

Asia C-427/22**Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 98 artiklan 1 kohdan mukainen
ennakkoratkaisupyynnön tiivistelmä****Jättämispäivä:**

28.6.2022

Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin:

Varhoven kasatsionen sad (Bulgaria)

Ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevan päätöksen tekemispäivä:

21.6.2022

Vastaaja:

BG

Syyttäviviranomaisen edustaja:

Varhovna kasatsionna prokuratura

Pääasian kohde

Varhoven kasatsionen sadiin (ylin tuomioistuin, Bulgaria) tehty kassaatiovalitus toisen oikeusasteen tuomioistuimessa annetusta tuomiosta, jolla pysytettiin ensimmäisessä oikeusasteessa annettu tuomio. Kyseisessä tuomiossa luonnolliselle henkilölle langetettiin kolmen vuoden vankeusrangaistus ja osa hänen omaisuudestaan tuomittiin menetetyksi valtiolle, koska hän oli syyllistynyt rikokseen harjoittamalla ammattimaista pankkitoimintaa ilman vaadittavaa lupaa (ns. koronkiskonta). Asianomainen henkilö oli myöntänyt seitsemän luottoa, joiden yhteismäärä oli 1 030 Bulgarian levaa (BGN) (n. 525 euroa) kahdelle henkilölle ja saanut niistä korkoa.

Ennakkoratkaisupyynnön kohde ja oikeusperusta

SEUT 267 artiklan mukainen ennakkoratkaisupyyntö asetuksen N:o 575/2013 4 artiklan 1 kohdan 1 ja 42 alakohdan tulkinnasta. Pyydetään, että ennakkoratkaisukysymys käsiteltäisiin unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 107 artiklan mukaisessa kiireellisessä menettelyssä.

Ennakkoratkaisukysymykset

1. Onko luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten vakavaraisuusvaatimuksista ja asetuksen (EU) N:o 648/2012 muuttamisesta 26.6.2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 575/2013 4 artiklan 1 kohdan 1 alakohtaan sisältyvää luottolaitoksen määritelmää tulkittava siten, että luottojen myöntämisen on tapahduttava yksinomaan varoilla, joita vastaanotetaan yleisöltä talletuksina tai muina takaisinmaksettavina varoina, vai voiko luottolaitos myöntää luottoja myös muista lähteistä saaduilla varoilla?

2. Miten luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten vakavaraisuusvaatimuksista ja asetuksen (EU) N:o 648/2012 muuttamisesta 26.6.2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 575/2013 4 artiklan 1 kohdan 42 alakohtaan sisältyvän ilmaisun ”viranomaisten missä tahansa muodossa antamaa asiakirjaa, jolla annetaan lupa liiketoiminnan harjoittamiseen” sisältöä on tulkittava, ja käsittääkö se sekä luottotoimia koskevan lupaa edellyttävän toimilupasääntelyn että lupaa edellyttävän rekisteröitymissääntelyn?

Kansainväliset oikeussäännöt

Ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehty yleissopimus, allekirjoitettu Roomassa 4.11.1950 (jäljempänä Euroopan ihmisoikeussopimus) – 6 artiklan 1 kohta

Unionin oikeussäännöt ja -käytäntö

Sopimus Euroopan unionista (jäljempänä SEU) – 6 artiklan 3 kohta

Luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten vakavaraisuusvaatimuksista ja asetuksen (EU) N:o 648/2012 muuttamisesta 26.6.2013 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 575/2013 (EUVL 2013, L 176, s. 1; jäljempänä asetus) – johdanto-osan viides perustelukappale, 4 artiklan 1 kohdan 1, 26 ja 42 alakohta

