JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
GIUSEPPE TESAURO
3 päivänä lokakuuta 1996 *

1. Rechtbank van eerste aanleg te Antwerpen on tiedustellut 31.1.1995 tekemällään ennakkoratkaisun esittämistä koskevalla päätöksellä yhteisöjen tuomioistuimelta, onko tieliikenteen sosiaalilainsäädännön yhdenmukaistamisesta 20 päivänä joulukuuta 1985 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 3820/85 [1] ja tieliikenteen valvontalaitteista 20 päivänä joulukuuta 1985 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 3821/85 [2] täytäntöönpanemiseksi annettu sellainen kansallinen lainsäädäntö, jossa ainoastaan henkilöt, joilla ei ole asuinpaikkaa kyseisessä valtiossa ja jotka eivät säännösten rikkomistapauksessa maksa sakkoa välittömästi, ovat velvollisia tallettamaan rahasumman mahdollisten sakkojen ja oikeudenkäyntikulujen vakuudeksi, sillä uhalla, että muutoin heidän ajoneuvonsa takavarikoidaan, ristiriidassa perustamissopimuksen 6 artiklassa vahvistetun syrjintäkiellon kanssa.

2. Edellä mainittujen asetusten tavoitteena on parantaa työoloja ja liikenneturvallisuutta jäsenvaltioissa. Niissä säädetään tätä tarkoitusta varten tietyistä ajojaksoja, ajon keskeyttämistä ja lepojaksoja samoin kuin valvontalaitteistoja koskevista velvollisuuksista ja kielloista.

Asetuksen N:o 3820/85 17 artiklassa ja asetuksen N:o 3821/85 19 artiklassa säädetään, että jäsenvaltioiden on saatettava voimaan asetusten soveltamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset erityisesti valvontamenettelystä ja -keinoista sekä seuraamuksista säännösten rikkomistapauksissa.

Belgian kuningaskunta pani nämä asetukset täytäntöön 6.5.1985 antamallaan lailla [3], jolla lisättiin moottoriajoneuvoilla vastiketta vastaan tapahtuvista tavarakuljetuksista 1.8.1960 annettuun lakiin 11 b pykälä. Tällä 11 b pykälällä ja (sen täytäntöönpanemiseksi annetuilla) 12.7.1989 annetun kuninkaallisen asetuksen [4] 3, 4 ja 5 pykälällä perustetun seuraamusjärjestelmän mukaisesti rikkomukseen syyllistyneellä on mahdollisuus joko maksaa välittömästi 10 000 Belgian frangin (BEF) suuruinen summa rikkomusta kohti (välitön periminen), jos rikkomus ei koske kolmansia, jolloin rikosoikeudelliset seuraamukset poistuvat, tai muussa tapauksessa rikkomukseen syyllistynyttä vastaan jatketaan laissa säädettyä rikosoikeudellista menettelyä.

Sekä edellä mainitussa 11 b pykälässä että täytäntöönpanoasetuksessa tehdään jälkimmäisen tapauksen osalta ero sen mukaan,

* Alkuperäinen kieli: italia.

1 — EYVL L 370, s. 1.

2 — EYVL L 370, s. 8.

3 — Moniteur belge, 13.8.1985.

4 — Moniteur belge, 20.7.1989.

onko rikkomuksiin syyllistyneellä asuinpaikka tai pysyvä kotipaikka Belgiassa; sellaisen rikkomukseen syyllistyneen, jolla ei ole asuinpaikkaa Belgiassa ja joka haluaa jatkaa rikosoikeudellista menettelyä, on suoritettava etukäteen 15 000 BEF:n suuruinen rahasumma *rikkomusta kohti* mahdollisen määrättävän sakon ja oikeudenkäyntikulujen vakuudeksi, sillä uhalla, että muussa tapauksessa ajoneuvo takavarikoidaan. Jos rikkomukseen syyllistynyt sitä vastoin asuu Belgiassa, valitessaan jatkaa rikosoikeudellista menettelyä hänen ei tarvitse asettaa vakuutta eikä hänen ajoneuvoaan takavarikoida. Tällainen on siis se syrjivä kohtelu, jonka lainmukaisuudesta perustamissopimuksen 6 artiklan suhteen on kysytty nyt esillä olevassa asiassa.

3. Esillä olevaan asiaan liittyvät tosiseikat voidaan tiivistää seuraavasti.

Antwerpenin satamapoliisi tarkasti Saksan liittotasavallassa toimivan Trans-Cap-nimisen kuljetusyhtiön palveluksessa toimivan, Saksassa asuvan Eckehard Pastoorsin kuljettaman kuorma-auton, jonka omistaa kyseinen yhtiö; tämän tarkastuksen yhteydessä todettiin *11* rikkomusta asetusten N:o 3820/85 ja N:o 3821/85 säännöksistä.

Pastoorsin vaihtoehtoina oli joko "sopia" asia maksamalla välittömästi 10 000 BEF:n suuruinen summa jokaista rikkomusta kohti, jolloin rikosoikeudelliset seuraamukset poistuisivat, tai jatkaa Belgian lainsäädännössä säädettyä rikosoikeudellista menettelyä sekä maksaa 15 000 BEF:n suuruinen vakuus jokaista rikkomusta kohti, jotta ajoneuvoa ei takavarikoitaisi; neuvoteltuaan työnantajansa kanssa Pastoors valitsi välittömän maksun ja maksoi 110 000 BEF:n suuruisen summan (eli 10 000 BEF jokaista 11 rikkomusta kohti).

Pastoors nosti sen jälkeen yhdessä Trans-Capin kanssa Rechtbank van eerste aanleg te Antwerpenissä kanteen, jossa ne vaativat, että Belgian kuningaskunta velvoitetaan palauttamaan maksetut rahasummat ja korvaamaan kantajille näiden kärsimä aineeton vahinko. Kantajat väittivät kanteensa tueksi, että 1.8.1960 annetun lain 11 b pykälällä (joka on lisätty 6.5.1985 annetulla lailla) ja tähän liittyvillä täytäntöönpanosäännöksillä perustettu rangaistusjärjestelmä oli sekä ihmisoikeuksista ja perusvapauksista annetun yleissopimuksen 6 artiklan että EY:n perustamissopimuksen 6 artiklan vastainen, siltä osin kuin siinä tehdään ero rikkomukseen syyllistyneiden välillä sillä perusteella, onko heillä asuinpaikka tai pysyvä kotipaikka Belgiassa vaiko ei.

