai laadullisesti siinä määrin merkittävää, että Venäjän federaation hallituksen Ukrainan vastaisia toimia voidaan tosiasiallisesti jatkaa, ja tultava suoraan asianomaiselta henkilöltä tämän toteuttamien toimien johdosta eikä sellaisen toisen yhteisön, kuten nyt käsiteltävässä asiassa Bank Rossijan, välityksellä.

33 Toiseksi unionin yleinen tuomioistuin jätti myös noudattamatta perusteluvelvollisuuttaan siltä osin kuin se ei pyrkinyt määrittämään minkäänlaista valittajan osallistumista Bank Rossijan Putinille väitetyn mukaan antamaan taloudelliseen tukeen; valittajan nimeä ei näet mainita valituksenalaisen tuomion 144 kohdassa.

34 Unionin yleinen tuomioistuin ei myöskään ole selittänyt, mikä merkitys valittajan asemalla vähemmistöosakkaana ja välillisenä osakkeenomistajana on d alakohdan kriteerin soveltamisen kannalta, eikä se myöskään ole vastannut tätä osakkeenomistajan asemaa koskeviin valittajan argumentteihin. Valittaja viittaa tältä osin argumentteihin, jotka hän on tämän osalta esittänyt viidennessä valitusperusteessaan, joka koskee unionin yleisen tuomioistuimen kyseisen tuomion 132–136 kohdassa esittämiä toteamuksia siitä, että valittaja on luonnehdittu Bank Rossijan ”merkittäväksi osakkeenomistajaksi”. Näillä argumenteillaan valittaja katsoo pääosin, ettei unionin yleinen tuomioistuin selittänyt, miten Bank Rossijan kaltaisen yhtiön vähemmistöosakasta ja välillistä osakkeenomistajaa voitiin pitää merkittävänä, vaikka tällainen osakkeenomistaja ei voi millään tavoin ohjata kyseisen yhtiön toimintaa tai sen päivittäistä johtamista eikä vaikuttaa millään tavoin sen päätöksentekoon.

35 Neuvosto kiistää kantajan argumenttien perusteltavuuden.

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

36 Ensimmäiseksi on muistutettava perusteluvelvollisuuden noudattamatta jättämistä koskevasta väitteestä, että unionin yleisen tuomioistuimen tuomion tai määräyksen perusteluista on ilmettävä selkeästi ja yksiselitteisesti unionin yleisen tuomioistuimen päättely siten, että asianosaisille selviävät ratkaisun syyt ja että unionin tuomioistuin voi tutkia ratkaisun laillisuuden. Unionin yleisellä tuomioistuimella oleva perusteluvelvollisuus ei kuitenkaan velvoita sitä esittämään selvitystä, jossa seurattaisiin tyhjentävästi ja kohta kohdalta kaikkia riidan osapuolten esittämiä päätelmiä, joten nämä perustelut voivat olla implisiittisiä, kunhan osapuolet saavat niiden avulla selville syyt, joiden vuoksi unionin yleinen tuomioistuin ei ole hyväksynyt osapuolten argumentteja, ja unionin tuomioistuimella on käytettävissään riittävät tiedot, jotta se kykenee harjoittamaan valvontaansa (tuomio 26.3.2026, Pumpyanskiy ym. v. neuvosto, C-696/23 P, C-704/23 P, C-711/23 P, C-35/24 P ja C-111/24 P, EU:C:2026:245, 101 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

37 Nyt käsiteltävässä tapauksessa valittaja moittii unionin yleistä tuomioistuinta ensinnäkin siitä, ettei se ole selittänyt riittävästi, miksi hänet voitiin luonnehtia valituksenalaisen tuomion 147 kohdassa Bank Rossijan ”merkittäväksi osakkeenomistajaksi”, vaikka hän on vain vähemmistöosakas ja välillinen osakkeenomistaja.

38 Tältä osin on huomautettava, että valituksenalaisen tuomion 147 kohtaa on luettava yhdessä unionin yleisen tuomioistuimen kyseisen tuomion 132–136 kohdassa esittämien niiden toteamusten kanssa, jotka koskevat sitä asemaa ja roolia, joka valittajalla on Bank Rossijan osakkeenomistajana.

39 On todettava, ettei unionin yleinen tuomioistuin suinkaan jättänyt huomiotta valittajan asemaa vähemmistöosakkaana ja välillisenä osakkeenomistajana, vaan se selitti kyseisen tuomion 132–135 kohdassa, mistä syistä voitiin katsoa, että valittaja oli kaikesta huolimatta luonnehdittava merkittäväksi osakkeenomistajaksi, kun otetaan huomioon tosiseikat, jotka se oli tutkinut ja joiden osalta valittaja ei vetoa kuudennen valitusperusteen yhteydessä eikä myöskään viidennen valitusperusteen yhteydessä siihen, että ne olisi otettu huomioon vääristyneellä tavalla.

40 Yhtäältä näet unionin yleinen tuomioistuin totesi ensin valituksenalaisen tuomion 132 ja 133 kohdassa, että valittaja on Bank Rossijan välillinen osakkeenomistaja, koska osakkeet ovat sellaisen yhtiön hallussa, jonka omistaa kokonaisuudessaan konserni, jonka ainoa osakkeenomistaja valittaja on, minkä jälkeen se selitti oikeudellisesti riittävällä tavalla, että tällaisessa täysin valittajan käsissä olevassa omistusjärjestelyssä sillä, että kyseisen yhtiö on valittajan ja Bank Rossijan välissä, ei ollut vaikutusta siihen, että kyseisen pankin osakkeiden oli katsottava olevan valittajan itsensä hallussa.

41 Toisaalta unionin yleinen tuomioistuin totesi valituksenalaisen tuomion 133 kohdassa myös, että valittaja on Bank Rossijan vähemmistöosakas siltä osin kuin sillä on hallussaan tämän tuomion edellisessä kohdassa mainittujen yhtiön ja konsernin välityksellä vain 10,323 prosenttia kyseisen pankin osakkeista, minkä johdosta hän on kuitenkin tämän pankin toiseksi suurin osakkeenomistaja. Unionin yleinen tuomioistuin totesi vielä kyseisen tuomion 134 kohdassa, että lähes 60 prosenttia kyseisen pankin osakkeista ovat neljän henkilön, mukaan lukien valittajan, hallussa, ja nämä henkilöt kuuluvat Putinin lähipiiriin ja ovat muodostaneet jo yli kymmenen vuoden ajan Bank Rossijan vakiintuneen osakasryhmän. Se päätteli tämän perusteella valituksenalaisen tuomion 135 ja 136 kohdassa, että valittaja on luonnehdittava ”merkittäväksi” osakkeenomistajaksi kyseisen pankin toiseksi suurimpana osakkeenomistajana hänen ja kolmen muun pankin perinteiseen vakiintuneeseen osakasryhmään kuuluvan henkilön keskuudessa.

