Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
JEAN RICHARD DE LA TOUR
4 päivänä helmikuuta 2025[1]

Asia C-544/23

T.T. ja
BAJI Trans s. r. o.
vastaan
Národný inšpektorát práce

(Ennakkoratkaisupyyntö – Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (ylin hallintotuomioistuin, Slovakian tasavalta))

Ennakkoratkaisupyyntö – Asetus (ETY) N:o 3821/85 – Velvollisuus tarkastuttaa ajopiirturit säännöllisin väliajoin – Poikkeukset – Euroopan unionin perusoikeuskirja – 49 artiklan 1 kohdan viimeinen virke ja 51 artiklan 1 kohta – Lievemmän rikoslainsäädännön taannehtivan soveltamisen periaate – Luonteeltaan rikosoikeudelliset hallinnolliset seuraamukset – Määrittelyperusteet – Kassaatiovalitus – Uusi laki, joka on tullut voimaan tuomion, josta on valitettu, antamisen jälkeen

I Johdanto

1. Hallinnollisia seuraamuksia koskevat menettelyt eroavat rikosoikeudellisia seuraamuksia koskevista menettelyistä pääsääntöisesti kolmella tavalla. Ensinnäkin varsinaisen rikosoikeudellisen seuraamuksen määrää tuomioistuin, kun taas hallintoviranomaiset päättävät hallinnollisten seuraamusten käyttämisestä ja tuomioistuin tarkastelee seuraamusta vasta valvontavaiheessa. Toiseksi hallinnollisiin seuraamuksiin ei yleensä sovelleta rikosoikeudellisiin seuraamuksiin sovellettavia menettelysääntöjä vaan hallintomenettelyä ja hallintolainkäyttöä koskevia sääntöjä.[2] Kolmanneksi suurimmassa osassa jäsenvaltioista hallinnollisia seuraamuksia valvovat tuomioistuimet eivät ole toimivaltaisia rikosoikeudellisten seuraamusten osalta.[3]

[1] Alkuperäinen kieli: ranska.

[2] Euroopan unionin tuomioistuimen tutkimus- ja dokumentaatio-osaston laatiman tutkimusmuistion 24/002 (jäljempänä tutkimusmuistio 24/002) mukaan tästä on poikkeuksiakin jäsenvaltioiden keskuudessa. Siten esimerkiksi *Saksassa* ja *Portugalissa* rikosprosessilainsäädäntöä sovelletaan olennaisilta osin, ja ellei laissa toisin säädetä, *mutatis mutandis* hallintoviranomaisessa käytävään menettelyyn, jonka tarkoituksena on hallinnollisen sakon määrääminen.

[3] Eräissä jäsenvaltioissa, kuten esimerkiksi *Saksan liittotasavallassa* ja *Portugalin tasavallassa*, hallintoviranomaisten määräämien sakkojen valvonta ei kuitenkaan kuulu hallintotuomioistuinten vaan yleisten tuomioistuinten toimivaltaan, jotka ovat myös toimivaltaisia rikosasioissa sekä ensimmäisen että toisen oikeusasteen tuomioistuimina.

2. Nyt käsiteltävässä asiassa unionin tuomioistuinta on pyydetty täsmentämään Euroopan unionin perusoikeuskirjan [4] 49 artiklan 1 kohdan viimeisessä virkkeessä vahvistetun lievemmän rikoslainsäädännön taannehtivan soveltamisen periaatteen ulottuvuutta tilanteessa, jossa on kyse hallinnollisen seuraamuksen tuomioistuinvalvonnasta kassaatiovalitusvaiheessa.

3. Lievemmän rikoslainsäädännön taannehtivan soveltamisen periaate liittyy rangaistusten tarpeellisuutta ja oikeasuhteisuutta koskevaan periaatteeseen. Kun määrättävien rangaistusten on oltava tarpeellisia ja oikeasuhteisia – eli niillä lakia rikkonutta on rangaistava teosta, johon hän on syyllistynyt, rikkomisen vakavuuden edellyttämällä tavalla, kuten perusoikeuskirjan 49 artiklan 3 kohdassa määrätään –, rangaistuksen määrääminen ei nimittäin enää vaikuta oikeutetulta tilanteessa, jossa teon tekemisen jälkeen lainsäätäjä on muuttanut kantaansa joko siltä osin, onko teosta syytä määrätä rangaistusta, tai siltä osin, millainen ja kuinka ankara rangaistus siitä on määrättävä.

4. Tämä on asiayhteys, jossa Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (ylin hallintotuomioistuin, Slovakian tasavalta) tiedustelee unionin tuomioistuimelta etenkin, onko kassaatiotuomioistuimen sovellettava lievemmän rikoslainsäädännön taannehtivan soveltamisen periaatetta, kun sille on valitettu hallinnollisesta seuraamuksesta ja kun lievempi laki on tullut voimaan sen jälkeen, kun alemman oikeusasteen hallintotuomioistuin on antanut tosiseikkojen osalta ratkaisun, joka on kansallisen oikeuden mukaan lainvoimainen ja jota kassaatiovalitus koskee.

5. Tämän kysymyksen perusteella unionin tuomioistuimella on tilaisuus täsmentää, voivatko kassaatiotuomioistuimen tehtävän erityispiirteet vaikuttaa kyseisen periaatteen ulottuvuuteen edellä kuvatussa tilanteessa.

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

A Unionin oikeus

1. Asetus (ETY) N:o 3821/85

6. Pääasiassa kyseessä olevan rikkomuksen tekopäivänä tieliikenteen valvontalaitteista 20.12.1985 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 3821/85, [5] sellaisena kuin se oli muutettuna 13.5.2013 annetulla neuvoston asetuksella (EU) N:o 517/2013, [6] 3 artiklan 1 ja 2 kohdassa säädettiin seuraavaa:

”1. Valvontalaite on asennettava ja sitä on käytettävä jäsenvaltiossa rekisteröidyissä ajoneuvoissa, joita käytetään maanteiden henkilö- tai tavaraliikenteessä, lukuun ottamatta asetuksen (EY) N:o 561/2006[[7]] 3 artiklassa tarkoitettuja ajoneuvoja. – –

[4] Jäljempänä perusoikeuskirja. Jäljempänä viittaan kyseiseen periaatteeseen ranskaksi myös ilmaisulla in mitius -taannehtivuus, joka merkitsee samaa. Lisäksi kyseinen periaate on ymmärrettävä periaatteeksi, josta määrätään perusoikeuskirjan 49 artiklan 1 kohdan viimeisessä virkkeessä, vaikka en järjestelmällisesti tätä mainitsekaan, jotta ratkaisuehdotukseni olisi luettavampi.

[5] EYVL 1985, L 370, s. 8.

[6] EYVL 2013, L 158, s. 1; jäljempänä asetus N:o 3821/85.

[7] Tieliikenteen sosiaalilainsäädännön yhdenmukaistamisesta ja neuvoston asetusten (ETY) N:o 3821/85 ja (EY) N:o 2135/98 muuttamisesta sekä neuvoston asetuksen (ETY) N:o 3820/85 kumoamisesta 15.3.2006 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EUVL 2006, L 102, s. 1).

2. Jäsenvaltiot voivat vapauttaa asetuksen – – N:o 561/2006 13 artiklan 1 ja 3 kohdassa mainitut ajoneuvot tämän asetuksen soveltamisesta.”