4. Vaikka Rechtbank van eerste aanleg te Antwerpen katsoi, että kantajien esittämät vaatimukset olivat perusteettomia, se päätti kuitenkin oikeusvarmuussyistä lykätä asian käsittelyä esittääkseen yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

"Onko Euroopan unionin perustamissopimuksen 6 artiklassa vahvistettua syrjintäkiellon periaatetta tai yhteisön oikeudessa

vakiintunutta yleistä yhdenvertaisen kohtelun periaatetta tulkittava siten, että niiden vastaista on, että neuvoston asetusten (ETY) N:o 3820/85 ja (ETY) N:o 3821/85 täytäntöönpanemiseksi annetussa jäsenvaltion kansallisessa seuraamusjärjestelmässä säännöksen rikkomisesta sakotettu luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö voi valita

a) maksaa välittömästi 10 000 BEF:n suuruisen rahasumman jokaista rikkomusta kohti, jolloin rikkomuksesta ei pääsääntöisesti seuraa muita seuraamuksia

tai

b) jatkaa normaalia rikosoikeudellista menettelyä,

ottaen kuitenkin huomioon, että mikäli sakotettu valitsee jälkimmäisen vaihtoehdon, hän on velvollinen maksamaan määrätyn suuruisen summan, tässä tapauksessa 15 000 BEF, jokaista väitettyä rikkomusta kohti mahdollisen sakon ja oikeudenkäyntikulujen vakuudeksi, ja rikkomukseen syyllistyneen henkilön kuljettama ajoneuvo takavarikoidaan kyseisen summan tallettamiseen asti vain, jos hänellä ei ole Belgiassa asuinpaikkaa tai vakinaista kotipaikkaa, vaikka hän on toisen jäsenvaltion kansalainen?"

5. Ennakkoratkaisupyynnössä esitetään tulkintaa koskeva kysymys, joka koskee vaihtoehtoisesti joko perustamissopimuksen 6 artiklaa tai yleistä yhdenvertaisuusperiaatetta. Katson kuitenkin, että asiaan on mahdollista antaa yksi vastaus EY:n perustamissopimuksen 6 artiklan pohjalta, koska siinä määrätään nimenomaisesti yhdenvertaisen kohtelun periaatteesta. [5]

Perustamissopimuksen 6 artiklassa määrätään, että "kaikki kansalaisuuteen perustuva syrjintä on kiellettyä tämän sopimuksen soveltamisalalla, sanotun kuitenkaan rajoittamatta tämän sopimuksen erityismääräysten soveltamista".

Aluksi on selvitettävä, täyttyvätkö esillä olevassa asiassa ne edellytykset, joiden perusteella kyseiseen perustamissopimuksen määräykseen voidaan vedota, koska yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan tätä määräystä sovelletaan vain, jos ei ole olemassa sellaisia säännöksiä, joissa kielletään syrjivä kohtelu tietyillä erityisalueilla [6]. Jos vastaus tähän on myöntävä, on ratkaistava, onko esillä oleva lainsäädäntö kiellettyä syrjintää.

6. Ensimmäisen mainitsemani seikan osalta on ensin muistutettava, että kuten yhteisöjen tuomioistuin on todennut asiassa Phil Collins ym. antamassaan tuomiossa, [7] 6 artiklalla on välitön oikeusvaikutus, ja siihen voi

5 — Asia 810/79, Überschär, tuomio 8.10.1980 (Kok. 1980, s. 2747, 16 kohta).

6 — Asia C-179/90, Merci Convenzionali Porto di Genova, tuomio 10.12.1991 (Kok. 1991, s. I-5889, 11 kohta).

7 — Yhdistetyt asiat C-92/92 ja C-326/92, Phil Collins, tuomio 20.10.1993 (Kok. 1993, s. I-5145).

vedota kuka tahansa, jonka asemaa säännellään yhteisön oikeudessa. Tämä edellytys näyttää täyttyvän esillä olevassa asiassa, koska Belgian lainsäädännössä säännelty seuraamusjärjestelmä on luonteeltaan velvoittava asetuksen N:o 3820/85 17 artiklan ja asetuksen N:o 3821/85 19 artiklan nojalla.

Sen kysymyksen osalta, voiko riidanalainen asia kuulua perustamissopimukseen sisältyvien, palvelujen tarjoamisen vapautta tieliikenteen alalla koskevien määräysten soveltamisalaan, jolloin asiaa ei voitaisi tarkastella 6 artiklan valossa, totean, että asiaan liittyvä Belgian lainsäädäntö koskee luonteeltaan ja soveltamisalaltaan prosessuaalisia seikkoja. Se ei koske ainakaan suoraan tieliikennettä eikä siinä aseteta esteitä tai rajoituksia perustamissopimuksessa taatuille palvelujen vapaalle liikkuvuudelle tai palvelujen tarjoamisen vapaudelle. Koska tässä lainsäädännössä kuitenkin säädetään erilaisesta kohtelusta seuraamusten osalta rikkomukseen syyllistyneen henkilön asuinpaikan perusteella, tällä lainsäädännöllä saattaa periaatteessa olla syrjiviä vaikutuksia, ja sitä on sen vuoksi arvioitava 6 artiklan valossa.

Yhteisöjen tuomioistuin on myös tehnyt vastaavanlaisia päätelmiä aikaisemmissa tapauksissa: esimerkiksi edellä mainitussa asiassa Phil Collins annetussa tuomiossa se totesi, että tekijänoikeutta voidaan suojata 6 artiklassa määrätyn yleisen syrjintäkiellon periaatteen nojalla, vetoamatta kyseiseen alaan soveltuviin erityissäännöksiin, erityisesti tavaroiden ja palveluiden vapaata liikkuvuutta koskeviin säännöksiin. Riidanalainen Saksan lainsäädäntö ei myöskään tässä tapauksessa koskenut suoraan näillä säännöksillä suojattuja oikeuksia, eikä kyseinen lainsäädäntö tehnyt niiden käyttämistä hankalammaksi tai vaikeammaksi; kyseisellä lainsäädännöllä oli pikemminkin välillisiä haitallisia vaikutuksia muille kuin Saksan kansalaisille, sillä siinä rajoitettiin näiden henkilöiden käytettävissä olevia oikeussuojakeinoja.