Oikeudesta harjoittaa luottolaitostoimintaa ja luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten vakavaraisuusvalvonnasta, direktiivin 2002/87/EY muuttamisesta sekä direktiivien 2006/48/EY ja 2006/49/EY kumoamisesta 26.6.2013 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2013/36/EU (EUVL 2013, L 176, s. 338; jäljempänä direktiivi) – johdanto-osan 2, 42 ja 97 perustelukappale, 3 artiklan 1 kohdan 1 ja 22 alakohta, 9 artiklan 1 kohta, 34 artikla sekä liitteessä I olevat 1 ja 2 kohta

Kansalliset oikeussäännöt, joihin viitataan

Rikosprosessilaki (Nakazatelno-protsesualen kodeks, jäljempänä NPK) – 24 §:n 1 momentin 1 kohta, 347 §:n 1 momentti, 348 §:n 1 momentin 1 kohta ja 2 momentti, 354 §:n 1 momentin 1, 2 ja 4 kohta sekä 2 momentin 2 kohta

Rikoslaki (Nakazatelen kodeks, jäljempänä NK) – 54 §:n 1 momentti ja 252 §:n 1 momentti

”252 § – – (1) – – Se, joka harjoittaa ilman vastaavaa lupaa ammattimaisesti pankki-, vakuutus- tai muuta rahoitusliiketoimintaa, tarjoaa maksupalveluja tai laskee liikkeeseen sähköistä rahaa, jotka edellyttävät tällaista lupaa, tuomitaan vankeuteen vähintään kolmeksi ja enintään viideksi vuodeksi ja menettämään enintään puolet omaisuudestaan valtiolle.”

Luottolaitoksista annettu laki (Zakon za kreditnite institutsii, jäljempänä ZKI) – 2 §:n 1 momentti, 3 §:n 1 momentin 1, 2 ja 3 kohta, 3a §:n 1–5 momentti, 13 §:n 1 momentti, 24 §:n 1 momentti, lisäsäännösten (Dopalnitelni razporedbi) 1 §:n 4 ja 36 kohta

Pankeista ja luotonannosta annettu laki (Zakon za bankite i kreditnoto delo) (kumottu) – 1 §

Vuoden 1997 pankkilaki (Zakon za bankite ot 1997) (kumottu) – 1 §:n 5 momentti

Velvoitteista ja sopimuksista annettu laki (Zakon za zadalzheniata i dogovorite) – 240 §

Rahoituslaitoksista 23.4.2009 annettu asetus nro 26 (Naredba № 26 ot 23 april 2009 g. za finansovite institutsii) – 2 §:n 1 momentti

Yhteenveto tosiseikoista ja oikeudenkäyntimenettelystä

- 1 BG toimi huhtikuusta 2016 syyskuuhun 2017 Plevenin (Bulgaria) piirikuntaan kuuluvan Knezhan kunnanvaltuuston jäsenenä. Siellä oli tiedossa, että hän lainasi hädässä oleville henkilöille käteistä korkoa vastaan, minkä useat todistajat – myös sellaiset, jotka olivat saaneet vastaavia lainoja – ovat todistaneet ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen menettelyssä. Rikosasiassa ei ole viitteitä siitä, että näitä tapauksia olisi tutkittu ja että BG:tä vastaan olisi nostettu syyte myös näissä tapauksissa. Syyte koskee ainoastaan todistajien KM ja VC saamia lainoja.
- 2 KM:n lapsi oli sairas, ja hänellä oli taloudellisia vaikeuksia. Hän sai tietää, että BG myöntää korollisia käteislainoja. Marraskuussa 2016 KM sai BG:ltä 100 BGN:n lainan, joka hänen piti maksaa takaisin kuukauden sisällä korkoineen, joiden määrä oli 50 BGN.
- 3 Lainan vakuutena BG otti KM:n pankkitiliin liitetyn pankkikortin ja sen tunnusluvun. KM maksoi takaisin 150 BGN vielä saman kuukauden aikana.

Marras-joulukuussa 2016 KM otti BG:ltä kaksi muuta lainaa, joista ensimmäisen pääoma oli 100 BGN ja korko 50 BGN ja toisen pääoma 30 BGN ja korko 30 BGN.

