Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (kymmenes jaosto)

11 päivänä syyskuuta 2025*

Ennakkoratkaisupyyntö – Yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka – Asetus (EU) N:o 269/2014 – Ukrainan tilanteen johdosta toteutetut rajoittavat toimenpiteet – 2 artikla – Varojen ja taloudellisten resurssien jäädyttäminen – Poikkeukset – 4 artiklan 1 kohdan a, b ja d alakohta – Tiettyjen varojen vapauttaminen erityisiä menoja varten – Kyseisen asetuksen täytäntöönpanopäätöstä koskevan kumoamiskanteen nostamisesta perittävä hakemusmaksu ja kiinteämääräinen maksu – Kuuluminen soveltamisalaan

Asiassa C-384/24,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka Raad van State (ylin hallintotuomioistuin, Belgia) on esittänyt 21.5.2024 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 29.5.2024, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

Russisch-Kirgizisch Ontwikkelingsfonds

vastaan

Belgian valtio,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (kymmenes jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja D. Gratsias (esittelevä tuomari) sekä tuomarit E. Regan ja B. Smulders,

julkisasiamies: R. Norkus,

kirjaaja: A. Calot Escobar,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

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

– Euroopan komissio, asiamiehinään M. Carpus-Carcea, L. Haasbeek ja L. Puccio,

päätettyään julkisasiamiestä kuultuaan ratkaista asian ilman ratkaisuehdotusta,

* Oikeudenkäyntikieli: hollanti.

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee 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), sellaisena kuin se on muutettuna 20.10.2022 annetulla neuvoston täytäntöönpanoasetuksella (EU) 2022/1985 (EUVL 2022, L 272I, s. 1) (jäljempänä asetus 269/2014), 2 artiklan, 4 artiklan 1 kohdan b ja d alakohdan ja 9 artiklan, SEU 19 artiklan 1 kohdan, SEUT 57 artiklan ensimmäisen kohdan ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 47 artiklan tulkintaa.

2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa vastakkain ovat Russisch-Kirgizisch Ontwikkelingsfonds (Venäjän ja Kirgisian kehitysrahasto, jäljempänä RKDF) ja Belgian valtio, jota edustaa valtiovarainministeri, ja jossa on kyse siitä, että liittovaltion valtiovarainhallinnon valtiokonttorin pääjohtaja on evännyt RKDF:n hakemuksen varojen siirron sallimisesta yhdelle sen tileistä asetuksen 269/2014 6 ja 6 b artiklan nojalla.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

3 Asetuksen 269/2014 johdanto-osan kuudennessa perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”Tässä asetuksessa kunnioitetaan perusoikeuksia ja noudatetaan erityisesti [perusoikeuskirjassa] tunnustettuja periaatteita, erityisesti oikeutta tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin ja puolueettomaan tuomioistuimeen sekä oikeutta henkilötietojen suojaan. Tätä asetusta olisi sovellettava näiden oikeuksien ja periaatteiden mukaisesti.”

4 Kyseisen asetuksen 1 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Tässä asetuksessa tarkoitetaan

– –

f) ’varojen jäädyttämisellä’ toimia, joilla estetään kaikki sellainen varojen siirtäminen, kuljettaminen, muuntaminen, käyttö, käyttöön antaminen tai käsittely, joka muuttaisi niiden määrää, paljoutta, sijaintia, omistusta, hallintaa, luonnetta tai käyttötarkoitusta, taikka muut sellaiset muutokset, jotka mahdollistaisivat varojen käytön, omaisuudenhoito mukaan luettuna;

– –”

5 Kyseisen asetuksen 2 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Jäädytetään kaikki liitteessä I luetelluille luonnollisille henkilöille, oikeushenkilöille, yhteisöille tai elimille taikka niitä lähellä oleville luonnollis[i]lle 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."

6 Saman asetuksen 4 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

"1. Poiketen siitä, mitä 2 artiklassa säädetään, jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset voivat myöntää luvan tiettyjen jäädytettyjen varojen tai taloudellisten resurssien vapauttamiseen tai tiettyjen varojen tai taloudellisten resurssien asettamiseen saataville tarkoituksenmukaisiksi katsominsa ehdoin ja todettuaan, että kyseiset varat tai taloudelliset resurssit

a) ovat tarpeen liitteessä I lueteltujen luonnollisten henkilöiden ja oikeushenkilöiden, yhteisöjen tai elinten sekä kyseisten luonnollisten henkilöiden huollettavina olevien perheenjäsenten perustarpeiden tyydyttämiseksi, mukaan luettuina menot, jotka aiheutuvat elintarvikkeiden hankinnasta, vuokrasta tai asuntolainasta, lääkkeistä ja sairaanhoidosta, veroista, vakuutusmaksuista ja julkisten palvelujen käytöstä;

b) on tarkoitettu yksinomaan oikeudellisiin palveluihin liittyvien kohtuullisten palkkioiden maksamiseen ja näistä palveluista aiheutuneiden kulujen korvaamiseen;

c) on tarkoitettu yksinomaan jäädytettyjen varojen tai taloudellisten resurssien tavanomaisesta säilyttämisestä tai hoidosta aiheutuvien palkkioiden tai palvelumaksujen maksamiseen; tai

d) ovat tarpeen poikkeuksellisia menoja varten edellyttäen, että toimivaltainen viranomainen on ilmoittanut muiden jäsenvaltioiden toimivaltaisille viranomaisille ja [Euroopan] komissiolle vähintään kaksi viikkoa ennen luvan myöntämistä perusteet, joiden nojalla se katsoo, että erityinen lupa olisi myönnettävä; tai

e) maksetaan tilille tai tililtä, joka kuuluu kansainvälisen oikeuden mukaisesti vapauksia nauttivalle diplomaatti- tai konsuliedustustolle tai kansainvälisen järjestölle tai on niiden hallussa, mikäli tällaiset maksut on tarkoitettu käytettäviksi kyseisen diplomaatti- tai konsuliedustuston tai kansainvälisen järjestön virallisiin tarkoituksiin."