7. Asetuksen N:o 3821/85 19 artiklan 1 kohdassa säädettiin seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on riittävän ajoissa [Euroopan] komissiota kuultuaan saatettava voimaan tämän asetuksen soveltamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset.

Näissä säännöksissä on säädettävä muun muassa valvonnan järjestämisestä, valvontamenettelystä ja -keinoista sekä säännösten rikkomisen seuraamuksista.”

8. Asetuksen liitteessä I olevan VI jakson 3 kohdan a alakohdan ensimmäisessä alakohdassa säädettiin seuraavaa:

”Ajoneuvoihin asennettu valvontalaite on tarkastettava määräajoin vähintään kerran kahdessa vuodessa, ja nämä tarkastukset voidaan tehdä ajoneuvojen katsastuksen yhteydessä.”

9. Asetus N:o 3821/85 kumottiin 2.3.2016 voimaan tullein vaikutuksin tieliikenteessä käytettävistä ajopiirtureista, tieliikenteen valvontalaitteista annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 3821/85 kumoamisesta sekä tieliikenteen sosiaalilainsäädännön yhdenmukaistamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 561/2006 muuttamisesta 4.2.2014 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 165/2014[8] 47 artiklalla.

2. Asetus N:o 165/2014

10. Asetuksen N:o 165/2014 3 artiklan 1 ja 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Ajopiirturi on asennettava ja sitä on käytettävä jäsenvaltiossa rekisteröidyissä ajoneuvoissa, joita käytetään maanteiden henkilö- tai tavaraliikenteessä ja joihin sovelletaan asetusta – – N:o 561/2006.

2. Jäsenvaltiot voivat myöntää vapautuksen tämän asetuksen soveltamisesta asetuksen – – N:o 561/2006 13 artiklan 1 ja 3 kohdassa tarkoitetuille ajoneuvoille.”

11. Asetuksen 23 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Ajopiirturit on tarkastettava säännöllisin väliajoin hyväksytyissä korjaamoissa. Säännöllinen tarkastus on suoritettava vähintään kahden vuoden välein.”

12. Asetuksen 41 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on omien perustuslakiensa sääntöjen mukaisesti vahvistettava tämän asetuksen rikkomiseen sovellettavia seuraamuksia koskevat säännöt ja toteutettava kaikki tarvittavat toimenpiteet niiden täytäntöönpanon varmistamiseksi. Seuraamusten on oltava tehokkaita,

[8] EUVL 2014, L 60, s. 1.

oikeasuhteisia, varoittavia ja syrjimättömiä ja direktiivissä 2006/22/EY[9] säädettyjen seuraamusluokkien mukaisia.”

13. Asetuksen 48 artiklan toisessa kohdassa säädetään seuraavaa:

”[Tätä asetusta] sovelletaan – – 2 päivästä maaliskuuta 2016. – –”

3. Asetus N:o 561/2006

14. Asetuksen N:o 561/2006 1 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Tässä asetuksessa vahvistetaan maanteiden tavara- ja henkilöliikenteessä toimivien kuljettajien ajoaikoja, taukoja ja lepoaikoja koskevat säännöt sisämaan liikennemuotojen välisen kilpailun edellytysten yhdenmukaistamiseksi erityisesti tieliikenteen alalla sekä työolojen ja liikenneturvallisuuden parantamiseksi. Tämän asetuksen säännöksillä pyritään myös edistämään jäsenvaltioiden seuranta- ja noudattamisen valvontakäytännön parantamista sekä työskentelytapojen parantamista tieliikennealalla.”

15. Asetuksen 3 artiklassa säädetään luettelo kuljetuksiin tieliikenteessä käytetyistä ajoneuvoryhmistä, joihin kyseistä asetusta ei sovelleta. Valmisbetonin toimituksiin käytettyjä ajoneuvoja ei mainita tässä luettelossa.

16. Asetuksen N:o 561/2006 13 artiklan 1 kohdassa säädetään luettelo kuljetuksiin käytetyistä ajoneuvoryhmistä, joiden osalta jäsenvaltiot voivat myöntää poikkeuksia asetuksen 5–9 artiklan säännöksistä, jos tällaiset poikkeukset eivät vaaranna 1 artiklassa asetettujen tavoitteiden saavuttamista.

17. Valmisbetonin toimituksiin käytettyjä ajoneuvoja ei mainittu tässä luettelossa asetuksen N:o 561/2006 siinä versiossa, joka oli voimassa T.T:n rikkomuksen tekohetkellä.

18. Asetuksen (EU) 2020/1054[10] tultua voimaan 20.8.2020 asetuksen N:o 561/2006 13 artiklan 1 kohdassa säädetyssä luettelossa mainitaan sen r alakohdassa ”ajoneuvot, joita käytetään valmisbetonin toimituksiin”.

B Slovakian oikeus

19. Slovakian tasavallan perustuslain (Ústava Slovenskej republiky) 50 §:n 6 momentissa säädetään seuraavaa:

”Teon rangaistavuutta on arvioitava ja teosta seuraava rangaistus on määrättävä tekoaikana voimassa olleen lain mukaisesti. Myöhempää lakia on sovellettava, jos se on rikoksentekijälle edullisempi.”

9 Tieliikenteen sosiaalilainsäädännöstä annettujen neuvoston asetusten (ETY) N:o 3820/85 ja (ETY) N:o 3821/85 täytäntöönpanoa koskevista vähimmäisedellytyksistä ja neuvoston direktiivin 88/599/ETY kumoamisesta 15.3.2006 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EUVL 2006, L 102, s. 35).

10 Asetuksen (EY) N:o 561/2006 muuttamisesta siltä osin kuin on kyse vuorokautista ja viikoittaista enimmäisajoaikaa, vähimmäistaukoja sekä vuorokautisia ja viikoittaisia lepoaikoja koskevista vähimmäisvaatimuksista ja asetuksen (EU) N:o 165/2014 muuttamisesta siltä osin kuin on kyse ajopiirtureilla tapahtuvasta paikannuksesta 15.7.2020 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EUVL 2020, L 249, s. 1).

20. Valvontalaitteiden käytöstä tieliikenteessä 13.9.2007 annetun lain nro 461/2007 (zákon č. 461/2007 Z. z. o používaní záznamového zariadenia v cestnej doprave; jäljempänä laki nro 461/2007), 1 §:n a kohdassa säädetään seuraavaa:

”Tätä lakia sovelletaan oikeussuhteisiin, joita ei säännellä erityissäännöksillä [viittaus asetukseen N:o 3821/85] ja jotka koskevat

a) moottoriajoneuvojen valvontalaitteiden asentamis- ja käyttövelvollisuuden soveltamisalaa – –”

21. Lain 2 §:ssä säädetään seuraavaa:

”1. Linja-auto- tai maantiekuljetuksia toteuttavan kuljetusyrityksen on huolehdittava valvontalaitteen asentamisesta kaikkiin ajoneuvoihin, joilla suoritetaan matkustaja- tai tavarakuljetuksia, ja käytettävä kuljetuksia suorittaessaan piirturilevyjä ja [kuljettaja]kortteja, jollei jäljempänä toisin säädetä.

2. Kuljetusyrityksen 1 momentin mukainen velvoite ei koske ajoneuvoja, joita käytetään erityissäännöksissä määriteltyihin kuljetuksiin [viittaus asetuksen N:o 561/2006 3 artiklaan ja 13 artiklan 1 kohtaan].”