Lisään vielä, että esillä olevan lainsäädännön luonteesta ei voida tulla sellaiseen toisenlaiseen lopputulokseen, jota Ranskan hallitus on erityisesti kannattanut kirjallisissa huomautuksissaan, koska vaikka rikoslainsäädäntö ja rikosprosessuaaliset säännöt, joihin riidanalaiset säännökset sisältyvät, kuuluvat periaatteessa jäsenvaltioille varattuun toimivaltaan, näillä säännöksillä ei saa kuitenkaan syrjiä henkilöitä, joille on yhteisön oikeudessa taattu oikeus yhdenvertaiseen kohteluun, eikä rajoittaa yhteisön oikeudessa taattuja perusvapauksia [8]. Tästä seuraa, ettei riidanalaisen lainsäädännön rikosoikeudellinen luonne estä tarkastelemasta sitä perustamissopimuksen 6 artiklan valossa.

7. Käsittelen nyt toista mainitsemaani seikkaa eli sitä, ovatko 1.8.1960 annetun lain 11 b artiklalla annetut säännökset yhteisön

8 — Asia 186/87, Cowan, tuomio 2.2.1989 (Kok. 1989, s. 195, 19 kohta).

oikeudessa ja erityisesti perustamissopimuksen 6 artiklassa kiellettyä syrjintää.

8. Riidanalaiseen kansalliseen lainsäädäntöön ei sisälly välitöntä *kansalaisuuteen* perustuvaa syrjintää, koska velvollisuus asettaa rahavakuus koskee kaikkia sellaisia rikkomukseen syyllistyneitä ja sakon maksamisesta kieltäytyviä henkilöitä, joilla ei ole asuinpaikkaa tai vakinaista kotipaikkaa Belgiassa, riippumatta siitä, ovatko he Belgian kansalaisia.

On muistutettava, että yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan "yhdenvertaisen kohtelun periaatteeseen perustuvissa oikeussäännöissä kielletään kuitenkin sekä kansalaisuuteen perustuva näkyvä syrjintä, että kaikki peitellyn syrjinnän muodot, jotka muita erotteluperusteita soveltamalla johtavat samaan lopputulokseen" [9]. Lisäksi yhteisöjen tuomioistuin on viimeaikaisimmassa oikeuskäytännössään todennut uudelleen, että sellainen kansallinen lainsäädäntö, jossa säädetään erilaisesta kohtelusta asuinpaikan perusteella, voi asettaa huonompaan asemaan sellaiset henkilöt, joiden asuinpaikka on muissa valtioissa, koska "näillä henkilöillä ei usein ole myöskään kyseisen valtion kansalaisuutta" [10].

Mielestäni on kuitenkin vaikeaa kiistää sitä, että kyseinen 1.8.1960 annetun lain 11 b pykälä voi koskea vain erittäin poikkeuksellisissa tapauksissa Belgian kansalaisia (joiden asuinpaikan tai vakinaisen kotipaikan pitäisi siis olla muualla kuin Belgiassa), ja tästä syystä se johtaa lopputulokseen, joka on hyvin lähellä kansalaisuuteen perustuvaa syrjintää.

9. Tämä toteamus ei kuitenkaan riitä osoittamaan, että kyseinen lainsäädäntö on ristiriidassa perustamissopimuksen 6 artiklan kanssa.

Yhteisöjen tuomioistuin on todennut tällaisessa tapauksessa selvästi, että edellytyksenä on vielä, että "kyseistä lainsäädäntöä ei voida perustella objektiivisin perustein" [11]. Vaikka suoraan kansalaisuuteen perustuva syrjintä koskeekin 6 artiklan perusteella vain perustamissopimuksessa määrättyjä poikkeuksia ("sanotun kuitenkaan rajoittamatta tämän sopimuksen erityismääräysten soveltamista"), esimerkiksi nimenomaisia henkilöiden vapaata liikkuvuutta koskevia poikkeuksia, silloin kun erilainen kohtelu johtuu muista kuin kansalaisuuteen perustuvista seikoista, yhteisöjen tuomioistuin selvittää kussakin tapauksessa sen, mihin kohtelu perustuu. Toisin sanoen on selvitettävä, onko sellainen asuinpaikan perusteella sovellettava erilainen kohtelu, josta on kyse esillä olevassa asiassa, objektiivisesti perusteltua kyseisten henkilöiden asemaan liittyvien

9 — Asia 22/80, Boussac, tuomio 29.10.1980 (Kok. 1980, s. 3427, 9 kohta) ja asia C-175/88, Biehl, tuomio 8.5.1990 (Kok. 1990, s. I-1779, 13 kohta).

10 — Asia C-279/93, Schumacker, tuomio 14.2.1995 (Kok. 1995, s. I-225, 28 ja 29 kohta).

11 — Asia C-398/92, Mund & Fester, tuomio 10.2.1994 (Kok. 1994, s. I-467, 17 kohta). Ks. myös näkemys, jonka mukaan perustamissopimuksen 40 artiklan 3 kohdassa tarkoitettu syrjintäkielto "on yleistä yhdenvertaisen kohtelun periaatetta koskeva erityisilmaisu, eikä sen vastaista sen vuoksi ole, että samanlaisia tilanteita kohdellaan eri tavalla, jos tällainen kohtelu voidaan perustella objektiivisin perustein", asia 167/88, Association générale des producteurs de blé et autres céréales, tuomio 8.6.1989 (Kok. 1989, s. 1653, 23 kohta); tässä tuomiossa todetaan, että "kyseisiin asetuksiin perustuvalla erilaisella kohtelulla ei syrjitä tuottajia — — eikä se perustu perustamissopimuksen 7 artiklassa tarkoitetulla tavalla kansalaisuuteen" (33 kohta).

sellaisten tosiseikkojen erilaisuuden vuoksi, jotka eivät liity kansalaisuuteen vaan muihin objektiivisiin edellytyksiin [12].