7 Asetuksen 269/2014 6 ja 6 b artiklassa säädetään sen 2 artiklasta poiketen tiettyjen jäädytettyjen varojen tai taloudellisten resurssien vapauttamisesta tai saataville asettamisesta niissä luetelluissa erityistapauksissa.

8 Kyseisen asetuksen 9 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

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

Belgian oikeus

Talousarviorahaston perustamisesta oikeusapua varten annettu laki

9 Talousarviorahaston perustamisesta oikeusapua varten 19.3.2017 annetun lain (Wet tot oprichting van een Begrotingsfonds voor de juridische tweedelijnsbijstand; Belgisch Staatsblad 31.3.2017, s. 46565) 4 §:n 4 momentissa säädetään seuraavaa:

”Raad van Statelle on suoritettava rahastoon maksu kunkin sellaisen hakemuksen osalta, jossa vaaditaan poikkeuksellisen aineettoman tai aineellisen vahingon korvaamista tai jossa on kyseessä kumoamiskanne, kassaatiovalitus, vahingonkorvausvaatimus, hallinnollinen turvaamistoimi, vastustaminen, kolmannen osapuolen vaatimus tai revisiovalitus.

– –

Osapuoli, joka saa oikeusapua tai oikeudenkäyntiapua, ei ole velvollinen maksamaan maksua rahastoon Raad van Statessa [(ylin hallintotuomioistuin, Belgia)] ja Raad voor Vreemdelingenbetwistingenissa [(ulkomaalaisasioita käsittelevä hallintotuomioistuin, Belgia)].

– –”

Raad van Staten hallintolainkäytöstä annetut säännöt

10 Hallintolainkäytöstä Raad van Staten hallintoasioiden jaostossa 23.8.1948 annetun kuninkaan päätöksen (Besluit van de Regent tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State; Belgisch Staatsblad 23.8.1948, s. 6821), sellaisena kuin sitä sovelletaan pääasiassa (jäljempänä Raad van Staten hallintolainkäytöstä annetut säännöt), 66 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Kulut käsittävät seuraavat:

1° edellä 70 §:ssä tarkoitetut maksut

– –

6° talousarviorahaston perustamisesta oikeusapua varten 19.3.2017 annetun lain 4 §:n 4 momentissa tarkoitettu maksu.”

11 Raad van Staten hallintolainkäytöstä annettujen sääntöjen 70 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Maksu, jonka suuruus on 200 euroa, on suoritettava seuraavista:

– –

2° hakemukset kanteen nostamiseksi toimien ja asetusten kumoamiseksi – –

– –”

12 Raad van Staten hallintolainkäytöstä annettujen sääntöjen 71 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Edellä 70 §:ssä tarkoitetut maksut ja 66 §:n 6 kohdassa tarkoitettu maksu suoritetaan tilisiirtona tai suorituksena liittovaltion valtiovarainhallinnon toimivaltaisen yksikön rahoitustilille.

Kun maksu ja 66 §:n 6 kohdassa tarkoitettu maksu on maksettava, pääkirjaaja lähettää asianomaiselle henkilölle tilisiirtolomakkeen, jossa on viitenumero, jonka perusteella maksettava määrä voidaan kohdistaa menettelytoimeen, johon se liittyy.

– –

Jos maksua ei ole suoritettu ensimmäisessä kohdassa tarkoitetulle tilille 30 päivän kuluessa tilisiirtolomakkeen vastaanottamisesta, pääkirjaaja ilmoittaa nimetyn tarkastusyksikön jäsenen pyynnöstä asianomaiselle osapuolelle, että jaosto katsoo tapauksen mukaan, ettei vaatimusta ole esitetty tai hakemusta ole tehty, tai poistaa asian rekisteristä, paitsi jos asianomainen osapuoli 15 päivän kuluessa pyytää saada tulla kuulluksi.

– –

Jos asianomainen osapuoli pyytää saada tulla kuulluksi, puheenjohtaja tai hänen osoittamansa Raad van Staten jäsen kutsuu osapuolet viipymättä kuultaviksi. Kuulemista koskeva pyyntö annetaan tiedoksi vastapuolelle ja tarvittaessa väliintulijalle.

Kuultuaan asianosaisia ja nimettyä tarkastusyksikön jäsentä jaosto tekee viipymättä ratkaisun ja toteaa, ettei vaatimusta ole esitetty tai hakemusta ole tehty, tai poistaa asian rekisteristä, paitsi jos osoitetaan, että kyseessä on ylivoimainen este tai anteeksiannettava erehdys.”

13 Grondwettelijk Hofin (perustuslakituomioistuin, Belgia) oikeuskäytännön mukaan Raad van Staten hallintolainkäytöstä annettujen sääntöjen 70 §:ssä tarkoitettu maksu (jäljempänä hakemusmaksu) ja kyseisten sääntöjen 66 §:n 6 kohdassa tarkoitettu oikeusapua varten perustettuun talousarviorahastoon suoritettava kiinteämääräinen maksu (jäljempänä kiinteämääräinen maksu) ovat perustuslaissa tarkoitettuja veroja.