42 Valittaja saattoi siis helposti ymmärtää, että hänen osakkeenomistajan asemansa ”merkittävä” luonne johtui hänen osakkeidensa määrästä riippumatta niistä läheisistä ja vakaista yhteyksistä, joita hänellä on kyseisen pankin kolmeen muuhun osakkeenomistajaan sekä Putinin lähipiiriin.

43 On toiseksi hylättävä myös valittajan argumentti, jonka mukaan unionin yleinen tuomioistuin ei noudattanut perusteluvelvollisuuttaan, koska se ei pyrkinyt määrittämään, millä tavalla valittaja on ylipäänsä osallistunut Bank Rossijan Putinille väitetyn mukaan antamaan taloudelliseen tukeen, koska hänen nimeään ei tosiaisassa ole mainittu valituksenalaisen tuomion 144 kohdassa.

44 Yhtäältä näet valittaja saattoi helposti ymmärtää valituksenalaisen tuomion 146 ja 147 kohdan, luettuina yhdessä kyseisen tuomion 132–136 kohdan kanssa, perusteella, että Bank Rossijan Venäjän federaation presidentille Putinille antaman taloudellisen tuen voitiin katsoa olevan hänen kyseisen pankin merkittävänä osakkeenomistajana antamaansa tukea, sanotun kuitenkaan vaikuttamatta kysymykseen siitä, tekikö unionin yleinen tuomioistuin oikeudellisen virheen hyväksyessään tällaisen tulkinnan taloudellisen tuen käsitteestä. Toisaalta valituksenalaisen tuomion 144 kohta koskee yksinomaan tosiseikkoja koskevaa toteamusta, jonka mukaan kyseinen pankki antaa tätä taloudellista tukea, joten sillä ei ole merkitystä, ettei valittajan nimeä mainita kyseisessä 144 kohdassa.

45 Toiseksi on huomautettava siitä väitteestä, jonka mukaan unionin yleinen tuomioistuin tulkitsi virheellisesti d alakohdan kriteerissä tarkoitettua ”aineellisen tai taloudellisen” tuen käsitettä, että tämän kriteerin tarkoituksena on antaa neuvostolle mahdollisuus toteuttaa rajoittavia toimenpiteitä muun muassa sellaisten luonnollisten henkilöiden osalta, jotka antavat aineellista tai taloudellista tukea niille venäläisille päättäjille tai hyötyvät niistä venäläisistä päättäjistä, jotka ovat vastuussa Krimin liittämisestä tai Ukrainan vakauden horjuttamisesta, kunhan nyt käsiteltävässä asiassa tarkennetaan, että merkitystä on yksinomaan tämän kriteerin sillä osalla, joka koskee taloudellisen tuen antamista venäläisille päättäjille.

46 Unionin tuomioistuin on katsonut, että d alakohdan kriteerin kaltainen kriteeri, joka koskee muun muassa luonnollisten henkilöiden antamaa tukea, on luonteeltaan yleinen eikä siinä määritellä tuen käsitettä eikä siinä ole myöskään täsmennyksiä tavoista, joilla näyttöä on esitettävä. Valittajan kaltaisiin luonnollisiin henkilöihin kohdistettujen rajoittavien toimenpiteiden toteuttamisen oikeellisuuden arviointi edellyttää siis edelleen näyttöä siitä, että kyseessä oleva henkilö on antanut tukea. Tällaisen kriteerin sanamuotoon ei näet sisälly olettamaa tuesta (ks. analogisesti tuomio 21.4.2015, Anbouba v. neuvosto, C-630/13 P, EU:C:2015:247, 42–44 kohta ja tuomio 9.7.2020, Haswani v. neuvosto, C-241/19 P, EU:C:2020:545, 61–63 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

47 Tältä osin on huomautettava ensinnäkin, että valituksenalaisen tuomion 147 kohdassa esitetty päätelmä, jonka mukaan neuvosto oli voinut arviointivirhettä tekemättä katsoa, että valittaja antoi vuoden 2023 maaliskuun toimien toteuttamisajankohtana Putinille d alakohdan kriteerissä tarkoitettua taloudellista tukea, perustuu unionin yleisen tuomioistuimen kyseisen tuomion 143–146 kohdassa esittämiin tosiseikkoja koskeviin toteamuksiin ja arviointeihin sekä – kuten tämän tuomion 38 kohdasta ilmenee – unionin yleisen tuomioistuimen valituksenalaisen tuomion 132–136 kohdassa esittämiin näkökohtiin.

48 Kaikista näistä valituksenalaisen tuomion eri kohdista ilmenee, että unionin yleinen tuomioistuin katsoi tutkimiensa tosiseikkojen ja todisteiden – joiden osalta valittaja ei väitä muutoksenhakuvaiheessa, että ne olisi otettu huomioon vääristyneellä tavalla – perusteella, että yhtäältä Bank Rossija, joka on hyvin tiiviisti Putinin lähipiirissä oleva pankki, on antanut huomattavaa taloudellista tukea Putinille ja että toisaalta valittaja, joka on Putinin ystävä ja kyseisen pankin toiseksi suurin osakkeenomistaja, muodostaa yhdessä kolmen muun Putinin ystävän kanssa Bank Rossijan vakiintuneen enemmistöosakkaiden ryhmän ja on siis kyseisen pankin merkittävä osakkeenomistaja.

49 Unionin yleinen tuomioistuin katsoi valituksenalaisen tuomion 147 kohdassa esitetyn päätelmän tehdäkseen oikeudellista virhettä tekemättä pääosin, että d alakohdan kriteerissä tarkoitettu taloudellisen tuen käsite voi käsiteltävän tapauksen merkityksellisistä olosuhteista riippuen kattaa tuen, jota rajoittavien toimenpiteiden kohteena oleva luonnollinen henkilö ei kyseisen kriteerin nojalla anna suoraan mutta jonka voidaan katsoa tulevan häneltä siitä syystä, että hän toimii asianomaista tukea suoraan antavassa oikeushenkilössä tai sen välityksellä (ks. vastaavasti tuomio 11.8.2025, Timtšenko v. neuvosto, C-702/23 P, EU:C:2025:605, 33–35 kohta).