10. Belgian hallituksen huomautukset näyttävät vastaavan kansallisen tuomioistuimen ennakkoratkaisupyynnössään esittämiä näkemyksiä. Ne toteavat, että kyseisessä lainsäädännössä säädetty erilainen kohtelu voidaan perustella objektiivisesti, koska sellaisia henkilöitä vastaan käytävä rikosoikeudellinen menettely, joilla ei ole asuinpaikkaa kyseisessä valtiossa, on monimutkaisempaa ja kalliimpaa, ja erityisesti siksi, että on välttämätöntä estää se, että sellaiset rikkomuksiin syyllistyneet henkilöt, joilla ei ole asuinpaikkaa kyseisessä valtiossa ja jotka eivät maksa sakkoa välittömästi vaan valitsevat jatkaa rikosoikeudellista menettelyä, voisivat todellisuudessa vapautua sakon maksamisesta, koska ei ole olemassa sopimusta, joka varmistaisi rikoksista annettujen tuomioiden täytäntöönpanon kaikissa jäsenvaltioissa ja erityisesti tässä tapauksessa kyseessä olevien kahden valtion välillä.

Tämä väite ei ole täysin perusteeton. On totta, ettei ole olemassa sellaisia kansainvälisiä sopimuksia Belgiassa annettujen tuomioiden täytäntöönpanosta Saksan liittotasavallassa, jotka soveltuisivat tähän asiaan. On myös kokemuksen perusteella täysin selvää, että koska ei ole olemassa sopimusta, jossa määrättäisiin rikosoikeuden alalla ja erityisesti esillä olevalla erityisalalla vastaavista menettelyllisistä keinoista ja seurauksista kuin mistä on määrätty Brysselin yleissopimuksessa (tai muissa yleissopimuksissa) siviili- ja kaupallisella alalla annettujen tuomioiden täytäntöönpanosta, on olemassa vaara, että sellaista henkilöä vastaan annettu langettava tuomio, jolla ei ole kyseisessä valtiossa asuinpaikkaa, jää panematta täytäntöön tai sen täytäntöönpaneminen on joka tapauksessa huomattavasti vaikeampaa ja/tai kalliimpaa. Tästä syystä ei ole käytännössä mitenkään mahdotonta, että jos vakuuden asettamisesta ei olisi säädetty, sellainen rikkomuksiin syyllistynyt henkilö, jolla ei ole kyseisessä maassa asuinpaikkaa, vapautuisi rangaistuksesta eikä seuraamusta voitaisi panna täytäntöön. [13]

11. Tämän osalta katson, että esillä olevaan asiaan voidaan soveltaa, vaikkakin päinvastaisin seurauksin, yhteisöjen tuomioistuimen asiassa Mund & Forster antamassaan tuomiossa [14] esittämiä periaatteita; tässä asiassa oli kyse siitä, syrjitäänkö sellaisella Saksan lainsäädännön menettelysäännöksellä, jonka mukaan se seikka, että asiassa annettava lopullinen tuomio pannaan täytäntöön ulkomailla, on riittävä peruste turvaamistoimen määräämiselle. Yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että tämä säännös oli yhteensopimaton perustamissopimuksen 7 artiklan (nykyisin 6 artiklan) ja 220 artiklan kanssa, luettuina yhdessä Brysselin yleissopimuksen kanssa. Yhteisöjen tuomioistuimen mukaan tällä

12 — Ks. esim. asia 251/83, Haug-Andrion, tuomio 13.12.1984 (Kok. 1984, s. 4277, 14—16 kohta).

13 — Muistutan tämän osalta neuvoston ja neuvostossa kokoontuneiden jäsenvaltioiden hallitusten edustajien 20.12.1985 antamasta päätöslauselmasta 85/C 348/01 (EYVL 1985 C 348, s. 1), jonka tavoitteena oli "tieliikenteen sosiaalioloja koskevien asetusten soveltamisen parantaminen". Päätöslauselmassa (2 kohdan b alakohta) todetaan — eikä tämä ole varmastikaan sattumaa —, että jäsenvaltioiden tehtävänä on muun muassa "päättää voimassa olevan kansainvälisen oikeuden tai kansallisen oikeuden tarjoamin keinoin tehokkaista toimista oikeudellisten seuraamusten kohdistamiseksi jäsenvaltiossa rikkomuksiin syyllistyneisiin kuljettajiin, joilla ei ole asuinpaikkaa kyseisessä jäsenvaltiossa, samoin kuin sakkojen perimiseksi näiltä kuljettajilta".

14 — Edellä alaviitteessä 11 mainittu asia C-398/92, tuomio 10.2.1994.

yleissopimuksella on riittävästi, ellei jopa kokonaan poistettu ulkomailla tapahtuvaan tuomioiden täytäntöönpanoon liittyviä vaikeuksia, samoin kuin asuinpaikkaan perustuvat eroavuudet, jotka olivat *ainoa* peruste laissa säädetylle erilaiselle kohtelulle, koska sillä oli yhdenmukaistettu tuomioiden täytäntöönpanoa koskevat määräykset kaikissa jäsenvaltioissa.

Yhteisöjen tuomioistuin on katsonut erityisesti, että vaikka olettamus siitä, että tuomioiden täytäntöönpano ulkomailla on monimutkaisempaa "on ilmeisesti perusteltu silloin, kun täytäntöönpanon on tapahduttava kolmannessa valtiossa — — se ei ole perusteltu silloin, kun täytäntöönpano tapahtuu yhteisön jäsenvaltion alueella. Kaikki yhteisön jäsenvaltiot ovat Brysselin yleissopimuksen sopimuspuolia, ja niiden alue voidaan katsoa yhdeksi kokonaisuudeksi, kuten Brysselin yleissopimusta koskevassa kertomuksessa todetaan" [15]. Kyseisessä tuomiossa todettiin, että asian kannalta ratkaisevaa oli se, että siihen voitiin soveltaa kansainvälistä sopimusta, jossa henkilöt asetetaan tuomioiden täytäntöönpanon osalta yhdenvertaiseen asemaan asuinpaikasta riippumatta.

