Oikeustapauskokoelma

UNIONIN YLEISEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (suuri jaosto)

11 päivänä syyskuuta 2024*

Yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka – Ukrainan alueellista koskemattomuutta, suvereniteettia ja itsenäisyyttä heikentävien tai uhkaavien toimien johdosta toteutetut rajoittavat toimenpiteet – Varojen jäädyttäminen – Luettelo henkilöistä, yhteisöistä ja elimistä, joihin varojen ja taloudellisten resurssien jäädyttämistä sovelletaan – Kantajien nimien merkitseminen luetteloon – Kantajille kuuluvia taikka heidän omistuksessaan, hallussaan tai määräysvallassaan olevia varoja ja taloudellisia resursseja koskeva raportointivelvollisuus – Velvollisuus tehdä yhteistyötä kansallisen toimivaltaisen viranomaisen kanssa – Osallistuminen toimintaan, jonka tavoitteena tai seurauksena on kiertää rajoittavia toimenpiteitä – Asetuksen (EU) N:o 269/2014 9 artiklan 2 ja 3 kohta – Kumoamiskanne – Asiavaltuus – Henkilöä suoraan koskeva toimi – Sääntelytoimi, joka ei edellytä täytäntöönpanotoimenpiteitä – Oikeussuojan tarve – Tutkittavaksi ottaminen – Neuvoston toimivalta – Oikeasuhteisuus

Asiassa T-635/22,

Mihail Fridman, kotipaikka Lontoo (Yhdistynyt kuningaskunta),

Pjotr Aven, kotipaikka Virginia Water (Yhdistynyt kuningaskunta), ja

German Khan, kotipaikka Lontoo,

edustajinaan asianajajat T. Marembert ja A. Bass,

kantajina,

vastaan

Euroopan unionin neuvosto, asiamiehinään S. Van Overmeire ja J. Rurarz, joita avustaa asianajaja B. Maingain,

vastaajana,

jota tukevat

Belgian kuningaskunta, asiamiehinään C. Pochet, M. Van Regemorter ja L. Van den Broeck,

Latvian tasavalta, asiamiehinään K. Pommere ja J. Davidoviča,

ja

* Oikeudenkäyntikieli: ranska.

Euroopan komissio, asiamiehinään H. Krämer, C. Giolito, M. Carpus Carcea ja L. Puccio,

väliintulijoina,

UNIONIN YLEINEN TUOMIOISTUIN (suuri jaosto),

toimien kokoonpanossa: unionin yleisen tuomioistuimen presidentti M. van der Woude sekä tuomarit S. Papasavvas, D. Spielmann (esittelevä tuomari), M. J. Costeira, K. Kowalik-Bańczyk, S. Gervasoni, L. Madise, N. Półtorak, M. Brkan, I. Gâlea, I. Dimitrakopoulos, D. Kukovec, S. Kingston, T. Tóth ja S. L. Kalėda,

kirjaaja: hallintovirkamies H. Eriksson,

ottaen huomioon asian käsittelyn kirjallisessa vaiheessa esitetyn,

ottaen huomioon 11.1.2024 pidetyssä istunnossa esitetyn,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Kantajat Mihail Fridman, Pjotr Aven ja German Khan vaativat SEUT 263 artiklaan perustuvassa kanteessaan Ukrainan alueellista koskemattomuutta, suvereniteettia ja itsenäisyyttä heikentävien tai uhkaavien toimien johdosta määrättävistä rajoittavista toimenpiteistä annetun asetuksen (EU) N:o 269/2014 muuttamisesta 21.7.2022 annetun neuvoston asetuksen (EU) 2022/1273 (EUVL 2022, L 194, s. 1; jäljempänä riidanalainen asetus) kumoamista heitä koskevilta osin ja tarkemmin sanoen riidanalaisen asetuksen 1 artiklan 4 alakohdan kumoamista siltä osin kuin sillä muutetaan Ukrainan alueellista koskemattomuutta, suvereniteettia ja itsenäisyyttä heikentävien tai uhkaavien toimien johdosta määrättävistä rajoittavista toimenpiteistä 17.3.2014 annetun neuvoston asetuksen (EU) N:o 269/2014 (EUVL 2014, L 78, s. 6) 9 artiklaa lisäämällä siihen velvoitteita, jotka koskevat varojen raportointia ja toimivaltaisten viranomaisten kanssa tältä osin tehtävää yhteistyötä (asetuksen N:o 269/2014, sellaisena kuin se on muutettuna, 9 artiklan 2 kohta), ja rinnastamalla näiden velvoitteiden noudattamatta jättäminen varojen jäädyttämistoimenpiteiden kiertämiseen (asetuksen N:o 269/2014, sellaisena kuin se on muutettuna, 9 artiklan 3 kohta) (jäljempänä riidanalaiset säännökset).

Asian tausta

2 Kantajat ovat liikemiehiä, ja heistä Fridman ja Khan ovat Venäjän ja Israelin kansalaisia ja Aven Venäjän ja Latvian kansalainen.

3 Venäjän federaatio liitti maalikuussa 2014 hallintaansa Krimin autonomisen tasavallan ja Sevastopolin kaupungin ja on siitä asti jatkanut Itä-Ukrainan vakautta horjuttavia toimia. Venäjä-mielisten separatistiliikkeiden ja Ukrainan valtion välillä puhkesi samanaikaisesti aseellinen selkkaus Donetskin ja Luhanskin alueilla.

4 Euroopan unionin neuvosto antoi erityisesti SEU 29 artiklan nojalla 17.3.2014 päätöksen (YUTP) 2014/145 (EUVL 2014, L 78, s. 16) rajoittavista toimenpiteistä Ukrainan alueellista koskemattomuutta, suvereniteettia ja itsenäisyyttä heikentävien tai uhkaavien toimien johdosta. Samana päivänä se antoi SEUT 215 artiklan nojalla asetuksen N:o 269/2014. Seuraavina päivinä Venäjän asevoimat käynnistivät sotatoimia koko Ukrainassa, ja nämä toimet jatkuvat edelleen.

5 Venäjän federaation presidentti allekirjoitti 21.2.2022 asetuksen, jossa tunnustettiin itsenäisiksi julistautuneiden ”Donetskin kansantasavallan” ja ”Luhanskin kansantasavallan” riippumattomuus ja suvereniteetti, ja määräsi Venäjän asevoimien lähettämisestä kyseisille alueille.

6 Unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkea edustaja (jäljempänä korkea edustaja) julkaisi 22.2.2022 Euroopan unionin puolesta julkilausuman, jossa tuomittiin edellä mainitut toimet, koska ne rikkoivat vakavasti kansainvälistä oikeutta. Hän ilmoitti, että unioni vastaisi näihin Venäjän federaation viimeisimpiin rikkomisiin kiireellisesti uusilla rajoittavilla toimenpiteillä.

7 Tässä yhteydessä neuvosto hyväksyi useita rajoittavien toimenpiteiden kokonaisuuksia. Kantajien nimet lisättiin päätöksen 2014/145 liitteessä ja asetuksen N:o 269/2014 liitteessä I oleviin luetteloihin henkilöistä, yhteisöistä ja elimistä, joihin kohdistetaan rajoittavia toimenpiteitä, ja ne on sittemmin pysytetty näissä luetteloissa; Avenin ja Fridmanin nimet lisättiin niihin päätöksen 2014/145 muuttamisesta 28.2.2022 annetulla neuvoston päätöksellä (YUTP) 2022/337 (EUVL 2022, L 59, s. 1) ja asetuksen N:o 269/2014 täytäntöönpanosta 28.2.2022 annetulla täytäntöönpanoasetuksella (EU) 2022/336 (EUVL 2022, L 58, s. 1) ja Khanin nimi päätöksen 2014/145 muuttamisesta 15.3.2022 annetulla neuvoston päätöksellä (YUTP) 2022/429 (EUVL 2022, L 87 I, s. 44) ja asetuksen N:o 269/2014 täytäntöönpanosta 15.3.2022 annetulla neuvoston täytäntöönpanoasetuksella (EU) 2022/427 (EUVL 2022, L 87 I, s. 1). Näistä rajoittavista toimenpiteistä on nostettu kumoamiskanteet unionin yleisessä tuomioistuimessa (T-301/22, Aven v. neuvosto, T-304/22, Fridman v. neuvosto ja T-333/22, Khan v. neuvosto).

8 Edellä 7 kohdassa mainittujen toimien antamisajankohtana asetuksen N:o 269/2014 2 artiklassa säädettiin seuraavaa:

”1. Jäädytetään kaikki liitteessä I luetelluille luonnollisille henkilöille, oikeushenkilöille, yhteisöille tai elimille taikka niitä lähellä oleville luonnollisille henkilöille, oikeushenkilöille, yhteisöille tai elimille kuuluvat taikka näiden omistuksessa, hallussa tai määräysvallassa olevat varat ja taloudelliset resurssit.