50 Ei toiseksi voida katsoa, että kun unionin yleinen tuomioistuin totesi, että d alakohdan kriteerissä tarkoitettu taloudellisen tuen käsite voi kattaa tällaisen tapauksen, se loukkasi oikeusvarmuuden periaatetta, koska kyseinen periaate ei velvoita unionin tuomioistuimia mainitsemaan yksityiskohtaisesti niitä tilanteita, joissa tällaista käsitettä voidaan soveltaa, ja koska se, miten tämä käsite ymmärretään, riippuu suurelta osin kulloinkin käsiteltävän asian asiayhteydestä ja olosuhteista (ks. analogisesti tuomio 26.3.2026, Pumpyanskiy ym. v. neuvosto, C-696/23 P, C-704/23 P, C-711/23 P, C-35/24 P ja C-111/24 P, EU:C:2026:245, 191 kohta).

51 Siltä osin kuin kolmanneksi on kyse valittajan argumentista, jonka mukaan unionin yleinen tuomioistuin ei ole noudattanut oikeuskäytäntöään, jonka mukaan d alakohdan kriteerissä tarkoitetun taloudellisen tuen on oltava määrällisesti tai laadullisesti jossain määrin merkittävää, on huomautettava, että – kuten valittaja on väittänyt unionin yleiselle tuomioistuimelle toimittamissaan kirjelmissä – valittajan mainitsema oikeuskäytäntö liittyy taloudellisen tuen

käsitteeseen, joka sisältyy kriteeriin, joka on samankaltainen kuin d alakohdan kriteeri, jonka neuvosto on hyväksynyt Iranin islamilaiseen tasavaltaan kohdistuvia rajoittavia toimenpiteitä koskevassa säännöstössään.

52 Kun otetaan huomioon se, että unionin yleinen tuomioistuin totesi valituksenalaisen tuomion 143 ja 144 kohdassa pääosin, että Bank Rossija ja näin ollen valittaja itse kyseisen pankin merkittävänä osakkeenomistajana ovat antaneet määrältään hyvin suurta taloudellista tukea Putinin lähipiiriin kuuluville henkilöille Yhdysvaltojen ”dollarivirtoina” (USD) sekä itse Putinille ja hänen ystävilleen 2 miljardia Yhdysvaltain dollaria offshore, unionin yleistä tuomioistuinta ei voida moittia siitä, ettei se ole noudattanut tätä oikeuskäytäntöä, ilman, että olisi vielä tarkastettava, voidaanko tätä oikeuskäytäntöä soveltaa analogisesti d alakohdan kriteeriin.

53 Edellä esitetyn perusteella kuudes valitusperuste on hylättävä perusteettomana.

Seitsemäs valitusperuste

Asianosaisten lausumat

54 Seitsemännessä valitusperusteessaan, joka jakautuu kahteen osaan, valittaja väittää näistä osista ensimmäisessä, että unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen korvatessaan neuvoston perusteet omilla perusteillaan, kun se katsoi valituksenalaisen tuomion 143 ja 144 kohdassa, että vuoden 2023 maaliskuun toimien osalta d alakohdan kriteerin soveltamista hänen tapaukseensa voitiin perustella sillä, että Bank Rossija on ohjannut varoja Putinille ja hänen ystävilleen, vaikka neuvosto ei ollut esittänyt tällaista väitettä näitä toimia koskevissa perusteiden tiivistelmässä, eikä se ollut missään tapauksessa näyttänyt sitä toteen. Unionin yleinen tuomioistuin on valittajan mukaan erityisesti pyrkinyt korjaamaan neuvoston perusteluissa olevat puutteet, koska neuvosto on unionin yleisessä tuomioistuimessa osoittanut ainoastaan, että Bank Rossija on antanut Putinille taloudellista tukea.

55 Seitsemännen valitusperusteen toisessa osassa valittaja väittää, että unionin yleinen tuomioistuin teki vuoden 2023 syyskuun toimien perusteltavuutta koskevassa arvioinnissaan oikeudellisen virheen ja korvasi neuvoston perusteet omilla perusteillaan, kun se katsoi valituksenalaisen tuomion 162 kohdassa, että valittajalle on myönnetty verovapautuksia ja että kaksi yhtiötä, joissa valittaja on osakkaana, ovat saaneet tukia Venäjän federaation hallitukselta, vaikka tällaisia perusteita ei ole esitetty kyseisten toimien perusteiden tiivistelmässä eikä neuvosto ole esittänyt niitä unionin yleisessä tuomioistuimessa perustellakseen d alakohdan kriteerin soveltamisen valittajaan.

56 Neuvosto kiistää valittajan argumenttien perusteltavuuden.

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

57 Seitsemännen valitusperusteen ensimmäisestä osasta on huomautettava, että perusoikeuskirjan 47 artiklassa taatun tuomioistuinvalvonnan tehokkuus edellyttää muun muassa, että unionin tuomioistuimet varmistuvat siitä, että päätös, joka koskee asianomaista henkilöä tai yhteisöä erikseen, perustuu riittävän vankkaan tosiseikastoon. Tämä edellyttää niiden tosiseikkojen tarkistamista, joihin viitataan kyseisen päätöksen taustalla olevassa perusteiden tiivistelmässä, jottei tuomioistuinvalvonta rajoittuisi esitettyjen perusteiden abstraktin todennäköisyyden

arviointiin vaan kohdistuisi siihen, onko näille perusteille tai ainakin niistä yhdelle, jonka katsotaan sellaisenaan riittävän saman päätöksen tueksi, näyttöä. Tätä varten unionin tuomioistuinten tehtävänä on toteuttaa tällainen tutkinta pyytämällä tarvittaessa unionin toimivaltaista viranomaista toimittamaan tutkinnan kannalta merkityksellisiä tietoja tai todisteita siitä riippumatta, ovatko ne luottamuksellisia. Vaikka kyseisen viranomaisen ei edellytetä esittävän unionin tuomioistuimissa kaikkia tietoja ja todisteita, jotka liittyvät esitettyihin perusteisiin, on kuitenkin tärkeää, että siinä toimessa, jonka kumoamista vaaditaan, esitetyt tiedot tai todisteet tukevat asianomaista henkilöä vastaan esitettyjä perusteita (tuomio 26.3.2026, Pumpyanskiy ym. v. neuvosto, C-696/23 P, C-704/23 P, C-711/23 P, C-35/24 P ja C-111/24 P, EU:C:2026:245, 327 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

58 Nyt käsiteltävässä tapauksessa on huomautettava, että vuoden 2023 maaliskuun toimiin sisältyvissä perusteissa todetaan, että valittaja antaa ”[taloudellista tai aineellista tukea] niille venäläisille päättäjille – –, jotka ovat vastuussa Krimin liittämisestä tai Ukrainan vakauden horjuttamisesta”, ja että hän on ”Bank Rossijan osakkeenomistaja[, ja tätä] pankkia pidetään Putinin ja hänen liittolaistensa pankkina”. Kun otetaan huomioon se, etteivät asianosaiset ole kiistäneet sitä, että näiden perusteiden tiivistelmän kyseisissä kohdissa viitataan d alakohdan kriteeriin, unionin yleisen tuomioistuimen oli siis näiden toimien laillisuutta koskevan tuomioistuinvalvontansa yhteydessä ja tämän tuomion edellisessä kohdassa mainitun oikeuskäytännön mukaisesti tarkastettava, antaako valittaja suoraan tai kyseisen pankin välityksellä venäläisille päättäjille taloudellista tukea, ja tutkittava tältä osin neuvoston esittämät todisteet, joista on keskusteltu unionin yleisessä tuomioistuimessa.