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

14 RKDF on yhteisö, jonka Euroclear Bank NV:hen talletetut varat jäädytettiin asetuksen 269/2014 2 artiklan nojalla. Kuten pääasian kohteena olevasta 26.1.2023 tehdystä liittovaltion valtiovarainhallinnon valtiokonttorin pääjohtajan päätöksestä ilmenee, RKDF:n hallituksen, joka on sen ylin päätöksentekoelin, viidestä jäsenestä kaksi oli Venäjän hallituksen jäseniä ja kolmas jäsen oli kyseisen asetuksen liitteessä I olevaan luetteloon merkityn VEB.RF-rahoituskehityslaitoksen jäsen.

15 RKDF esitti valtiokonttorin yleishallinnolle kolme peräkkäistä hakemusta, joissa se pyysi, että Euroclear Bankille annettaisiin lupa siirtää 162 945 017,64 Yhdysvaltain dollarin (USD) suuruiset varat yhdelle sen tileistä. Erityisesti kolmannessa näistä hakemuksista, joka esitettiin 4.1.2023 mainitun asetuksen 6 ja 6 b artiklan nojalla, RKDF pyytää, että kyseiselle pankille annettaisiin lupa yhtäältä suorittaa kyseinen varojen siirto ja toisaalta vapauttaa yhteenlasketut käteisvarat ja arvopaperit niiden myyntiä varten edellä mainittuun määrään sekä siirtää näin saadut tulot yhdelle RKDF:n tileistä.

16 Liittovaltion valtiovarainhallinnon valtiokonttorin pääjohtaja hylkäsi nämä hakemukset 26.1.2023 tekemällään päätöksellä. Hän katsoi tältä osin, että hänen käytettävissään olleiden viimeisimpien tietojen mukaan tämän tuomion 14 kohdassa tarkoitetut kolme luonnollista henkilöä olivat RKDF:n ylimmän päätöksentekoelimen jäseniä ja että heillä oli oikeus käyttää määräysvaltaa RKDF:ssä. Hän katsoi tällä perusteella, että RKDF:n varat Euroclear Bankissa on pidettävä jäädytettyinä niin kauan kuin RKDF ei ole osoittanut, ettei se ole tosiasiallisesti sellaisen henkilön tai yhteisön määräysvallassa, jota varojen jäädyttäminen koskee.

17 RKDF nosti tästä päätöksestä kanteen 6.4.2023 Raad van Statessa (ylin hallintotuomioistuin, Belgia), joka on ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin. Määräaika kanteen nostamisen yhteydessä maksettavan hakemusmaksun ja kiinteämääräisen maksun, joiden määrä on yhteensä 224 euroa, maksamiselle päättyi 14.8.2023. RKDF suoritti tämän summan sen maksamista varten ilmoitetulle tilille kuitenkin vasta 1.9.2023.

18 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin antoi 14.9.2023 RKDF:lle tiedoksi Raad van Staten hallintolainkäytöstä annettujen sääntöjen 71 §:n 4 kohdassa tarkoitetun tiedonannon. RKDF pyysi saada tulla kuulluksi tämän säännöksen mukaisesti. Osapuolet kutsuttiin 28.2.2024 pidettyyn kuulemiseen.

19 RKDF väitti pyynnössään ensinnäkin, ettei se ollut voinut maksaa hakemusmaksua ja kiinteämääräistä maksua ajoissa, koska sen varat Euroclear Bankissa oli jäädytetty, mikä on seurausta tämän tuomion 16 kohdassa mainitusta päätöksestä, joka on tehty asetuksen 269/2014 2 artiklan nojalla. Toiseksi RKDF katsoo, että Raad van Staten hallintolainkäytöstä annettujen sääntöjen 71 §:n 4–7 kohdassa siitä, ettei kyseistä maksua ole suoritettu ajoissa, säädetyn seuraamuksen eli sen, että katsotaan, että kannetta ei ole nostettu tai asia poistetaan rekisteristä, soveltaminen on ilmeisen kohtuutonta ja rajoittaa suhteettomasti sen oikeutta saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimessa. RKDF korostaa tältä osin, että se on nimenomaisesti saattanut asian ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen käsiteltäväksi, koska se katsoo, että tällä päätöksellä on virheellisesti jätetty vapauttamatta sen varat jäädytyksestä. Kolmanneksi se katsoo, että kyseessä on ylivoimainen este ja että tästä syystä kyseistä seuraamusta ei voida soveltaa.

20 Asian valmisteluvaiheessa ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kehotti asianosaisia ottamaan istunnossa kantaa seuraaviin kysymyksiin:

”1° (ensimmäinen kysymys) onko [asetuksen 269/2014] nojalla mahdollista hakea (ja saada) lupa tiettyjen jäädytettyjen varojen tai taloudellisten resurssien vapauttamiseen tai tiettyjen varojen tai taloudellisten resurssien kantajan saataville asettamiseen, jos kyseiset varat tai taloudelliset resurssit on tarkoitettu yksinomaan, kuten käsiteltävässä asiassa, hakemusmaksun maksamista varten (ks. erityisesti edellä mainitun asetuksen 4 artiklan 1 kohdan b alakohta ja kaikki muut osapuolten mahdollisesti nimeämät (tämän tai jonkin muun asetuksen) säännökset), ja

– alakysymys A: jos katsotaan, että tällainen mahdollisuus on olemassa, onko kantaja pyytänyt (ajoissa) tällaista lupaa toimivaltaiselta viranomaiselta – kun otetaan huomioon, että käsiteltävässä asiassa on viitattava rajoittavien toimenpiteiden tehokasta täytäntöönpanoa varten annettujen [Euroopan unionin] parhaiden käytänteiden ([Euroopan unionin] neuvoston pääsihteeristön 27.6.2022 päivätty asiakirja nro 10572/22) suuntaviivaan 80 tähän kysymykseen vastaamiseksi –, ja jos näin on, miten ’toimivaltainen viranomainen’ ratkaisee tämän pyynnön. Vastausta on tuettava todisteina olevien asiakirjojen avulla.