2. Mitään varoja tai taloudellisia resursseja ei saa suoraan eikä välillisesti asettaa liitteessä I lueteltujen luonnollisten henkilöiden, oikeushenkilöiden, yhteisöjen tai elinten taikka niitä lähellä olevien luonnollisten henkilöiden, oikeushenkilöiden, yhteisöjen tai elinten saataville tai hyödynnettäviksi.”

9 Mainitun asetuksen 9 artiklassa säädettiin seuraavaa: ”kielletään tietoinen ja tarkoituksellinen osallistuminen toimiin, joiden tavoitteena tai seurauksena on 2 artiklassa tarkoitetun kiellon kiertäminen”.

10 Saman asetuksen 15 artiklassa säädettiin seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on annettava tämän asetuksen säännösten rikkomisesta määrättäviä seuraamuksia koskevat säännöt ja toteutettava kaikki tarvittavat toimenpiteet sen

varmistamiseksi, että ne pannaan täytäntöön. Seuraamusten on oltava tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia.

2. Jäsenvaltioiden on annettava 1 kohdassa tarkoitetut säännöt komissiolle tiedoksi viipymättä tämän asetuksen tultua voimaan ja ilmoitettava sille kaikista myöhemmistä muutoksista.”

11 Neuvosto antoi asetuksen N:o 269/2014 muuttamisesta 3.6.2022 asetuksen (EU) 2022/880 (EUVL 2022, L 153, s. 75) ja totesi muun muassa, että oli aiheellista selventää ja vahvistaa säännöksiä, jotka koskevat kyseisessä asetuksessa säädettyjen toimenpiteiden rikkomisesta määrättäviä kansallisia seuraamuksia (asetuksen 2022/880 johdanto-osan toinen perustelukappale).

12 Asetuksen N:o 269/2014, sellaisena kuin se on muutettuna, 15 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on annettava tämän asetuksen säännösten rikkomisesta määrättäviä seuraamuksia, mukaan lukien tarvittaessa rikosoikeudellisia seuraamuksia, koskevat säännöt ja toteutettava kaikki tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että ne pannaan täytäntöön. Seuraamusten on oltava tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia. Jäsenvaltioiden on myös säädettävä asianmukaisista toimenpiteistä tällaisen rikkomisen tuottaman hyödyn takavarikoimiseksi.”

13 Neuvosto antoi päätöksen 2014/145 muuttamisesta 21.7.2022 päätöksen (YUTP) 2022/1272 (EUVL 2022, L 193, s. 219) erityisesti SEU 29 artiklan nojalla. Tällä päätöksellä se otti käyttöön uusia poikkeuksia, jotka koskivat varojen jäädyttämistä ja kieltoa asettaa nimettyjen henkilöiden ja yhteisöjen saataville varoja ja taloudellisia resursseja.

14 Riidanalainen asetus annettiin samana päivänä erityisesti SEUT 215 artiklan nojalla. Kyseisen asetuksen johdanto-osan viidennessä perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”Asetuksen (EU) N:o 269/2014 tehokkaan ja yhdenmukaisen täytäntöönpanon varmistamiseksi ja tällaista täytäntöönpanoa haittaavien, pakotteiden kiertämiseen pyrkivien järjestelyjen kasvavan monimutkaisuuden vuoksi on välttämätöntä velvoittaa sellaiset nimetyt henkilöt ja yhteisöt, joilla on varoja jäsenvaltion lainkäyttöalueella, raportoimaan näistä varoista ja tekemään yhteistyötä toimivaltaisen viranomaisen kanssa tällaisen raportoinnin todentamisessa. On myös aiheellista lujittaa unionin toimijoiden raportointivelvollisuuksia koskevia säännöksiä, jotta varojen jäädyttämisen rikkominen ja kiertäminen voitaisiin estää. Tämän velvollisuuden noudattamatta jättäminen merkitsisi varojen jäädyttämisen kiertämistä ja siihen sovellettaisiin seuraamuksia, jos tällaisten seuraamusten edellytykset täyttyvät sovellettavien kansallisten sääntöjen ja menettelyjen nojalla.”

15 Neuvosto muutti asetusta N:o 269/2014 riidanalaisella asetuksella säätämällä sen 1 artiklan 1–3 alakohdassa päätöksessä 2022/1272 säädetyistä poikkeuksista. Riidanalaisen asetuksen 1 artiklan 4 alakohdassa säädetään asetuksen N:o 269/2014 9 artiklan korvaamisesta seuraavasti:

”9 artikla

1. Kielletään tietoinen ja tarkoituksellinen osallistuminen toimiin, joiden tavoitteena tai seurauksena on 2 artiklassa tarkoitetun kiellon kiertäminen.

2. Liitteessä I lueteltujen luonnollisten henkilöiden, oikeushenkilöiden, yhteisöjen tai elinten on

a) raportoitava ennen 1 päivää syyskuuta 2022 tai kuuden viikon kuluessa merkitsemispäivästä luetteloon I, sen mukaan, kumpi ajankohta on myöhäisempi, kaikki tiedot sellaisista jäsenvaltion lainkäyttöalueella sijaitsevista varoista tai taloudellisista resursseista, jotka kuuluvat niille taikka ovat niiden omistuksessa, hallussa tai määräysvallassa, sen jäsenvaltion toimivaltaiselle viranomaiselle, jossa kyseiset varat tai taloudelliset resurssit sijaitsevat; ja

b) tehtävä yhteistyötä toimivaltaisen viranomaisen kanssa tällaisten tietojen todentamisessa.

3. Edellä olevan 2 kohdan noudattamatta jättäminen katsotaan 1 kohdassa tarkoitetuksi osallistumiseksi toimiin, jonka tavoitteena tai seurauksena on 2 artiklassa tarkoitettujen toimenpiteiden kiertäminen.

_ _”

Asianosaisten vaatimukset

16 Kantajat vaativat, että unionin yleinen tuomioistuin

– kumoaa riidanalaisen asetuksen siltä osin kuin se koskee heitä, edellä 1 kohdassa täsmennetyiltä osin

– velvoittaa neuvoston korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

17 Neuvosto vaatii, että unionin yleinen tuomioistuin

– jättää kumoamiskanteen tutkimatta tai toissijaisesti hylkää sen perusteettomana

– velvoittaa kantajat korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

18 Belgian kuningaskunta, Latvian tasavalta ja Euroopan komissio vaativat, että kanne jätetään tutkimatta tai toissijaisesti hylätään perusteettomana.

Oikeudellinen arviointi

Kanteen tutkittavaksi ottaminen

19 Neuvosto, jota Belgian kuningaskunta, Latvian tasavalta ja komissio tukevat, väittää, etteivät riidanalaiset säännökset koske kantajia suoraan ja erikseen. Neuvoston mukaan on nimittäin niin, että kantajien nimet lisättiin riidanalaisiin luetteloihin, joilla heille määrätään rajoittavia toimenpiteitä, Avenin ja Fridmanin osalta päätöksellä 2022/337 ja täytäntöönpanoasetuksella 2022/336 ja Khanin osalta päätöksellä 2022/429 ja täytäntöönpanoasetuksella 2022/427, ja kyseisistä säädöksistä, jotka koskevat heitä suoraan ja erikseen, on nostettu kumoamiskanteet (ks. edellä 7 kohta).

20 Komissio lisää, että riidanalainen asetus ei ole toimi, joka koskee kantajia suoraan eikä edellytä täytäntöönpanotoimenpiteitä. Erityisesti asetuksen N:o 269/2014, sellaisena kuin se on muutettuna, 9 artiklan 3 kohta edellyttää sen mukaan tapauskohtaista arviointia ja seuraamusten soveltamista kansallisen oikeuden nojalla.

21 Belgian kuningaskunta lisää, että on oletettava, että kantajien varat, jotka kuuluvat jäsenvaltioiden lainkäyttövaltaan, on jo jäädytetty asioissa T-301/22, Aven v. neuvosto, T-304/22, Fridman v. neuvosto, ja T-333/22, Khan v. neuvosto, nostetuissa kanteissa riitautetuilla toimilla. Belgian kuningaskunnan mukaan kantajilla on intressi nostaa nyt käsiteltävä kanne vain, jos he ovat kiertäneet heihin kohdistettuja rajoittavia toimenpiteitä ja toivovat voivansa jatkaa niiden kiertämistä nyt käsiteltävän kanteen avulla.

