Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
13 päivänä helmikuuta 2025[1]

Asia C-605/23

”Ati-19” EOOD

vastaan

Nachalnik na otdel ”Operativni deynosti” – Sofia v Glavna direktsia ”Fiskalen kontrol” pri Tsentralno upravlenie na Natsionalna agentsia za prihodite

(Ennakkoratkaisupyyntö – Administrativen sad – Blagoevgrad (Blagoevgradin hallintotuomioistuin, Bulgaria))

Ennakkoratkaisumenettely – Yhteinen arvonlisäverojärjestelmä – Direktiivi 2006/112/EY – 273 artikla – Euroopan unionin perusoikeuskirja – 47 artiklan ensimmäinen kohta – Oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin – Liiketilan sinetöintiä koskeva hallintotoimi – Täytäntöönpanon lykkäämistä koskeva hakemus – Tuomioistuinvalvonta, joka rajoittuu toimen täytäntöönpanosta mahdollisesti aiheutuvien vahinkojen arviointiin

1. Tämän ennakkoratkaisupyynnön taustalla olevassa asiassa on haettu liiketilan sinetöinnin väliaikaista täytäntöönpanoa koskevan määräyksen, jonka Bulgarian veroviranomaiset[2] antoivat arvonlisäveron kannossa havaittujen sääntöjenvastaisuuksien perusteella, täytäntöönpanon lykkäämistä.

2. Edellä mainitusta syystä tehtyä liiketilan sinetöintipäätöstä voidaan lähtökohtaisesti pitää toimenpiteenä, jonka tarkoituksena on varmistaa arvonlisäveron kannon oikea toimittaminen ja estää petoksia (direktiivin 2006/112/EY 273 artikla).[3]

3. Vaikka veroviranomaiset ovat sinetöitäväksi määräämisen lisäksi asettaneet liiketilan omistavalle yritykselle seuraamusmaksun, ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa vireillä oleva menettely ei koske jälkimmäistä.

4. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin haluaa lähinnä selvittää, onko kansallinen säännös, jossa säädetään sinetöintiä koskevan hallintotoimen väliaikaisen täytäntöönpanon riitauttamisesta, yhteensopiva Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 47 artiklan ensimmäisessä kohdassa taatun perusoikeuden kanssa.

[1] Alkuperäinen kieli: espanja.

[2] Ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa nostetussa kanteessa on vastaajana Nachalnik na otdel Operativni deynosti – grad Sofia v Glavna direktsia Fiskalen kontrol pri Tsentralno upravlenie na Natsionalna agentsia za prihodite (kansallisen keskusverohallinnon verovalvonnan pääosasto, Sofian kaupungin operatiivisten toimintojen osaston johtaja, Bulgaria).

[3] Yhteisestä arvonlisäverojärjestelmästä 28.11.2006 annettu neuvoston direktiivi (EUVL 2006, L 347, s. 1; jäljempänä arvonlisäverodirektiivi).

I Asiaa koskevat oikeussäännöt

A Unionin oikeus: arvonlisäverodirektiivi

5. Arvonlisäverodirektiivin 2 artiklan 1 kohdan a alakohdassa säädetään, että arvonlisäveroa on suoritettava ”verovelvollisen tässä ominaisuudessaan jäsenvaltion alueella suorittamasta vastikkeellisesta tavaroiden luovutuksesta”.

6. Arvonlisäverodirektiivin 273 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltiot voivat säätää muista arvonlisäveron kannon oikean toimittamisen varmistamiseksi ja petosten estämiseksi välttämättöminä pitämistään velvollisuuksista, ellei yhdenvertaisen kohtelun noudattamisesta verovelvollisten suorittamien jäsenvaltion sisäisten ja jäsenvaltioiden välisten liiketoimien välillä muuta johdu, ja jos nämä velvollisuudet eivät aiheuta rajanylitykseen liittyviä muodollisuuksia jäsenvaltioiden välisessä kaupassa.

Ensimmäisessä kohdassa säädettyä mahdollisuutta ei voida käyttää laskutusta koskevien lisävelvollisuuksien asettamiseen 3 luvussa vahvistettujen velvollisuuksien lisäksi.”

B Kansallinen oikeus

1. Arvonlisäverolaki[4]

7. Arvonlisäverolain 118 §:n 1 momentissa, sellaisena kuin sitä sovelletaan pääasian tosiseikkoihin, säädetään seuraavaa:

”Kaikki tämän lain mukaisesti rekisteröidyt tai rekisteröimättömät henkilöt ovat velvollisia rekisteröimään ja tallentamaan liiketiloissaan tekemänsä myynnit antamalla verokuitin fiskaalisella tallennuslaitteella (kassakuitti) taikka integroidusta automaattisesta liiketoiminnan hallinnointijärjestelmästä saatavan kassakuitin (järjestelmäkuitti) riippumatta siitä, pyydetäänkö muuta verotositetta vai ei. Vastaanottajan on saatava kassakuitti tai järjestelmäkuitti ja säilytettävä se, kunnes hän on poistunut liiketilasta.”

8. Arvonlisäverolain 185 §:n 1 ja 2 momentissa säädetään seuraavaa:

”(1) Henkilölle, joka ei anna 118 §:n 1 momentissa tarkoitettua tositetta, määrätään, jos kyseessä on luonnollinen henkilö, joka ei toimi elinkeinonharjoittajan ominaisuudessa, 100–500 levin [(BGN)] suuruinen sakko tai, jos kyseessä on oikeushenkilö tai yksityinen elinkeinonharjoittaja, 500–2 000 [BGN:n] suuruinen seuraamusmaksu.

(2) ”Edellä 1 momentissa tarkoitettuja tapauksia lukuun ottamatta henkilölle, joka rikkoo 118 §:ää tai sen täytäntöönpanosäännöstä tai sallii sen rikkomisen, määrätään, jos kyseessä on luonnollinen henkilö, joka ei toimi elinkeinonharjoittajan ominaisuudessa, 300–1 000 [BGN:n] suuruinen sakko tai, jos kyseessä on oikeushenkilö tai yksityinen elinkeinonharjoittaja, 3 000–10 0000 [BGN:n] suuruinen seuraamusmaksu. Jos rikkomus ei johda tulojen ilmoittamatta jättämiseen, määrätään 1 momentissa säädetyt seuraamukset.”

[4] Arvonlisäverosta 21.7.2006 annettu laki (Zakon za danak varhu dobavenata stoynost; DV nro 63, 4.8.2006, s. 8; jäljempänä arvonlisäverolaki).

9. Arvonlisäverolain 186 §:ssä säädetään seuraavaa:

”(1) Hallinnollinen pakkokeino, joka koskee liiketilojen sinetöimistä enintään 30 päivän ajaksi, määrätään säädetyistä sakoista ja seuraamusmaksuista riippumatta henkilölle, joka

1. ei noudata seuraavaa menettelyä tai toimintatapaa:

a) tarvittavan myyntitositteen antaminen 118 §:n mukaisesti

– –

(3) Edellä 1 momentissa tarkoitettua hallinnollista pakkokeinoa sovelletaan veronkantoyksikön perustellulla määräyksellä tai kyseisen yksikön valtuuttaman virkamiehen toimesta.

(4) Edellä 3 momentissa tarkoitettuun määräykseen voidaan hakea muutosta hallintoprosessilaissa säädetyn menettelyn mukaisesti.”

10. Arvonlisäverolain 187 §:n 1 ja 4 momentissa säädetään seuraavaa:

”(1) Jos 186 §:n 1 momentissa tarkoitettu hallinnollinen pakkokeino määrätään, myös pääsy henkilön liiketilaan tai liiketiloihin kielletään ja henkilön tai tämän valtuuttaman henkilön on haettava näissä tiloissa ja niihin liittyvissä varastoissa oleva omaisuus. – –

– –

(4) Viranomainen poistaa rikkomuksen tekijän pyynnöstä määräämänsä hallinnollisen pakkokeinon sillä edellytyksellä, että tekijä esittää tositteen sakon tai seuraamusmaksun maksamisesta kokonaisuudessaan. Sinettien poistaminen edellyttää, että rikkomuksen tekijä toimii yhteistyössä. Jos rikkomus toistuu, sinettien poistaminen liiketilasta on sallittua vasta kuukauden kuluttua liiketilan sinetöinnistä.”

11. Arvonlisäverolain 188 §:ssä [5] säädetään seuraavaa:

”(1) Edellä 186 §:n 1 momentissa tarkoitettu hallinnollinen pakkokeino on väliaikaisesti täytäntöönpanokelpoinen hallintoprosessilain 60 §:n 1–7 momentissa säädettyjen edellytysten mukaisesti.

(2) Tuomioistuimen ratkaisuun ei voida hakea muutosta.