59 Unionin yleinen tuomioistuin pyrki kuitenkin tekemään juuri näin valituksenalaisen tuomion 143–147 kohdassa. Erityisesti se, että unionin yleinen tuomioistuin tutki kyseisen tuomion 143 ja 144 kohdassa todisteet, joiden perusteella voitiin todeta, että Bank Rossija antaa taloudellista tukea Putinille ja hänen lähipiirilleen ohjaamalla heille varoja, kuuluu unionin yleisen tuomioistuimen harjoittaman tuomioistuinvalvonnan piiriin, koska se, että kyseinen pankki antaa tällaista tukea, on todettava ensin ennen kuin ratkaistaan, voidaanko tämän tuen katsoa tulevan valittajalta kyseisen pankin osakkeenomistajana. Unionin yleistä tuomioistuinta ei siis voida moittia siitä, että se olisi korvannut neuvoston esittämät perusteet omilla perusteillaan.

60 Seitsemännen valitusperusteen toisesta osasta on huomautettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin yleisen tuomioistuimen ratkaisun ylimääräisiä perusteluja koskevat väitteet eivät voi aiheuttaa tämän ratkaisun kumoamista ja ovat näin ollen tehottomia (tuomio 2.10.2019, Crédit mutuel Arkéa v. EKP, C-152/18 P ja C-153/18 P, EU:C:2019:810, 68 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

61 Valituksenalaisen tuomion 162 kohta, joka aloitetaan ilmauksella ”lisäksi”, on kuitenkin luonteeltaan ylimääräinen verrattuna siinä kyseisen tuomion 161 kohdassa esitettyihin seikkoihin, jota ei ole riitautettu muutoksenhakuvaiheessa ja jossa unionin yleinen tuomioistuin huomautti, ettei valittaja ollut osoittanut vuoden 2023 syyskuun toimien osalta, että hänen henkilökohtainen tilanteensa olisi muuttunut vuoden 2023 maaliskuun toimien toteuttamisajankohtana vallinneeseen tilanteeseen nähden.

62 Koska yhtäältä unionin yleinen tuomioistuin katsoi valituksenalaisen tuomion 161 ja 164 kohdassa pääosin, että neuvosto oli voinut arviointivirhettä tekemättä katsoa, että valittaja täytti edelleen, kuten tilanne oli ollut vuoden 2023 maaliskuun toimien osalta, d alakohdan kriteerin edellytykset, ja koska toisaalta kuudennen valitusperusteen ja seitsemännen valitusperusteen ensimmäisen osan tutkinnasta ilmenee, ettei unionin yleinen tuomioistuin tehnyt oikeudellisia

virheitä päätellessään, että viimeksi mainitut toimet ovat perusteltuja, mahdollinen virhe neuvoston vuoden 2023 syyskuun toimien osalta huomioon ottamien ja unionin yleisen tuomioistuimen kyseisen tuomion 162 ja 163 kohdassa tutkimien lisäseikkojen tarkastelussa ei voi johtaa valituksenalaisen tuomion kumoamiseen.

63 Edellä esitetyn perusteella seitsemännen valitusperusteen ensimmäinen osa on hylättävä perusteettomana ja sen toinen osa tehottomana.

Yhdeksäs valitusperuste

Asianosaisten lausumat

64 Valittaja väittää yhdeksännessä valitusperusteessaan, että unionin yleinen tuomioistuin teki valituksenalaisen tuomion 180 ja 181 kohdassa oikeudellisen virheen katsoessaan, että neuvosto saattoi SEU 29 artiklan nojalla tehdyllä päätöksellä rajoittaa hänellä SEUT 21 artiklan ja perusoikeuskirjan 45 artiklan nojalla unionin kansalaisena Suomen kansalaisuutensa johdosta olevaa liikkumisvapautta. Toisin kuin unionin yleinen tuomioistuin katsoi, jäsenvaltioiden unionin kansalaisten vapaaseen liikkuvuuteen kohdistamat rajoitukset, joita on tulkittava suppeasti, ovat mahdollisia ainoastaan yleiseen järjestykseen, yleiseen turvallisuuteen ja kansanterveyteen liittyvistä syistä, kuten direktiivin 2004/38 27 artiklasta ilmenee, ja tällaisten rajoitusten on lisäksi oltava oikeasuhteisia ja perustuttava asianomaisen henkilön omaan käyttäytymiseen.

65 SEU 29 artiklan sanamuodosta tai perussopimuksista ei valittajan mukaan ilmene, että tätä liikkumisvapautta voidaan rajoittaa kyseisen 29 artiklan nojalla toteutetuilla rajoittavilla toimenpiteillä. Unionin yleisen tuomioistuimen olisi siis pitänyt tutkia nyt käsiteltävässä tapauksessa, oliko neuvosto unionin toimielimenä, joka kokoaa yhteen kaikki jäsenvaltiot, varmistanut, että valittajan oma käyttäytyminen muodostaa uhkan jäsenvaltioiden yleiselle järjestykselle, yleiselle turvallisuudelle tai kansanterveydelle. Neuvosto ei siis voi käyttää YUTP:tä rajoittaakseen unionin kansalaisten liikkumisvapautta ottamatta huomioon niitä menettelyllisiä takeita, joita heihin sovelletaan tavanomaisesti silloin, kun jäsenvaltiot ottavat käyttöön tällaisia rajoituksia direktiivin 2004/38 nojalla, ja valittaja täsmentää vastauksessaan, että SEU 40 artikla tukee tällaista lähestymistapaa.