22. Työajan järjestämisestä kuljetusalalla, työsuojelutarkastuksista annetun lain nro 125/2006 muuttamisesta ja täydentämisestä, laittomasta työstä ja laittomasta työsuhteesta annetun lain nro 82/2005 muuttamisesta ja täydentämisestä sekä eräiden lakien muuttamisesta ja täydentämisestä 13.9.2007 annetun lain nro 462/2007, sellaisena kuin se on muutettuna lailla nro 309/2007 (Zákon č. 462/2007 Z. z. o organizácii pracovného času v doprave a o zmene a doplnení zákona č. 125/2006 Z. z. o inšpekcii práce a o zmene a doplnení zákona č. 82/2005 Z. z. o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona č. 309/2007 Z. z.; jäljempänä laki nro 462/2007), 38 §:n 1 momentin a kohdan 1 alakohdassa säädetään seuraavaa:

”Rikkomukseen syyllistyy kuljettaja, joka

a) kuljettaa ajoneuvoa

1. ilman valvontalaitetta tai ajoneuvoa, jossa on valvontalaite, jolla ei ole voimassa olevaa merkintää määräaikaistarkastuksesta, tai joka käyttää valvontalaitetta väärin.”

III Pääasian tosiseikat ja ennakkoratkaisukysymykset

23. T.T:n todettiin 8.12.2016 annetulla hallintopäätöksellä syyllistyneen lain nro 462/2007 38 §:n 1 momentin a kohdan 1 alakohdan rikkomiseen, koska hän oli 4.11.2015 kuljettanut betonia BAJI Trans s. r. o:n omistamalla ajoneuvolla, jossa oli valvontalaite, jolla ei ollut 25.6.2015 lähtien ollut voimassa olevaa merkintää määräaikaistarkastuksesta. T.T:lle määrättiin tällä perusteella 200 euron sakko.

24. Národný inšpektorát práce (kansallinen työsuojeluviranomainen, Slovakia) hylkäsi 3.4.2017 tekemällään päätöksellä oikaisuvaatimuksen 8.12.2016 tehdystä päätöksestä.

25. T.T. ja BAJI Trans valittivat kyseisistä hallintopäätöksistä Krajský súd v Bratislaveen (Bratislavan alueellinen tuomioistuin, Slovakia), jossa ne väittivät, että kyseinen betoninkuljetusajoneuvo ei kuulu niiden ajoneuvojen ryhmään, joihin sovelletaan velvollisuutta käyttää ajopiirturia.

26. Krajský súd v Bratislave, joka toimi hallintotuomioistuimena, antoi 27.3.2019 tuomion, jolla se hylkäsi T.T:n valituksen perusteettomana ja jätti BAJI Transin valituksen tutkimatta asiavaltuuden puuttumisen vuoksi.

27. Kyseinen tuomioistuin katsoi muun muassa, että asetuksen N:o 3821/85 3 artiklassa ja lain nro 461/2007 2 §:n 1 momentissa säädetään velvollisuudesta käyttää ajopiirturia kaikissa tieliikennekuljetuksiin käytetyissä ajoneuvoissa, jotka eivät kuulu asetuksen N:o 561/2006 3 tai 13 artiklassa säädettyjen poikkeusten alaan. Kyseisissä poikkeuksissa ei kuitenkaan mainita betoninkuljetusajoneuvoja, joten velvollisuutta käyttää ajopiirturia sovelletaan täysimääräisesti tällaisiin ajoneuvoihin.

28. T.T. ja BAJI Trans tekivät 15.7.2019 kassaatiovalituksen tästä tuomiosta Najvyšší súd Slovenskej republikyyn (ylin yleinen tuomioistuin, Slovakia).

29. Kassaatiomenettelyn aikana T.T. ja BAJI Trans jättivät 24.8.2020 kirjelmän, jossa he huomauttivat, että asetusta N:o 561/2006 oli muutettu asetuksella N:o 2020/1054.

30. Kassaatiovalituksen tekemisen jälkeen toimivalta sen tutkimiseen siirrettiin Najvyšší správny súd Slovenskej republikylle eli ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle.

31. Kyseinen tuomioistuin toteaa ensiksi, että kyseessä olevat kansalliset lait on annettu asetuksen N:o 3821/85 ja asetuksen N:o 165/2014 täytäntöönpanemiseksi paitsi asetuksissa säädettyjen velvollisuuksien myös kyseisten velvollisuuksien rikkomisen perusteella määrättävien seuraamusten järjestelmän käyttöönottamista koskevan velvollisuuden osalta. Näin ollen kyseinen tuomioistuin katsoo, että toimivaltainen hallintoviranomainen on soveltanut unionin oikeutta perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla, kun se on ottanut kantaa T.T:n syyllisyyteen ja hänelle määrättävään seuraamukseen. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee, soveltaako sekin unionin oikeutta kyseisessä perusoikeuskirjan määräyksessä tarkoitetulla tavalla, kun se tulkitsee unionin oikeuden perusteella annettua, asiaa koskevaa kansallista lainsäädäntöä ja takaa T.T:n oikeuksien suojan tuomioistuimessa.

32. Toiseksi kyseinen tuomioistuin pyytää unionin tuomioistuinta nimenomaisesti vahvistamaan, että ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen [11] 6 artiklan 1 kappaleen ja 7 artiklan 1 kappaleen tavoin perusoikeuskirjan 49 artiklan 1 kohdassa hallintoviranomaisille asetetaan velvollisuus soveltaa lievemmän rikoslainsäädännön taannehtivan soveltamisen periaatetta, jolloin kyseistä periaatetta on sovellettava myös hallintotuomioistuimessa sen harjoittaessa tuomioistuinvalvontaa.

33. Kolmanneksi ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee, onko tuomioistuimen, jonka käsiteltävänä on kassaatiovalitus, joka koskee alemman oikeusasteen hallintotuomioistuimen ratkaisua, jolla on hylätty hallinnollisesta seuraamuksesta tehty valitus, sovellettava lievemmän rikoslainsäädännön taannehtivan soveltamisen periaatetta, kun kyseinen uusi laki on tullut voimaan alemman tuomioistuimen ratkaisun antamisen jälkeen.

[11] Yleissopimus, joka allekirjoitettiin Roomassa 4.11.1950, jäljempänä Euroopan ihmisoikeussopimus.

Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii siis, millainen ulottuvuus perusoikeuskirjan 49 artiklan 1 kohdan viimeisellä virkkeellä on kassaatiovalituksen tarkastelun yhteydessä, kun otetaan huomioon kyseisen menettelyn erityispiirteet.

34. Tässä tilanteessa Najvyšší správny súd Slovenskej republiky on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko – – perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohtaa tulkittava siten, että jäsenvaltio soveltaa unionin oikeutta, kun se kansallisen lainsäädännön nojalla määrää hallinnollisen seuraamuksen sellaisen velvollisuuden laiminlyönnistä, joka johtuu unionin oikeudesta ja jonka laiminlyönnistä jäsenvaltiot ovat velvoitettuja määräämään seuraamuksia, kuten asetuksen N:o 3821/85 19 artiklan 1 kohdassa ja
asetuksen N:o 165/2014 41 artiklan 1 kohdassa säädetään?