12. Arvonlisäverolain 193 §:ssä säädetään seuraavaa:

”(1) Hallinnollisista rikkomuksista ja seuraamuksista annetussa laissa säädetään siitä, miten tämän lain ja sen täytäntöönpanosäädösten rikkominen todetaan, miten hallinnollisten seuraamusten määräämistä koskevat päätökset tehdään ja pannaan täytäntöön sekä miten näihin päätöksiin voidaan hakea muutosta.

[5] Sellaisena kuin sitä sovelletaan käsiteltävässä asiassa ja sellaisena kuin se on muutettuna, DV nro 100, 20.12.2019.

(2) Veroviranomaiset vahvistavat rikkomista koskevat toteamukset, ja päätökset hallinnollisten seuraamusten määräämisestä tekee kansallisen verohallinnon pääjohtaja tai hänen tätä varten valtuuttamansa virkamies.”

2. Hallintoprosessilaki[6]

13. Hallintoprosessilain, sellaisena kuin sitä sovelletaan pääasian tosiseikkoihin, 6 §:n 5 momentin mukaan hallintoviranomaisten on pidättäydyttävä toteuttamasta toimia tai menettelyjä, jotka ovat omiaan aiheuttamaan vahinkoa, joka on ilmeisen suhteeton tavoiteltuun päämäärään nähden.

14. Hallintoprosessilain 60 §:ssä säädetään seuraavaa:

”(1) Hallintotoimi sisältää määräyksen sen väliaikaisesta täytäntöönpanosta silloin, kun kansalaisten henki tai terveys sitä edellyttää, jotta suojeltaisiin erityisen tärkeitä valtion tai yleisön etuja, kun on olemassa vaara siitä, että päätöksen täytäntöönpano voi estyä tai huomattavasti vaikeutua, kun täytäntöönpanon viivästyminen voi aiheuttaa vakavaa tai vaikeasti korjattavissa olevaa vahinkoa tai kun asianosainen sitä pyytää suojellakseen jotakin erityisen tärkeää etuaan. Viimeksi mainitussa tapauksessa hallintoviranomainen edellyttää vastaavan vakuuden toimittamista.

(2) Väliaikaista täytäntöönpanoa koskeva määräys on perusteltava.

– –

(5) Määräykseen, jolla annetaan lupa väliaikaiseen täytäntöönpanoon tai evätään se, voidaan hakea muutosta hallintoviranomaisen välityksellä tuomioistuimessa kolmen päivän kuluessa määräyksen tiedoksiantamisesta riippumatta siitä, onko hallintotoimeen haettu muutosta.

(6) Valitus käsitellään mahdollisimman pian suljetuin ovin pidettävässä istunnossa antamatta valituksen jäljennöksiä tiedoksi asianosaisille. Muutoksenhaulla ei ole väliaikaista täytäntöönpanoa lykkäävää vaikutusta, mutta tuomioistuin voi lykätä väliaikaista täytäntöönpanoa, kunnes valitus on lopullisesti ratkaistu.

(7) Mikäli tuomioistuin kumoaa valituksenalaisen määräyksen, se ratkaisee pääasian. Jos väliaikainen täytäntöönpano peruutetaan, hallintoviranomaisen on palautettava täytäntöönpanoa edeltänyt tilanne.

(8) Tuomioistuimen ratkaisuun voidaan hakea muutosta.”

15. Hallintoprosessilain 128 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan hallintotuomioistuimet ovat toimivaltaisia ratkaisemaan asiat, joissa vaaditaan muun muassa hallintotoimien muuttamista tai kumoamista.

16. Hallintoprosessilain 146 §:n mukaan perusteet, joilla hallintotoimiin voidaan hakea muutosta, ovat seuraavat: a) toimivallan puuttuminen; b) muotovirheet; c) hallinnollisten menettelysääntöjen ilmeinen rikkominen; d) aineellisten oikeussääntöjen rikkominen; e) yhteensopimattomuus lailla tavoitellun päämäärän kanssa.

[6] Administrativnoprotsetsualen kodeks (DV nro 30, 11.4.2006).

17. Hallintoprosessilain 166 §:ssä säädetään seuraavaa:

”(1) Muutoksenhaulla lykätään hallintotoimen täytäntöönpanoa.

(2) Tuomioistuin voi valittajan pyynnöstä missä tahansa oikeudenkäynnin vaiheessa siihen saakka, kunnes tuomiosta tulee lainvoimainen, keskeyttää väliaikaisen täytäntöönpanon, jonka edellä 60 §:n 1 momentissa tarkoitetun toimen antanut viranomainen on sallinut lainvoimaisella määräyksellään, jos väliaikainen täytäntöönpano voi aiheuttaa valittajalle vakavaa tai vaikeasti korjattavissa olevaa vahinkoa. – –”

II Tosiseikat, pääasia ja ennakkoratkaisukysymys

18. ”Ati-19” EOOD on yhden henkilön rajavastuuyhtiö, jolla on liiketila Blagoevgradissa (Bulgaria).

19. Bulgarian verohallinto teki 3.8.2023 Ati-19:n liiketilaan tarkastuksen, jonka aikana

– tarkastajat suorittivat ennen esittäytymistään ostoksen, jonka arvo oli 14,80 BGN (n. 8 euroa), eikä heille annettu siitä verokuittia

– todettiin, että kyseiseltä päivältä ajetun kassaraportin mukaan käteismyynti oli 327,80 BGN (n. 167 euroa), vaikka kassasta löytyi yhteensä 573,55 BGN (n. 293 euroa) käteistä.

20. Ati-19:ää vastaan aloitettiin 8.8.2023 tehdyllä päätöksellä hallinnollinen seuraamusmenettely.

21. Verohallinto määräsi 29.8.2023 Ati-19:lle seuraamusmaksun, jonka määrä oli 1 000 BGN:n (n. 500 euroa).

22. Verohallinto määräsi 30.8.2023 liiketilan sinetöitäväksi ja kielsi liiketilaan pääsyn 14 päivän ajaksi.

23. Sinetöintitoimenpide annettiin tiedoksi Ati-19:lle 6.9.2023. Vastaanottotodistuksessa sinetöinnin täytäntöönpanopäiväksi vahvistettiin 21.9.2023.

24. Ati-19 nosti 14.9.2023 sinetöinnin täytäntöönpanoa koskevasta määräyksestä kanteen Administrativen sad Blagoevgradissa (Blagoevgradin hallintotuomioistuin, Bulgaria) hallintoprosessilain 60 §:n 5 momentin nojalla.

25. Administrativen sad Blagoevgrad totesi 18.9.2023 antamassaan ratkaisussa, että Ati-19:n kanne oli myöhästynyt, koska sitä ei ollut nostettu kolmen päivän kuluessa määräyksen tiedoksiannosta.

26. Ati-19 jätti 19.9.2023 kyseiselle tuomioistuimelle hallintoprosessilain 166 §:n 2 momentin mukaisen hakemuksen, jossa tätä pyydettiin lykkäämään liiketilan sinetöinnin täytäntöönpanoa.

27. Tässä tilanteessa Administrativen sad Blagoevgrad on esittänyt unionin tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

”Onko – – perusoikeuskirjan 47 artiklan ensimmäistä kohtaa tulkittava siten, ettei se ole esteenä kansalliselle säännöstölle, joka koskee suojaa kansallisen lainsäätäjän [arvonlisäverodirektiivin] 273 artiklassa tarkoitettujen intressien turvaamiseksi käyttöön ottamien toimenpiteiden väliaikaiselta täytäntöönpanolta, kun tuomioistuinvalvonta on kansallisessa säännöstössä rajattu koskemaan vain aiheutuneiden vahinkojen olemassaoloa?”

III Asian käsittely unionin tuomioistuimessa

28. Ennakkoratkaisupyyntö kirjattiin saapuneeksi unionin tuomioistuimeen 4.10.2023.

29. Kirjallisia huomautuksia ovat esittäneet Bulgarian hallitus ja Euroopan komissio.

30. Unionin tuomioistuimen pyynnöstä ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin vahvisti kirjelmällä, joka kirjattiin saapuneeksi unionin tuomioistuimeen 28.12.2023, että sinetöintimääräystä ei ollut vielä 20.12.2023 pantu täytäntöön.

31. Unionin tuomioistuin ei pitänyt istunnon järjestämistä tarpeellisena.

IV Asian tarkastelu

A Tutkittavaksi ottaminen

32. Bulgarian hallitus vastustaa ennakkoratkaisupyynnön tutkittavaksi ottamista seuraavilla kahdella oikeudenkäyntiväitteellä:

– yhtäältä se kiistää sinetöintitoimenpiteen väliaikaista täytäntöönpanoa koskevan määräyksen olemassaolon [7]

– toisaalta se väittää, että koska sinetöintiä ei ole pantu täytäntöön, menettely, jossa haetaan kyseisen määräyksen täytäntöönpanon lykkäämistä, on jäänyt vaille kohdetta. [8]

33. Molemmat oikeudenkäyntiväitteet on mielestäni hylättävä.

34. Ensimmäisestä väitteestä on todettava, että ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa vireillä olevassa menettelyssä on kyse liiketilan sinetöinnin väliaikaisen täytäntöönpanon lykkäämisestä. Sen selvittäminen, onko täytäntöönpanomääräys olemassa ja mikä sen sisältö on, kuuluu ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle.