22 Latvian tasavalta väitti istunnossa, että riidanalaiset säännökset koskevat yleisellä ja abstraktilla tavalla määriteltyä henkilöiden ryhmää ja etteivät kantajat olleet viitanneet mihinkään muuhun seikkaan, joka osoittaisi, että riidanalainen toimi koskee heitä enemmän tai yksilöidymmin kuin muita kyseiseen ryhmään kuuluvia henkilöitä.

23 Kantajat kiistävät tämän väitteen.

24 On muistettava, että SEUT 263 artiklan neljännen kohdan mukaan luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö voi ensimmäisessä ja toisessa kohdassa määrätyin edellytyksin nostaa kanteen hänelle osoitetusta toimesta (virkkeen ensimmäinen osa) tai toimesta, joka koskee häntä suoraan ja erikseen (virkkeen toinen osa), sekä sääntelytoimesta, joka koskee häntä suoraan ja joka ei edellytä täytäntöönpanotoimenpiteitä (virkkeen kolmas osa).

25 Edellytys, jonka mukaan toimen on koskettava henkilöä suoraan, on yhteinen SEUT 263 artiklan neljännessä kohdassa olevan virkkeen toiselle ja kolmannelle osalle, ja oikeuskäytännön mukaan tällä edellytyksellä on sama merkitys näissä kummassakin osassa (ks. vastaavasti tuomio 12.7.2022, Nord Stream 2 v. parlamentti ja neuvosto, C-348/20 P, EU:C:2022:548, 73 kohta). Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan edellytyksen, jonka mukaan kanteen kohteena olevan toimenpiteen on koskettava luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä suoraan, ehtona on kahden kumulatiivisen edellytyksen täyttyminen eli ensinnäkin, että riidanalaisella toimenpiteellä on välittömiä vaikutuksia tämän henkilön oikeusasemaan, ja toiseksi, ettei se jätä niille, joille se on osoitettu ja joiden tehtävänä on sen täytäntöönpano, ollenkaan harkintavaltaa, jolloin täytäntöönpano on luonteeltaan puhtaasti automaattista ja perustuu yksinomaan unionin säännöstöön eikä edellytä välissä olevien sääntöjen soveltamista (ks. tuomio 22.6.2021, Venezuela v. neuvosto (Kolmanteen valtioon kohdistuva vaikutus), C-872/19 P, EU:C:2021:507, 61 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja tuomio 13.9.2018, Rosneft ym. v. neuvosto, T-715/14, ei julkaistu, EU:T:2018:544, 65 kohta).

26 Lisäksi unionin tuomioistuimen vakiintuneessa oikeuskäytännössä todetaan, että SEUT 263 artiklan neljänteen kohtaan sisältyvän virkkeen kolmannessa osassa tarkoitettua ilmaisua ”joka ei edellytä täytäntöönpanotoimenpiteitä” on tulkittava kyseisen määräyksen tarkoituksen valossa, jona on – kuten määräyksen syntyhistoriasta ilmenee – sen välttäminen, että yksityisen olisi rikottava lakia voidakseen saattaa asiansa tuomioistuimen käsiteltäväksi. Kun sääntelytoimella on välittömiä vaikutuksia luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön oikeusasemaan eikä täytäntöönpanotoimenpiteitä tarvita, kyseinen henkilö voi jäädä ilman tehokasta tuomioistuimen tarjoamaa oikeussuojaa, jos sillä ei ole oikeussuojakeinoa unionin tuomioistuimissa edellä mainitun sääntelytoimen laillisuuden kyseenalaistamiseksi. Täytäntöönpanotoimenpiteiden puuttuessa luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö voisi näet – vaikka kyseessä oleva toimi koskee sitä suoraan – saattaa kyseisen toimen tuomioistuinvalvonnan piiriin vasta rikottuaan toimen säännöksiä ja vetoamalla sitten niiden lainvastaisuuteen menettelyissä, jotka on pantu sitä vastaan vireille kansallisissa tuomioistuimissa (tuomio 19.12.2013, Telefónica v. komissio, C-274/12 P, EU:C:2013:852, 27 kohta ja tuomio 6.11.2018, Scuola Elementare Maria Montessori v. komissio, komissio v. Scuola Elementare Maria

Montessori ja komissio v. Ferracci, C-622/16 P–C-624/16 P, EU:C:2018:873, 58 kohta). Unionin tuomioistuin on lisäksi toistuvasti katsonut, että kun arvioidaan sitä, edellyttääkö sääntelytoimi täytäntöönpanotoimenpiteitä, on kiinnitettävä huomiota sen henkilön asemaan, joka vetoaa kanneoikeuteen SEUT 263 artiklan neljännen kohdan kolmannen osan perusteella (ks. tuomio 6.11.2018, Scuola Elementare Maria Montessori v. komissio, komissio v. Scuola Elementare Maria Montessori ja komissio v. Ferracci, C-622/16 P–C-624/16 P, EU:C:2018:873, 61 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

27 Nyt käsiteltävässä asiassa riidanalaiset säännökset ovat luonteeltaan SEUT 263 artiklan neljännen kohdan viimeisessä osassa tarkoitettuja sääntelytoimia, koska ne ovat yleisesti sovellettavia ja koska ne on annettu SEUT 215 artiklan nojalla ja viimeksi mainitussa määräyksessä tarkoitetussa muussa kuin lainsäätämisjärjestyksessä (ks. vastaavasti tuomio 22.6.2021, Venezuela v. neuvosto (Kolmanteen valtioon kohdistuva vaikutus), C-872/19 P, EU:C:2021:507, 92 kohta).

28 Lisäksi riidanalaiset säännökset koskevat asetuksen N:o 269/2014, sellaisena kuin se on muutettuna, liitteessä I olevaan luetteloon merkittyjä luonnollisia henkilöitä, oikeushenkilöitä, yhteisöjä tai elimiä.

29 Kanteita nostettaessa kantajien nimet oli merkitty kyseiseen liitteeseen I Avenin ja Fridmanin osalta 28.2.2022 lähtien ja Khanin osalta 15.3.2022 lähtien (ks. edellä 7 kohta).

30 Kantajia ovat näin ollen riidanalaisen asetuksen voimaantulopäivästä eli 21.7.2022 lähtien koskeneet kyseessä olevat asetuksen N:o 269/2014, sellaisena kuin se on muutettuna, 9 artiklan 2 kohdan mukaiset velvoitteet eli velvoite raportoida varoistaan tai taloudellisista resursseistaan ennen 1.9.2022 ja velvoite tehdä yhteistyötä toimivaltaisten kansallisten viranomaisten kanssa. Saman asetuksen 9 artiklan 3 kohdan mukaan on lisäksi niin, että edellä mainittujen velvoitteiden noudattamatta jättäminen katsotaan osallistumiseksi toimiin, joiden tavoitteena tai seurauksena on varojen jäädyttämistoimenpiteiden kiertäminen.

31 On siis todettava, että riidanalaiset säännökset koskevat kantajia suoraan, koska niillä on välittömiä vaikutuksia heidän oikeusasemaansa. Raportointi- ja yhteistyövelvoitteet sekä niiden noudattamatta jättämisen seuraukset koskevat nimittäin kantajia henkilöinä, jotka oli merkitty asetuksen N:o 269/2014 liitteessä I olevaan luetteloon riidanalaisten säännösten voimaantuloajankohtana. Kyseisten säännösten soveltaminen kantajiin ei myöskään edellytä minkään unionin tai jäsenvaltioiden tason täytäntöönpanotoimenpiteen toteuttamista, minkä neuvosto myönsi istunnossa, eikä se jätä niille, joille se on osoitettu ja joiden tehtävänä on sen täytäntöönpano, lainkaan harkintavaltaa, joten kyseiset säännökset vaikuttavat kantajien oikeusasemaan täysin automaattisesti.

32 Tästä seuraa, että riidanalaiset säännökset ovat sääntelytoimia, jotka koskevat kantajia suoraan ja jotka eivät edellytä sovellettavassa oikeuskäytännössä tarkoitettuja täytäntöönpanotoimenpiteitä.

33 Neuvoston viittaus 28.1.2016 annettuun tuomioon Azarov v. neuvosto (T-332/14, ei julkaistu, EU:T:2016:48, 59 ja 60 kohta) ja tutkimatta jättämistä koskeva päätös, joka kyseisessä tuomiossa tehtiin sen vuoksi, että toimi ei koskenut kantajaa suoraan, eivät horjuta tätä toteamusta. Mainitussa tuomiossa kyseessä ollut kanne nimittäin nostettiin muun muassa toimista, joilla muutettiin Ukrainan valtiolle kuuluvien varojen väärinkäytöstä vastuussa olevien henkilöiden luetteloon merkitsemisen kriteereitä varojen jäädyttämisen osalta. Kanne jätettiin tutkimatta siltä

osin kuin se kohdistui mainittuihin toimiin, koska niillä oli oikeusvaikutuksia lähinnä vain yleisellä ja abstraktilla tavalla määriteltyjen henkilöiden ja yhteisöjen ryhmiin nähden, eivätkä ne koskeneet kyseisen asian kantajaa erikseen eivätkä suoraan.