2° (toinen kysymys) onko kantajalla mahdollisuus saada Raad van Staten hallintolainkäytöstä annettujen sääntöjen 78 §:ssä ja sitä seuraavissa pykälissä tarkoitettua oikeudenkäyntiapua hakemusmaksun osalta.”

21 RKDF totesi vastauksena näihin kysymyksiin, että asetuksen 269/2014 4 artiklan 1 kohdan b alakohtaa ei voida soveltaa nyt käsiteltävässä asiassa. Toteamuksensa tueksi se vetoaa yhtäältä siihen, että hakemusmaksu ja kiinteämääräinen maksu ovat viranomaisten kantamia veroja. Toisaalta se väittää, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ei ole palvelujen tarjoaja, kun otetaan huomioon SEUT 57 artiklassa tarkoitettu palvelujen käsitteen määritelmä. Kyseinen tuomioistuin ei etenkään harjoita kyseisessä määräyksessä tarkoitetun kaltaista taloudellista toimintaa. Hakemusmaksu ja kiinteämääräinen maksu eivät siis ole oikeudellisten palvelujen tarjoamiseen liittyviä kuluja. RKDF päättelee tästä, ettei se voinut kyseisen 4 artiklan 1 kohdan b alakohdan nojalla hakea eikä saada lupaa tiettyjen jäädytettyjen varojen tai taloudellisten resurssien vapauttamiseen. Se toteaa lisäksi, että asetuksen 269/2014 nojalla tehtyjen vapauttamista koskevien hakemusten käsittelyaika on useita kuukausia, joten päätös tällaisesta hakemuksesta olisi joka tapauksessa tehty liian myöhään. Tällä perusteella se pitäytyy väitteessään, jonka mukaan käsiteltävässä tapauksessa on kyseessä ylivoimainen este, joka estää Raad van Staten hallintolainkäytöstä annettujen sääntöjen 71 §:n 4–7 kohdassa määrätyn seuraamuksen soveltamisen.

22 Pääasian vastaaja väittää sitä vastoin, että asetuksen 269/2014 4 artiklan 1 kohdan b alakohdassa annetaan RKDF:lle oikeus hakea varojen tai taloudellisten resurssien vapauttamista tai niiden käyttöön asettamista ja saada ne vapautetuiksi tai käyttöön asetetuiksi siltä osin kuin ne on tarkoitettu yksinomaan hakemusmaksun maksamiseen. RKDF ei kuitenkaan ole esittänyt tällaista hakemusta, joten nyt käsiteltävässä asiassa ei ole kyse Raad van Staten hallintolainkäytöstä annettujen sääntöjen 71 §:n 7 kohdassa tarkoitetusta ylivoimaisesta esteestä tai anteeksiannettavasta erehdyksestä.

23 Asianosaiset ovat sitä vastoin yhtä mieltä siitä, että RKDF:llä ei ole mahdollisuutta saada Raad van Staten hallintolainkäytöstä annettujen sääntöjen 78 §:ssä ja sitä seuraavissa pykälissä tarkoitettua oikeudenkäyntiapua.

24 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa edellä esitetyn perusteella, että on epäselvää, onko asetuksen 269/2014 4 artiklan 1 kohdan b alakohtaa tulkittava siten, että siinä suljetaan pois se, että hakemusmaksua ja kiinteämääräistä maksua, jotka on maksettava, jotta ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa voidaan nostaa kanne asetuksen 269/2014 kansallisesta täytäntöönpanotoimesta, voitaisiin pitää kyseisessä säännöksessä tarkoitettuina oikeudellisista palveluista aiheutuneina kuluina.

25 Se pohtii erityisesti, onko mainitun säännöksen tulkitseminen RKDF:n esittämästä poikkeavalla tavalla mahdollista siten, että oikeudellisten palvelujen käsite ei sulje pois RKDF:n kaltaisen oikeushenkilön, jolle on määrätty seuraamuksia, avustamiseksi tai edustamiseksi suoritettavaa oikeudellisten palvelujen tarjoamista sellaisen kanteen yhteydessä, joka on nostettu kansallisessa tuomioistuimessa asetuksen 269/2014 kansallisesta täytäntöönpanotoimesta, ja onko tämä tulkinta esteenä sille, että hakemusmaksun ja kiinteämääräisen maksun, joiden maksaminen on tarpeen tällaisen kanteen pysyttämiseksi, voidaan katsoa olevan ”oikeudellisista palveluista aiheutuneita kuluja”, joiden osalta vapauttaminen voidaan sallia.

26 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa lisäksi, että asiassa on otettava huomioon perusoikeus saattaa asiansa tuomioistuimen käsiteltäväksi, sellaisena kuin se taataan perusoikeuskirjan 47 artiklassa ja toistetaan asetuksen 269/2014 johdanto-osan kuudennessa perustelukappaleessa, yhdessä SEU 19 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa jäsenvaltioille asetetun velvollisuuden kanssa, jonka mukaan niiden on säädettävä tarvittavista oikeussuojakeinoista tehokkaan oikeussuojan takaamiseksi unionin oikeuteen kuuluvilla aloilla. Se toteaa myös, että RKDF:n mukaan huomioon on otettava myös SEUT 57 artikla.