35. Unionin tuomioistuimen on lähdettävä käsiteltävässä ennakkoratkaisupyynnössä esitetystä tosiseikkojen kuvauksesta. Siinä todetaan nimenomaisesti, että sinetöintitoimenpidettä määrättäessä on annettu lupa sen väliaikaiseen täytäntöönpanoon ja että tämä lupa ”on osa

[7] Bulgarian hallituksen mukaan sinetöintimääräyksen vastaanottotodistuksesta ilmenee ainoastaan päivämäärä, jona määräys on annettu tiedoksi, mutta kyseisessä määräyksessä ei mainita, että sen väliaikaiseen täytäntöönpanoon olisi annettu lupa.

[8] Bulgarian hallituksen huomautusten 47 kohta.

kyseisen määräyksen sisältöä”. Unionin tuomioistuimelle myöhemmin osoittamassaan kirjelmässä ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin korosti, että sinetöinnin väliaikaiseen täytäntöönpanoon on saatu toimivaltaisen kansallisen viranomaisen lupa. [9]

36. Toisesta oikeudenkäyntiväitteestä on todettava, että kaikki viittaa siihen, ettei sinetöintiä edelleenkään ole pantu täytäntöön, vaikka ennakkoratkaisupyynnön esittämisestä on kulunut useita kuukausia. Tästä ei kuitenkaan seuraa, että kansallinen menettely ja siten myös itse ennakkoratkaisupyyntö ovat jääneet (oletetusti) vaille kohdetta.

37. Se, ettei täytäntöönpano ole vielä toteutunut, ei nimittäin vie ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa vireillä olevalta menettelyltä sen kohdetta, kun kyseisen tuomioistuimen on nimenomaan ratkaistava, onko väliaikaista täytäntöönpanoa syytä lykätä vai ei. Niin kauan kuin sinetöintitoimenpiteestä ei ole tullut täytäntöönpanokelvoton, sen täytäntöönpano on voimassa oleva mahdollisuus, jonka (tuleva) toteutuminen vaikuttaa jo itsessään sen henkilön intresseihin, johon toimenpide kohdistuu. Kyseisellä henkilöllä on siten asiavaltuus vaatia ennakkoratkaisua pyytänyttä tuomioistuinta lykkäämään sinetöinnin väliaikaista täytäntöönpanoa koskevan määräyksen täytäntöönpanoa, ja kyseinen tuomioistuin on toimivaltainen päättämään tästä (tapauksen mukaan ennen ennakkoratkaisun pyytämistä, jos se pitää tätä asianmukaisena) siinä kansallisessa menettelyssä, jossa sen on ratkaistava pääasia.

B 4.5.2023 annetun tuomion MV – 98 [10] vaikutus käsiteltävään asiaan

38. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin viittaa tuomioon MV – 98, jolla unionin tuomioistuin ratkaisi tämän saman tuomioistuimen vuonna 2021 esittämän toisen ennakkoratkaisupyynnön.

39. Asian MV – 98 tosiseikat olivat hyvin samankaltaiset kuin käsiteltävän asian tosiseikat: Bulgarian verohallinto totesi liiketilassa tehdyssä tarkastuksessa, ettei MV – 98 ollut rekisteröinyt tietyn tuotteen myyntiä eikä ollut antanut verokuittia tästä myynnistä.

40. Näiden tosiseikkojen perusteella verohallinto lähinnä

– määräsi MV – 98:lle arvonlisäverolain 185 §:n mukaisen seuraamusmaksun

– määräsi arvonlisäverolain 186 §:n mukaisella hallintotoimella, että kyseessä oleva liiketila sinetöidään 14 päivän ajaksi

– antoi hallintoprosessilain 60 §:n mukaisella määräyksellä ”luvan tämän toimenpiteen väliaikaiseen täytäntöönpanoon, koska mainittu hallintoviranomainen katsoi, että väliaikainen täytäntöönpano oli välttämätön valtion etujen ja erityisesti veronsaajan etujen suojaamiseksi”. [11]

41. Tuomiossa MV – 98 unionin tuomioistuin tulkitsi arvonlisäverodirektiivin 273 artiklaa ja perusoikeuskirjan 50 artiklaa ainoastaan lausuakseen ne bis in idem -periaatteen soveltamisesta tilanteessa, jossa samasta teosta oli määrätty sekä seuraamusmaksu että liiketilan sinetöintiä koskeva toimenpide.

[9] Ennakkoratkaisupyynnön 44 kohta ja sen ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen kirjelmän, joka kirjattiin saapuneeksi unionin tuomioistuimeen 28.12.2023, 3 kohta.

[10] Asia C-97/21 (EU:C:2023:371; jäljempänä tuomio MV – 98).

[11] Tuomio MV – 98, 20 kohta.

42. Unionin tuomioistuin ei tosiasiallisesti käsitellyt lainkaan asiassa MV – 98 esitettyä kolmatta ennakkoratkaisukysymystä,[12] joka koski perusoikeuskirjan 47 artiklan ja liiketilojen sinetöinnin väliaikaista täytäntöönpanoa koskevien kansallisten oikeussääntöjen suhdetta. Tämä vastauksetta jäänyt ennakkoratkaisukysymys on sisällöltään hyvin samankaltainen kuin nyt käsiteltävässä asiassa esitetty ainoa ennakkoratkaisukysymys.

43. Vaikka siis tuomiossa MV – 98 ei lausuttu mitään sinetöinnin väliaikaista täytäntöönpanoa koskevasta järjestelmästä, siitä voi kuitenkin olla tietyllä tapaa hyötyä käsiteltävässä asiassa: ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on nimittäin saanut siitä aiheen luokitella sinetöinnin luonteeltaan rikosoikeudelliseksi seuraamukseksi. Tämä luokittelu voi vaikuttaa tässä tarkasteltavan asiakysymyksen käsittelyyn.

C Perusoikeuskirjan sovellettavuus

44. Perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdan mukaan perusoikeuskirjan määräykset koskevat jäsenvaltioita ainoastaan silloin, kun viimeksi mainitut soveltavat unionin oikeutta.[13]

45. Arvonlisäverodirektiivin 2 ja 273 artiklasta, luettuina yhdessä SEU 4 artiklan 3 kohdan ja SEUT 325 artiklan 1 kohdan kanssa, seuraa se, että jäsenvaltioiden on toteutettava kaikki lainsäädännölliset ja hallinnolliset toimenpiteet sen varmistamiseksi, että arvonlisävero kannetaan täysimääräisesti kunkin jäsenvaltion alueella, sekä petosten torjumiseksi.[14]

46. SEUT 325 artiklassa ”velvoitetaan jäsenvaltiot lisäksi suojaamaan unionin taloudellisia etuja laittomalta toiminnalta toimenpiteillä, joilla on ennaltaehkäisevä vaikutus ja jotka ovat tehokkaita, ja siinä velvoitetaan jäsenvaltiot erityisesti toteuttamaan samat toimenpiteet suojatakseen unionin taloudellisia etuja petolliselta menettelyltä kuin ne toteuttavat suojatakseen omia taloudellisia etujaan petolliselta menettelyltä”.[15]

47. Lähtökohtaisesti kansallinen lainsäädäntö, jota tämä ennakkoratkaisupyyntö koskee, täyttää unionin oikeudesta johtuvat vaatimukset, koska sillä pyritään varmistamaan arvonlisäveron kannon oikea toimittaminen ja estämään petoksia.

48. Tältä kannalta tarkasteltuna hallintotoimella, jolla määrättiin sinetöimään liiketila, jossa oli havaittu arvonlisäverolain säännösten noudattamatta jättämistä, sovellettiin arvonlisäverodirektiivin 2 ja 273 artiklaa ja siten unionin oikeutta perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla.

49. Tästä seuraa, että kyseistä sinetöintitoimenpidettä määrättäessä oli kunnioitettava perusoikeuskirjan 47 artiklan ensimmäisessä kohdassa taattua perusoikeutta. Näin ollen on syytä tutkia ennakkoratkaisupyynnön asiakysymys, joka rajautuu kyseisen perusoikeuskirjan määräyksen tulkintaan.

[12] Unionin tuomioistuin ei voinut lausua asiassa MV – 98 esitetystä kolmannesta ennakkoratkaisukysymyksestä, koska kysymys ei täyttänyt sen työjärjestyksen 94 artiklan c alakohdan vaatimuksia. Tuomio MV – 98, 65–70 kohta.