Koska esillä olevassa asiassa, toisin kuin juuri mainitsemassani oikeuskäytännössä, ei ole olemassa vastaavaa kansainvälistä tai yhteisön sisäistä oikeudellista yhteistyötä koskevaa sopimusta [16], Belgian hallituksen huolestuminen ei näytä olevan perusteetonta. Sellaisten henkilöiden erilainen kohtelu, joilla ei ole asuinpaikkaa kyseisessä valtiossa, on perusteltua, koska näiden henkilöiden asema on erilainen mahdollisen langettavan tuomion täytäntöönpanon osalta, ei niinkään näiden henkilöiden kansalaisuuden tai asuinpaikan perusteella vaan objektiivisista syistä.

12. Ainoastaan pikaisen perehtymisen perusteella voi näyttää siltä, että edellä toteamani on ristiriidassa asiassa Hubbard annetussa tuomiossa [17] esitettyjen periaatteiden kanssa. Tässä asiassa yhteisöjen tuomioistuimelta pyydettiin ratkaisua sellaisesta Saksan siviiliprosessilain säännöksestä, jonka mukaan ulkomaalaisella kantajalla oli velvollisuus asettaa rahasumma oikeudenkäyntikulujen vakuudeksi, ja yhteisöjen tuomioistuin katsoi sen olevan ristiriidassa perustamissopimuksen 59 artiklassa taatun palvelujen tarjoamisen vapauden kanssa. Lisäksi yhteisöjen tuomioistuin totesi samassa tuomiossa, vastatessaan saksalaisen tuomioistuimen esittämään toiseen kysymykseen, että "yhteisön oikeudessa vakiintunut oikeus yhdenvertaiseen kohteluun ei voi olla sidoksissa jäsenvaltioiden välillä tehtyihin keskinäisiin sopimuksiin" (17 kohta).

15 — Saman tuomion 19 kohta. Oikeuskirjallisuudessa on todettu, että tämä lähestymistapa on tulosta yhteisöjen tuomioistuimen omaksumasta tietystä "hyväuskoisuudesta" ("certain angélisme de la Cour"), eli että henkilöiden asemien väitetään olevan samanlaisia asuinpaikasta riippumatta tapauksissa, joihin voidaan soveltaa Brysselin yleissopimusta: Bischoff: Journal du droit international 1994, s. 538. Yhdistyneen kuningaskunnan Court of Appeal (Civil Division, tuomio 20.12.1995, asioissa Fitzgerald v. Williams ja O'Regan v. Williams, Weekly Law Report, 1996, osa II, s. 447) on vedonnut asiaan Mund & Fester liittyvään oikeuskäytäntöön todetessaan, että koska Brysselin yleissopimusta voitiin soveltaa asiaan, toisin kuin Englannin oikeudessa on säädelty, ei ollut välttämätöntä velvoittaa Irlannissa asuvaa kantajaa asettamaan rahasumma oikeudenkäyntikulujen vakuudeksi; Court of Appeal teki ratkaisunsa kuitenkin sillä varauksella, ettei ole esitelty riittävää näyttöä tuomioiden täytäntöönpanon vaikeudesta.

16 — Tältä osin on todettava, kuten Belgian hallitus korosti kiistattomien seikkojen perusteella, ettei asiassa voitu vedota kolmeen kantajien mainitsemaan sopimukseen: kahta ensimmäistä sopimusta (17.1.1958 tehty Brysselin yleissopimus ja 20.4.1959 tehty Strasbourgin yleissopimus) voidaan soveltaa vain silloin, kun on tehty luovutuspyyntö, minkä edellytykset eivät täyty esillä olevassa asiassa; kolmatta sopimusta (tieliikennerikkomusten rankaisemisesta 30 päivänä marraskuuta 1964 Strasbourgissa tehty eurooppalainen yleissopimus) ei voida soveltaa, koska Belgian kuningaskunta ja Saksan liittotasavalta eivät ole ratifioineet sitä.

17 — Asia C-20/92, Hubbard, tuomio 1.7.1993 (Kok. 1993, s. I-3777).

Tämä viimeksi mainittu toteamus on toistettu hiljattain asiassa Data Delecta annetun tuomion yhteydessä [18]. Yhteisöjen tuomioistuin totesi tässä asiassa kuitenkin, että sellainen Ruotsin lainsäädännön säännös, jossa ulkomaalaisilla kantajilla oli velvollisuus maksaa rahasumma oikeudenkäyntikulujen vakuudeksi (joka siis vastasi asiassa Hubbard esillä ollutta velvoitetta), ei ollut ristiriidassa 59 artiklassa tarkoitetun vapauden kanssa, vaan perustamissopimuksen 6 artiklassa vahvistetun yleisen syrjintäkiellon periaatteen kanssa. Tässä tapauksessa erilainen kohtelu perustui pääasiallisesti kansalaisuuteen: ulkomaalainen, jolla ei ollut asuinpaikkaa Ruotsissa, oli velvollinen asettamaan vakuuden, kun taas Ruotsin kansalaisilla ei ollut tätä velvollisuutta, vaikka he olisivat asuneet ulkomailla. Yhteisöjen tuomioistuin ei siis katsonut olevan välttämätöntä selvittää, oliko erilaiselle kohtelulle olemassa objektiivisia perusteita, mistä seuraa, ettei myöskään sillä, voitiinko asiaan soveltaa kansainvälistä sopimusta, ollut asian kannalta merkitystä.

13. Esillä oleva asia on kuitenkin osittain erilainen, koska siinä syrjintä ei perustu kansalaisuuteen [19]. On tuskin tarpeen täsmentää, että sen selvittämisellä, onko olemassa kansainvälisiä sopimuksia, ei ole niinkään merkitystä sen selvittämiseksi, onko syrjintäkielto olemassa ja soveltuuko se esillä olevaan asiaan, kuin sen arvioimiseksi, kohdellaanko niitä subjektiivisia tilanteita yhdenvertaisesti, joihin syrjintäkieltoa on sovellettava.