- 4 BG nosti 16.12.2016 KM:n pankkikortilla 150 BGN, ja KM:n oli tarkoitus maksaa hänelle takaisin loput velasta eli 60 BGN käteisenä. Tämän jälkeen KM sulki pankkikorttinsa, koska BG kieltäytyi antamasta sitä takaisin hänelle, koska BG:n mukaan KM oli hänelle edelleen velkaa.
- 5 Myös VC kärsi rahapulasta. Hän sai tietää, että BG myöntää korollisia käteislainoja, ja otti yhteyttä häneen. Huhtikuussa 2016 VC sai BG:ltä lainan, jonka pääoma oli 200 BGN ja kuukausittainen korko 80 BGN. BG otti VC:n pankkitiliin liitetyn pankkikortin vakuudeksi siitä, että hän saa summan korkoineen takaisin.
- 6 VC maksoi BG:lle kahdeksan kuukauden ajan ainoastaan lainan kuukausittaiset korot. Tämän jälkeen hän otti kolme eri kertaa – joulukuussa 2016, tammikuussa 2017 ja syyskuussa 2017 – BG:ltä 200 BGN:n suuruisen lainan, jonka kuukausittainen korko oli sama eli 80 BGN.
- 7 Saatuaan rahat tililleen VC meni yhdessä BG:n kanssa pankkiautomaatille, nosti rahat pankkikortillaan, maksoi koko kyseistä kuukautta koskevan lainan koron määrän BG:lle käteisellä, piti loput nostetuista rahoista itsellään ja luovutti pankkikorttinsa BG:lle.
- 8 VC teki 5.12.2018 Plevenin kaupungin syyttäväviranomaiselle rikosilmoituksen BG:stä ja sulki pankkikorttinsa.
- 9 Plevenski okrazhen sad (maakunnallinen tuomioistuin, Pleven, Bulgaria) totesi 1.10.2020 antamallaan tuomiolla BG:n syyllistyneen siihen, että hän on huhtikuusta 2016 syyskuuhun 2017 luonnollisena henkilönä ilman ZKI:n mukaista vastaavaa lupaa harjoittanut ammattimaista pankkitoimintaa myöntämällä kahdelle henkilölle yhteensä seitsemän käteisluottoa, joiden yhteismäärä on 1 030 BGN (noin 525 euroa).
- 10 Hänet tuomittiin NK:n 252 §:n 1 momentin perusteella kolmen vuoden vankeusrangaistukseen, jonka täytäntöönpanoa lykättiin neljän vuoden koeajaksi, sekä menettämään valtiolle kuudesosan molemmista Knezhan kaupungissa sijaitsevista kiinteistöistään ja kahdesta omistamastaan henkilöajoneuvosta.
- 11 BG valitti kyseisestä tuomiosta Apelativen sad – Veliko Tarnovoon (ylioikeus, Veliko Tarnovo, Bulgaria), joka pysytti sen 15.4.2021 antamallaan tuomiolla.
- 12 BG riitautti viimeksi mainitun tuomion ennakkoratkaisua pyytävässä tuomioistuimessa.