27 Se toteaa lopuksi, että pääasian vastaaja viittaa myös asetuksen 269/2014 4 artiklan 1 kohdan d alakohdassa säädettyyn mahdollisuuteen vapauttaa tiettyjä jäädytettyjä varoja tai taloudellisia resursseja, jos ne ovat ”tarpeen poikkeuksellisia menoja varten”. Se katsoo, että myös viimeksi mainitun ilmaisun oikea tulkinta on merkityksellinen nyt käsiteltävän asian kannalta, koska esiin nousee kysymys siitä, kuuluvatko hakemusmaksu ja kiinteämääräinen maksu kyseisen ilmaisun soveltamisalaan.

28 Tässä tilanteessa Raad van State päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko [asetuksen 269/2014] 4 artiklan 1 kohdan b alakohtaa – mahdollisesti luettuna yhdessä kyseisen asetuksen 2 ja 9 artiklan sekä SEUT 57 artiklan ensimmäisessä kohdassa tarkoitetun palvelujen käsitteen kanssa, sekä mahdollisesti yhteydessä [perusoikeuskirjan] 47 artiklassa vahvistettuun perusoikeuteen saattaa asiansa tuomioistuimen käsiteltäväksi ja mahdollisesti yhteydessä SEU 19 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa jäsenvaltioille asetettuun velvollisuuteen säätää tarvittavista oikeussuojakeinoista tehokkaan oikeussuojan takaamiseksi unionin oikeuteen kuuluvilla aloilla – tulkittava siten, että edellä mainitussa asetuksen säännöksessä tarkoitettujen ’oikeudellisista palveluista aiheutuneiden kulujen’ soveltamisalan ulkopuolelle on jätettävä hakemusmaksu ja [kiinteämääräinen maksu], jotka kantajan on kansallisen lainsäädännön nojalla maksettava ja joita pidetään kansallisessa lainsäädännössä veroina, jotka on suoritettava, kun kansallisessa tuomioistuimessa nostetaan kanne [asetuksen 269/2014] kansallisesta täytäntöönpanotoimesta, siten, että toimivaltaiset viranomaiset eivät voi antaa lupaa vapauttaa tiettyjä varoja tai taloudellisia resursseja kyseisen hakemusmaksun ja kyseisen kiinteämääräisen maksun suorittamiseksi tällaisen kanteen nostamista varten?

2) Onko [asetuksen 269/2014] 4 artiklan 1 kohdan d alakohtaa – mahdollisesti luettuna yhdessä kyseisen asetuksen 2 ja 9 artiklan kanssa ja mahdollisesti yhteydessä [perusoikeuskirjan] 47 artiklassa vahvistettuun perusoikeuteen saattaa asiansa tuomioistuimen käsiteltäväksi ja mahdollisesti yhteydessä SEU 19 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa jäsenvaltioille asetettuun velvoitteeseen säätää tarvittavista oikeussuojakeinoista tehokkaan oikeussuojan takaamiseksi unionin oikeuteen kuuluvilla aloilla – tulkittava siten, että edellä mainittuun asetuksen säännökseen sisältyvän ilmaisun ’ovat tarpeen poikkeuksellisia menoja varten’ soveltamisalan ulkopuolelle on jätettävä hakemusmaksu ja [kiinteämääräinen maksu], jotka kantajan on kansallisen lainsäädännön nojalla maksettava ja joita pidetään kansallisessa lainsäädännössä veroina, jotka on suoritettava, kun kansallisessa tuomioistuimessa nostetaan kanne [asetuksen 269/2014] kansallisesta täytäntöönpanotoimesta, siten, että toimivaltaiset viranomaiset eivät voi antaa lupaa vapauttaa tiettyjä varoja tai taloudellisia resursseja kyseisen hakemusmaksun ja maksuosuuden suorittamiseksi tällaisen kanteen nostamista varten?”

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

29 Aluksi on palautettava mieleen, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kansallisten tuomioistuinten ja unionin tuomioistuimen välille SEUT 267 artiklalla luodussa yhteistyömenettelyssä unionin tuomioistuimen tehtävänä on antaa kansalliselle tuomioistuimelle hyödyllinen vastaus, jonka perusteella kansallinen tuomioistuin voi ratkaista siinä vireillä olevan asian. Unionin tuomioistuimen on tätä silmällä pitäen tarvittaessa muotoiltava sille esitetyt kysymykset uudelleen. Unionin tuomioistuin saattaa myös joutua ottamaan huomioon sellaisia unionin oikeussääntöjä, joihin kansallinen tuomioistuin ei ole ennakkoratkaisukysymyksissään viitannut (tuomio 5.12.2019, Centraal Justitieel Incassobureau (Taloudellisten seuraamusten tunnustaminen ja täytäntöönpano), C-671/18, EU:C:2019:1054, 26 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

30 Nyt käsiteltävässä asiassa esitetyt kysymykset koskevat yhtäältä lähinnä jäsenvaltioiden mahdollisuutta sallia asetuksen 269/2014 4 artiklan perusteella ja poiketen saman asetuksen 2 artiklasta viimeksi mainitun artiklan nojalla jäädytettyjen varojen tai taloudellisten resurssien vapauttaminen tai niiden käyttöön asettaminen, jos niiden kansallisessa lainsäädännössä säädetään hakemusmaksun ja kiinteämääräisen maksun maksamisesta kumoamiskanteen nostamista varten. Näin ollen ei vaikuta siltä, että nämä kysymykset edellyttäisivät kyseisen asetuksen 9 artiklan, jossa kielletään tietoinen ja tarkoituksellinen osallistuminen toimiin, joiden tavoitteena tai seurauksena on 2 artiklassa tarkoitetun kiellon kiertäminen, tulkintaa.