Yksittäistapauksiin liittyvistä erityispiirteistä riippumatta yhteisöjen tuomioistuinta pyydetään jälleen kerran vastaamaan kysymykseen siitä, onko asuinpaikan perusteella objektiivisesti erilaisia tilanteita, jotka johtuvat siitä, ettei kyseisten maiden välillä ole tuomioiden täytäntöönpanoa koskevia sopimuksia, kohdeltava lainsäädännössä samalla tavalla. Mahdollinen myöntävä vastaus tähän kysymykseen olisi ristiriidassa yhteisöjen tuomioistuimen asiassa Boussac vahvistaman tähänastisen oikeuskäytännön kanssa ja asiassa Mund & Fester vahvistaman viimeisimmän oikeuskäytännön kanssa.

14. Katson, että esittämääni kysymykseen voidaan vastata itse asiassa kahdella eri tavalla. Ensimmäisen näkemyksen mukaan on olemassa tuomioiden vapaata liikkuvuutta yhteisössä koskeva yleinen periaate, ja kuten julkisasiamies La Pergola on todennut asiassa Data Delecta antamassaan ratkaisuehdotuksessa, jäsenvaltioita sitoo perustamissopimuksen 6 artiklassa ilmaistun syrjintäkiellon periaatteen perusteella "velvollisuus tunnustaa vastavuoroisesti" nämä tuomiot. [20] Todettakoon selvyyden vuoksi, että tämän näkemyksen mukaan viimeksi mainittu

18 — Asia C-43/95, Data Delecta, tuomio 26.9.1996 (Kok. 1996, s. I-4661).

19 — On myös totta, että asiaan Data Delecta liittynyt vakuus oli tarkoitettu vastapuolen oikeudenkäyntikulujen vakuudeksi, kun taas esillä olevassa asiassa Belgian lainsäätäjän määräämän vakuuden tarkoituksena on varmistaa, että rikkomuksiin syyllistyneet henkilöt, joilla ei ole asuinpaikkaa Belgiassa, maksavat sekä valtiolle oikeudenkäynnistä aiheutuneet kulut että erityisesti rikkomuksesta määrätyn sakon. Tämä ei kuitenkaan ole asian kannalta ratkaiseva seikka.

20 — Ks. ratkaisuehdotuksen 17 kohta.

velvollisuus ei ole tiukasti sidoksissa Brysselin yleissopimukseen, vaan se on yleinen periaate, joka voidaan johtaa yhteisön perustamissopimuksista ja jonka on katsottava olevan samantasoinen tavaroiden ja tuotannontekijöiden liikkuvuutta koskevien perusvapauksien kanssa.

Tämän näkemyksen mukaan Brysselin yleissopimuksella vain helpotetaan jo olemassaolevaa tilannetta, riippumatta yleissopimuksen kulloisestakin sovellettavuudesta. Tästä seuraisi, että myös tieliikennerikkomuksia (tai yleisesti rikosasioita) koskevat tuomiot voitaisiin erityisten täytäntöönpanoa koskevien sopimusmääräysten puuttuessakin panna täytäntöön ilman erityisiä vaikeuksia siitä riippumatta, onko henkilöillä asuinpaikka kyseisessä valtiossa vaiko ei; ja koska kyseiset henkilöt olisivat siis täysin yhdenvertaisessa asemassa, ei riidanalaisessa asiassa esillä olevan kaltaisia kansallisia säännöksiä voitaisi sallia.

Esittämäni näkemys on kiinnostava, mutta epärealistinen, koska siinä ei oteta huomioon, että sopimusmääräysten puuttuessa on kiistatta olemassa tosiasiallinen ero sen välillä, koskeeko täytäntöönpantava tuomio omassa maassa asuvia vai muualla asuvia henkilöitä. Näkemykseen sisältyy toivottu tavoite, jota ei ole vielä saavutettu, ellei haluta olla optimistisia ja "hyväuskoisia" ja väittää, että tavoite on saavutettu Brysselin yleissopimuksen kaltaisilla keinoilla. Tämän osoittaa se, että jäsenvaltiot ponnistelevat jatkuvasti erityisten sopimusten aikaansaamiseksi.

15. Toinen mahdollinen ratkaisu, jota kannatan, on, että nyt käsiteltävällä alalla on olemassa sellaisia samanlaisia tilanteita, joiden perusteella olisi arvioitava, onko kyseessä mahdollisesti perustamissopimuksen 6 artiklassa kielletty erilainen kohtelu, ainoastaan sellaisessa konkreettisessa yksittäistapauksessa, jossa on olemassa asiaan soveltuvia vähintään Brysselin yleissopimusta vastaavia yhdenmukaistamis- ja yhteistyömekanismeja. Jos asia on näin, tästä seuraa, että esillä olevaan asiaan liittyvä kansallinen lainsäädäntö ei ole pääsääntöisesti ristiriidassa perustamissopimuksen 6 artiklan kanssa.

Esittämistäni ratkaisumahdollisuuksista on tietenkin selvästi valittava toinen, jotta vältyttäisiin väärinkäsityksiltä, joita saattaa syntyä tässä viitattujen ennakkoratkaisujen pinnallisen lukemisen perusteella. Yhteisöjen tuomioistuimen on tehtävä tämä valinta siten kuin olen täsmentänyt: tuomioiden täytäntöönpanoa koskevien sopimusmääräysten puuttuessa sellaisten henkilöiden tilanne, joilla ei ole asuinpaikkaa kyseisessä valtiossa, pääsääntöisesti poikkeaa tässä valtiossa asuvien henkilöiden tilanteesta sellaisten objektiivisten syiden perusteella, jotka eivät liity kansalaisuuteen, minkä vuoksi erilainen kohtelu on perusteltua, ilman että se on ristiriidassa perustamissopimuksen 6 artiklan kanssa.

16. Edellä esitetty on pääsääntö. On vielä selvitettävä, noudatetaanko riidanalaisessa kansallisessa säännöksessä ja siinä säädetyssä erilaiseen kohteluun perustuvassa järjestelmässä suhteellisuusperiaatetta, eli ovatko ne

siis tarkoituksenmukaisia ja tarpeellisia tavoitellun päämäärän saavuttamiseksi, ylittämättä kuitenkaan sitä, mikä on välttämätöntä päämäärän toteuttamiseksi [21].