2) Jos ensimmäiseen kysymykseen vastataan myöntävästi, onko – – perusoikeuskirjan 49 artiklan 1 kohtaa ja siinä vahvistettua lievemmän rikoslainsäädännön taannehtivan soveltamisen periaatetta tulkittava siten, että niitä sovelletaan myös määrättäessä seuraamuksia hallinnollisista rikkomuksista silloin, kun syyllisyydestä ja seuraamuksesta päättää ensin hallintoviranomainen eikä tuomioistuin, ja että mainittua periaatetta sovelletaan tämän jälkeen myös hallintotuomioistuimen suorittaessa kyseisen hallintoviranomaisen päätösten valvontaa?

3) Jos toiseen kysymykseen vastataan myöntävästi, onko – – perusoikeuskirjan 49 artiklaa ja siinä vahvistettua lievemmän rikoslainsäädännön taannehtivan soveltamisen periaatetta tulkittava siten, että niitä sovelletaan kansallisessa hallintomenettelyssä tai tuomioistuinmenettelyssä menettelyvaiheesta riippumatta?

4) Jos kolmanteen kysymykseen vastataan kieltävästi, millä perusteilla kyseinen vaihe määräytyy? Onko siis – – perusoikeuskirjan 49 artiklaa ja siinä vahvistettua lievemmän rikoslainsäädännön taannehtivan soveltamisen periaatetta tulkittava siten, että niitä sovelletaan kassaatiovalituksen kaltaisessa muutoksenhaussa hallintolainkäytössä, jolloin kassaatiovalitusta toisena ja viimeisenä oikeusasteena käsittelevän Najvyšší správny súd Slovenskej republikyn kaltaisen tuomioistuimen on otettava huomioon hallinnollisen rikkomuksen, jota on aiemmassa vaiheessa käsitelty hallintoviranomaisessa eikä tuomioistuimessa, tekijän eduksi lainmuutos, joka on tullut voimaan sen jälkeen, kun alemman oikeusasteen hallintotuomioistuin, jonka ratkaisusta on valitettu, on antanut ratkaisun, joka on jo saanut lainvoiman?”

35. Národný inšpektorát práce, Slovakian ja Italian hallitukset sekä komissio ovat esittäneet kirjallisia huomautuksia. T.T. ja BAJI Trans, Slovakian ja Italian hallitukset sekä komissio osallistuivat 24.9.2024 pidettyyn istuntoon, jossa ne vastasivat muun muassa unionin tuomioistuimen suullista vastausta varten esittämiin kysymyksiin.

IV Asian tarkastelu

A Ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys

36. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee tällä kysymyksellään, onko perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohtaa tulkittava siten, että jäsenvaltio soveltaa unionin oikeutta kyseisessä määräyksessä tarkoitetulla tavalla yhtäältä, kun se asetuksen N:o 3821/85 19 artiklan 1 kohdassa ja asetuksen N:o 165/2014 41 artiklan 1 kohdassa säädetyn mukaisesti säätää hallinnollisen seuraamuksen määräämisestä siinä tapauksessa, että rikotaan velvollisuutta käyttää ajopiirturia tavarakuljetuksiin käytetyissä ajoneuvoissa ja velvollisuutta tarkastuttaa ajopiirturi säännöllisin väliajoin, ja toisaalta, kun tuomioistuimet harjoittavat valvontaa kyseisen seuraamuksen osalta.

37. Mielestäni on täysin selvää, että tähän kysymykseen on vastattava myöntävästi.

38. Tästä on todettava, että perusoikeuskirjan soveltamisala on määritelty sen 51 artiklan 1 kohdassa, jonka mukaan perusoikeuskirjan määräykset koskevat jäsenvaltioiden toimintaa ainoastaan silloin, kun ne soveltavat unionin oikeutta.

39. Unionin tuomioistuimen mukaan unionin oikeusjärjestyksessä taatut perusoikeudet on siten tarkoitettu sovellettaviksi kaikkiin unionin oikeudessa säänneltyihin tilanteisiin mutta ei muihin tilanteisiin. [12]

40. Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu käsite ”unionin oikeuden soveltaminen” edellyttää sellaista yhteyttä unionin oikeuden toimen ja kyseessä olevan kansallisen toimenpiteen välillä, joka menee pidemmälle kuin se, että kyseessä olevat alat ovat lähellä toisiaan tai että ne vaikuttavat toisiinsa epäsuorasti. [13]

41. Näin ollen sen määrittämiseksi, onko kansallisen toimenpiteen osalta kyse perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdassa tarkoitetusta unionin oikeuden soveltamisesta, on muiden seikkojen ohessa tarkastettava se, onko pääasiassa kyseessä olevan kansallisen säännöstön tavoitteena unionin oikeuden säännöksen soveltaminen, tämän säännöstön luonne ja se, tavoitellaanko sillä eri päämääriä kuin niitä, joita unionin oikeus koskee, vaikka kyseinen säännöstö voikin vaikuttaa välillisesti unionin oikeuteen, sekä se, onko olemassa erityinen alaa koskeva tai siihen mahdollisesti vaikuttava unionin oikeuden säännöstö. [14]

42. Nyt käsiteltävässä asiassa on todettava, että sekä asetuksessa N:o 3821/85, jota sovellettiin rikkomuksen tekopäivänä, että asetuksessa N:o 165/2014, jolla mainittu asetus on kumottu, edellytetään, että tavarakuljetuksiin käytetyissä ajoneuvoissa on ajopiirturi ja että ajopiirturi tarkastetaan säännöllisin väliajoin. Asetuksen N:o 3821/85 19 artiklan 1 kohdassa ja asetuksen N:o 165/2014 41 artiklan 1 kohdassa jäsenvaltioille asetetaan myös velvollisuus ottaa käyttöön asetusten säännösten rikkomisista määrättäviä seuraamuksia. Jäsenvaltio soveltaa unionin oikeutta perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla täyttäessään unionin

[12] Ks. mm. tuomio 26.2.2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, 19 kohta); tuomio 6.10.2015, Delvigne (C-650/13, EU:C:2015:648, 26 kohta) ja tuomio 29.7.2024, protectus (C-185/23, EU:C:2024:657, 41 kohta).

[13] Ks. mm. tuomio 29.7.2024, protectus (C-185/23, EU:C:2024:657, 42 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

[14] Ks. mm. tuomio 29.7.2024, protectus (C-185/23, EU:C:2024:657, 43 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

oikeuden säännöksessä ilmaistun velvoitteen säätää kyseisessä säännöksessä tarkoitetuista rikkomuksista määrättävistä seuraamuksista.[15] Näin ollen Slovakian viranomaiset sovelsivat unionin oikeutta, kun ne määräsivät pääasiassa kyseessä olevan kaltaisen hallinnollisen sakon.