66 Neuvosto riitauttaa valittajan argumentit.

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

67 Unionin yleinen tuomioistuin totesi valituksenalaisen tuomion 180 ja 181 kohdassa pääosin, että SEUT 21 artiklan 1 kohdan mukaan unionin kansalaisilla on vapaus liikkua ja oleskella jäsenvaltioiden alueella, jollei perussopimuksissa määrätyistä tai niiden soveltamisesta annetuissa säännöksissä – joihin kuuluvat SEU 29 artiklan nojalla YUTP:n alalla tehdyt päätökset – säädetyistä rajoituksista ja ehdoista muuta johdu. SEU 29 artiklassa, jonka sanamuoto on laaja, neuvostolle annetaan kuitenkin SEU 21 artiklan 2 kohdassa tarkoitettujen tavoitteiden toteuttamiseksi toimivalta toteuttaa rajoittavia toimenpiteitä, joilla rajoitetaan unionin kansalaisten vapautta liikkua ja oleskella sen jäsenvaltion ulkopuolella, jonka kansalaisia he ovat, ja näin on riippumatta direktiivissä 2004/38 tältä osin vahvistetuista säännöistä.

68 Unionin yleinen tuomioistuin ei näin toimiessaan tehnyt oikeudellista virhettä.

69 Tältä osin on huomautettava, että unionin kansalaisilla, jotka ovat SEU 9 artiklan ja SEUT 20 artiklan 1 kohdan mukaan luonnollisia henkilöitä, joilla on jonkin jäsenvaltion kansalaisuus, on SEUT 20 artiklan 2 kohdan a alakohdassa ja SEUT 21 artiklan 1 kohdassa suoraan annettu oikeus vapaasti liikkua ja oleskella muiden jäsenvaltioiden alueella. Viimeksi mainitun määräyksen mukaan tähän oikeuteen liittyvistä rajoituksista ja ehdoista määrätään perussopimuksissa ja säädetään niiden soveltamisesta annetuissa säännöksissä.

70 Tästä seuraa, että – kuten unionin yleinen tuomioistuin totesi perustellusti valituksenalaisen tuomion 180 kohdassa – unionin kansalaisten oikeutta vapaaseen liikkuvuuteen ja oleskeluun voidaan rajoittaa ja sille voidaan asettaa ehtoja sekä EUT-sopimuksen että EU-sopimuksen nojalla.

71 Kuten unionin yleinen tuomioistuin muistutti valituksenalaisen tuomion 181 kohdassa, neuvosto voi YUTP:n alalla tehdä SEU 29 artiklan nojalla päätöksiä, joissa määritellään unionin lähestymistapa tiettyyn maantieteelliseen tai aihekohtaiseen kysymykseen, ja tällainen lähestymistapa voi sisältää luonnollisiin henkilöihin, oikeushenkilöihin, ryhmiin tai muihin kuin valtiollisiin yhteisöihin kohdistuvia rajoittavia toimenpiteitä. Tässä yhteydessä neuvoston tehtävänä on määritellä tai täsmentää sillä tältä osin olevan laajan toimintavapauden puitteissa ja yksimielisesti niiden rajoittavien toimenpiteiden kohde, jotka unioni toteuttaa YUTP:n alalla. Tämä laaja toimintavapaus selittyy unionin tällä alalla tavoittelemien päämäärien ja tavoitteiden laajuudella, sellaisina kuin ne ilmaistaan SEU 3 artiklan 5 kohdassa ja SEU 21 artiklassa sekä YUTP:tä koskevissa erityismääräyksissä, varsinkin SEU 23 ja SEU 24 artiklassa (tuomio 26.3.2026, Pumpyanskiy ym. v. neuvosto, C-696/23 P, C-704/23 P, C-711/23 P, C-35/24 P ja C-111/24 P, EU:C:2026:245, 269 ja 270 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

72 Kun otetaan huomioon neuvostolla näiden tavoitteiden toteuttamisessa YUTP:n alalla oleva laaja harkintavalta ja se, ettei SEU 29 artiklan sanamuodossa eikä yleisemmin EU- ja EUT-sopimusten YUTP:tä koskevien määräysten sanamuodossa itsessään määrätä erityisten rajoittavien toimenpiteiden toteuttamisesta eikä kielletä sitä, on katsottava – kuten unionin yleinen tuomioistuin teki valituksenalaisen tuomion 180 ja 181 kohdassa –, että neuvosto on SEU 29 artiklan nojalla lähtökohtaisesti toimivaltainen päättämään, että luonnolliset henkilöt, vaikka he ovatkin unionin jäsenvaltion kansalaisia ja näin ollen unionin kansalaisia, eivät voi tulla muiden unionin jäsenvaltioiden alueelle tai kulkea niiden kautta, jos nämä henkilöt täyttävät kriteerit, joista ilmenee objektiivinen yhteys sen ryhmän, johon he kuuluvat, ja sen kolmannen maan välillä, johon unioni aikoo näin kohdistaa painetta (ks. viimeksi mainituilta osin tuomio 26.3.2026, Pumpyanskiy ym. v. neuvosto, C-696/23 P, C-704/23 P, C-711/23 P, C-35/24 P ja C-111/24 P, EU:C:2026:245, 273 kohta). Neuvosto voi näin ollen SEU 29 artiklan mukaan lähtökohtaisesti toteuttaa rajoittavia toimenpiteitä, joiden johdosta tällaisten kansalaisten oikeutta vapaasti liikkua ja oleskella jäsenvaltioiden alueella rajoitetaan SEUT 21 artiklan 1 kohdan tarkoituksessa, ja velvoittaa jäsenvaltiot varmistamaan tällaisen rajoituksen noudattamisen.

73 Kuten unionin yleinen tuomioistuin asianmukaisesti totesi valituksenalaisen tuomion 181 kohdan lopussa, merkitystä ei siis ole sillä, että tällaiset rajoitukset tai edellytykset eivät vastaa niitä rajoituksia tai edellytyksiä, joista säädetään direktiivissä 2004/38, jolla pyritään sen 1 artiklan c alakohdan ja sen 27 artiklan, luettuina yhdessä sen 42 artiklan kanssa, mukaan vahvistamaan muun muassa säännöt, joiden nojalla jäsenvaltiot – eikä neuvoston kaltainen unionin toimielin – voivat itse ottaa käyttöön nämä rajoitukset.

74 Tällaista tulkintaa ei horjuta myöskään valittajan mainitsema SEU 40 artiklan toinen kohta. Kyseisen määräyksen mukaan SEUT 3–SEUT 6 artiklassa tarkoitettujen politiikkojen toteuttaminen ei vaikuta niiden menettelyjen soveltamiseen eikä toimielinten niiden toimivaltuuksien laajuuteen, joista perussopimuksissa määrätään unionin toimivallan käyttämiseksi YUTP:n osalta. Se, että direktiivillä 2004/38 säännellään – kuten sen johdanto-osan toisesta perustelukappaleesta ilmenee – henkilöiden vapaata liikkuvuutta sisämarkkinoiden, joiden osalta unionilla on SEUT 4 artiklan nojalla jaettu toimivalta jäsenvaltioiden kanssa – perusvapautena, ei näin ollen voi vaikuttaa sen toimivallan laajuuteen, joka neuvostolla on YUTP:n alalla SEU 29 artiklan nojalla.