Pääasian asianosaisten keskeiset lausumat

- 13 Muutoksenhakumenettelyssä BG väitti, ettei hänen menettelynsä muodostanut alun alkaenkaan NK:n 252 §:n 1 momentin mukaista rikosta. Hänen näkemyksensä mukaan ZKI:hin ei sisälly pankkitoiminnan oikeudellista määritelmää. Pankkien toiminnan tärkein tunnusmerkki on se, että ne vastaanottavat yleisöltä talletuksia tai muita takaisinmaksettavia varoja, joilla myönnetään luottoja, ja että tämä toiminta on luvanvaraista. Jos rahoituslaitokset tai luonnolliset henkilöt myöntävät varoja, joita ei ole vastaanotettu yleisöltä talletuksina tai muina takaisinmaksettavina varoina, ammattimaisesti lupasääntelystä poikkeavan sääntelyn (rekisteröitymistä tai ilmoittamista koskevan sääntelyn taikka yleisen sääntelyn) vastaisesti, tätä ei voida BG:n mukaan pitää pankkitoiminnan harjoittamisena ilman vastaavaa lupaa.
- 14 Kassaatiomenettelyssä BG vaati, että ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin käyttää kansallisen oikeuden mukaista toimivaltaansa ja vapauttaa hänet, koska ei ole näytetty toteen, että hän on myöntänyt lainaa korkoa vastaan.
- 15 Muutoksenhakumenettelyyn osallistunut syyttäjäviranomainen ei esittänyt huomautuksia BG:n väitteestä, jonka mukaan hän ei ole syyllistynyt NK:n 252 §:n 1 momentin mukaiseen rikokseen. Varhovna kasatsionna prokuraturan syyttäjäviranomainen (ylimmän tuomioistuimen yhteydessä toimiva syyttäjäviranomainen) ei myöskään lausunut tästä kysymyksestä kassaatiomenettelyssä. Se kuitenkin kiistää vastaajan väitteen, jonka mukaan lainan myöntämistä korkoa vastaan ei ole näytetty toteen menettelyssä.

Yhteenveto ennakkoratkaisupyynnön perusteluista

- 16 Kassaatiomenettelyssä ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin toimii kolmantena eli viimeisenä oikeusasteena oikeuden soveltamisessa. Ennakkoratkaisua pyytävän tuomioistuimen asia on ratkaista, onko toisen oikeusasteen tuomioistuin soveltanut oikein aineellista oikeutta (NK:ta) niiden tosiseikkojen perusteella, joita se piti menettelyssä esitetyillä todisteilla toteen näytettyinä.
- 17 Ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin on kansallisen oikeuden mukaan toimivaltainen vapauttamaan vastaajan, jos tosiseikkojen perusteella voidaan katsoa, ettei hän ole syyllistynyt menettelyyn, josta häntä syytetään, tai jos hänen menettelynsä ei alun alkaenkaan muodosta rikosta. Se on myös toimivaltainen muuttamaan muutoksenhakutuomioistuimen tuomiota ja luokittelemaan tosiseikkojen, joihin vastaaja on perustanut puolustuksensa, perusteella hänen menettelynsä toiseksi rikokseksi, josta voidaan määrätä yhtä ankara tai lievempi rangaistus kuin rikoksesta, johon hänen todettiin syyllistyneen.
- 18 Sen arvioimiseksi, olisiko sen käytettävä jotain näistä valtuuksista – myös luovuttava monivuotisesta ja aivan viime aikoihin saakka muuttumattomana säilyneestä oikeuskäytännöstään, jonka mukaan luonnollisen henkilön harjoittama ammattimainen käteisluoton myöntäminen (”koronkiskonta”) muodostaa NK:n