34 Nyt käsiteltävässä asiassa riidanalaisilla säännöksillä sitä vastoin on suoria ja välittömiä vaikutuksia kantajien oikeusasemaan, eivätkä ne edellytä kyseisten velvoitteiden täytäntöönpanosta vastaavilta viranomaisilta täytäntöönpanotoimenpiteiden toteuttamista. Näin ollen vaarana on, että kantajat jäisivät ilman tehokasta tuomioistuimen tarjoamaa oikeussuojaa, jos niillä ei olisi unionin tuomioistuimissa oikeussuojakeinoa mainittujen säännösten laillisuuden kyseenalaistamiseksi.

35 Kantajilla on näin ollen asiavaltuus vaatia riidanalaisten säännösten kumoamista.

36 Belgian kuningaskunta väittää, ettei kantajilla ole intressiä nostaa nyt käsiteltävää kannetta, koska kaikki heidän varansa oletetaan jo jäädytetyiksi, elleivät he ole kiertäneet heihin kohdistettuja rajoittavia toimenpiteitä ja toivovat voivansa jatkaa niiden kiertämistä nyt käsiteltävän kanteen avulla.

37 On muistutettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön nostaman kumoamiskanteen tutkittavaksi ottamisen edellytyksenä on, että tällä henkilöllä on intressi saada riidanalainen toimi kumotuksi. Tällainen intressi edellyttää, että riidanalaisen toimen kumoamisella voi itsessään olla oikeusvaikutuksia ja että kanne voi mahdollisesti tuloksellaan tuottaa kantajalle jotakin hyötyä (ks. vastaavasti tuomio 27.2.2014, Stichting Woonlinie ym. v. komissio, C-133/12 P, EU:C:2014:105, 54 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja määräys 18.1.2023, Seifert v. neuvosto, T-166/22, ei julkaistu, EU:T:2023:13, 22 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Kantajan oikeussuojan tarpeen on oltava jo syntynyt ja edelleen olemassa oleva eikä se voi koskea tulevaa ja oletettua tapahtumaa (ks. tuomio 17.9.2015, Mory ym. v. komissio, C-33/14 P, EU:C:2015:609, 56 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

38 Nyt käsiteltävässä asiassa on kuitenkin niin, että riippumatta siitä, ovatko kantajat tai muut henkilöt raportoineet kyseessä olevista varoista tai taloudellisista resursseista tai jäädyttäneet ne ja tarvittaessa tehneet yhteistyötä toimivaltaisten viranomaisten kanssa, tai siitä, onko mainitut varat tai taloudelliset resurssit jäädytetty, kantajilla on nyt käsiteltävässä asiassa edelleen intressi vaatia niiden riidanalaisten säännösten kumoamista, joissa niille asetetaan raportointi- ja yhteistyövelvoitteita, joiden noudattamatta jättämisestä voi aiheutua niille vakavia seurauksia. Oikeussuojan tarve ei nimittäin häviä sillä perusteella, että kantaja on täyttänyt riitauttamansa velvoitteet (ks. vastaavasti tuomio 19.9.1985, Hoogovens Groep v. komissio, 172/83 ja 226/83, EU:C:1985:355, 19 kohta ja tuomio 15.12.1999, Kesko v. komissio, T-22/97, EU:T:1999:327, 55–65 kohta), eikä myöskään sillä perusteella, että kyseiset velvoitteet on täyttänyt kolmas osapuoli (ks. vastaavasti tuomio 6.3.1979, Simmenthal v. komissio, 92/78, EU:C:1979:53, 32 kohta). Näin ollen kantajien oikeussuojan tarve säilyy toteen näytettynä ilman, että heidän tarvitsisi osoittaa jättäneensä täyttämättä velvollisuutensa, kuten Belgian kuningaskunnan väitteessä edellytetään. Näin ollen Belgian kuningaskunnan väite on hylättävä.

39 On myös selvää, että raportointivelvollisuuden noudattaminen ei johda kaikkien riidanalaisissa säännöksissä säädettyjen velvollisuuksien lakkaamiseen. On nimittäin niin, että sen jälkeen, kun varat tai taloudelliset resurssit on ilmoitettu toimivaltaiselle kansalliselle viranomaiselle, asetuksen N:o 269/2014, sellaisena kuin se on muutettuna, 9 artiklan 2 kohdassa velvoitetaan henkilöt, jotka ovat raportoineet omistuksessaan, hallussaan tai määräysvallassaan olevista varoista tai

taloudellisista resursseista, tekemään yhteistyötä toimivaltaisen viranomaisen kanssa tietojen todentamisessa. Tästä seuraa, että kantajilla säilyy jo syntynyt ja edelleen olemassa oleva oikeussuojan tarve asetuksen N:o 269/20124, sellaisena kuin se on muutettuna, 9 artiklan 2 kohdan säännösten osalta.

40 Asetuksen N:o 269/2014, sellaisena kuin se on muutettuna, 9 artiklan 3 kohdan säännösten osalta on todettava sen, että henkilön katsotaan osallistuneen niissä säädettyjen rajoittavien toimenpiteiden kiertämiseen, liittyvän olennaisesti kyseisen asetuksen 9 artiklan 2 kohdassa säädettyihin velvoitteisiin, joten kantajilla on jo syntynyt ja edelleen olemassa oleva oikeussuojan tarve näihin säännöksiin nähden.

41 Näin ollen on hylättävä Belgian kuningaskunnan väite, jonka mukaan kantajilla ei ole intressiä nostaa nyt käsiteltävää kannetta.

42 Edellä esitetyn perusteella nyt käsiteltävä kanne voidaan ottaa tutkittavaksi.

Asiakysymys

43 Kantajat esittävät kaksi kanneperustetta, joista ensimmäinen koskee oikeusperustan puuttumista ja SEUT 215 artiklan rikkomista sekä suhteellisuusperiaatteen ja oikeusvarmuuden periaatteen loukkaamista ja toinen oikeusperustan puuttumista ja SEU 4, SEU 5, SEU 25 ja SEU 40 artiklan sekä SEUT 3, SEUT 4, SEUT 82, SEUT 83 ja SEUT 215 artiklan rikkomista sillä perusteella, että neuvoston väitetään ryhtyneen lainsäätäjäksi rikosoikeuden alalla.

Ensimmäinen kanneperuste, joka koskee oikeusperustan puuttumista ja SEUT 215 artiklan rikkomista sekä suhteellisuusperiaatteen ja oikeusvarmuuden periaatteen loukkaamista

44 Kantajat väittävät lähinnä, että vaikka SEUT 215 artiklan sanamuoto ei ole tyhjentävä, kyseistä artiklaa on tulkittava suppeasti eikä neuvosto voi asettaa positiivisia velvoitteita henkilöille, joille on määrätty seuraamuksia kyseisen määräyksen perusteella. Kantajien mukaan velvoite ilmoittaa tosiasiallinen varallisuutensa on eräs seuraamuksen muoto eikä SEUT 215 artiklassa tarkoitettu rajoittava toimenpide. Jos oletetaan neuvoston voivan asettaa positiivisia velvoitteita, kyseessä olevat raportointi- ja yhteistyövelvoitteet ylittävät kantajien mukaan sen aineellisen toimivallan.

45 Kantajat väittävät lisäksi, että kyseessä olevat velvoitteet loukkaavat yksityisyyden suojaa ja ovat kohtuuttomia ja epävarmoja, koska ne perustuvat epäselviin käsitteisiin, joita ei ole määritelty. Kantajien mukaan näillä käsitteillä on myös ekstraterritoriaalinen ulottuvuus.

46 Neuvosto, jota Belgian kuningaskunta, Latvian tasavalta ja komissio tukevat, kiistää nämä väitteet.

47 On muistutettava, että SEU 24 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan mukaan yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan (YUTP) sovelletaan erityisiä sääntöjä ja menettelyjä, ja ”Eurooppa-neuvosto ja neuvosto määrittelevät ja toteuttavat sitä yksimielisesti, jollei perussopimuksissa toisin määrätä”. Lisäksi korkea edustaja ja jäsenvaltiot panevat YUTP:n täytäntöön perussopimusten mukaisesti. SEU 29 artiklan mukaan neuvosto ”tekee päätökset, joissa määritellään unionin lähestymistapa tiettyyn maantieteelliseen tai aihekohtaiseen kysymykseen”.