75 Toisin kuin valittaja väittää, se, että kun SEU 29 artiklan nojalla toteutetaan rajoittavia toimenpiteitä, joilla rajoitetaan luonnollisten henkilöiden vapaata liikkuvuutta jäsenvaltioiden alueella silloinkin, kun kyseisen henkilöt ovat unionin kansalaisia, neuvostoa eivät sido direktiivissä 2004/38 vahvistetut säännöt ja menettelylliset takeet, ei myöskään merkitse sitä, että neuvostolla olisi tältä osin toimivalta, jota ei ole rajoitettu unionin oikeudella.

76 Ensinnäkin näet – kuten unionin yleinen tuomioistuin totesi valituksenalaisen tuomion 181 ja 186 kohdassa – tällaisia toimenpiteitä toteutettaessa on otettava huomioon kansainvälisen oikeuden periaate, joka on vahvistettu Roomassa 4.11.1950 allekirjoitetun ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen neljännen pöytäkirjan 3 artiklassa ja jonka mukaan jäsenvaltio ei voi evätä omilta kansalaisiltaan oikeutta tulla alueelleen ja oleskella siellä. Tämä periaate sitoo jäsenvaltioita (ks. vastaavasti tuomio 6.10.2021, A (Rajojen ylittäminen huviveneellä), C-35/20, EU:C:2021:813, 69 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Päätöksen 2014/145 1 artiklan 2 kohdalla taataan siis se, ettei kyseisellä päätöksellä aseteta jäsenvaltiolle velvollisuutta evätä omilta kansalaisiltaan pääsyä alueelleen.

77 Toiseksi on huomautettava, että – kuten unionin yleinen tuomioistuin totesi valituksenalaisen tuomion 182 kohdassa – kaikissa päätöksissä, joilla toteutetaan tällaisia toimenpiteitä SEU 29 artiklan nojalla, kolmannen maan painostamiseksi siten, että saadaan toteutettua SEU 21 artiklan 2 kohdan b ja c alakohdassa tarkoitetut tavoitteet, joita ovat demokratian, oikeusvaltion, ihmisoikeuksien ja kansainvälisen oikeuden periaatteiden lujittaminen ja tukeminen sekä rauhan säilyttäminen, konfliktien estäminen ja kansainvälisen turvallisuuden lujittaminen, on määriteltävä ja rajattava asetettu painostustavoite, rajoittavien toimenpiteiden määräämisen mahdollistavat oikeudelliset kriteerit sekä kyseisten kriteerien piiriin kuuluvat henkilö- ja yhteisöryhmät, jotta tällä perusteella toteutetuilla rajoittavilla toimenpiteillä voitaisiin saavuttaa asetettu tavoite tavalla, joka ei ole ilmeisen soveltumaton (ks. vastaavasti tuomio 26.3.2026, Pumpyanskiy ym. v. neuvosto, C-696/23 P, C-704/23 P, C-711/23 P, C-35/24 P ja C-111/24 P, EU:C:2026:245, 272 ja 273 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

78 Kolmanneksi on niin, että kun otetaan huomioon se, että myös unionin kansalaisten oikeus vapaasti liikkua ja oleskella jäsenvaltioiden alueella on perusoikeus siltä osin kuin se taataan perusoikeuskirjan 45 artiklan 1 kohdassa, tämän oikeuden estäminen SEU 29 artiklan nojalla tehdyillä päätöksillä merkitsee perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua kyseisen oikeuden käyttämisen rajoittamista, joten – kuten unionin yleinen tuomioistuin perustellusti totesi valituksenalaisen tuomion 183 kohdassa – sen on täytettävä viimeksi mainitussa määräyksessä määrätyt edellytykset.

79 Edellä esitetyn perusteella yhdeksäs valitusperuste on hylättävä perusteettomana.

Kymmenes valitusperuste

Asianosaisten lausumat

80 Kymmenennessä valitusperusteessaan, joka jakautuu kahteen osaan, valittaja moittii unionin yleistä tuomioistuinta pääosin siitä, että se teki oikeudellisia virheitä eikä noudattanut perusteluvelvollisuuttaan katsoessaan, että valittajalla unionin kansalaisena olevan vapaata liikkumista ja oleskelua koskevan oikeuden rajoittaminen häneen kohdistetuilla rajoittavilla toimenpiteillä oli suhteellisuusperiaatteen mukaista (kymmenennen valitusperusteen ensimmäinen osa) ja sen vaatimuksen mukaista, jonka mukaan tällaisen rajoituksen on kunnioitettava kyseisen oikeuden keskeistä sisältöä (kymmenennen valitusperusteen toinen osa).

81 Ensimmäisen osan osalta unionin yleinen tuomioistuin teki valittajan mukaan hänen liikkumis- ja oleskeluoikeutensa rajoittamisen oikeasuhteisuutta tutkiessaan oikeudellisen virheen eikä noudattanut perusteluvelvollisuuttaan, kun se ei määrittänyt hänen osaltaan jäsenvaltioiden yleisen järjestyksen, yleisen turvallisuuden tai kansanterveyden kannalta vakavaa omaa käyttäytymistä, kuten direktiivin 2004/38 27 artiklassa edellytetään, tai vakavaa uhkaa unionin edulle eikä selittänyt, miten tällainen rajoittaminen soveltui neuvoston tavoitteiden, sellaisina kuin unionin yleinen tuomioistuin oli yksilöinyt ne valituksenalaisen tuomion 187 kohdassa, toteuttamiseen.

82 Toisen osan osalta valittaja riitauttaa unionin yleisen tuomioistuimen päättelyn, joka sisältyy valituksenalaisen tuomion 186 ja 189 kohtaan. Toisin kuin unionin yleinen tuomioistuin katsoi, hänen oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen ja oleskeluun koskevan rajoituksen laajuus on erityisen merkittävä, koska se koskee 26 jäsenvaltion aluetta 27 jäsenvaltiosta. Yhdessäkään päätöksen 2014/145 1 artiklassa säädetyistä poikkeuksista ei myöskään oteta huomioon unionin kansalaisen asemaa eikä sellaisten unionin kansalaisten erityistilannetta, joilla on yhteyksiä useisiin unionin maihin. Tämän lisäksi on valittajan mukaan otettava vielä huomioon se, että vaikka rajoittavien toimenpiteiden väitetään olevan väliaikaisia, ne voidaan pitää jonkun henkilön osalta voimassa useiden vuosien ajan. Unionin yleisen tuomioistuimen valituksenalaisen tuomion 186 kohdassa analogisesti mainitsema oikeuskäytäntö ei ole valittajan mukaan merkityksellinen.