43. Sama koskee kyseistä sakkoa koskevaa tuomioistuinvalvontaa.

44. Koska se, että kansallinen tuomioistuin soveltaa asetusta N:o 3821/85 tai asetusta N:o 165/2014, merkitsee perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua unionin oikeuden soveltamista, kyseisen tuomioistuimen on siis noudatettava perusoikeuskirjassa vahvistetuista perusoikeuksista ilmeneviä vaatimuksia, kun se harjoittaa valvontaansa.[16]

45. Ennakkoratkaisukysymykset toki perustuvat toteamukseen, jonka mukaan Slovakian lainsäätäjä on nykyään jättänyt valmisbetonin kuljetuksiin käytetyt ajoneuvot ajopiirturin käyttövelvollisuuden soveltamisalan ulkopuolelle. On kuitenkin niin, että kun Slovakian lainsäätäjä otti tämän poikkeuksen käyttöön, se vain käytti sille asetuksen N:o 3821/85 3 artiklan 2 kohdassa ja asetuksen N:o 165/2014 3 artiklan 2 kohdassa annettua harkintavaltaa. Kun jäsenvaltio käyttää harkintavaltaa, joka on erottamaton osa unionin oikeuden toimella luotua järjestelmää, sen on katsottava soveltavan unionin oikeutta perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdassa tarkoitetussa merkityksessä.[17]

46. Tästä muistutan, että lain nro 461/2007 2 §:n 1 momentin nojalla kaikissa tavarakuljetuksia tieliikenteessä tarjoavien kuljetusyritysten ajoneuvoissa, joita käytetään tavarakuljetuksiin, on oltava ajopiirturi. Kyseisen lain 2 §:n 2 momentin mukaan tätä velvollisuutta ei kuitenkaan sovelleta asetuksen N:o 561/2006 13 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuihin ajoneuvoihin. Kun Slovakian lainsäätäjä on säätänyt dynaamisen viittaukseen kyseiseen säännökseen, se on siis käyttänyt sille sekä asetuksen N:o 3821/85 3 artiklan 2 kohdassa – jota sovellettiin rikkomisen tekopäivänä – että asetuksen N:o 165/2014 3 artiklan 2 kohdassa annettua mahdollisuutta, kun siis asetuksella N:o 165/2014 on kumottu asetus N:o 3821/85 2.3.2016 voimaan tullein vaikutuksin. Kyseisten kahden säännöksen mukaan jäsenvaltiot voivat nimittäin myöntää asetuksen N:o 561/2006 13 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuille ajoneuvoille vapautuksen velvollisuudesta käyttää ajopiirturia.[18]

47. Asetuksen N:o 561/2006 13 artiklan 1 kohdassa säädetään luettelo ajoneuvotyypeistä, joiden osalta jäsenvaltiot voivat poiketa kyseisen asetuksen 5–9 artiklassa säädetyistä velvollisuuksista (jotka koskevat ajoneuvojen kuljettajien alaikärajaa, työaikaa ja lepoaikaa). Valmisbetonin toimituksiin käytettyjä ajoneuvoja ei mainittu tässä luettelossa ennen kuin asetus 2020/1054 tuli voimaan. Tällaisiin ajoneuvoihin ei siis sovellettu lain nro 461/2007 2 §:n 2 momenttia. Kyseiset ajoneuvot tulivat sen sijaan automaattisesti osaksi kyseisen lain 2 §:n 2 momentissa tarkoitettua ajoneuvoluetteloa asetuksen 2020/1054 voimaantulopäivänä 20.8.2020, ja näin ollen Slovakian lainsäätäjä on vapauttanut ne ajopiirturin käyttövelvollisuudesta tuosta ajankohdasta lukien.

15 Ks. vastaavasti mm. tuomio 26.2.2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, 24–28 kohta); tuomio 20.3.2018, Menci (C-524/15, EU:C:2018:197, 18–21 kohta) ja tuomio 19.10.2023, G. ST. T. (Tavaramerkin loukkauksesta tuomittavan rangaistuksen oikeasuhteisuus) (C-655/21, EU:C:2023:791, 43 kohta).

16 Ks. mm. tuomio 4.10.2024, Real Madrid Club de Fútbol (C-633/22, EU:C:2024:843, 41 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

17 Ks. mm. tuomio 19.11.2019, TSN ja AKT (C-609/17 ja C-610/17, EU:C:2019:981, 50 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) ja tuomio 29.7.2024, protectus (C-185/23, EU:C:2024:657, 59 kohta).

18 Ks. tästä tuomio 7.2.2019, NK (C-231/18, EU:C:2019:103, 19 kohta).

B Toinen ennakkoratkaisukysymys

48. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee toisella kysymyksellään lähinnä, onko perusoikeuskirjan 49 artiklan 1 kohdan viimeisessä virkkeessä vahvistettua lievemmän rikoslainsäädännön taannehtivan soveltamisen periaatetta tulkittava siten, että sitä sovelletaan sekä silloin, kun määrätään asetuksen N:o 3821/85 19 artiklan 1 kohdan ja asetuksen N:o 165/2014 41 artiklan 1 kohdan mukainen hallinnollinen seuraamus, että silloin, kun tällaisen seuraamuksen lainmukaisuutta valvotaan tuomioistuimessa.

1. Perusoikeuskirjan 49 artiklan 1 kohdan viimeisessä virkkeessä vahvistetun lievemmän rikoslainsäädännön taannehtivan soveltamisen periaatteen soveltaminen luonteeltaan rikosoikeudellisiin hallinnollisiin seuraamuksiin

49. Perusoikeuskirjan 49 artiklan 1 kohdan viimeisen virkkeen mukaisesti lievemmän rikoslainsäädännön taannehtivan soveltamisen periaate edellyttää, että jos rikoksen tekemisen jälkeen laissa säädetään lievemmästä rangaistuksesta, sitä on sovellettava. [19]

50. Perusoikeuskirjan selityksistä [20] ilmenee, että perusoikeuskirjan 49 artiklan 1 kohtaa on tarkoitus soveltaa rikosasioissa.

51. Sen ratkaisemiseksi, onko kyseistä määräystä sovellettava, on tutkittava, onko pääasiassa kyseessä olevan hallinnollisen seuraamuksen kaltainen toimenpide luonteeltaan rikosoikeudellinen.

52. Perusoikeuskirjan 50 artiklan tulkintaa koskevan unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön, joka on saatettu osaksi perusoikeuskirjan 49 artiklan 3 kohtaa, mukaan seuraamuksen rikosoikeudellisen luonteen arvioinnissa on merkitystä kolmella kriteerillä (ns. Engel-kriteerit), [21] jotka ovat seuraavat: rikkomisen oikeudellinen luonnehdinta kansallisessa oikeudessa, rikkomisen luonne ja sen seuraamuksen ankaruus, joka tekijälle voidaan määrätä. [22]

53. On nimittäin niin, että jopa rikkomisten, joita ei kansallisessa oikeudessa pidetä ”rikosoikeudellisina”, osalta tällainen ominaislaatu voi kuitenkin seurata itse kyseessä olevan rikkomisen luonteesta ja niiden seuraamusten ankaruudesta, joita rikkomiseen syyllistymisestä voi aiheutua. [23]

54. Vaikka onkin ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtävä arvioida näiden kriteerien valossa, onko pääasiassa kyseessä oleva toimenpide luonteeltaan rikosoikeudellinen perusoikeuskirjan 49 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla, unionin tuomioistuin voi ennakkoratkaisun antaessaan kuitenkin tarvittaessa tehdä täsmennyksiä ohjatakseen kansallista tuomioistuinta sen arvioinnissa. [24]

55. *Ensimmäisestä kriteeristä*, joka koskee *rikkomisen luonnehdintaa kansallisessa oikeudessa*, on todettava, että T.T:n rikkomusta ei nähtävästi pidetä rikoksena Slovakian oikeudessa.

[19] Ks. mm. tuomio 24.7.2023, Lin (C-107/23 PPU, EU:C:2023:606, 106 kohta).

[20] EUVL 2007, C 303, s. 17.