31 Toisaalta ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin viittaa näissä kysymyksissä siihen, että hakemusmaksu ja kiinteämääräinen maksu luokitellaan kyseisen kansallisen oikeuden nojalla viranomaisten kantamiksi veroiksi, ja RKDF vetoaa tähän luokitteluun pääasiassa. Asetuksen 269/2014 4 artiklan 1 kohdan a alakohdassa säädetään jäädytettyjen varojen vapauttamisesta tai niiden käyttöön asettamisesta muun muassa verojen maksamista varten. Vaikka ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ei kysymyksissään nimenomaisesti pyydä kyseisen säännöksen tulkintaa, on siis katsottava, että se on merkityksellinen kysymyksiin vastaamisen kannalta.

32 Näin ollen on katsottava, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee kysymyksillään, joita on tarkasteltava yhdessä, lähinnä, onko asetuksen 269/2014 4 artiklan 1 kohdan a, b ja d alakohtaa, luettuina yhdessä kyseisen asetuksen 2 artiklan, perusoikeuskirjan 47 artiklan ja SEUT 57 artiklan ensimmäisen kohdan kanssa, tulkittava siten, että niiden soveltamisalaan kuuluu tiettyjen jäädytettyjen varojen tai taloudellisten resurssien vapauttaminen tai niiden käyttöön asettaminen, jotta voidaan maksaa hakemusmaksu ja kiinteämääräinen maksu, jotka on kansallisen oikeuden mukaan maksettava, kun tuomioistuimessa nostetaan kanne kyseisen asetuksen kansallisesta täytäntöönpanotoimesta.

33 Asetuksen 269/2014 4 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaan jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset voivat myöntää luvan tiettyjen jäädytettyjen varojen tai taloudellisten resurssien vapauttamiseen tai tiettyjen varojen tai taloudellisten resurssien asettamiseen saataville tarkoituksenmukaisiksi katsominsa ehdoin ja todettuaan, että kyseiset varat tai taloudelliset resurssit on tarkoitettu yksinomaan oikeudellisiin palveluihin liittyvien kohtuullisten palkkioiden maksamiseen ja näistä palveluista aiheutuneiden kulujen korvaamiseen.

34 Tältä osin voidaan todeta, kuten Belgian hallitus ja komissio ovat huomauttaneet, että kyseisen säännöksen tietyissä kieliversioissa, kuten erityisesti sen englannin- ja hollanninkielisissä versioissa, ei viitata, toisin kuin sen ranskankielisessä versiossa, ”oikeudellisista palveluista aiheutuneisiin kuluihin” vaan ”oikeudellisten palvelujen tarjoamiseen liittyviin kuluihin”.

35 Tästä seuraa, että vaikka kyseisen säännöksen ranskankielisen version sanamuoto saattaa vaikuttaa viittaavan ainoastaan oikeudellisten palvelujen suorittamisesta aiheutuneisiin kuluihin, sen eräissä muissa kieliversioissa nämä termit kattavat myös oikeudellisten palvelujen tarjoamiseen liittyvät kulut.

36 Oikeuskäytännön mukaan unionin oikeuden säännöksiä ja määräyksiä on kuitenkin tulkittava ja sovellettava yhtenäisesti, kaikilla unionin kielillä laadittujen versioiden valossa, ja erikielisten versioiden poiketessa toisistaan kyseessä olevaa säännöstä tai määräystä on tulkittava sen säännöstön systematiikan ja tavoitteen mukaan, jonka osa se on (tuomio 17.1.2023, Espanja v. komissio, C-632/20 P, EU:C:2023:28, 42 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

37 Nyt käsiteltävässä asiassa on todettava, että asetuksen 269/2014 4 artiklan 1 kohdan säännöksiä on tulkittava kyseisen asetuksen johdanto-osan kuudennen perustelukappaleen valossa, jossa täsmennetään muun muassa, että kyseistä asetusta on sovellettava perusoikeuskirjassa tunnustettujen perusoikeuksien ja periaatteiden ja erityisesti tehokkaita oikeussuojakeinoja ja puolueetonta tuomioistuinta koskevien oikeuksien mukaisesti.

38 Tältä osin unionin tuomioistuin on jo todennut vastaavassa asiayhteydessä, jossa oli kyseessä Valko-Venäjään kohdistuvista rajoittavista toimenpiteistä 18.5.2006 annettu neuvoston asetus (EY) N:o 765/2006 (EUVL 2006, L 134, s. 1), sellaisena kuin se on muutettuna 31.1.2011 annetulla neuvoston täytäntöönpanoasetuksella (EU) N:o 84/2011 (EUVL 2011, L 28, s. 17) ja 20.6.2011 annetulla neuvoston asetuksella (EU) N:o 588/2011 (EUVL 2011, L 161, s. 1), että kun kansallinen toimivaltainen viranomainen ottaa kantaa asetuksen N:o 765/2006 3 artiklan 1 kohdan b alakohdan nojalla esitettyyn pyyntöön jäädytettyjen varojen vapauttamisesta, se soveltaa unionin oikeutta. Tästä seuraa, että sen on perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdan mukaan noudatettava perusoikeuskirjaa (tuomio 12.6.2014, Peftiev, C-314/13, EU:C:2014:1645, 24 kohta).