83 Neuvosto vaatii kymmenennen valitusperusteen ensimmäisen osan osalta, että kyseinen osa jätetään tutkimatta, koska valittaja ei ole yksilöinyt niitä valituksenalaisen tuomion kohtia, joita hän arvostelee. Asiakysymyksen osalta neuvosto kiistää valittajan argumentit.

Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

84 Kymmenennen valitusperusteen ensimmäisen osan tutkittavaksi ottamisesta on aluksi huomautettava, että on totta, – kuten neuvosto väittää – että valittaja ei yksilöi täsmällisesti niitä valituksenalaisen tuomion kohtia, joihin hän viittaa tämän ensimmäisen osan tueksi esitetyssä argumentaatiossa. Kun otetaan huomioon se, että valittaja moittii unionin yleistä tuomioistuinta olennaisilta osin siitä, että se teki oikeudellisia virheitä arvioidessaan niiden rajoittavien toimenpiteiden oikeasuhteisuutta, joilla rajoitetaan hänen oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen ja oleskeluun unionin kansalaisena, valittajan argumentaatiosta ilmenee kuitenkin riittävän selvästi, että hän viittaa valituksenalaisen tuomion 188–191 kohtaan, joissa unionin yleinen tuomioistuin suoritti tämän arvioinnin, ja neuvosto on lisäksi itsekin yksilöinyt 188–191 kohdan vastinekirjelmässään. On siis katsottava, että unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti kymmenennen valitusperusteen ensimmäisessä osassa esitetään riittävän täsmällisesti

arvostelun kohteena olevat valituksenalaisen tuomion kohdat ja ne oikeudelliset perustelut, joihin erityisesti halutaan vedota valituksen tueksi, joten se voidaan ottaa tutkittavaksi (ks. vastaavasti tuomio 18.12.2025, Hamoudi v. Frontex, C-136/24 P, EU:C:2025:977, 54 ja 55 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

85 Kymmenennen valitusperusteen ensimmäisen osan asiakysymyksen osalta on ensinnäkin hylättävä valittajan argumentti, jonka mukaan unionin yleinen tuomioistuin jätti valituksenalaisen tuomion 188–191 kohdassa virheellisesti tutkimatta direktiivin 2004/38 sääntöjen kannalta sen, onko puuttuminen hänellä perusoikeuskirjan 45 artiklan 1 kohdan nojalla olevaan perusoikeuteen vapaasti liikkua ja oleskella jäsenvaltioiden alueella oikeasuhteista.

86 On näet huomautettava yhtäältä, että tämän tuomion 73–78 kohdan mukaan unionin yleinen tuomioistuin ei tehnyt oikeudellista virhettä katsoessaan pääosin, että kun neuvosto toteutti SEU 29 artiklan nojalla rajoittavia toimenpiteitä, joilla rajoitetaan luonnollisten henkilöiden, joilla on unionin kansalaisuus, oikeutta vapaaseen liikkuvuuteen ja oleskeluun, sitä eivät sitoneet direktiivissä 2004/38 vahvistetut säännöt ja menettelylliset takeet.

87 Toisaalta sen selvittämiseksi, onko puuttuminen perusoikeuskirjan 45 artiklan 1 kohdassa taatun kaltaiseen perusoikeuteen tähän perusoikeuteen unionin toimella kohdistettujen rajoitusten johdosta oikeasuhteista perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan toisessa virkkeessä edellytetyllä tavalla, on tarkastettava ensinnäkin, ovatko kyseiset toimenpiteet unionin tunnustaman yleisen edun mukaisen tavoitteen mukaisia, toiseksi, onko niin, etteivät ne ole kyseisen tavoitteen kannalta ilmeisen soveltumattomia eli ne eivät selvästikään ole sellaisia, ettei kyseinen tavoite ole toteutettavissa niillä, ja kolmanneksi, onko niin, ettei asianomaisella rajoituksella ylitetä selvästi sitä, mikä on tarpeen kyseisen tavoitteen saavuttamiseksi (ks. vastaavasti tuomio 26.3.2026, Pumpyanskiy ym. v. neuvosto, C-696/23 P, C-704/23 P, C-711/23 P, C-35/24 P ja C-111/24 P, EU:C:2026:245, 233 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Tällainen arviointi tehdään kuitenkin direktiivin 2004/38 säännöksistä riippumatta.

88 Unionin yleinen tuomioistuin ei siis tehnyt oikeudellista virhettä eikä jättänyt noudattamatta perusteluvelvollisuuttaan, kun se ei arvioinut valittajan vapaata liikkuvuutta ja oleskelua koskevan oikeuden rajoittamisen oikeasuhteisuutta kyseisessä direktiivissä vahvistettujen sääntöjen ja menettelyllisten takeiden kannalta.

89 Toiseksi valittaja moittii unionin yleistä tuomioistuinta siitä, ettei se noudattanut perusteluvelvollisuuttaan, kun se ei tarkastanut hänen perusoikeuteensa vapaasti liikkua ja oleskella muiden jäsenvaltioiden kuin Suomen tasavallan alueella puuttumisen oikeasuhteisuutta arvioidessaan, soveltuiko kyseessä oleva maahantulo- ja kauttakulkukielto sen tavoitteen saavuttamiseen, jona on – kuten valituksenalaisen tuomion 182 ja 187 kohdasta, joita ei ole riitautettu tältä osin muutoksenhakuvaiheessa, ilmenee – painostaa Venäjän federaation viranomaisia lopettamaan Ukrainan vakautta horjuttavat toimensa ja politiikkansa.

90 Myös tämä argumentti on hylättävä siltä osin kuin tämän tuomion 36 kohdassa mainitun oikeuskäytännön perusteella kyseisen kiellon soveltuvuuden tutkiminen ilmenee valituksenalaisen tuomion 190 ja 191 kohdasta. Kun unionin yleinen tuomioistuin totesi kyseisissä 190 ja 191 kohdassa, että kun otetaan huomioon valittajan osalta toteutetuilla rajoittavilla toimenpiteillä olevan tavoitteen tärkeys, hänen oikeuteensa vapaasti liikkua ja oleskella jäsenvaltioiden alueella kohdistettu rajoitus ei ollut ilmeisen suhteeton, se näet otti implisiittisesti mutta väistämättä lähtökohdakseen toteamuksen, jonka mukaan kyseinen kielto ei

selvästikään ollut sellainen, ettei kyseinen tavoite ollut toteutettavissa sillä (ks. analogisesti tuomio 26.3.2026, Pumpyanskiy ym. v. neuvosto, C-696/23 P, C-704/23 P, C-711/23 P, C-35/24 P ja C-111/24 P, EU:C:2026:245, 237 kohta).