[21] Ks. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 8.6.1976, Engel ym. v. Alankomaat (CE:ECHR:1976:0608JUD000510071).

[22] Ks. mm. tuomio 4.5.2023, Agenția Națională de Integritate (C-40/21, EU:C:2023:367, 34 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

[23] Ks. mm. tuomio 4.5.2023, Agenția Națională de Integritate (C-40/21, EU:C:2023:367, 35 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

[24] Ks. mm. tuomio 4.5.2023, Agenția Națională de Integritate (C-40/21, EU:C:2023:367, 36 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

56. *Toisesta kriteeristä*, joka koskee *itse rikkomisen luonnetta*, on todettava, että se edellyttää sen tarkastamista, onko kyseisen toimenpiteen *tarkoitus olla rangaistus*, mikä on luonteenomaista perusoikeuskirjan 49 artiklassa tarkoitetulle luonteeltaan rikosoikeudelliselle seuraamukselle.[25] Tästä unionin tuomioistuin on jo todennut, ettei pelkästään se seikka, että kyseisellä toimenpiteellä on myös ennaltaehkäisevä tarkoitus, ole omiaan poistamaan sen luokittelua rikosoikeudelliseksi seuraamukseksi. Rikosoikeudellisille seuraamuksille on nimittäin luonteenomaista, että niillä pyritään sekä rankaisemaan lainvastaisesta menettelystä että ehkäisemään sitä ennalta. Sitä vastoin toimenpide, joka rajoittuu vain kyseisestä rikkomisesta aiheutuneen vahingon korvaamiseen, ei ole luonteeltaan rikosoikeudellinen.[26]

57. Nyt käsiteltävässä asiassa on selvää, että kun unionin lainsäädännössä säädetään tiettyihin ajoneuvoryhmiin sovellettavasta velvollisuudesta käyttää ajopiirturia ja tarkastuttaa ajopiirturi säännöllisin väliajoin, kyseisen unionin säännöstön tarkoituksena on parantaa sekä niiden työntekijöiden sosiaalisia oloja, joihin kyseistä säännöstöä sovelletaan, että liikenneturvallisuutta.[27] Ei ole epäilystäkään siitä, että seuraamuksilla, joista jäsenvaltioiden on säädettävä, pyritään sanktioimaan tällaisen velvollisuuden rikkomisesta.

58. Toisin kuin Italian hallitus esitti istunnossa, mielestäni sillä perusteella, että kyseinen seuraamus koskee vain tietyistä henkilöistä muodostuvaa ryhmää, ei voida sulkea pois seuraamuksen rankaisevaa tarkoitusta nyt käsiteltävässä asiassa. Unionin tuomioistuin on toki todennut toimenpiteistä, jotka eivät koske suurta yleisöä vaan tiettyä sellaisten adressaattien ryhmää, joiden on unionin oikeudessa erityisesti säännellyn toiminnan harjoittamisen vuoksi täytettävä jäsenvaltioiden myöntämän sellaisen luvan saamisen edellytykset, jotka antavat niille tiettyjä oikeuksia, että kun kyseisten oikeuksien käyttämisen edellytykset eivät enää täyty tai ovat vaarassa jäädä täyttymättä, toimenpiteillä, joilla kyseisiltä henkilöiltä viedään mahdollisuus käyttää tällaisia oikeuksiaan, ei ole välttämättä tarkoitus rangaista.[28] Tällä oikeuskäytännöllä ei mielestäni kuitenkaan ole merkitystä, kun on kyse pääasiassa kyseessä olevan kaltaisesta sakosta, jonka tarkoituksena ei suinkaan ole viedä tietyistä henkilöistä muodostuvalta ryhmältä mahdollisuus käyttää tiettyjä oikeuksia. Tässä yhteydessä ei ole merkitystä sillä, että kyseinen sakko voidaan määrätä yksin tai enintään kahden vuoden pituisen toiminnan harjoittamiskiellon kanssa.

59. *Kolmannesta kriteeristä*, joka koskee hallinnollisen *seuraamuksen ankaruutta*, on todettava, että istunnossa tältä osin esitetyn perusteella kyseistä seuraamusta on ilmeisesti pidettävä ankarana.

60. Tästä on muistutettava, että ankaruutta arvioidaan asian kannalta merkityksellisissä säännöksissä säädetyn enimmäisrangaistuksen perusteella.[29]

61. Se, että unionin tuomioistuimelle istunnossa esitettyjen tietojen mukaan pääasiassa kyseessä olevasta rikkomuksesta voitiin määrätä seuraamuksena enintään 1 660 euron suuruinen sakko, on osoitus seuraamuksen ankaruudesta.

[25] Ks. mm. tuomio 4.5.2023, Agenția Națională de Integritate (C-40/21, EU:C:2023:367, 38 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

[26] Ks. mm. tuomio 4.5.2023, MV – 98 (C-97/21, EU:C:2023:371, 42 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

[27] Ks. mm. tuomio 7.7.2022, Pricoforest (C-13/21, EU:C:2022:531, 26 kohta).

[28] Ks. tuomio 23.3.2023, Dual Prod (C-412/21, EU:C:2023:234, 33 kohta) ja tuomio 14.9.2023, Vinal (C-820/21, EU:C:2023:667, 53 kohta).

[29] Ks. mm. tuomio 4.5.2023, MV – 98 (C-97/21, EU:C:2023:371, 46 kohta ja siinä viitattu Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö).

62. Kaikkien näiden seikkojen vuoksi katson, että tässä asiassa täyttyy kaksi Engel-kriteeriä ja että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin voi päätyä toteamaan, että pääasiassa kyseessä olevaa seuraamusta on pidettävä perusoikeuskirjan 49 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla luonteeltaan rikosoikeudellisena. Totean myös, että unionin tuomioistuin on ilmeisesti jo implisiittisesti katsonut, että asetuksen N:o 3821/85 rikkomisen perusteella määrättyä hallinnollista sakkoa on pidettävä perusoikeuskirjassa tarkoitetulla tavalla luonteeltaan rikosoikeudellisena. [30]

63. Pidän siis hyvin epätodennäköisenä, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin päätyisi tiedossaan olevien seikkojen perusteella katsomaan, ettei pääasiassa kyseessä olevaa sakkoa voida pitää luonteeltaan rikosoikeudellisena seuraamuksena. Jos se kuitenkin katsoo näin, perusoikeuskirjan 49 artiklan 1 kohdan viimeistä virkettä ei voida soveltaa nyt käsiteltävässä asiassa. Tällöin olisi ratkaistava, voidaanko samankaltaisia seurauksia katsoa olevan jollakin sellaisella unionin oikeuden yleisellä periaatteella, jonka nojalla lievemmän rikoslainsäädännön taannehtivan soveltamisen periaate ulotettaisiin koskemaan kaikkia hallinnollisia seuraamuksia edellyttämättä niiden rikosoikeudellisen luonteen toteamista.

64. Mielestäni tähän kysymykseen on vastattava kieltävästi.

65. Vaikka unionin tuomioistuin nimittäin totesi jo ennen Lissabonin sopimuksen, jolla perusoikeuskirjalle annettiin sama oikeudellinen arvo kuin perussopimuksille, voimaantuloa, että lievemmän rikoslainsäädännön taannehtivan soveltamisen periaate perustuu jäsenvaltioiden yhteiseen valtiosääntöperinteeseen ja sen on näin ollen katsottava kuuluvan unionin oikeuden yleisiin periaatteisiin, joita kansallisen tuomioistuimen on noudatettava, kun se soveltaa kansallista oikeutta, [31] se totesi näin, kun kyse oli rikoksista. Tästä näkökulmasta unionin tuomioistuimen korostama unionin oikeuden yleinen periaate vastaa periaatetta, joka nykyään vahvistetaan perusoikeuskirjan 49 artiklan 1 kohdan viimeisessä virkkeessä.