39 Tästä näkökulmasta on korostettava, että asetuksen 269/2014 4 artiklan 1 kohdan b alakohdassa säädetyllä jäädytettyjen varojen tai taloudellisten resurssien vapauttamisperusteella pyritään kyseisen säännöksen kieliversiosta riippumatta helpottamaan niiden henkilöiden ja yhteisöjen, joiden varat on jäädytetty, mahdollisuutta käyttää oikeudellisia palveluja etujensa puolustamiseksi. Mainittua säännöstä on siis tulkittava perusoikeuskirjan 47 artiklasta johtuvien vaatimusten mukaisesti siten, että varojen jäädyttäminen ei voi johtaa siihen, että kyseisillä henkilöillä ei ole enää tosiasiallista oikeutta saada asiaansa käsitellyksi tuomioistuimissa (ks. vastaavasti tuomio 12.6.2014, Peftiev, C-314/13, EU:C:2014:1645, 25 ja 26 kohta).

40 Erityisesti voidaan muistuttaa, että perusoikeuskirjan 47 artiklan toisen kohdan toisen virkkeen mukaan jokaisella on oikeus saada neuvoja ja antaa toisen henkilön puolustaa ja edustaa itseään.

41 Asetuksen 269/2014 4 artiklan 1 kohdan b alakohtaa on näin ollen tulkittava perusoikeuskirjan kyseisen määräyksen valossa siten, että kun siinä viitataan kokonaisuudessaan ”oikeudellisiin palveluihin liittyvien kohtuullisten palkkioiden maksamiseen ja näistä palveluista aiheutuneiden kulujen korvaamiseen”, se on omiaan kattamaan kaikki kulut, jotka aiheutuvat siitä, että henkilö, yhteisö tai elin, jonka varat on jäädytetty, antaa toisen henkilön edustaa itseään tuomioistuimessa.

42 Hakemusmaksun ja kiinteämääräisen maksun maksamista kanteen nostamisen yhteydessä ei kuitenkaan voida pitää kuluna, joka aiheutuu siitä, että henkilö, yhteisö tai elin antaa toisen henkilön edustaa itseään tuomioistuimessa.

43 On totta, että viittaus ”oikeudellisiin palveluihin liittyvien kohtuullisten palkkioiden maksamiseen ja näistä palveluista aiheutuneiden kulujen korvaamiseen” osoittaa, että ilmaisu ”[oikeudellisista] palveluista aiheutuneiden kulujen korvaamiseen” kattaa palkkioita lukuun ottamatta muut kulut, jotka voidaan periä henkilöltä, yhteisöltä tai elimeltä, joka käyttää asianajajan tai muun tähän tarkoitukseen valtuutetun oikeudellisen asiantuntijan palveluja antaakseen toisen henkilön edustaa itseään tuomioistuimessa.

44 Kansallisen tuomioistuimen kysymyksissään tarkoittaman kaltaisen hakemusmaksun tai kiinteämääräisen maksun maksaminen ei kuitenkaan vastaa palkkioiden maksamista eikä sellaisten kulujen korvaamista, jotka voidaan periä henkilöltä, yhteisöltä tai elimeltä, joka käyttää asianajajan tai muun tähän tarkoitukseen valtuutetun oikeudellisen asiantuntijan palveluja antaakseen toisen henkilön edustaa sitä tuomioistuimessa.

45 Unionin tuomioistuin on nimittäin yhtäältä katsonut, että toiminta, jota rajoittavista toimenpiteistä Ukrainan tilannetta epävakauttavien Venäjän toimien johdosta 31.7.2014 annetun neuvoston asetuksen (EU) N:o 833/2014 (EUVL 2014, L 229, s. 1), sellaisena kuin se on muutettuna 6.10.2022 annetulla neuvoston asetuksella (EU) 2022/1904 (EUVL 2022, L 259 I, s. 3), 5 n artiklan 2 kohdassa tarkoitetulla käsitteellä ”oikeudelliset neuvontapalvelut” tarkoitetaan, eroaa selvästi toiminnasta, jota viranomaiset tai muut tahot, joiden tehtäväksi valtio on antanut harjoittaa kyseisten viranomaisten valvonnassa yleisen edun mukaista tehtävää ja joille on tätä varten annettu tiettyjä sitovia valtuuksia suhteessa kansalaisiin, voivat joutua suorittamaan. Kyseisten viranomaisten tehtävänä ei nimittäin ole sellaisten palvelujen tarjoaminen, jotka muodostuvat kannanottojen antamisesta oikeudellisiin kysymyksiin tietyille henkilöille näiden oman edun edistämiseksi tai puolustamiseksi (tuomio 5.9.2024, Jemerak, C-109/23, EU:C:2024:681, 41 kohta).

46 Toisaalta – kuten ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee – esitetyt kysymykset koskevat tilannetta, jossa tällaisesta hakemusmaksusta ja kiinteämääräisestä maksusta säädetään kansallisessa oikeudessa, mutta siitä ei säädetä sen vuoksi, että asianomainen henkilö, yhteisö tai elin on käyttänyt asianajajan palveluja, vaan sen vuoksi, että kyseinen henkilö, yhteisö tai elin on nostanut kanteen asianomaisessa tuomioistuimessa. Tästä on siis pääteltävä, että tällaisessa tilanteessa kantaja voidaan velvoittaa maksamaan kyseinen hakemusmaksu ja kiinteämääräinen maksu riippumatta siitä, edustaako kantajaa asianajaja tai muu tähän valtuutettu oikeusalan ammattilainen.