Tästä näkökulmasta katsottuna Belgian lainsäädäntö herättää joitakin epäilyjä: siinä säädetään itse asiassa, että rikkomukseen syyllistyneellä henkilöllä, jolla ei ole asuinpaikkaa kyseisessä valtiossa, on mahdollisuus maksaa välittömästi 10 000 Belgian frangin (BEF) suuruinen sakko rikkomusta kohti, jolloin rikosoikeudelliset seuraamukset poistuvat. Muussa tapauksessa rikkomukseen syyllistynyt voi valita jatkaa rikosoikeudellista menettelyä, jolloin hänen on kuitenkin talletettava 15 000 BEF:n suuruinen rahasumma rikkomusta kohti hänelle mahdollisesti määrättävän sakon ja oikeudenkäyntikulujen vakuudeksi. Käytän tarkoituksella ilmaisua "on talletettava", koska jos sellainen kuljettaja, joka ei asu kyseisessä valtiossa, ei aseta vakuutta, hänelle aiheutuu varmasti suurempi vahinko, koska ajoneuvo takavarikoidaan välittömästi. On myös täysin selvää, että kuljetusyhtiölle aiheutuu ajoneuvon pysäyttämisestä huomattavaa taloudellista vahinkoa, joka kasvaa päivä päivältä ja jonka hän siis haluaa välttää kaikin mahdollisin keinoin, jopa maksamalla huomattavan suuret sakot.

17. Käsittelen seuraavaksi vakuuden suuruutta: vakuus on 50 prosenttia suurempi kuin välittömästi maksettava sakko; erotusta on nimenomaisesti perusteltu oikeudenkäyntikuluilla. Lisäksi 15 000 BEF:n suuruinen summa on maksettava erikseen jokaista rikkomusta kohti. Silloin kun useita rikkomuksia todetaan samanaikaisesti, nämä rikkomukset eivät kuitenkaan ole kaikki erillisen rikosoikeudenkäynnin kohteena, vaan todennäköisesti ne käsitellään tarkoituksenmukaisuus- ja prosessiekonomisista syistä kaikki samassa rikkomukseen syyllistynyttä vastaan käytävässä menettelyssä. Myös Belgian hallitus on myöntänyt tämän suullisessa käsittelyssä. Tietyn rahasumman vaatiminen oikeudenkäyntikulujen vakuudeksi on perusteltua, jos se liittyy yhteen oikeudenkäyntiin, mutta 5 000 BEF:n ylimääräinen summa *rikkomusta kohti* ei ole mitenkään perusteltua. On selvää, että oikeudenkäyntikulut, joiden vakuudeksi tämä ylimääräinen summa vaaditaan, pysyvät samoina siitä riippumatta, kuinka monesta rikkomuksesta asiassa syytetään.

Edellä esitetyt huomiot pätevät erityisesti esillä olevan kaltaiseen tapaukseen, jossa Eckehard Pastoorsia syytetään 11 rikkomuksesta. Kaikki edellä esitetyt seikat huomioon otettuina katson, että velvollisuus asettaa vakuus (joka on 50 prosenttia suurempi kuin välittömästi maksettava sakko) rikkomusta kohden eikä kutakin rikkomuksiin syyllistynyttä henkilöä vastaan käytävää oikeudenkäyntiä kohden, on joka tapauksessa ja riippumatta siitä, kuinka monesta rikkomuksesta on kyse, suhteeton toimenpide ja liioiteltu siihen riidanalaisella lainsäädännöllä tavoiteltavaan tulokseen nähden, jonka tarkoituksena on varmistaa, että rikkomukseen syyllistynyt henkilö, jolla ei ole kotipaikkaa

21 — Asia 222/84, Johnston, tuomio 15.5.1986 (Kok. 1986, s. 1651, 38 kohta) ja asia 299/86, Drexl, tuomio 25.2.1988 (Kok. 1988, s. 1213, 18 kohta).

kyseisessä valtiossa, maksaa sakon ja oikeudenkäyntikulut. Edellä mainittu pätee sitä suuremmalla syyllä, koska — ja tätä seikkaa ei voida jättää huomiotta silloin kun kysymyksessä on "objektiivisesti perusteltu" syrjivä lainsäädäntö — henkilöiden, joilla on kotipaikka kyseisessä valtiossa ja jotka haluavat jatkaa rikosoikeudellista menettelyä, ei tarvitse asettaa mitään vakuutta.

Ei voida myöskään hyväksyä Belgian hallituksen sitä päinvastaista kantaa, jonka mukaan vakuuden suuruus on perusteltu siksi, että tuomioistuin voi määrätä rikkomukseen syyllistyneen maksamaan 15 000 BEF:a suuremman sakon rikkomusta kohti. Vakuutta ei voi eikä saa periä kyseisistä rikkomuksista laissa säädetyn enimmäissakon ennakkomaksuna. Lisäksi riittää kun todetaan, että ennen oikeudenkäynnin käynnistämistä ei ole mitään varmuutta siitä, että rikkomukseen syyllistyneelle annetaan langettava tuomio. Eckehard Pastoorsin tapaus on erinomainen esimerkki tästä: Pastoorsia syytettiin aluksi 27 rikkomuksesta, mutta tämä määrä väheni (ilmeisestikin tarkemman tutkimuksen jälkeen) sakkoa määrättäessä yhteentoista eli alle puoleen!

18. Totean vielä, ettei kantani näytä olevan ristiriidassa Ranskan hallituksen kirjallisissa huomautuksissaan esittämän sellaisen näkemyksen kanssa, jonka mukaan yhteisön oikeuden rikkomisesta määrätyillä seuraamuksilla on oltava varoittava vaikutus.

Ensinnäkin jos ylimääräinen summa perittäisiin niiden oikeudenkäyntien lukumäärän perusteella, jotka on tarkoitus käynnistää, eikä niiden rikkomusten lukumäärän perusteella, joista henkilöä syytetään, sellaisille rikkomuksiin syyllistyneille henkilöille määrätyllä vakuudella, joilla ei ole asuinpaikkaa kyseisessä valtiossa, säilyisi täysin sen varoittava vaikutus, ja se olisi kuitenkin oikeassa suhteessa sillä tavoiteltuun päämäärään. [22] Toiseksi on todettava, että jos vakuuden asettamista koskevan velvollisuuden tarkoituksena olisi todellakin estää kuljettajia syyllistymästä rikkomuksiin, ei ole selvitetty, miksi vastaavasta, mahdollisesti eri suuruisen vakuuden asettamisvelvollisuudesta ei ole määrätty Belgiassa asuvien kuljettajien osalta.