- 252 §:n 1 momentin mukaisen rikoksen –, ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin tarvitsee selvennystä asetuksen 4 artiklan 1 kohdan 1 ja 42 alakohdan, luettuina yhdessä direktiivin 9 artiklan 1 kohdan ja liitteessä I olevien 1 ja 2 kohdan kanssa, jotka muodostavat yhdessä asiaa koskevat oikeussäännöt, joissa vahvistetaan säännöt luottolaitoksen toiminnan harjoittamisen edellytyksille, merkitykseen.
- 19 Vaikka direktiivin johdanto-osan 42 perustelukappaleen mukaan jäsenvaltiot voivat itse säätää, minkä rahoitus- ja pankkialaa koskevien menettelyjen osalta säädetään rikosoikeudellisista seuraamuksista, käsiteltävässä asiassa mainittujen unionin oikeuden säännösten tulkinta on merkityksellinen määritettäessä NK:n 252 §:n 1 momentin, jolla pankki- ja rahoitusalan yhdenmukaistettua kehystä suojellaan kansallisella tasolla mahdollisilta rikoksilta, yksittäisten rikoksen tunnusmerkkien tosiasiallista sisältöä.
- 20 Rikoksessa, johon BG todettiin syylliseksi, on kyse säännöksestä, joka sisällytettiin NK:hon vuonna 1995 reaktiona Bulgarian tasavallassa tapahtuneita demokraattisia muutoksia seuranneeseen markkinatalouteen siirtymiseen ja siihen liittyneisiin muutoksiin taloudessa. Se otettiin käyttöön, jotta rahoitusjärjestelmää ja etenkin pankkitoimintaa voidaan suojella uusien oikeussubjektien (ns. rahoituspyramidien) sääntelemättömältä markkinoille pääsylvä ja toiminnoilta, jotka haittaavat rahoitusjärjestelmän normaalia toimintaa ja vakautta.
- 21 Bulgarian rikosoikeudessa ei tunneta yritysten rikosoikeudellista vastuuta, minkä vuoksi NK:n 252 §:n 1 momentin mukaiseen rikokseen voi syyllistyä ainoastaan syyntakeinen täysi-ikäinen (18 vuotta täyttänyt) tai alaikäinen (14 vuotta täyttänyt) luonnollinen henkilö. Yksityisoikeuden alalla luonnolliset henkilöt voivat myöntää korollisia rahaluottoja, jos he ovat sopineet siitä kirjallisesti luotonottajan kanssa.
- 22 NK:n 252 §:n 1 momentin mukaisista rikoksista on kehittynyt oikeuskäytäntöä, jonka mukaan oikeushenkilöiden ja/tai luonnollisten henkilöiden välinen luotonanto ei yleisesti ottaen muodosta rikosta silloin, jos se on kertaluonteista eikä järjestelmällistä tai ammattimaista eikä toimi tulonlähteenä luoton myöntävälle henkilölle.
- 23 ZKI:n mukaan pankki (luottolaitos) on oikeushenkilö, joka vastaanottaa yleisöltä talletuksia tai muita takaisinmaksettavia varoja ja myöntää luottoja tai muita rahoitusmuotoja omaan lukuunsa ja omalla riskillään. Näin ollen siinä mainitaan oikeastaan jokaiselle pankille (luottolaitokselle) tyypilliset ja luonteenomaiset toimet: talletusten vastaanottaminen ja luotonanto. Laki ei kuitenkaan velvoita pankkeja myöntämään luottoja yksinomaan vastaanotetusta talletuspääomasta. Näin ollen lähdetään siitä, että kun lainsäätäjä on säätänyt kaikenlaisen pankkitoiminnan harjoittamisen ilman lupaa rangaistavaksi, tämä koskee myös pankkiluottoja, joihin sovelletaan ZKI:n mukaan lupaa edellyttävää (toimilupa)sääntelyä.