48 Rajoittavat toimenpiteet hyväksytään YUTP:n yhteydessä neuvoston yksimielisellä päätöksellä SEU 29 artiklan nojalla, ja ne pannaan täytäntöön EUT-sopimuksen osalta asetuksella, jonka neuvosto hyväksyy SEUT 215 artiklan nojalla määräenemmistöllä korkean edustajan ja komission yhteisestä ehdotuksesta. Yhtäältä SEUT 215 artiklan 1 kohdassa määrätään, että neuvosto hyväksyy EU-sopimuksen V osaston 2 luvun mukaisesti tehdyssä päätöksessä tarvittavat toimenpiteet, joilla keskeytetään kokonaan tai osittain talous- ja rahoitussuhteet yhden tai useamman kolmannen maan kanssa taikka vähennetään niitä. Toisaalta SEUT 215 artiklan 2 kohdassa määrätään, että jos EU-sopimuksen V osaston 2 luvun mukaisesti tehdyssä päätöksessä niin säädetään, neuvosto voi toteuttaa 1 kohdassa tarkoitettua menettelyä noudattaen luonnollisiin henkilöihin tai oikeushenkilöihin, ryhmiin tai muihin kuin valtiollisiin yhteisöihin kohdistuvia rajoittavia toimenpiteitä.

49 Oikeuskäytännön mukaan SEU 24 ja SEU 29 artiklasta ilmenee, että neuvoston tehtävänä on pääsääntöisesti määritellä yksimielisesti niiden rajoittavien toimenpiteiden kohde, jotka unioni toteuttaa YUTP:n alalla Kun otetaan huomioon YUTP:n erittäin laajat päämäärät ja tavoitteet, sellaisina kuin ne ilmaistaan SEU 3 artiklan 5 kohdassa ja SEU 21 artiklassa sekä YUTP:aa koskevissa erityismääräyksissä, varsinkin SEU 23 ja SEU 24 artiklassa, neuvostolla on kyseistä kohdetta määritellessään laaja toimintavapaus (tuomio 28.3.2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, 88 kohta).

50 SEUT 215 artiklasta voidaan todeta, että sillä luodaan yhteys YUTP:aa koskevien EU-sopimuksen tavoitteiden ja EUT-sopimuksen soveltamisalaan kuuluvien taloudellisia toimenpiteitä koskevien unionin toimien välille (ks. vastaavasti tuomio 19.7.2012, parlamentti v. neuvosto, C-130/10, EU:C:2012:472, 59 kohta) ja että sen mukaan neuvosto voi antaa asetuksia määräenemmistöllä korkean edustajan ja komission yhteisestä ehdotuksesta rajoittavien toimenpiteiden täytäntöön panemiseksi silloin, kun ne kuuluvat EUT-sopimuksen soveltamisalaan, ja erityisesti niiden yhtenäisen soveltamisen varmistamiseksi kaikissa jäsenvaltioissa (tuomio 28.3.2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, 89 kohta).

51 Näin ollen SEU 29 artiklan nojalla annetuissa päätöksissä esitetään unionin kanta toteutettaviin rajoittaviin toimenpiteisiin, kun taas SEUT 215 artiklan nojalla annetut asetukset liittyvät tavoitteidensa ja sisältönsä perusteella kyseisiin päätöksiin ja ovat väline, jolla ne pannaan täytäntöön unionin tasolla (ks. vastaavasti tuomio 19.7.2012, parlamentti v. neuvosto, C-130/10, EU:C:2012:472, 72 ja 76 kohta ja tuomio 28.3.2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, 90 kohta).

52 Nyt käsiteltävässä asiassa riidanalaiset säännökset annettiin SEUT 215 artiklan ja tarkemmin sanottuna SEUT 215 artiklan 2 kohdan nojalla, kuten pääasian asianosaisetkin myöntävät.

53 On huomautettava, että riidanalaisen asetuksen johdanto-osan viidennen perustelukappaleen mukaan riidanalaiset säännökset on annettu, jotta voidaan torjua ”[rajoittavien toimenpiteiden] täytäntöönpanoa haittaavien [ja] pakotteiden kiertämiseen pyrkivien järjestelyjen kasvava[a] monimutkaisuu[tta]”. Näin ollen neuvosto on kyseisen asetuksen tehokkaan ja yhtenäisen täytäntöönpanon varmistamiseksi korostanut tarvetta ”velvoittaa sellaiset nimetyt henkilöt ja yhteisöt, joilla on varoja jäsenvaltion lainkäyttöalueella, raportoimaan näistä varoista ja tekemään yhteistyötä toimivaltaisen viranomaisen kanssa tällaisen raportoinnin todentamisessa”.

54 Neuvosto korosti tältä osin yhtäältä, että muissa maissa vallitsevan tilanteen perusteella toteutettuihin rajoittavien toimenpiteiden järjestelmiin verrattuna niiden henkilöiden lukumäärä, joita Ukrainan tilanteeseen liittyvän järjestelmän yhteydessä toteutetut rajoittavat toimenpiteet koskevat, ei ollut koskaan ollut näin suuri, ja toisaalta, että näitä rajoittavia toimenpiteitä oli

kierretty tai jopa rikottu, jotta niitä ei voitaisi soveltaa tehokkaasti. Kuten istunnossa käydyistä keskusteluista ilmenee, kyseessä olevien velvoitteiden asettamista perusteltiin myös sillä, että aikaisemmin vain harvat jäsenvaltiot olivat antaneet kansallisia säännöksiä, jotka koskivat tällaisia velvoitteita, muun muassa raportointivelvoitetta.

55 Tästä seuraa, että riidanalaiset säännökset on nyt käsiteltävässä asiassa otettu käyttöön, jotta voidaan varmistaa asetuksen N:o 269/2014 yhtenäinen soveltaminen unionin alueella ja estää rajoittavien toimenpiteiden kiertämiseen tarkoitetut strategiat, joita voidaan toteuttaa muun muassa monimutkaisten oikeus- ja rahoitusjärjestelyjen avulla.

56 Riidanalaiset säännökset eivät siis ole varsinaisia rajoittavia toimenpiteitä vaan päätökseen 2014/145 liittyviä toimenpiteitä siltä osin kuin niillä voidaan varmistaa mainitussa päätöksessä säädettyjen rajoittavien toimenpiteiden tehokas täytäntöönpano unionin tasolla.

57 Tästä seuraa, että neuvosto on perustellusti antanut riidanalaiset säännökset SEUT 215 artiklan perusteella.

58 Kantajien väitteet eivät horjuta tätä toteamusta.

59 Kantajat väittävät ensinnäkin, ettei neuvosto voi asettaa positiivisia velvoitteita henkilöille, joille se on määrännyt seuraamuksia SEUT 215 artiklan 2 kohdan perusteella.

60 Vaikka – kuten kantajat korostavat – neuvosto ei voi täysin vapaasti säätää haluamistaan toimenpiteistä YUTP:n alalla, SEUT 215 artikla ei kuitenkaan ole tyhjentävä, kuten kantajat myöntävät. Pelkästä SEUT 215 artiklan 2 kohdassa tehdystä viittauksesta rajoittaviin toimenpiteisiin ei myöskään seuraa, että kyseisessä määräyksessä määrätyt toimenpiteet rajattaisiin tekemättä jättämistä koskeviin velvoitteisiin. Kuten edellä 50 kohdassa huomautetaan, kyseisen määräyksen tarkoituksena on nimittäin antaa neuvostolle mahdollisuus panna täytäntöön YUTP:n alalla annettu päätös sen yhtenäisen soveltamisen varmistamiseksi kaikissa jäsenvaltioissa. Vaikka rajoittavia toimenpiteitä voidaan lähtökohtaisesti luonnehtia kieltotoimenpiteiksi tai rajoituksiksi, on kuitenkin niin, että niiden täytäntöönpano voi edellyttää nyt käsiteltävässä asiassa kyseessä olevan kaltaisia tekemistä koskevia velvoitteita, joita ei periaatteessa voida sulkea pois vain sillä perusteella, että kyse on positiivisista velvoitteista.

61 Toiseksi on hylättävä kantajien väite, jonka mukaan riidanalaiset säännökset, erityisesti velvoite ilmoittaa tosiasiallinen varallisuutensa, ovat eräs seuraamuksen muoto eivätkä rajoittava toimenpide.