[13] Tuomio 26.2.2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105; jäljempänä tuomio Åkerberg Fransson), 17 kohta.

[14] Tuomio 13.10.2022, Direktor na Direktsia Obzhalvane i danachno-osiguritelna praktika (C-1/21, EU:C:2022:788), 60 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

[15] Tuomio Åkerberg Fransson, 26 kohta.

D Asiakysymys

1. Oikeusriidan kohteen rajaaminen

50. Toimenpide sinetöidä liiketila määrättiin arvonlisäverolain 186 §:n 1 momentin mukaisesti. Arvonlisäverolain 188 §:n 1 momentin mukaan kyseinen toimenpide oli väliaikaisesti täytäntöönpanokelpoinen hallintoprosessilaissa säädetyn nojalla.

51. Ennakkoratkaisupyynnön mukaan kansallinen oikeuskäytäntö ei ole yhtenäistä siltä osin kuin on kyse tarpeesta perustella väliaikainen täytäntöönpano tapauskohtaisesti jonkin yleisen edun olemassaololla. Joidenkin Bulgarian tuomioistuinten mielestä on nähtävästi oletettava, että tämä etu on aina olemassa. [16]

52. Joka tapauksessa ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että kun päätös yksittäistapauksessa tehdyn hallintotoimen väliaikaisesta täytäntöönpanosta on tehty, se voidaan riitauttaa seuraavilla kahdella tavalla:

– riitauttamalla väliaikainen täytäntöönpano eli nostamalla kanne päätöksestä, jolla väliaikaiseen täytäntöönpanoon annetaan lupa (hallintoprosessilain 60 §:n 5 momentti), jolloin kanteessa voidaan vaatia kyseisen päätöksen toteamista pätemättömäksi

– hakemalla hallintotoimen väliaikaisen täytäntöönpanon lykkäämistä hallintoprosessilain 166 §:n mukaisesti.

53. Ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että Ati-19 nosti hallintoprosessilain 60 §:ssä säädetyn kumoamiskanteen liian myöhään. Koska kanne hylättiin, Ati-19 haki väliaikaisen täytäntöönpanon lykkäämistä vetoamalla hallintoprosessilain 166 §:ssä säädettyyn oikeussuojakeinoon. Tämän lykkäyshakemuksen käsittely on johtanut käsiteltävässä ennakkoratkaisupyynnössä kyseessä olevaan menettelyyn.

54. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen sanoin ”juuri hallintoprosessilain 166 §:n 2 momentin mukaisen tuomioistuinvalvonnan ulottuvuus herättää kysymyksen kyseisen [lykkäys]hakemuksen tehokkuudesta perusoikeuskirjan 47 artiklan ensimmäisen kohdan kannalta”. [17]

55. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tarkentaa, että käsiteltävässä asiassa on selvitettävä

– ”– – antaako oikeussuojakeino, joka suojaa väliaikaiselta täytäntöönpanolta ennen kuin tuomioistuin on antanut ratkaisun itse sinetöintimääräyksen lainmukaisuudesta, riittävät takeet yrityksen toimintaan kohdistuvalta mielivaltaiselta ja suhteettomalta puuttumiselta”; [18]

– ”– – onko käsiteltävässä asiassa kyseessä olevan kaltainen hallintoprosessilain 166 §:n 2 ja 3 momentin mukainen menettely, jossa ei tutkita tosiseikkoja ja jossa rajataan tuomioistuinvalvonta koskemaan vain aiheutuneita vahinkoja, perusoikeuskirjan 47 artiklan mukainen tehokas oikeussuojakeino”. [19]

16 Ennakkoratkaisupyynnön 61–63 kohta.

17 Ennakkoratkaisupyynnön 51 kohta.

18 Ennakkoratkaisupyynnön 52 kohta.

19 Ennakkoratkaisupyynnön 67 kohta.

56. Ennakkoratkaisupyyntö rajoittuu ainoastaan näihin kysymyksiin, siten kuin ne on muotoiltu edellä. Kysymys siitä, oliko unionin oikeuden mukaista määrätä yhteisesti sinetöintitoimenpide ja seuraamusmaksu, jää ennakkoratkaisupyynnön ulkopuolelle.

57. Ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle heränneet kysymykset liittyvät siis väliaikaista täytäntöönpanoa koskevien määräysten tuomioistuinvalvonnalle hallintoprosessilain 166 §:n 2 ja 3 momentissa asetettuihin rajoihin. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa erityisesti, että

– tuomioistuin, jonka on harjoitettava tätä valvontaa, ei tutki määräyksen antamisen perusteena olevia tosiseikkoja

– se ei myöskään arvioi hallintoprosessilain 146 §:ssä mainittujen *tavanomaisten* muutoksenhakuperusteiden (joihin kuuluvat menettely- ja muotovirheet sekä aineellisten oikeussääntöjen rikkominen) mahdollista perusteltavuutta

– hallintoprosessilain 166 §:n 2 ja 3 momentin mukainen suoja voi perustua vain ”vakavaan tai vaikeasti korjattavissa olevaan vahinkoon”, joka asianomaiselle henkilölle aiheutuisi väliaikaisesta täytäntöönpanosta.[20]

58. Ei kuitenkaan ole täysin selvää, mikä näistä rajoituksista on merkityksellinen pääasian kannalta. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin näyttää painottavan sitä, että ”tosiseikkoja ei tutkita” (ennakkoratkaisupyynnön 67 kohta), mutta voi olla, ettei tällä seikalla ole merkitystä käsiteltävässä asiassa, koska ennakkoratkaisupyynnöstä itsestään ilmenee, ettei Ati-19 ole riitauttanut tosiseikkoja.[21] Ennakkoratkaisupyynnön myöhemmissä kohdissa ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin viittaa kuitenkin muihin hallintoprosessilain 166 §:ssä asetettuihin rajoituksiin.

59. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mainitsemat tuomioistuinvalvonnan esteet voivat sen käsityksen mukaan merkitä sitä, että kansallinen lainsäädäntö on yhteensopimaton perusoikeuskirjan 47 artiklan ensimmäisen kohdan kanssa.

60. Komission mukaan riidanalainen kansallinen säännös on perusoikeuskirjan 47 artiklan ensimmäisen kohdan vastainen, koska sillä rajoitetaan tuomioistuinten toimivaltaa tutkia hallintotoimen adressaatille aiheutuneen vahingon olemassaolo ja luonne. Kyseisessä määräyksessä vahvistettu oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin edellyttää komission mukaan sitä, että kansallinen tuomioistuin voi harjoittaa täysimääräistä tuomioistuinvalvontaa tutkiakseen riidanalaisen hallintotoimen tai hallinnollisen pakkokeinon määräämiseen liittyvät tosiseikat.[22]

61. Bulgarian hallitus korostaa,[23] että sinetöinnin kaltaisen hallintotoimen adressaateilla on käytettävissään useita oikeussuojakeinoja, joiden avulla ne voivat

[20] Ennakkoratkaisupyynnön 58 kohta.

[21] Ennakkoratkaisupyynnön 19 ja 20 kohtaan sisältyvästä Ati-19:n väitteiden yhteenvedosta ei ilmene, että kyseinen yritys olisi riitauttanut liiketilassa tehdyssä verotarkastuksessa todettujen tosiseikkojen paikkansapitävyyden.

[22] Komission huomautusten 40 kohta.

[23] Bulgarian hallituksen huomautusten 59 kohta.

– hakea muutosta pääasiassa hallintoprosessilain 145 §:n ja sitä seuraavien pykälien nojalla, jolloin muutoksenhaku lykkää riidanalaisen hallintotoimen täytäntöönpanoa hallintoprosessilain 166 §:n 1 momentin mukaisesti

– hakea hallintoprosessilain 60 §:n nojalla muutosta määräykseen, jolla on annettu lupa väliaikaiseen täytäntöönpanoon, ja tämän muutoksenhaun yhteydessä adressaatti voi vaatia kyseisen määräyksen kumoamista

– hakea väliaikaista täytäntöönpanoa koskevan määräyksen täytäntöönpanon lykkäämistä hallintoprosessilain 166 §:n 2 momentin nojalla.

62. Bulgarian hallitus myöntää, että hallintoprosessilain 166 §:n 2 momentissa säädetyssä menettelyssä tuomioistuin tutkii väliaikaista täytäntöönpanoa koskevan määräyksen laillisuuden vain, jos väliaikainen täytäntöönpano voi aiheuttaa adressaatille vakavaa tai vaikeasti korjattavissa olevaa vahinkoa. Se täsmentää, että näin on siksi, että hallintoprosessilaissa (erityisesti sen 60 §:n 5 momentissa) säädetään tällaiseen määräykseen kohdistuvista muista muutoksenhakukeinoista, jotka edellyttävät sen laillisuuden arviointia. [24]

2. Perusoikeuskirjan 47 artiklan ensimmäinen kohta ja väliaikainen oikeussuoja

63. Perusoikeuskirjan 47 artiklan ensimmäisessä kohdassa vahvistetaan oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin ja noudatetaan näin perusoikeuskirjaa edeltävää unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä. [25]

64. Kyseisestä oikeuskäytännöstä ilmenee, että oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin sisältää oikeuden saada tarvittaessa väliaikaista oikeussuojaa (toimen lykkääminen tai muu väliaikainen toimenpide) menettelyissä, joissa ratkaistaan unionin oikeussääntöihin perustuvia oikeuksia.