47 Sitä vastoin on todettava, että asetuksen 269/2014 4 artiklan 1 kohdan a alakohdassa mainitaan nimenomaisesti esimerkkinä sellaisten varojen ja taloudellisten resurssien vapauttamisesta tai asettamisesta saataville, jotka ovat tarpeen niiden henkilöiden, yhteisöjen tai elinten, joiden varat on jäädytetty, perustarpeiden tyydyttämiseksi, kyseisten varojen tai taloudellisten resurssien vapauttaminen tai saataville asettaminen verojen maksamista varten.

48 Tältä osin on yhtäältä katsottava, että kyseisessä säännöksessä olevaa viittausta verojen maksamiseen menona, joka on tarpeen näiden henkilöiden, yhteisöjen tai elinten ”perustarpeiden tyydyttämiseksi”, on muun täsmennyksen puuttuessa tulkittava siten, että sillä tarkoitetaan sellaista pakollista maksuosuutta julkisten menojen rahoittamiseksi, joka näiden henkilöiden, yhteisöjen tai elinten on suoritettava.

49 Toisaalta asetuksen 269/2014 4 artiklan 1 kohdan a alakohtaan sisältyvästä ilmaisusta ”ovat tarpeen – – perustarpeiden tyydyttämiseksi” on todettava, että – kuten kyseisen asetuksen johdanto-osan kuudennesta perustelukappaleesta ilmenee – sitä on tulkittava siten, että sillä tarkoitetaan muun muassa menoja, jotka ovat välttämättömiä kyseisten henkilöiden, yhteisöjen ja elinten perusoikeuksien, mukaan luettuna perusoikeuskirjan 47 artiklassa suojattujen tehokkaita oikeussuojakeinoja ja puolueetonta tuomioistuinta koskevien oikeuksien, noudattamisen takaamiseksi.

50 Näin ollen esitetyissä kysymyksissä tarkoitettujen kaltaisia hakemusmaksua ja kiinteämääräistä maksua, jotka tällaisen henkilön, yhteisön tai elimen on maksettava nostaakseen kumoamiskanteen päätöksestä, jolla pannaan täytäntöön asetus 269/2014 ja hylätään niiden esittämä varojen vapauttamista koskeva pyyntö, on pidettävä kyseisen asetuksen 4 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitettuina veroina, joiden maksaminen on kyseisessä säännöksessä tarkoitetulla tavalla tarpeen niiden perustarpeiden tyydyttämiseksi.

51 Tätä tulkintaa ei aseta kyseenalaiseksi se, että perusoikeuskirjan 47 artiklan kolmannen kohdan mukaan oikeusapua annetaan vähävaraisille, jos tällainen apu on tarpeen, jotta asianomainen voisi tehokkaasti käyttää oikeutta saattaa asiansa tuomioistuimen käsiteltäväksi.

52 Kun asetuksen 269/2014 liitteessä I olevassa luettelossa mainitun henkilön, yhteisön tai elimen tai näihin yhteydessä olevan henkilön, yhteisön tai elimen on nostettava tuomioistuimessa kanne, jonka vireille paneminen tuomioistuimessa edellyttää pakollisen maksun suorittamista, kyseistä henkilöä, yhteisöä tai elintä ei voida pitää kyseisen varojen jäädyttämisen johdosta vähävaraisena, vaan sen on sitä vastoin pyydettävä tätä varten tiettyjen jäädytettyjen varojen vapauttamista, jos kaikki mainitun asetuksen 4 artiklan 1 kohdan a alakohdassa säädetyt edellytykset täyttyvät. Kyseinen säännös on siis itsessään esteenä sille, että kansallinen toimivaltainen viranomainen kieltäytyy hyväksymästä varojen vapauttamista sillä perusteella, että tällainen henkilö voisi turvautua oikeusapuun (ks. analogisesti tuomio 12.6.2014, Peftiev, C-314/13, EU:C:2014:1645, 31 kohta).

53 Ei vaikuta tarpeelliselta tulkita kyseisen asetuksen 4 artiklan 1 kohdan d alakohtaa, koska tämän tuomion 50 kohdassa on todettu, että hakemusmaksun ja kiinteämääräisen maksun maksaminen kuuluu kyseisen asetuksen 4 artiklan 1 kohdan a alakohdan soveltamisalaan.

54 Esitettyihin kysymyksiin on kaiken edellä esitetyn perusteella vastattava, että asetuksen 269/2014 4 artiklan 1 kohdan a alakohtaa, luettuna perusoikeuskirjan 47 artiklan valossa, on tulkittava siten, että sen soveltamisalaan kuuluu tiettyjen jäädytettyjen varojen tai taloudellisten resurssien vapauttaminen tai niiden käyttöön asettaminen, jotta voidaan maksaa hakemusmaksu ja kiinteämääräinen maksu, jotka on kansallisen oikeuden mukaan maksettava, kun tuomioistuimessa nostetaan kanne kyseisen asetuksen kansallisesta täytäntöönpanotoimesta.

Oikeudenkäyntikulut

55 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

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

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, sellaisena kuin se on muutettuna 20.10.2022 annetulla neuvoston täytäntöönpanoasetuksella (EU) 2022/1985, 4 artiklan 1 kohdan a alakohtaa, luettuna Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artiklan valossa,

on tulkittava siten, että

sen soveltamisalaan kuuluu tiettyjen jäädytettyjen varojen tai taloudellisten resurssien vapauttaminen tai niiden käyttöön asettaminen, jotta voidaan maksaa hakemusmaksu ja kiinteämääräinen maksu, jotka on kansallisen oikeuden mukaan maksettava, kun tuomioistuimessa nostetaan kanne kyseisen asetuksen kansallisesta täytäntöönpanotoimesta.

Allekirjoitukset