- 24 Tästä oikeuskäytännöstä luovuttiin ennakkoratkaisua pyytävän tuomioistuimen yksittäisissä (aiemmissa) ratkaisuissa. Niissä lähdetään siitä, että korollisten lainojen ammattimaista myöntämistä varoista, joita ei ole vastaanotettu yleisöltä talletuksina (ns. koronkiskonta), ei voida määritellä ”pankkitoiminnaksi”. Näissä ratkaisuissa vastaajat vapautettiin ylimmässä oikeusasteessa vastaavissa rikosasioissa sillä perusteella, että NK:n 252 §:n 1 momenttia voidaan soveltaa ainoastaan toimintaan, jonka osalta on säädetty lupaa edellyttävästä (toimilupa)sääntelystä.
- 25 ZKI:n mukaan rahoituslaitos on henkilö, joka ei ole laitos eikä teollinen holdingyhtiö ja jonka pääasiallisena toimintana on etenkin myöntää luottoja varoista, joita ei ole vastaanotettu yleisöltä talletuksina tai muina takaisinmaksettavina varoina. Koska tällaisista varoista myönnettävissä luotoissa on kyse rahoitustoiminnasta, jonka osalta ZKI:ssä säädetään rekisteröitymisestä muttei toimiluvasta, siinä tapauksessa vastaavan toiminnan ammattimainen harjoittaminen ei ole rikos.
- 26 Ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin tarvitsee asetuksen (EU) N:o 575/2013 4 artiklan 1 kohdan 1 alakohdassa tarkoitetun luottolaitoksen määritelmän tulkintaa sen selventämiseksi, tarkoittaako ja-konjunktion, joka yhdistää talletusten tai muiden takaisinmaksettavien varojen vastaanottamisen yleisöltä luottojen myöntämiseen, käyttö sitä, että luottolaitokset voivat harjoittaa luotonantoa ainoastaan yleisöltä vastaanottamallaan varoilla eivätkä voi myöntää luottoja varoista, joita ne ovat saaneet muista lähteistä, esimerkiksi pankkimaksuista tai koroista.
- 27 Epävarmuus siitä, mikä on asetuksen 4 artiklan 1 kohdan 1 alakohtaan sisältyvän määritelmän täsmällinen merkitys, perustuu myös direktiivin 9 artiklan 1 kohdassa vahvistettuun nimenomaiseen kieltoon, jonka mukaan muut henkilöt tai yritykset kuin luottolaitokset eivät saa vastaanottaa yleisöltä talletuksia tai muita takaisin maksettavia varoja, ja myös direktiivin liitteessä I oleviin 1 ja 2 kohtaan, joissa nämä toiminnot mainitaan toisistaan erillisinä.
- 28 Ennakkoratkaisua pyytävällä tuomioistuimella on myös vaikeuksia asetuksen 4 artiklan 1 kohdan 42 alakohdassa tarkoitetun toimiluvan käsitteen tulkinnassa, koska tämä asiakirja antaa luvan liiketoiminnan harjoittamiseen kyseisessä asetuksessa ja direktiivissä määritellyissä rajoissa.
- 29 Asetuksen 4 artiklan 1 kohdan 26 alakohdan ja direktiivin 34 artiklan mukaan rahoituslaitokset voivat harjoittaa liitteessä I mainittua toimintaa; kyseisen liitteen 2 kohta koskee luotonantoa, johon sisältyvät etenkin kulutusluotot. Tästä syystä ennakkoratkaisua pyytävälle tuomioistuimelle on erittäin tärkeää, että selvitetään, käsittääkö asetuksen 4 artiklan 1 kohdan 42 alakohtaan sisältyvä ilmaisu ”viranomaisten missä tahansa muodossa antamaa asiakirjaa, jolla annetaan lupa liiketoiminnan harjoittamiseen” sekä toimiluvan (lupaa edellyttävän toimilupasääntelyn yhteydessä) että virallisen asiakirjan (lupaa edellyttävän rekisteröintisääntelyn yhteydessä).

- 30 Ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin pyytää, että ennakkoratkaisupyyntö käsiteltäisiin unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 107 artiklan mukaisessa kiireellisessä menettelyssä. Menettely on kestänyt rikosoikeudellisen menettelyn molemmissa vaiheissa (esitutkinta ja rikosoikeudenkäynti) jo kuusi vuotta, ja tänä aikana on määrätty takavarikoitavaksi asettamalla käyttökieltoon BG:n kaksi kiinteistöä (jotka ovat myös kolmannen henkilön omistuksessa) ja kaksi henkilöajoneuvoa. Tämä tapahtui NK:n 252 §:n 1 momentissa säädetyn seuraamuksen täytäntöönpanon varmistamiseksi. On olemassa todellinen vaara Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kohdan mukaisen oikeuden oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin loukkaamisesta menettelyn asianmukaiselle kestolle ja oikeusvarmuudelle, jotka Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 6 artiklan 3 kohdan mukaan ovat yleisinä periaatteina osa unionin oikeutta, asetettujen edellytysten osalta.