65. Perusoikeuskirjan 47 artiklan ensimmäisen kohdan soveltamista voidaan, siltä osin kuin on kyse väliaikaisesta oikeussuojasta, tarkastella kahdella eri tasolla, jotka ovat seuraavat:

– Väliaikainen oikeussuoja unionin toimielinten toimia vastaan. Tästä oikeussuojan muodosta määrätään SEUT 278 ja SEUT 279 artiklassa ja SEUT 256 artiklan 1 kohdassa, ja sitä antavat unionin tuomioistuin tai unionin yleinen tuomioistuin. [26] Sen käyttämisestä on kertynyt runsaasti unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä. [27]

– Väliaikainen oikeussuoja valtion viranomaisten toimia vastaan unionin oikeusjärjestykseen perustuvien oikeuksien suojaamiseksi. Sitä antavat kansalliset tuomioistuimet kussakin

[24] Bulgarian hallituksen huomautusten 68 kohta.

[25] Tuomio 13.3.2007, Unibet (C-432/05, EU:C:2007:163), 37 kohta: ”tehokasta oikeussuojaa koskeva periaate on jäsenvaltioiden yhteisestä valtiosääntöperinteestä johtuva unionin oikeuden yleinen periaate, – – ja se on *vahvistettu uudelleen* myös – – perusoikeuskirjan – – 47 artiklassa”. Kursivointi tässä.

[26] Tämän kuitenkaan rajoittamatta kansallisten tuomioistuinten oikeutta määrätä unionin asetuksen perusteella toteutettavan hallintotoimen täytäntöönpano lykättäväksi, mihin viitataan 21.2.1991 annetun tuomio Zuckerfabrik Süderdithmarschen ja Zuckerfabrik Soest (C-143/88 ja C-92/89, EU:C:1991:65) tuomiolauselman 1 kohdassa.

[27] Ks. unionin tuomioistuimen varapresidentin määräys 27.3.2024, komissio v. Amazon Services Europe (C-639/23 P(R), EU:C:2024:277), 66 kohta: ”välitoimista päättävä tuomari voi näin ollen lykätä täytäntöönpanoa ja määrätä muista välitoimista, jos on selvitetty, että niistä määrääminen ilmeisesti on tosiasiallisesti ja oikeudellisesti perusteltua (fumus boni juris) ja että ne ovat kiireellisiä siinä mielessä, että niitä hakevan asianosaisen etuja koskevan vakavan ja korjaamattoman vahingon välttämiseksi on tarpeen, että näistä toimista määrätään ja niiden vaikutukset alkavat jo ennen kuin pääasian kanteesta annetaan ratkaisu. – – Välitoimista päättävän tuomarin on myös tarvittaessa vertailtava keskenään kysymyksessä olevia intressejä.”

valtiossa säädettyjen menettelysääntöjen mukaisesti edellyttäen, että nämä säännöt eivät itsessään ole perusoikeuskirjan 47 artiklan vastaisia.

66. Tässä ennakkoratkaisumenettelyssä liikutaan jälkimmäisellä tasolla, koska oikeusriita koskee sellaisen hallintotoimen (liiketilan sinetöinnin täytäntöönpanoa koskeva määräys) täytäntöönpanon lykkäämistä, josta säädetään arvonlisäveropetosten estämiseksi annetussa lainsäädännössä, mikä tarkoittaa, että se kuuluu unionin oikeuden soveltamisalaan.

67. Kansallisten tuomioistuinten oikeudesta antaa väliaikaista oikeussuojaa unionin tuomioistuin on todennut seuraavaa:

– pääsääntöisesti ”unionin oikeuden soveltamisalaan kuuluvaa oikeudenkäyntiasiaa käsittelevän kansallisen tuomioistuimen on voitava määrätä turvaamistoimista sellaisen myöhemmän tuomioistuinratkaisun täyden tehokkuuden turvaamiseksi, joka koskee unionin oikeuteen perustuvien oikeuksien olemassaoloa” [28]

– ”unionin oikeudessa yksityisille oikeussubjekteille myönnettyjen oikeuksien tehokasta oikeussuojaa koskevaa periaatetta on tulkittava siten, että se edellyttää sitä, että jäsenvaltion oikeusjärjestyksessä voidaan määrätä turvaamistoimista siihen saakka, kunnes toimivaltainen tuomioistuin on ottanut kantaa kansallisten säännösten yhteensopivuuteen unionin oikeuden kanssa, silloin kun tällaisista toimista määrääminen on tarpeen sellaisen myöhemmän tuomioistuinratkaisun täyden tehokkuuden turvaamiseksi, joka koskee tällaisten oikeuksien olemassaoloa”. [29]

68. Nämä unionin tuomioistuimen lausumat voidaan ulottaa koskemaan sellaisia kansallisissa tuomioistuimissa vireille pantuja menettelyjä, joissa riitautetaan jokin yksittäinen toimi tai kyseenalaistetaan jonkin kansallisen säännöksen pätevyys sillä perusteella, että sitä pidetään unionin oikeuden vastaisena.

69. Näin ollen jäsenvaltioiden on säädettävä lainsäädännöissään menettelyistä, joiden avulla niiden tuomioistuimet voivat tarvittaessa määrätä sellaisen hallintotoimen täytäntöönpanon lykkäämisestä, joka on riitautettu sillä perusteella, että se on väitetysti asiaan sovellettavan unionin oikeuden vastainen.

70. Tämän vuoksi hallintoprosessilaissa säädetty väliaikaista oikeussuojaa koskeva järjestelmä näyttää kokonaisuutena tarkastellen täyttävän perusoikeuskirjan 47 artiklan ensimmäisen kohdan vaatimukset, sillä siinä tarjotaan kantajille mahdollisuus hakea riitautettujen toimien täytäntöönpanon lykkäystä. Tämä mahdollisuus koskee sekä toimenpiteiden väliaikaista täytäntöönpanoa koskevia määräyksiä että liiketilan sinetöimistä.

71. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen asia on tulkita kansallista oikeutta ja näin myös määrittää, sovelletaanko hallintoprosessilain 166 §:n 2 momenttia erillään niistä muista oikeussuojakeinoista, joiden avulla sinetöinnin väliaikaista täytäntöönpanoa koskevan määräyksen täytäntöönpanoa voidaan Bulgarian hallituksen mukaan lykätä.

[28] Tuomio 14.5.2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (C-924/19 PPU ja C-925/19 PPU, EU:C:2020:367), 297 kohta, jossa viitataan 19.6.1990 annetun tuomion Factortame ym. (C-213/89, EU:C:1990:257) 21 kohtaan ja 15.1.2013 annetun tuomion Križan ym. (C-416/10, EU:C:2013:8) 107 kohtaan.

[29] Tuomio 13.3.2007, Unibet (C-432/05, EU:C:2007:163, 77 kohta ja tuomiolauselman 2 kohta).

72. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on erityisesti arvioitava, pystyvätkö henkilöt, joihin väliaikaista täytäntöönpanoa koskeva määräys kohdistuu, riitauttamaan sen tehokkaasti hallintoprosessilain 60 §:ssä säädetyn menettelymekanismin avulla vetoamalla perusteisiin, jotka kyseenalaistavat tämän hallintotoimen laillisuuden. Tiedoista, joita kyseinen tuomioistuin esittää tältä osin ennakkoratkaisupyynnön 60 kohdassa,[30] ei saada täyttä selvyyttä tähän kysymykseen.