62 Edellä 52–57 kohdasta ilmenee nimittäin, että riidanalaisissa säännöksissä asetetaan varoja ja taloudellisia resursseja koskeva raportointivelvoite ja yhteistyövelvoite, jotka eivät ole seuraamuksia vaan toimenpiteitä, joilla on tarkoitus panna täytäntöön varojen jäädyttämistä koskevat rajoittavat toimenpiteet. Toisaalta kyseisillä säännöksillä ei oteta käyttöön varsinaisia seuraamuksia. Kuten kantajat korostavat, asetuksen N:o 269/2014, sellaisena kuin se on muutettuna, 9 artiklan 3 kohdassa tosin säädetään, että raportointi- ja yhteistyövelvoitteiden täyttämättä jättäminen katsotaan osallistumiseksi toimiin, joiden tavoitteena tai seurauksena on rajoittavien toimenpiteiden kiertäminen, ja osallistuminen itsessään kielletään saman 9 artiklan 1 kohdassa. Kyseisessä säännöksessä luonnehditaan oikeudellisesti kyseisten velvoitteiden täyttämättä jättäminen ottamatta kuitenkaan käyttöön seuraamuksia.

63 Tästä seuraa, että on hylättävä kantajien väite, jonka mukaan riidanalaiset säännökset ovat eräs seuraamuksen muoto.

64 Kolmanneksi on todettava, että kuten kantajat korostavat, kyseiset velvoitteet ovat niiden osalta uusia, kuten istunnossa tuotiin esiin.

65 Neuvosto voi kuitenkin SEUT 215 artiklan 2 kohdan nojalla hyväksyä jopa tällaisia kantajien osalta uusia positiivisia velvoitteita, koska ne liittyvät kantajiin kohdistuviin rajoittaviin toimenpiteisiin siltä osin kuin niillä voidaan panna täytäntöön tällaisia toimenpiteitä kaikissa jäsenvaltioissa niiden tehokkaan ja yhtenäisen soveltamisen varmistamiseksi tilanteessa, jolle – kuten nyt käsiteltävässä asiassa – on ominaista niiden järjestelyjen kasvava monimutkaisuus, joiden avulla rajoittavien toimenpiteiden kohteena olevien henkilöiden ja yhteisöjen on mahdollista kiertää pakotteita.

66 Edellä esitetyn perusteella riidanalaiset säännökset eivät ole seuraamuksia vaan toimenpiteitä, joilla varmistetaan SEUT 215 artiklan 2 kohdan nojalla perustellusti hyväksyttyjen rajoittavien toimenpiteiden täytäntöönpano. Kantajat väittävät siis virheellisesti, että neuvostolla ei ole mainitun määräyksen perusteella aineellista toimivaltaa asettaa kyseessä olevia velvoitteita.

67 Kantajat väittävät neljänneksi, että kyseessä olevilla raportointi- ja yhteistyövelvoitteilla loukataan yksityisyyden suojaa, johon omaisuudensuoja kuuluu olennaisena osana, ja että ne ovat kohtuuttomia, koska ne ”eivät rajoitu pelkästään seuraamusten kohteena olevien henkilöiden omaisuuteen”. Kantajat väittävät myös, että rajoittavien toimenpiteiden tehokkuuden takaamista koskevalla tavoitteella ei voida oikeuttaa tällaisten velvoitteiden asettamista mainittujen toimenpiteiden kohteena oleville henkilöille.

68 On muistutettava, että perusoikeudet eivät ole ehdottomia, ja niiden käyttöä voidaan rajoittaa unionin yleisen edun mukaisten tavoitteiden saavuttamiseksi, kunhan tällaiset rajoitukset tosiasiassa palvelevat yleisen edun mukaisia tavoitteita eikä niillä puututa perusoikeuksiin tavoitellun päämäärän kannalta suhteettomasti ja tavalla, jota ei voida hyväksyä ja jolla loukattaisiin näin suojattujen oikeuksien keskeistä sisältöä (tuomio 28.3.2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, 148 kohta ja tuomio 27.7.2022, RT France v. neuvosto, T-125/22, EU:T:2022:483, 220 kohta).

69 Jotta kyseessä oleva perusoikeuksiin puuttuminen olisi unionin oikeuden mukaista, siitä on säädettävä lailla, siinä on kunnioitettava mainittujen oikeuksien keskeistä sisältöä, sen on tosiasiallisesti palveltava yleistä etua koskevaa tavoitetta, jonka unioni on sellaiseksi tunnustanut, ja sen on oltava oikeasuhteinen (ks. tuomio 27.7.2022, RT France v. neuvosto, T-125/22, EU:T:2022:483, 145 ja 222 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

70 Nyt käsiteltävässä asiassa kyseessä olevista velvoitteista ensinnäkin säädetään lailla, koska ne ilmenevät riidanalaisesta asetuksesta, jolla on selkeä oikeudellinen perusta unionin oikeudessa eli SEUT 215 artikla, ja ne ovat riittävän ennakoitavia.

71 Toiseksi on todettava, että kyseessä olevat velvoitteet, jotka koskevat vain jäsenvaltion lainkäyttövaltaan kuuluvia varoja tai taloudellisia resursseja, on asetettu kantajille sillä perusteella, että heidän nimensä on merkitty asetuksen N:o 269/2014, sellaisena kuin se on muutettuna, liitteessä I olevaan luetteloon, ja näin ollen heihin sovelletaan varojen jäädyttämistoimenpiteitä. Koska heidän nimiensä merkitseminen luetteloon on kuitenkin väliaikainen, peruutettavissa oleva toimenpide, jota tarkastellaan jatkuvasti uudelleen, myös

kyseiset velvoitteet, jotka liittyvät heidän nimiensä merkitsemiseen, ovat luonteeltaan väliaikaisia ja peruutettavissa olevia. Näin ollen on katsottava, että mainitut velvoitteet eivät loukkaa yksityisyyttä koskevan oikeuden, johon on vedottu, keskeistä sisältöä.

72 Kolmanneksi on todettava, että rajoittavien toimenpiteiden tavoitteena on lisätä kustannuksia, joita Venäjän federaatiolle aiheutuu Ukrainan alueellisen koskemattomuuden, suvereniteetin ja itsenäisyyden heikentämiseen tähtäävästä toiminnasta, edistää konfliktin rauhanomaista ratkaisua ja säilyttää rauha ja kansainvälinen turvallisuus unionin ulkoiselle toiminnalle SEU 21 artiklassa asetettujen tavoitteiden mukaisesti. Kyseessä olevien velvoitteiden tavoitteena on tässä yhteydessä mahdollistaa rajoittavien toimenpiteiden kohteena olevien henkilöiden ja yhteisöjen omistuksessa, hallussa tai määräysvallassa olevien varojen ja taloudellisten resurssien tunnistaminen ja siten mainittujen toimenpiteiden tehokas ja yhtenäinen täytäntöönpano, mikä on osa rajoittavien toimenpiteiden yleisempää tavoitetta. Näin tavoiteltujen päämäärien tärkeys on omiaan oikeuttamaan kielteiset seuraukset, joita aiheutuu puuttumisesta yksityisyyttä koskevaan oikeuteen, johon kantajat vetoavat.

73 Kyseessä olevien velvoitteiden asianmukaisuudesta ja välttämättömästä luonteesta on neljänneksi todettava, että kuten neuvosto, Belgian kuningaskunta, Latvian tasavalta ja komissio toteavat, rajoittavien toimenpiteiden täytäntöönpanoa koskevia uusia yksityiskohtaisia sääntöjä on perusteltu sillä, että on välttämätöntä varmistaa Ukrainan tilannetta koskevien rajoittavien toimenpiteiden järjestelmän tehokkuus ja yhtenäinen soveltaminen, kun otetaan huomioon etenkin se, että näitä toimenpiteitä kierretään entistä monimutkaisempien järjestelmien avulla. Neuvosto mainitsee tältä osin lukuisat keinot, joilla toimenpiteitä kierretään salaamalla varoja perheenjäsenten, pöytälaatikkoyritysten ja bulvaanien avulla. Komissio on myös korostanut Ukrainan tilanteen vakavuutta, unionille ja sen jäsenvaltioille aiheutuvia uusia turvallisuusriskejä ja sitä, että Venäjän federaatioon kohdistuva rajoittavien toimenpiteiden järjestelmä on kaikkia muita järjestelmiä laajempi, kun otetaan huomioon mainittujen toimenpiteiden kohteena olevien henkilöiden ja yhteisöjen lukumäärä, jäädyttämistoimenpiteiden kohteena olevien varojen ja taloudellisten resurssien huomattava määrä ja se, että oikeudelliset ja rahoitusjärjestelyt kyseisten varojen ja taloudellisten resurssien hallussa pitämiseksi ja niitä koskevan määräysvallan käyttämiseksi ovat entistä monimutkaisempia, mikä tekee niiden tunnistamisen kansallisille toimivaltaisille viranomaisille erityisen vaikeaksi. Kantajat eivät myöskään ole osoittaneet, että tavoitellut päämäärät voitaisiin saavuttaa vaihtoehtoisilla ja vähemmän rajoittavilla toimenpiteillä. Kyseessä olevat raportointi- ja yhteistyövelvoitteet vaikuttavat siis sekä asianmukaisilta että välttämättömiltä varojen jäädyttämisen täytäntöönpanon kannalta.