Belgian hallitus ei ole kiistänyt sitä, että tosiasiassa sen muualla kuin Belgiassa asuvia kuljettajia koskevan erilaisen järjestelmän tarkoituksena on vain ja ainoastaan sen takaaminen, että sakot ja oikeudenkäyntikulut saadaan perityiksi.

22 — Yhteisöjen tuomioistuin on vakiintuneen oikeuskäytännön mukaisesti katsonut, että jäsenvaltioiden yhteisön oikeuden rikkomistapausten osalta määräämien sakkojen on oltava tehokkaita ja varoittavia, mutta ne eivät saa olla suhteettomia; ks. tämän osalta uusimmasta oikeuskäytännöstä asia C-193/94, Skanavi, tuomio 29.2.1996 (Kok. 1996, 36 kohta, ei vielä julkaistu oikeustapauskokoelmassa) ja esillä olevan asian kaltainen asia C-7/90, Vandevenne, tuomio 2.10.1991 (Kok. 1991, s. I-4371, 11 kohta).

19. Siihen, että järjestelmä ei ole oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään, liittyy toinenkin kielteinen seikka. Vaikka kansallinen tuomioistuin on tämän kiistänyt, säännöksen vaikutuksena näyttää olevan se, että muualla kuin Belgiassa asuvien henkilöiden oikeussuojakeinoja rajoitetaan huomattavasti tai ne poistetaan käytännöllisesti katsoen kokonaan.

Tämä niiden henkilöiden osalta, joilla ei ole asuinpaikkaa Belgiassa, säädetty järjestelmä estää näin toteutettuna lainsäätäjän alkuperäisestä tarkoituksesta huolimatta asian saattamisen tuomioistuinkäsittelyyn. Toisin sanoen velvollisuus asettaa vakuus (ellei kuljettaja mieluummin halua, että hänen ajoneuvonsa takavarikoidaan, mikä ei ole kovin todennäköistä, kuten olen jo todennut) tapauksessa, jossa rikkomukseen syyllistyneet haluavat asiaa käsiteltävän tuomioistuimessa, tosiasiassa vaikeuttaa asian saattamista tuomioistuimen käsiteltäväksi, koska se on liian kallista ja joka tapauksessa kokonaisuudessaan epäedullista verrattuna välittömään maksuun, johon rikkomukseen syyllistynyttä väistämättä painostetaan, halusi hän sitä tai ei.

20. Tästä syystä Belgian kyseisellä lainsäädännöllä rajoitetaan niiden henkilöiden oikeussuojakeinoja, joilla ei ole asuinpaikkaa Belgiassa, ja sillä loukataan heidän oikeuksiaan saada täyttä ja tehokasta oikeussuojaa, joka yhteisöjen tuomioistuimen mukaan on yhteisön oikeuden perusperiaate. [23] Tätä periaatetta ei voida asettaa kyseenalaiseksi edes sellaisten yleistä järjestystä koskevien edellytysten perusteella, joihin Belgian hallitus on vedonnut ja jotka koskevat tarvetta taata, että henkilöt, joilla ei ole Belgiassa asuinpaikkaa, maksavat heille määrätyt sakot, eikä myöskään oikeudenkäytön tehokkaan toiminnan vaatimuksen perusteella. On selvää, että kun kyseisessä lainsäädännössä estetään vain muualla kuin Belgiassa asuvia henkilöitä saattamasta asiaa tuomioistuimen käsiteltäväksi (tai ainakin hankaloitetaan sitä), tällä lainsäädännöllä rikotaan suhteellisuusperiaatteen ja oikeussuojakeinojen osalta perustamissopimuksen 6 artiklassa määrättyä kieltoa. Erilainen kohtelu on osittain objektiivisesti perusteltua sakon suuruuden ja kutakin erillistä oikeudenkäyntiä koskevan korotuksen osalta, mutta se, että summa on maksettava jokaista rikkomusta kohti, ei ole perusteltua.

Muunlaiseen lopputulokseen ei voida päätyä myöskään (henkilöiden ja liikenneverkoston) turvallisuutta koskevien edellytysten perusteella, vaikka kyseiset yhteisön asetukset on annettu turvallisuuden varmistamiseksi. Koska esillä olevassa asiassa ei ole vähäisimmässäkään määrin kysymys näiden ehdottoman tärkeiden edellytysten noudattamisesta, riittää kun todetaan, että kyseinen seuraamusjärjestelmä, joka koskee henkilöitä, joilla ei ole asuinpaikkaa Belgiassa, ei edellä esitettyjen seikkojen perusteella ole oikeassa suhteessa sillä tavoiteltuun päämäärään nähden.

Tästä seuraa mielestäni, että riidanalaisessa lainsäädännössä säädettyä erilaista kohtelua ei voida eikä pidä arvioida ottamalla huomioon enemmän kuin on tarpeen kiistattomia yleistä etua koskevia tavoitteita, joiden perusteella esillä olevaan asiaan liittyvät yhteisön asetukset on annettu.

23 — Edellä alaviitteessä 21 mainittu asia 222/84, Johnston, tuomion 18 kohta.

21. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin vastaa Rechtbank van eerste aanleg te Antwerpenin esittämään kysymykseen seuraavasti:

"EY:n perustamissopimuksen 6 artiklan vastaisena on pidettävä sellaista kansallista lainsäädäntöä, jossa ainoastaan sellaiset asetusten (ETY) N:o 3820/85 ja (ETY) N:o 3821/85 säännöksiä rikkoneet henkilöt, joilla ei ole asuinpaikkaa kyseisessä valtiossa ja jotka eivät valitse sakon välitöntä maksua vaan haluavat jatkaa normaalia rikosoikeudellista menettelyä, ovat velvollisia maksamaan rahasumman sakon ja mahdollisten oikeudenkäyntikulujen vakuudeksi sillä uhalla, että muutoin heidän ajoneuvonsa takavarikoidaan, kun tämä vakuus vaaditaan jokaista rikkomusta kohti riippumatta siitä, kuinka monta oikeudenkäyntiä rikkomuksiin syyllistynyttä henkilöä vastaan on vireillä."