73. Bulgarian hallitus väittää, että ”hallintoprosessilain 60 §:n 1 momentin nojalla tuomioistuimen arvioitavaksi saatettu tosiseikkojen kokonaisuus mahdollistaa käsiteltävän tapauksen monitahoisen valvonnan ja samalla sen tapauskohtaisen arvioinnin”.[31] Vastaavasti Bulgarian hallitus tuo esiin, että tutkiessaan väliaikaista täytäntöönpanoa koskevan määräyksen kumoamisesta esitetyn vaatimuksen hallintoprosessilain 60 §:n nojalla tuomioistuin ”tutkii, voidaanko vaatimus ottaa tutkittavaksi ja onko se perusteltu, täyttääkö määräyksen antaneen hallintoviranomaisen tahdonilmaisu sille asetetut muoto- ja sisältövaatimukset – – ja täyttyvätkö väliaikaiseen täytäntöönpanoon annettavalle luvalle asetetut edellytykset – –”.[32]

74. Jos Bulgarian hallituksen väite pitää paikkansa, Bulgarian oikeusjärjestyksessä tarjotaan kantajalle pätevä prosessuaalinen keino siihen, että tuomioistuin voi rajoituksetta tutkia väliaikaista täytäntöönpanoa koskevan määräyksen pätevyyden.[33]

75. Jos, kuten ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, arvioinnin on koskettava ainoastaan hallintoprosessilain 166 §:n 2 momenttia itseään, on todettava, että kyseisen säännöksen sanamuodon perusteella täytäntöönpanon lykkäämisen mahdollisuus on rajattu ainoastaan tilanteeseen, jossa on kyse ”vakavasta tai vaikeasti korjattavissa olevasta vahingosta”.

76. Myöskään tässä *erillisessä* tarkastelussa en kuitenkaan sulje pois sitä, että hallintoprosessilain 166 §:n 2 momenttia on mahdollista tulkita siten, että tuomioistuin voi kyseisessä säännöksessä tarkoitettuja vahinkoja arvioidessaan ottaa huomioon myös muun luonteisia seikkoja. Erityisesti silloin, kun täytäntöönpanomääräyksessä havaitaan vakavia puutteita (kuten määräyksen antaneen viranomaisen toimivallan ilmeinen puuttuminen tai tosiseikkojen arvioimatta jättäminen tai selvä vääristely), on mielestäni vaikea hyväksyä, että tuomioistuin voisi vain *sulkea silmänsä* tällaisilta väitteiltä.

77. Kyseisen arvioinnin yhteydessä asiaa käsittelevä tuomioistuin voi myös tarkastaa, onko noudatettu hallintoprosessilain 6 §:n 5 momenttiin sisältyvää yleistä vaatimusta siitä, että hallintotoimella ei saada aiheuttaa vahinkoa, joka on ilmeisen suhteeton tavoiteltuun päämäärään nähden.

[30] ”[Hallintoprosessilain] 60 §:n 5–7 momentin mukaisen tuomioistuinvalvonnan, joka kohdistuu [arvonlisäverolain] 188 §:n 1 momentin mukaista väliaikaista täytäntöönpanoa koskevaan päätökseen, ulottuvuus ei eroa merkittävästi [hallintoprosessilain] 166 §:n 2 momentin mukaisen valvonnan ulottuvuudesta. Mikäli eroavuuksia on, *ne kuuluvat [hallintoprosessilain] 60 §:n 5 momentin mukaisen ulottuvuudeltaan laajemman tuomioistuinvalvonnan piiriin*, jonka yhteydessä tuomioistuin voi tarkistaa viranomaisen arvion 60 §:n 1 momentin mukaisten edellytysten olemassaolosta (väliaikaista täytäntöönpanoa koskevan päätöksen tekeminen). Arvonlisäverolain 188 §:n 1 momentin säännöstä ei kuitenkaan tulkita eikä sovelleta samalla tavalla.” Kursivointi tässä.

[31] Bulgarian hallituksen huomautukset, 22 kohta.

[32] Bulgarian hallituksen huomautukset, 65 kohta.

[33] Eri asia on, jos se, joka käyttää tätä prosessuaalista keinoa, tekee sen myöhässä. Kuten edellä jo selitin, ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että Ati-19 turvautui tähän mekanismiin liian myöhään, mistä syystä sen vaatimus hylättiin. Hallintoprosessilain 60 §:n 5 momentin mukaiselle muutoksenhaulle asetettu määräaika (kolme päivää) saattaa olla kohtuuttoman lyhyt, mutta ennakkoratkaisupyynnössä ei ole kyseenalaistettu sitä.

78. Edellä esitetty pätee sitäkin suuremmalla syyllä, jos – kuten ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tuomiosta MV – 98 esittämästä tulkinnasta voidaan päätellä – väliaikaista täytäntöönpanoa koskeva määräys on annettu sellaisen toimen (liiketilan sinetöinti) yhteydessä, joka aineellisesti tarkasteltuna on luonteeltaan rikosoikeudellinen hallinnollinen seuraamus.

79. Tässä tilanteessa pelkkä mahdollisuus, että pantaisiin täytäntöön luonteeltaan rikosoikeudellinen seuraamus, jonka määränneellä viranomaisella ei selvästikään ole ollut tähän toimivaltaa tai joka perustuu seikkoihin, joita ei ole olemassa tai jotka on otettu huomioon ilmeisen vääristellyllä tavalla, aiheuttaa jo itsessään niin vakavaa *vahinkoa* sille, jolle kyseinen seuraamus on määrätty, ettei oikeusviranomainen voi jättää lausumatta asiasta.

80. Intressien punnitsemiseksi hallinnon intressin osalta on otettava huomioon, onko väliaikaisen täytäntöönpanon tarkoituksena pelkästään ennalta ehkäisevän esimerkin antaminen, välitön ja tehokas rankaiseminen vai laajempien vahinkojen välttäminen. Asianomaisen henkilön intressin osalta on puolestaan otettava huomioon väliaikaisesta täytäntöönpanosta aiheutuvan vahingon laajuus ja tietenkin myös mahdollisuus saada se tosiasiallisesti korvatuksi sekä muun muassa täytäntöönpanon vastustamiselle esitettyjen perustelujen uskottavuus.

81. Hallintoprosessilain 166 §:n 2 momentin yhteensopivuus perusoikeuskirjan 47 artiklan ensimmäisen kohdan kanssa on tutkittava vain, jos ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, ettei kyseisen säännöksen sovitteleva tulkinta ole mahdollinen sen vuoksi, että se on contra legem. Tällöin on toisin sanoen ratkaistava, sallitaanko kyseisessä perusoikeuskirjan määräyksessä se, että tuomioistuin, joka ei voi ottaa huomioon (vahinkojen lisäksi) muita olosuhteita, jotka vaikuttavat ilmeisen epäsuotuisasti kyseisen toimen yhteensopivuuteen unionin oikeuden kanssa, antaa turvaamistoimen luonteista tehokasta oikeussuojaa.

82. Edellä esitetyin varauksin katson, että perusoikeuskirjan 47 artiklan ensimmäisen kohdan nojalla vaadittavan oikeussuojan tehokkuus vaarantuisi, jos kansallisen lainsäädännön tulkinnalla kokonaisuutena tilanteessa, jossa sillä sovelletaan unionin oikeutta,

– rajoitettaisiin aineelliselta luonteeltaan rikosoikeudellisen hallinnollisen seuraamuksen tuomioistuinvalvonta (menettelyssä, jossa vaaditaan liiketilan sinetöinnin väliaikaisen täytäntöönpanon lykkäämistä) pelkkään vakavan tai vaikeasti korjattavissa olevan vahingon punnintaan ja

– samalla suljettaisiin täysin pois tuomioistuimen mahdollisuus arvioida käsityksensä muodostamiseksi, onko lykkäyshakemukselle esitetty sellaisia tosiseikkoihin ja oikeudellisiin seikkoihin liittyviä perusteluja, jotka ainakin ensi näkemältä ovat todennäköisesti hyväksyttäviä.

83. Julkisen vallan intressien ja hakijan intressien punninta liittyy erottamattomasti turvaamistoimien määräämiseen. Kyseisissä toimissa on tietenkin otettava huomioon vakava tai vaikeasti korjattavissa oleva vahinko, jota seuraamusluonteisen hallintotoimen välittömästä täytäntöönpanosta aiheutuu asianomaiselle henkilölle. Tuomioistuin voi myös arvioida, onko kaikesta huolimatta olemassa jokin ylivoimainen yleinen etu, joka oikeuttaa väliaikaisen täytäntöönpanon, sillä yksityinen ei suinkaan tee turvaamistoimihakemusta tyhjiössä vaan vastoin yleistä etua, joka on kaiken hallinnon toiminnan tarkoitus.

84. Yleinen etu ei kuitenkaan ole ehdoton eikä absoluuttinen, ja se on tapauksen mukaan sovitettava yhteen asianomaisen henkilön edun kanssa tämän oikeuksia ja oikeutettuja etuja kunnioittaen.

85. Katson kuitenkin, että jotta turvattaisiin tehokasta oikeussuojaa koskevan oikeuden tehokkuus unionin oikeudessa säännellyillä aloilla, ei välttämättä ole riittävää, että tuomioistuimen käsittely rajoittuu pelkästään aineellisesti seuraamusluonteisen hallintotoimen väliaikaisesta täytäntöönpanosta aiheutuvien vahinkojen arviointiin.