91 Kymmenennen valitusperusteen toisessa osassa valittaja väittää, että unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen katsoessaan valituksenalaisen tuomion 186 ja 189 kohdassa, että hänen perusoikeuskirjan 45 artiklan 1 kohdassa taattuun oikeuteensa vapaasti liikkua ja oleskella jäsenvaltioiden alueella kohdistettu rajoitus kunnioittaa kyseisen oikeuden keskeistä sisältöä.

92 Tältä osin on todettava, että valituksenalaisen tuomion 189 kohta koskee tämän rajoituksen tarpeellisuutta suhteellisuusperiaatteen kannalta ja että ainoastaan kyseisen tuomion 186 kohta koskee kysymystä tämän oikeuden keskeisen sisällön kunnioittamisesta. On siis katsottava, että kymmenennen valitusperusteen toinen osa koskee ainoastaan viimeksi mainittua kohtaa.

93 On muistutettava, että perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan ensimmäisen virkkeen mukaan kaikkien perusoikeuskirjassa määrättyjen perusoikeuksien käyttöön kohdistuvien rajoituksien on muun muassa kunnioitettava näiden oikeuksien keskeistä sisältöä.

94 Unionin yleinen tuomioistuin katsoi valituksenalaisen tuomion 186 kohdassa, että valittajan perusoikeuteen vapaasti liikkua ja oleskella jäsenvaltioiden alueella tehty rajoitus kunnioittaa kyseisen oikeuden keskeistä sisältöä, koska tämä kielto yhtäältä ei estänyt valittajaa matkustamasta jäsenvaltioon, jonka kansalainen hän on, ja oleskelemasta siellä tämän tuomion 76 kohdassa mainitun ja päätöksen 2014/145 1 artiklan 2 kohdassa vahvistetun kansainvälisen oikeuden periaatteen mukaisesti ja toisaalta ei ollut luonteeltaan pysyvä siitä syystä, että valittajaan kohdistettujen rajoittavien toimenpiteiden ja näin ollen tämän kiellon voimassa pitämistä on kyseisen päätöksen 6 artiklan mukaan tarkasteltava säännöllisesti uudelleen.

95 Tarvitsematta tutkia sen oikeuskäytännön merkityksellisyyttä, johon unionin yleinen tuomioistuin viittasi valituksenalaisen tuomion 186 kohdassa, on katsottava, että jo jälkimmäisen kyseisessä 186 kohdassa mainitun päätöksen 2014/145 6 artiklaa koskevan seikan perusteella voidaan todeta, ettei riidanalaisilla toimilla loukata valittajan vapaata liikkuvuutta koskevan perusoikeuden keskeistä sisältöä (ks. analogisesti tuomio 13.03.2025, Shuvalov v. neuvosto, C-271/24 P, EU:C:2025:180, 78 ja 79 kohta). Vaatimuksesta, jonka mukaan valittajan osalta toteutettuja rajoittavia toimenpiteitä on tarkasteltava säännöllisesti uudelleen, näet ilmenee, ettei riidanalaisten toimien tarkoituksena ole, että valittajalle hänen unionin kansalaisuutensa perusteella myönnetyt oikeudet lakkaavat tai että näiden oikeuksien ulottuvuutta muutetaan pysyvästi, eikä niillä ole tällaista vaikutusta.

96 Tätä päätelmää ei horjuta se valittajan mainitsema seikka, että päätöksen 2014/145 1 artiklan 3, 4 ja 6 kohdassa säädetyt poikkeukset koskevat laajoilta osin henkilöitä, jotka ovat hyvin erityisissä tilanteissa muun muassa kansainvälisiin velvoitteisiin nähden. Tältä osin on riittävää todeta, ettei tämä seikka vaikuta millään tavoin valituksenalaisen tuomion 186 kohdassa mainitun säännöllistä uudelleen tarkastelemista koskevan vaatimuksen ulottuvuuteen.

97 Edellä esitetyn perusteella kymmenes valitusperuste on hylättävä perusteettomana.

Ensimmäisestä viidenteen ja kahdeksas valitusperuste

98 Kuudennen ja seitsemännen valitusperusteen sekä yhdeksännen ja kymmenennen valitusperusteen tutkinnasta ilmenee, ettei unionin yleinen tuomioistuin tehnyt oikeudellista virhettä katsoessaan, että neuvosto oli voinut riidanalaisilla toimilla pätevästi pysyttää valittajaan kohdistetut rajoittavat toimenpiteet voimassa d alakohdan kriteerin nojalla ilman, että tällä rajoitettaisiin perusteettomasti oikeutta vapaaseen liikkuvuuteen ja oleskeluun.

99 Valitusperusteet, joiden mukaan unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen arvioidessaan valittajaan kohdistettujen rajoittavien toimenpiteiden perusteltavuutta yhtäältä päätöksen 2014/145 1 artiklan 1 kohdan e alakohdassa ja 2 artiklan 1 kohdan g alakohdassa sekä asetuksen N:o 269/2014 3 artiklan 1 kohdan g alakohdassa säädetyn kriteerin perusteella (ensimmäisestä neljänteen ja kahdeksas valitusperuste) ja toisaalta päätöksen 2014/145 1 artiklan 1 kohdan a alakohdassa ja 2 artiklan 1 kohdan a alakohdassa sekä asetuksen N:o 269/2014 3 artiklan 1 kohdan a alakohdassa säädetyn kriteerin perusteella (viides valitusperuste), on näin ollen todettava tehottomiksi.

100 Koska valituksenalaisen tuomion tuomiolauselma on perusteltu, tällainen oikeudellinen virhe – vaikka se olisi näytetty toteen – ei näet voi johtaa kyseisen tuomion eikä varsinkaan riidanalaisten toimien kumoamiseen (ks. vastaavasti tuomio 26.3.2026, Pumpyanskiy ym. v. neuvosto, C-696/23 P, C-704/23 P, C-711/23 P, C-35/24 P ja C-111/24 P, EU:C:2026:245, 440 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

101 Valitus on näin ollen hylättävä kokonaisuudessaan.

Oikeudenkäyntikulut

102 Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 184 artiklan 2 kohdassa määrätään, että jos valitus on perusteeton, unionin tuomioistuin tekee ratkaisun oikeudenkäyntikuluista. Kyseisen työjärjestyksen 138 artiklan 1 kohdan, jota sovelletaan valituksen käsittelyyn työjärjestyksen 184 artiklan 1 kohdan nojalla, mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut.

103 Koska neuvosto on vaatinut, että valittaja velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, ja koska valittaja on hävinnyt asian, hänet on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (kolmas jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

1) Valitus hylätään.

2) Gennadi Nikolajevitš Timtšenko velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Allekirjoitukset