66. Minä en sen sijaan usko, että lievemmän rikoslainsäädännön taannehtivan soveltamisen periaatetta tulisi soveltaa unionin oikeuden yleisenä periaatteena hallinnollisiin seuraamuksiin, jotka eivät ole luonteeltaan rikosoikeudellisia. Tällaisen periaatteen ulottamisesta kattamaan kyseiset seuraamukset seuraisi nimittäin, että olisi hyödytöntä arvioida seuraamuksen rikosoikeudellista luonnetta ennakkoedellytyksenä perusoikeuskirjan 49 artiklan 1 kohdan soveltamiselle, mikä olisi ristiriidassa sen kanssa, että kyseisen määräyksen laatijoiden tarkoituksena oli rajata sen soveltaminen vain rikosasioihin. Määräyksen soveltamisalan tällaista laajentamista ei myöskään mielestäni voida perustella jäsenvaltioiden yhteisellä valtiosääntöperinteellä.

67. Tästä huomautan, että osassa jäsenvaltioista sovelletaan lievemmän rikoslainsäädännön taannehtivan soveltamisen periaatetta toimenpiteisiin, jotka voidaan luokitella hallinnollisiksi seuraamuksiksi, eikä periaatteen soveltamista ole rajattu niissä toimenpiteisiin, joita on pidettävä luonteeltaan rikosoikeudellisina Euroopan ihmisoikeussopimuksessa ja perusoikeuskirjassa tarkoitetulla tavalla. [32] Näissä jäsenvaltioissa kyseistä periaatetta sovelletaan kuitenkin tapauksesta riippuen joko sellaisen säännöksen, joka on osa jäsenvaltion valtiosääntöä tai alemman tasoista

[30] Ks. tuomio 24.3.2021, Prefettura Ufficio territoriale del governo di Firenze (C-870/19 ja C-871/19, EU:C:2021:233, 49 kohta).

[31] Ks. mm. tuomio 3.5.2005, Berlusconi ym. (C-387/02, C-391/02 ja C-403/02, EU:C:2005:270, 68 ja 69 kohta) ja tuomio 6.10.2016, Paoletti ym. (C-218/15, EU:C:2016:748, 25 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

[32] Näin on tutkimusmuistion 24/002 mukaan esimerkiksi *Bulgariassa*, *Saksassa*, *Kreikassa*, *Espanjassa*, *Ranskassa*, *Liettuassa*, *Alankomaissa*, *Puolassa*, *Portugalissa*, *Sloveniassa*, *Slovakiassa* ja *Ruotsissa*.

lakia, tai oikeuskäytännön perusteella.[33] On siis syytä varoa tulkintaa, jonka mukaan lievemmän rikoslainsäädännön taannehtivan soveltamisen periaatteen soveltamista muuten kuin ”rikosoikeudellisissa” asioissa voitaisiin perusteella jäsenvaltioiden yhteisellä valtiosääntöperinteellä.

68. Näin ollen mielestäni ei voida katsoa, että kyseistä periaatetta sovelletaan unionin oikeuden yleisenä periaatteena hallinnollisiin seuraamuksiin, jotka eivät kuulu perusoikeuskirjan 49 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan.

69. Jäsenvaltiot voivat sen sijaan edelleenkin soveltaa tällaista periaatetta perusoikeuskirjan 53 artiklan nojalla perusoikeuksien suojaa koskevana kansallisena standardina sillä edellytyksellä, että ne takaavat unionin oikeuden ensisijaisuuden, yhtenäisyyden ja tehokkuuden.[34]

70. Mielestäni toisin ei voida katsoa sillä perusteella, että unionin tuomioistuin on jo katsonut, että asetuksen (EY, Euratom) N:o 2988/95[35] 2 artiklan 2 kohdan toinen virke ilmentää erityisellä tavalla lievemmän rikoslainsäädännön taannehtivan soveltamisen periaatetta.[36] Mielestäni nimittäin sitä, että tällainen säännös on säädetty, on pikemminkin pidettävä merkkinä siitä, ettei kyseistä periaatetta ole itsenäisesti olemassa rikosoikeuden ulkopuolella sovellettavana unionin oikeuden yleisenä periaatteena, jota sovellettaisiin hallinnollisiin seuraamuksiin, jotka eivät ole luonteeltaan rikosoikeudellisia, vaan siitä on ollut tarpeen säätää erityisesti laissa.

2. Lainsäätäjän tarkoitus säätää lievemmästä rikoslainsäädännöstä

71. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä on todettu, että ”[lievemmän rikoslainsäädännön taannehtivan soveltamisen] periaatteen soveltaminen edellyttää oikeudellisten järjestelmien ajallista seuraantoa ja perustuu toteamukseen siitä, että tämä seuraanto heijastaa kyseisessä oikeusjärjestyksessä muuttunutta kantaa joko rikoksen tunnusmerkistön täyttävien tekojen rikosoikeudellisesta luokittelusta tai tällaiseen rikokseen sovellettavasta rangaistuksesta”.[37]

[33] Siten tämän ratkaisuehdotuksen alaviitteessä 32 luetelluissa jäsenvaltioissa kyseistä periaatetta sovelletaan sellaisten laissa säädettyjen tai oikeuskäytäntöön perustuvien sääntöjen perusteella, jotka koskevat kaikkia hallinnollisia seuraamuksia tai vain osaa niistä ilman, että kyseisten seuraamusten osalta olisi ensiksi todettu, onko niiden katsottava Engel-kriteerien mukaan olevan rikosoikeudellisia vai ei. *Bulgariassa, Espanjassa* ja *Liettuassa* lievemmän rikoslainsäädännön taannehtivan soveltamisen periaatetta sovelletaan hallinnollisiin seuraamuksiin laajasti ymmärrettyinä lain nojalla. *Saksassa, Alankomaissa* ja *Puolassa* laissa säädetään kyseisen periaatteen soveltamisesta rahamääräisiin hallinnollisiin seuraamuksiin. *Portugalissa, Sloveniassa* ja *Slovakiassa* on säädetty laki, jossa säädetään nimenomaisesti kyseisen periaatteen soveltamisesta ja joka ilmentää maan valtiosääntöön kuuluvaa säännöstä, jossa niin ikään säädetään kyseisestä periaatteesta yleisellä tasolla. *Kreikassa* ja *Ranskassa* lievemmän rikoslainsäädännön taannehtivan soveltamisen periaatetta sovelletaan hallinnollisiin seuraamuksiin, vaikka periaatteen tällaisesta soveltamisesta ei säädetä nimenomaisesti niiden valtiosääntöön tai lakiin kuuluvassa säännöksessä, muihin valtiosäännöntasoisiin periaatteisiin perustuvan oikeuskäytännössä tehdyn tulkinnan perusteella. Vielä on syytä todeta, ettei *Ruotsissa* ole lakia tai oikeuskäytäntöä, jossa olisi vahvistettu yleinen periaate, jonka mukaan lievempää lakia sovelletaan taannehtivasti hallinnollisiin seuraamuksiin, mutta Ruotsin tuomioistuimet soveltavat tällaista periaatetta rikosoikeudellisiin seuraamuksiin sovellettavien sääntöjen analogisen soveltamisen perusteella.