86. Kun nimittäin toimivaltainen tuomioistuin tekee päätöstä siitä, onko täytäntöönpanon lykkääminen hyväksyttävää, sen on pystyttävä arvioimaan myös muita mahdollisesti merkityksellisiä seikkoja, joihin lykkäyksen hakija vetoaa ja jotka eivät edellytä perusteellista tutkintaa (joka kuuluu toimen laillisuusvalvontaa koskevaan myöhempään menettelyyn) mutta jotka ensi näkemältä paljastavat puutteita, jotka puhuvat sitä vastaan, että kyseinen toimi olisi yhteensopiva unionin oikeuden kanssa.

87. Jos näin ei olisi, perusoikeuskirjan 47 artiklassa taattu väliaikainen oikeussuoja ei olisi tehokas: tuomioistuin olisi *velvollinen* vahvistamaan seuraamusluonteisen toimen väliaikaisen täytäntöönpanon hyväksyttävyyden voimatta todeta lykkäyshakemusta tutkiessaan, että toimi on selvästi unionin oikeuden vastainen. Katson, että tässä tilanteessa oikeus tehokkaaseen oikeussuojaan ”rampautuisi” (osittain) niin, ettei se saavuttaisi täyttä potentiaaliaan.

88. Näillä pohdinnoilla en pyri kyseenalaistamaan niitä monille jäsenvaltioille yhteisiä sääntöjä, joilla rajoitetaan tuomioistuinten erityisissä menettelymekanismeissa, kuten turvaamistoimien määräämistä koskevissa mekanismeissa, tekemää tutkintaa. Totean vain, ettei näillä rajoituksilla voida mennä niin pitkälle, että tuomioistuinten, jotka valvovat, onko hallinnon toiminta unionin oikeuden mukaista, tehtävältä viedään yksi sen olennaisista edellytyksistä.

3. Euroopan ihmisoikeussopimuksessa väliaikaiselta oikeussuojalta edellytetty suojan taso

89. Perusoikeuskirjan 52 artiklan 3 kohdassa määrätään, että siltä osin kuin perusoikeuskirjan oikeudet vastaavat ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyssä yleissopimuksessa (jäljempänä Euroopan ihmisoikeussopimus) taattuja oikeuksia, niiden merkitys ja ulottuvuus ”ovat samat kuin mainitussa yleissopimuksessa. Tämä määräys ei estä unionia myöntämästä tätä laajempaa suojaa”.

90. Tämän määräyksen soveltamisesta seuraa, että tulkittaessa perusoikeuskirjan 47 artiklan ensimmäistä kohtaa, joka vastaa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklaa,[34] on otettava huomioon Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö.

91. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin viittaa kahteen Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomioon, joissa todetaan, että vaikka täyden tuomiovallan periaatetta voidaan soveltaa joustavasti,[35] tuomioistuinten on käsiteltäväkseen saatetun kanteen perusteella voitava harjoittaa sekä tosiseikkojen että sen menettelyn, jossa nämä tosiseikat on selvitetty, tiettyä valvontaa.[36]

[34] Ks. perusoikeuskirjan valmistelukunnan puheenjohtajiston valvonnassa laaditut perusoikeuskirjan selitykset (EUVL 2007, C 303, s. 17). Näihin selityksiin viitataan 29.3.2022 annetun tuomion Getin Noble Bank (C-132/20, EU:C:2022:235) 116 kohdassa tarkasteltaessa perusoikeuskirjan 47 artiklan ensimmäistä kohtaa ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklaa.

[35] Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 21.6.2016, Al-Dulimi ja Montana Management Inv. v. Sveitsi (CE:ECHR:2016:0621JUD000580908, 130 kohta).

[36] Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 20.10.2015, Fazia Ali v. Yhdistynyt kuningaskunta (CE:ECHR:2015:1020JUD004037810, 83 ja 84 kohta).

92. Komissio puoltaa tätä näkemystä ja toteaa, että Euroopan ihmisoikeustuomiostuimen mukaan Euroopan ihmisoikeussopimus ei suinkaan estä hallintoviranomaista määräämästä ”rangaistusta” hallinnollisessa menettelyssä, vaikkakin on välttämätöntä, että täyttä tuomiovaltaa käyttävä tuomioistuin voi myöhemmin tutkia sen laillisuuden.[37]

93. Tässä yhteydessä komissio katsoo, että vaikka väliaikaisesti täytäntöön pantavia toimenpiteitä määrättäessä voi olla hyväksyttävää noudattaa heikommat takeet tarjoavaa järjestelmää, kyseisten toimenpiteiden myöhempään tuomioistuinvalvontaan on välttämättä sisällyttävä myös tosiseikkojen arviointi.

94. Mielestäni Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöön viitattaessa on tehtävä ero sen mukaan, viitataanko siinä yleisesti tuomioistuinten toimivaltaan valvoa hallinnon toimintaa (laillisuusvalvonta) vai siihen erityiseen valvontaan, jota tuomioistuinten on harjoitettava turvaavassa tarkoituksessa, kun ne käsittelevät hallintotoimen väliaikaista täytäntöönpanoa koskeviin määräyksiin kohdistuvia asianosaisten vaatimuksia.

95. Niistä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomioista, joihin ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ja komissio ovat vedonneet, ilmenee seuraavaa:

– Tuomiossa Al-Dulimi ja Montana Management Inv. v. Sveitsi[38] selvitettiin, oliko Sveitsin konfederaation tuomioistuin noudattanut Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaleen vaatimuksia tutkiessaan kanteen, joka oli nostettu Sveitsin viranomaisten YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselman täytäntöön panemiseksi antamasta omaisuuden takavarikointimääräyksestä. Kyseisessä tuomiossa ei viitattu turvaamistoimien ulottuvuuteen.

– Tuomiossa Fazia Ali v. Yhdistynyt kuningaskunta[39] katsottiin, ettei Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaletta ollut rikottu asiassa, jossa valittaja väitti, että se, että hänen oli ollut mahdotonta saada asiaansa käsitellyksi riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa, joka olisi tutkinut tosiseikat, merkitsee kyseisen määräyksen rikkomista. Tässäkään Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomiossa ei lausuttu turvaamistoimien ulottuvuudesta kyseisessä tapauksessa. Täydestä tuomiovallasta esitetyt päätelmät ovat sisällöltään yleisiä ja kulloiseenkin tilanteeseen sovitettavia.

– Tuomio European Air Transport Leipzig Gmbh v. Belgia[40] koski Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaleen rikkomista siitä syystä, että kansallinen tuomioistuin ei ollut käyttänyt täyttä tuomiovaltaa tutkiessaan kyseiselle yhtiölle määrätyt seuraamusmaksut. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin, joka katsoi, ettei tällaista rikkomista voitu todeta, muistutti, että silloin, kun ”rangaistuksen” on määrännyt hallinnollisessa menettelyssä viranomainen, joka ei itsessään täytä kyseisen artiklan edellytyksiä, tämän määräyksen laillisuus on voitava tutkia myöhemmin täyttä tuomiovaltaa käyttävässä

[37] Komission huomautusten 35 kohta, jossa viitataan mm. 11.6.2023 annetun Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomion European Air Transport Leipzig Gmbh v. Belgia (CE:ECHR:2023:0711JUD000126913) 49 kohtaan.

[38] Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 21.6.2016, Al-Dulimi ja Montana Management Inv. v. Sveitsi (CE:ECHR:2016:0621JUD000580908, 128–130 kohta). Siinä Euroopan ihmisoikeustuomioistuin toteaa, että lähtökohtaisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaleessa edellytetään täyden tuomiovallan (eli tuomiovallan, jonka nojalla tuomioistuimella on toimivalta lausua kaikista esiin tuoduista tosiseikkoihin ja oikeudellisiin seikkoihin liittyvistä kysymyksistä) olemassaoloa, vaikkakaan tämä oikeus ei ole absoluuttinen, ja että ”täyden tuomiovallan periaatetta on useita kertoja lievennetty Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä”, jossa sille on annettu väljempi tulkinta, erityisesti joissakin hallinto-oikeudellisissa asioissa.

[39] Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 20.10.2015, Fazia Ali v. Yhdistynyt kuningaskunta (CE:ECHR:2015:1020JUD004037810).

[40] Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 11.6.2023, European Air Transport Leipzig Gmbh v. Belgia (CE:ECHR:2023:0711JUD000126913).

tuomioistuimessa. Myöskään tässä tuomiossa ei ole viittauksia turvaamistoimien aiheuttamiin ongelmiin.

– 3.7.2008 annetussa tuomiossa Družstevní záložna Pria ym. v. Tšekki [41] toistetaan, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaleessa taatun oikeuden loukkauksesta on kyse silloin, kun kantaja ei voi riitauttaa tuomioistuimessa päätökseen, jonka hallintoviranomainen on tehnyt harkintavaltaansa käyttäen, sisältyvää tosiseikkoja koskevaa toteamusta. [42] Tämä yleisluonteinen lausuma ei kuitenkaan koske niiden turvaamistoimien ulottuvuutta, joilla hallintotoimen väliaikaista täytäntöönpanoa koskeva määräys on tarkoitus halvaannuttaa.