74 Kyseessä olevien velvoitteiden oikeasuhteisuudesta on erityisesti todettava asiaan liittyvien intressien vertailun osoittavan, että kantajille velvoitteista aiheutuvat vakavat haitat eivät kuitenkaan ole kohtuuttomia edellä 72 kohdassa mainittuihin yleisen edun mukaisiin tavoitteisiin nähden. Kun otetaan huomioon rajoittavilla toimenpiteillä tavoiteltujen päämäärien olennainen merkitys ja se, että riidanalaisilla velvoitteilla voidaan varmistaa näiden toimenpiteiden tehokas ja yhtenäinen täytäntöönpano, yksityisyyttä koskevan oikeuden loukkaamista, johon kantajat vetoavat, ei voida pitää suhteettomana.

75 Tästä seuraa, että on hylättävä kantajien väitteet, jotka koskevat kyseessä olevien velvoitteiden suhteettomuutta erityisesti heidän yksityisyytensä suojaan nähden.

76 Kantajien väitteestä, jonka mukaan riidanalaiset velvoitteet ovat kohtuuttomia, koska ne eivät rajoitu pelkästään seuraamusten kohteena olevien henkilöiden omaisuuteen, on lopuksi todettava, ettei sen tueksi ole esitetty muita perusteita ja se on siis hylättävä.

77 Kantajat väittävät viidenneksi riidanalaisten velvoitteiden loukkaavan oikeusvarmuuden periaatetta sillä perusteella, että ne perustuvat epäselviin ja määrittelemättömiin ilmauksiin, erityisesti siltä osin kuin on kyse määräysvallan käsitteen ulottuvuudesta.

78 On muistutettava, että oikeusvarmuuden periaate edellyttää, että unionin lainsäädäntö on selvää ja täsmällistä ja että sen soveltaminen on kaikkien niiden ennakoitavissa, joita se koskee (tuomio 5.3.2015, Europäisch-Iranische Handelsbank v. neuvosto, C-585/13 P, EU:C:2015:145, 93 kohta; ks. vastaavasti tuomio 15.11.2023, OT v. neuvosto, T-193/22, EU:T:2023:716, 42 kohta).

79 Nyt käsiteltävässä asiassa henkilöiden, joita varojen jäädyttäminen koskee, on asetuksen N:o 269/2014 9 artiklan 2 kohdan mukaisesti raportoitava ”kaikki tiedot sellaisista jäsenvaltion lainkäyttöalueella sijaitsevista varoista tai taloudellisista resursseista, jotka kuuluvat niille taikka ovat niiden omistuksessa, hallussa tai määräysvallassa, sen jäsenvaltion toimivaltaiselle viranomaiselle, jossa kyseiset varat tai taloudelliset resurssit sijaitsevat”.

80 Ei kuitenkaan vaikuta siltä, että asetuksen N:o 269/2014, sellaisena kuin se on muutettuna, 9 artiklan 2 kohdan säännöksissä käytetyt kuulumisen, omistamisen, hallussapidon tai määräysvallan käsitteet olisivat niin moniselitteisiä, etteivät varojen jäädyttämistoimenpiteiden kohteena olevat henkilöt voisi riittävän varmasti poistaa näiden käsitteiden ulottuvuuteen tai merkitykseen liittyviä mahdollisia epäilyjä. Tältä osin on jo todettu, että yhtiöiden tapauksessa ja nimenomaisesti rajoittavien toimenpiteiden yhteydessä yhtiö voidaan luokitella ”toisen yhteisön omistuksessa tai määräysvallassa olevaksi yhtiöksi”, kun viimeksi mainittu yhtiö on tilanteessa, jossa toinen yhteisö kykenee vaikuttamaan sen tekemiin valintoihin jopa ilman kyseisten kahden taloudellisen yksikön välistä omistukseen tai omistusosuuksiin liittyvää oikeudellista yhteyttä (ks. vastaavasti tuomio 10.9.2019, HTTS v. neuvosto, C-123/18 P, EU:C:2019:694, 75 kohta).

81 Tästä seuraa, että asetuksen N:o 269/2014, sellaisena kuin se on muutettuna, 9 artiklan 2 kohdassa tehdystä viittauksesta varojen tai taloudellisten resurssien kuulumisen, omistamisen ja hallussapidon tai niitä koskevan määräysvallan käsitteisiin ilmenee riittävän selkeästi ja ymmärrettävästi se, mitä tällaisiin käsitteisiin kuuluu, jotta henkilöiden, joita säännös koskee, on mahdollista noudattaa raportointivelvoitetta.

82 Kantajat väittävät kuudenneksi, että kyseessä olevilla velvoitteilla on ekstraterritoriaalinen ulottuvuus, koska rajoittavien toimenpiteiden kohteena olevaan henkilöön, joka oleskelee unionin ulkopuolella, voidaan soveltaa rikosoikeudellista menettelyä, jos hän ei vastaa kansallisen viranomaisen kysymykseen.

83 On muistettava, että asetuksen N:o 269/2014, sellaisena kuin se on muutettuna, 9 artiklan 2 kohdan mukaan kantajat ovat velvollisia raportoimaan jäsenvaltion lainkäyttöalueella sijaitsevista varoistaan tai taloudellisista resursseistaan sen jäsenvaltion toimivaltaiselle viranomaiselle, jossa kyseiset varat tai taloudelliset resurssit sijaitsevat, ja toisaalta tekemään yhteistyötä mainitun viranomaisen kanssa tietojen todentamisessa. Tästä seuraa, että mainitut velvoitteet eivät koske varoja, jotka eivät sijaitse jonkin jäsenvaltion lainkäyttöalueella. On lisäksi todettava, että unionin ulkopuolella oleskelevien henkilöiden osalta velvoite koskee vain unionin alueella sijaitsevia varoja, mikä muodostaa riittävän liittymän unioniin. Näin ollen on hylättävä väite, joka koskee kyseessä olevien velvoitteiden ekstraterritoriaalista ulottuvuutta.

84 Edellä esitetyn perusteella kyseessä olevia velvoitteita ei pidetä rajoittavina toimenpiteinä vaan toimenpiteinä, joilla voidaan varmistaa kantajiin sovellettavien rajoittavien toimenpiteiden täytäntöönpano. Kun otetaan huomioon mainittujen toimenpiteiden asiayhteys ja niiden

tehokkuuden takaamista koskeva tavoite, neuvosto ei näin ollen ole ylittänyt aineellisen toimivaltansa rajoja eikä loukannut suhteellisuusperiaatetta eikä oikeusvarmuuden periaatetta antaessaan riidanalaiset säännökset.

85 Tästä seuraa, että ensimmäinen kanneperuste on hylättävä perusteettomana.

Toinen kanneperuste, joka koskee oikeusperustan puuttumista ja SEU 4, SEU 5, SEU 25 ja SEU 40 artiklan sekä SEUT 3, SEUT 4, SEUT 82, SEUT 83 ja SEUT 215 artiklan rikkomista sillä perusteella, että neuvoston väitetään ryhtyneen lainsäätäjäksi rikosoikeuden alalla

86 Aluksi on todettava, että toisen kanneperusteen sanamuodon mukaan riidanalaisilta säännöksiltä puuttuu oikeusperusta. Ensimmäisen kanneperusteen tarkastelusta ilmenee kuitenkin, että SEUT 215 artikla on asianmukainen oikeusperusta riidanalaisille säännöksille nyt käsiteltävässä asiassa. Näin ollen riidanalaisten säännösten oikeusperustan puuttumista koskeva väite on hylättävä.

87 Toisesta kanneperusteesta on lisäksi todettava, että vaikka kantajat mainitsevat EU- ja EUT-sopimusten eri määräysten rikkomisen, he pyrkivät väitteellään lähinnä osoittamaan, että antaessaan riidanalaiset säännökset neuvosto, joka oli tietoinen siitä, että 25 jäsenvaltiota 27:stä määräsi rikosoikeudellisia seuraamuksia pakotteiden kiertämisestä, on ryhtynyt lainsäätäjäksi rikosoikeuden alalla, vaikka kyseinen toimivalta kuuluu jäsenvaltioille.