96. Käsiteltävässä asiassa näistä tuomioista ei siis ole juurikaan hyötyä, sillä niissä ei käsitellä sitä, mikä tässä on erityisen tarkastelun kohteena. Se, että oikeusjärjestyksen on kokonaisuutena tarjottava asianomaisille henkilöille mahdollisuus nostaa hallintotoimista kanne tuomioistuimessa, joka käyttää täyttä tuomiovaltaa ja jonka on ratkaistava kaikki asiakysymykset, ei tarkoita sitä, että Euroopan ihmisoikeussopimuksessa edellytettäisiin, että jokaisen erityisen oikeussuojakeinon, kuten turvaamistoimien, kohdalla on aina ja lähtökohtaisesti harjoitettava tätä täyttä valvontaa.

97. On myös otettava huomioon, että edellä mainituissa tuomioissa Euroopan ihmisoikeustuomioistuin totesi, että oikeus saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimessa ei ole absoluuttinen [43] ja että hallinnollisen toiminnan tuomiostuinvalvonnan alalla Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa ei taata oikeutta saattaa asiaa oikeusasteeseen, joka voisi korvata hallintoviranomaisen kannan omallaan. [44]

98. Joka tapauksessa on niin, ettei kyseisissä tuomioissa vahvistetussa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä ehdottomasti edellytetä hallintoviranomaisen toteamien tosiseikkojen täydellistä tuomioistuinvalvontaa, vaan siinä edellytetään ainoastaan tosiseikkojen ja sen menettelyn, jossa nämä tosiseikat on selvitetty, ”tiettyä valvontaa”.

99. Arvioidessaan tuomioistuinvalvonnan riittävyyttä Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on katsonut, että sen lisäksi, onko oikeusviranomainen toimivaltainen, on arvioitava sellaiset seikat kuin hallintotoimen kohde, menettelylliset takeet sekä hallinnon ja asianomaisen henkilön välisen oikeusriidan sisältö. [45]

100. Sitä vastoin 5.2.2002 annetulla Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomiolla Čonka v. Belgia, [46] jossa lausuttiin Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklan vaatimuksista sellaisen oikeusriidan yhteydessä, jossa oli kyse olosuhteista, joissa eräät Slovakian kansalaiset, jotka olivat hakeneet turvapaikkaa Belgiassa, oli pidätetty ja palautettu Slovakiaan, on sitä vastoin enemmän yhtymäkohtia nyt tarkasteltavaan kysymykseen.

[41] Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 3.7.2008, Družstevní záložna Pria ym. v. Tšekin tasavalta (CE:ECHR:2008:0731JUD007203401).

[42] Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 3.7.2008, Družstevní záložna Pria ym. v. Tšekin tasavalta (CE:ECHR:2008:0731JUD007203401, 111 kohta).

[43] Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 21.6.2016, Al-Dulimi ja Montana Management Inv. v. Sveitsi (CE:ECHR:2016:0621JUD000580908, 129 kohta).

[44] Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 20.10.2015, Fazia Ali v. Yhdistynyt kuningaskunta (CE:ECHR:2015:1020JUD004037810, 77 kohta).

[45] Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 20.10.2015, Fazia Ali v. Yhdistynyt kuningaskunta (CE:ECHR:2015:1020JUD004037810, 78 kohta).

[46] Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 5.2.2002, Čonka v. Belgia (CE:ECHR:2002:0205JUD005156499).

101. Kyseisessä tuomiossa Euroopan ihmisoikeustuomioistuin tarkasteli Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklan vaikutuksia kansallisten viranomaisten määräämien toimien täytäntöönpanoon. Koska maasta poistetut henkilöt väittivät, ettei heillä ollut käytettävissään mitään Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklan vaatimusten mukaista oikeussuojakeinoa, Euroopan ihmisoikeustuomioistuin arvioi konkreettisesti, vastasivatko, kuten Belgian hallitus väitti, Conseil d'État'n (ylin hallintotuomioistuin, Belgia) muutoksenhakua, tavanomaista täytäntöönpanon lykkäystä ja kiireellistä täytäntöönpanon lykkäystä koskevat menettelyt näitä vaatimuksia.

102. Tarkastellessaan kiistakysymystä tällä tavoin rajattuna Euroopan ihmisoikeustuomioistuin korosti, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklassa tarkoitetun oikeussuojakeinon on oltava tehokas, ja lisäsi, että tehokkaana pidetään oikeussuojakeinoa, jolla voidaan estää sellaisten Euroopan ihmisoikeussopimuksen vastaisten toimenpiteiden täytäntöönpano, joilla on mahdollisesti peruuttamattomat seuraukset. Näin ollen Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artikla on esteenä sille, että toimenpiteet pannaan täytäntöön muun muassa ennen kuin kansalliset viranomaiset ovat tutkineet, ovatko ne yhteensopivia Euroopan ihmisoikeussopimuksen kanssa. Se täsmensi, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen sopimuspuolina olevilla valtioilla on joka tapauksessa tiettyä harkintavaltaa siinä, miten ne täyttävät niille kyseisessä määräyksessä asetetut velvoitteet. [47]

103. Tuomion Čonka v. Belgia soveltaminen tämän ennakkoratkaisupyynnön taustalla olevan kaltaisessa tilanteessa voisi johtaa enintään siihen, että Bulgarian oikeudessa olisi käytettävissä tehokas oikeussuojakeino, jonka avulla voitaisiin lykätä sellaisten hallinnollisten päätösten täytäntöönpanoa, joilla on mahdollisesti peruuttamattomat seuraukset. Siitä, voidaanko liiketilojen määräaikaisessa sinetöinnissä katsoa olevan kyse tällaisesta peruuttamattomuudesta (mikä on kyseenalaista), on todettava, että hallintoprosessilain mukaan kyseistä toimenpidettä koskevaan täytäntöönpanomääräykseen voidaan hakea muutosta edellä esitetyllä tavalla.

104. Minun on vaikea nähdä, että *niinkin erityisessä tilanteessa kuin se, josta tässä ennakkoratkaisumenettelyssä on kyse*, voitaisiin määrittää mitään selvää Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön linjaa, jota unionin tuomioistuin voisi käyttää ohjenuorana tulkitessaan perusoikeuskirjan 47 artiklan ensimmäistä kohtaa.

105. Totean vielä, että jos perusoikeuskirjan 47 artiklan ensimmäisen kohdan soveltamiseksi ehdottamani ratkaisu hyväksytään, unionin oikeudessa tämän määräyksen nojalla annettavasta suojasta tulee Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 ja 13 artiklassa, sellaisina kuin Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on niitä tulkinnut, annettua suojaa korkeamman tasoinen.

V Ratkaisuehdotus

106. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Administrativen sad – Blagoevgradin esittämään ennakkoratkaisukysymykseen seuraavasti:

Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artiklan ensimmäistä kohtaa, luettuna yhdessä yhteisestä arvonlisäverojärjestelmästä 28.11.2006 annetun neuvoston direktiivin 2006/112/EY 273 artiklan kanssa,

on tulkittava siten, että

[47] Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 5.2.2002, Čonka v. Belgia (CE:ECHR:2002:0205JUD005156499, 79 kohta).

lähtökohtaisesti se ei ole esteenä sellaiselle jäsenvaltion lainsäädännölle, jossa kokonaisuutena tarkasteltuna sallitaan se, että tuomioistuin määrää liiketilan sinetöintiä koskevan hallintotoimen, joka on määrätty arvonlisäverotuksessa todettujen sääntöjenvastaisuuksien perusteella, väliaikaisesta täytäntöönpanosta annetun määräyksen täytäntöönpanon lykättäväksi, jos tämä väliaikainen täytäntöönpano voi aiheuttaa kantajalle vakavaa tai vaikeasti korjattavissa olevaa vahinkoa.

Se on kuitenkin esteenä sille, että tuomioistuinvalvonta, jossa arvioidaan mainitun kansallisen lainsäädännön soveltamista menettelyssä, jossa kyseisen väliaikaista täytäntöönpanoa koskevan määräyksen täytäntöönpanon lykkäämistä on haettu, rajoitetaan pelkästään vakavan ja vaikeasti korjattavissa olevan vahingon olemassaoloon ja suljetaan samalla täysin pois tuomioistuimen mahdollisuus arvioida käsityksensä muodostamiseksi, onko lykkäyshakemukselle esitetty sellaisia tosiseikkoihin ja oikeudellisiin seikkoihin liittyviä perusteluja, jotka ovat todennäköisesti hyväksyttäviä ja jotka ensi näkemältä paljastavat puutteita, jotka puhuvat sitä vastaan, että kyseinen toimi olisi yhteensopiva unionin oikeuden kanssa.