88 Neuvosto, jota Belgian kuningaskunta, Latvian tasavalta ja komissio tukevat, kiistää nämä väitteet.

89 On muistettava, että YUTP:aa koskevan määräyksen perusteella annettujen toimien osalta unionin tuomioistuinten asiana on valvoa muun muassa SEU 40 artiklan ja SEUT 275 artiklan toisen kohdan alkuosan nojalla erityisesti sitä, ettei kyseisen politiikan täytäntöönpanolla vaikuteta haitallisesti sellaisten menettelyjen noudattamiseen ja sen toimielinten toimivallan ulottuvuuteen, joista perussopimuksissa määrätään unionin EUT-sopimuksen mukaisen toimivallan käyttämiseksi (ks. vastaavasti tuomio 28.3.2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, 85 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

90 Nyt käsiteltävässä asiassa asetuksen N:o 269/2014, sellaisena kuin se on muutettuna, 9 artiklan 2 kohdassa otetaan käyttöön kyseessä olevat raportointi- ja yhteistyövelvoitteet. Asetuksen N:o 269/2014, sellaisena kuin se on muutettuna, 9 artiklan 3 kohdassa puolestaan säädetään, että näiden velvoitteiden noudattamatta jättäminen katsotaan osallistumiseksi toimiin, jonka tavoitteena tai seurauksena on rajoittavien toimenpiteiden kiertäminen. Siinä viitataan tältä osin saman asetuksen 9 artiklan 1 kohtaan, jossa kielletään tietoinen ja tarkoituksellinen osallistuminen tällaisiin kiertämistoimiin.

91 Ei voida katsoa, että kyseisissä säännöksissä annettaisiin rikosoikeudellisia säännöksiä, vaikka otettaisiin huomioon se, kuten kantajat korostavat, että riidanalaisen asetuksen antamisajankohtana valtaosa jäsenvaltioista määräsi rikosoikeudellisia seuraamuksia rajoittavien toimenpiteiden kiertämisestä.

92 Tältä osin kantajat korostavat, että kuten unionin rajoittavien toimenpiteiden rikkomisen lisäämisestä [SEUT] 83 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuihin rikollisuuden aloihin 25.5.2022 annetusta komission ehdotuksesta neuvoston päätökseksi (COM(2022) 247 final) ilmenee, neuvosto oli tietoinen siitä, että pakotteiden kiertämisestä määrättiin rikosoikeudellinen seuraamus kaikissa paitsi kahdessa jäsenvaltioissa. Tästä ei kuitenkaan voida päätellä, että neuvosto olisi riidanalaiset säännökset antaessaan velvoittanut jäsenvaltiot määräämään varojen

jäädyttämisen kiertämisestä rikosoikeudellisia seuraamuksia. Se, että niissä jäsenvaltioissa, jotka määräsivät jo rajoittavien toimenpiteiden kiertämisestä rikosoikeudellisia seuraamuksia, sovellettiin tämän seurauksena myös kyseisten kahden velvoitteen rikkomiseen rikosoikeudellisia seuraamuksia, ei johdu riidanalaisista säännöksistä vaan jäsenvaltioiden seuraamusten osalta tekemistä valinnoista.

93 Näin ollen on hylättävä väite, jonka mukaan neuvosto hyväksyi riidanalaiset säännökset antaessaan rikosoikeuden alaan kuuluvia unionin laajuisia velvoitteita ja näin menetellessään ryhtyi lainsäätäjäksi rikosoikeuden alalla.

94 Tätä toteamusta ei muuta asetuksen N:o 269/2014, sellaisena kuin se on muutettuna, 9 artiklan tulkinta yhdessä saman asetuksen 15 artiklan kanssa. Kyseisen asetuksen 15 artiklan 1 kohdasta ilmenee nimittäin, että juuri jäsenvaltiot säätävät mainitun asetuksen säännösten rikkomiseen sovellettavista seuraamuksista ja toteuttavat kaikki tarvittavat toimenpiteet niiden täytäntöönpanon varmistamiseksi. Tästä seuraa, että jos kyseessä olevia velvoitteita jätetään noudattamatta, mikä katsotaan rajoittavien toimenpiteiden kiertämiseksi, seuraamusjärjestelmän, ”mukaan lukien tarvittaessa [rikosoikeudelliset seuraamukset]” (asetuksen N:o 269/2014, sellaisena kuin se on muutettuna, 15 artiklan 1 kohta), määrittäminen kuuluu jäsenvaltioiden toimivaltaan. Lisäksi on todettava, että jäsenvaltioille asetettu velvoite ottaa käyttöön seuraamusjärjestelmä kyseisten velvoitteiden noudattamatta jättämisen varalta liittyy tavoitteidensa ja sisältönsä osalta päätökseen 2014/145, koska seuraamusjärjestelmällä pyritään toteuttamaan kyseisessä päätöksessä säädettyjen rajoittavien toimenpiteiden tehokas ja yhtenäinen täytäntöönpano. Kansalliset viranomaiset voivat kyseisen asetuksen 15 artiklan säännösten nojalla vapaasti päättää, ovatko mainitun asetuksen rikkomiseen liittyvät seuraamukset rikosoikeudellisia vai eivät.

95 Tätä toteamusta eivät muuta myöskään unionin rajoittavien toimenpiteiden rikkomisen määrittelemisestä rikollisuuden alaksi, joka täyttää [SEUT] 83 artiklan 1 kohdassa tarkoitetut edellytykset, 28.11.2022 annettu neuvoston päätös (EU) 2022/2332 (EUVL 2022, L 308, s. 18) eikä unionin rajoittavien toimenpiteiden rikkomiseen liittyvien rikosten ja seuraamusten määrittelystä 2.12.2022 annettu komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi (COM(2022) 684 final). Sen lisäksi, että kyseistä päätöstä ja ehdotusta ei ollut hyväksytty riidanalaisten säännösten antamispäivänä 21.7.2022, on korostettava, että kyseinen lainsäädännöllinen lähestymistapa, jonka tavoitteena on jäsenvaltioiden rikosoikeuden yhdenmukaistaminen, poikkeaa nimenomaisesti nyt käsiteltävässä asiassa riidanalaisen asetuksen lähestymistavasta; se perustuu SEUT 215 artiklan 2 kohtaan ja sillä pyritään ainoastaan varmistamaan asetuksen N:o 269/2014 tehokas ja yhtenäinen täytäntöönpano. On nimittäin niin, että toisin kuin SEUT 83 artiklan 1 kohdan perusteella annetussa direktiivissä, jossa määritellään rajoittavien toimenpiteiden kiertämiseen liittyvät rikokset ja rikosoikeudelliset seuraamukset ja joka velvoittaa jäsenvaltioita, joille se on osoitettu, rikosoikeuden alalla saavutettavaan tulokseen nähden, asetuksen N:o 269/2014, sellaisena kuin se on muutettuna, 15 artiklan 1 kohdassa säädetyssä seuraamusjärjestelmässä annetaan jäsenvaltioille vapaus valita, ovatko rajoittavien toimenpiteiden kiertämistä koskevan kiellon rikkomisesta määrättävät seuraamukset luonteeltaan rikos- vai siviilioikeudellisesta vaiko hallinnollisia.

96 Koska riidanalaiset velvoitteet eivät kuulu rikosoikeuden alaan, neuvoston ei voida väittää rikkoneen SEUT 83 artiklaa, joten – päinvastoin kuin kantajat väittävät – neuvosto ei myöskään ole rikkonut SEU 40 artiklaa.

97 Edellä esitetyn perusteella toinen kanneperuste ja siten kanne kokonaisuudessaan on hylättävä.

Oikeudenkäyntikulut

98 Unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 134 artiklan 1 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska kantajat ovat hävinneet asian, heidät on velvoitettava vastaamaan omista oikeudenkäyntikuluistaan ja korvaamaan neuvoston oikeudenkäyntikulut tämän vaatimusten mukaisesti.

99 Työjärjestyksen 138 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltiot ja toimielimet, jotka ovat asiassa väliintulijoina, vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan. Näin ollen Belgian kuningaskunta, Latvian tasavalta ja komissio vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Näillä perusteilla

UNIONIN YLEINEN TUOMIOISTUIN (suuri jaosto)

on ratkaissut asian seuraavasti:

1) **Kanne hylätään.**

2) **Mihail Fridman, Pjotr Aven ja German Khan vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan, ja heidät velvoitetaan korvaamaan Euroopan unionin neuvostolle aiheutuneet oikeudenkäyntikulut.**

3) **Belgian kuningaskunta, Latvian tasavalta ja Euroopan komissio vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.**

Van der Woude	Papasavvas	Spielmann
Costeira	Kowalik-Bańczyk	Gervasoni
Madise	Półtorak	Brkan
Gâlea	Dimitrakopoulos	Kukovec
Kingston	Tóth	Kalėda

Julistettiin Luxemburgissa 11.9.2024.

Allekirjoitukset