[34] Ks. mm. tuomio 24.7.2023, Lin (C-107/23 PPU, EU:C:2023:606, 110 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

[35] Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamisesta 18.12.1995 annettu neuvoston asetus (EYVL 1995, L 312, s. 1). Kyseisessä säännöksessä säädetään, että ”jos yhteisön säännöstöihin sisältyviä hallinnollisia seuraamuksia koskevia säännöksiä muutetaan myöhemmin, sovelletaan lievempiä määräyksiä takautuvasti”.

[36] Ks. mm. tuomio 11.3.2008, Jager (C-420/06, EU:C:2008:152, 59 ja 60 kohta) ja tuomio 4.10.2012, ED ja F Man Alcohols (C-669/11, EU:C:2012:618, 52 ja 53 kohta).

[37] Ks. mm. tuomio 24.7.2023, Lin (C-107/23 PPU, EU:C:2023:606, 107 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

72. Kyseistä periaatetta sovelletaan siis tilanteessa, jossa voimassa olevat säännöt ovat muuttuneet rikoksentekijän eduksi joko siten, että rikoksen tunnusmerkistöä on muutettu, tai siten, että rikoksesta määrätään lievempi rangaistus. [38]

73. Lievemmän rikoslainsäädännön taannehtivan soveltamisen periaatteen soveltaminen edellyttää lisäksi, että lainsäätäjän näkemys aikaisemmin säädetyn seuraamusjärjestelmän asianmukaisuudesta on muuttunut. [39] Edellytyksenä on siis, että voimassa olevien sääntöjen muuttuminen heijastaa lainsäätäjän muuttunutta kantaa joko teon rikosoikeudelliseen luokitteluun tai rikokseen sovellettavaan rangaistukseen. [40]

74. Tästä ei ole kyse silloin, kun sovellettavan lainsäädännön muutosta, joka on tullut voimaan rikoksen tekoajankohdan jälkeen, on pidettävä kyseisen rikoksen osalta pelkkänä tosiasiallista tilannetta koskevana muutoksena, joka ei voi muuttaa rikoksen tunnusmerkistöä. Siten unionin tuomioistuin on katsonut esimerkiksi, että unionin kansalaisuuden saamista on pidettävä tosiasiallisena tilanteena, joka ei voi muuttaa laittomassa maahanmuutossa avustamista koskevan rikoksen tunnusmerkistöä. [41]

75. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan lainsäätäjän kanta teon rikosoikeudelliseen luokitteluun tai rikokseen sovellettavaan rangaistukseen ei myöskään ole muuttunut, kun säännöstöä on muutettu sellaisen yksinomaan taloudellisen ja teknisen arvioinnin perusteella, joka ei aseta kyseenalaiseksi rikosoikeudellista luokittelua tai sitä, miten kansalliset toimivaltaiset viranomaiset arvioivat rangaistusta, jota on sovellettava käyttäytymiseen, jonka seurauksena etu on saatu perusteettomasti, vaikka kyseinen etu olisikin nykyään myönnettävä uuden säännöstön perusteella. [42]

76. Näissä eri tapauksissa on niin, että koska lainsäätäjän tarkoituksena ei ole se, että tiettyä toimintaa ei kriminalisoida tai että siitä rangaistaan lievemmin, sääntöjen muuttumisen seurauksena ei ole syytä kyseenalaistaa aikaisemman käyttäytymisen lainvastaisuutta, vaan siitä on edelleenkin määrättävä seuraamus rikosoikeudellisten menettelyjen tehokkuuteen liittyvistä syistä.

77. Mielestäni tilanne on toinen nyt käsiteltävässä asiassa.

78. Kun nimittäin asetuksella 2020/1054 asetuksen N:o 561/2006 13 artiklan 1 kohtaan on lisätty r alakohta, jonka nojalla jäsenvaltiot voivat myöntää ajoneuvoille, joita käytetään valmisbetonin toimituksiin, poikkeuksen velvollisuudesta käyttää ajopiirturia, ja kun lain nro 461/2007 2 §:n 2 momentissa poikkeukset määritetään viittaamalla yleisesti asetuksen N:o 561/2006 3 artiklaan ja 13 artiklan 1 kohtaan, on näitä seikkoja pidettävä osoituksena

[38] Todettakoon, että myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on katsonut, että lievemmän rikoslainsäädännön taannehtivan soveltamisen periaatetta sovelletaan paitsi rikokseen sovellettavan rangaistuksen myös rikoksen määritelmän osalta: ks. mm. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 18.10.2022, Mørck Jensen v. Tanska (CE:ECHR:2022:1018JUD006078519, 46 kohta). Ks. myös viittaukseen perustuvan lainsäädäntötekniikan käyttämisestä rikoksen määrittelyssä ja kriteereistä, joita on sovellettava, kun verrataan rikoslakia, jota sovellettiin rikoksen tekoajankohtana, muutettuun rikoslakiin 29.5.2020 annettu Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen neuvoa-antava lausunto (Advisory opinion concerning the use of the “blanket reference” or “legislation by reference” technique in the definition of an offence and standards of comparison between the criminal law in force at the time of the commission of the offence and the amended criminal law; hakemus nro P16-2019-001, 82 kohta).

[39] Ks. tuomio 11.3.2008, Jager (C-420/06, EU:C:2008:152, 70 kohta) ja tuomio 4.10.2012, ED ja F Man Alcohols (C-669/11, EU:C:2012:618, 59 kohta).

[40] Ks. tuomio 6.10.2016, Paoletti ym. (C-218/15, EU:C:2016:748, 27 kohta); tuomio 7.8.2018, Clergeau ym. (C-115/17, EU:C:2018:651, 33 kohta) ja tuomio 24.7.2023, Lin (C-107/23 PPU, EU:C:2023:606, 107 kohta).

[41] Ks. tuomio 6.10.2016, Paoletti ym. (C-218/15, EU:C:2016:748, 32–36 kohta). Ks. myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 18.10.2022, Mørck Jensen v. Tanska (CE:ECHR:2022:1018JUD006078519, 44–54 kohta).

[42] Ks. tuomio 7.8.2018, Clergeau ym. (C-115/17, EU:C:2018:651, 34–40 kohta).

unionin ja Slovakian lainsäätäjien kannan muuttumisesta siltä osin, onko tällaista velvollisuutta sovellettava kyseiseen ajoneuvoryhmään, ja näin ollen myös siltä osin, onko ajopiirturin puuttumista tai sitä, ettei ajopiirturin tarkastuksesta ole voimassa olevaa merkintää, pidettävä sanktioitavana kyseisen ajoneuvoryhmän osalta. Syynä kannanmuutokselle näyttää olevan valmisbetonin kuljetusten erityispiirteet, sillä kyseiset kuljetukset ovat suhteellisen lyhyitä, mistä syystä on saatettu epäillä, onko järkevää edellyttää, että valmisbetonin toimituksiin käytetyissä ajoneuvoissa on ajopiirturi.

79. Koska lainsäädännön muuttumisen vuoksi jäsenvaltioilla on siis mahdollisuus rajata ajoneuvot, joita käytetään valmisbetonin toimituksiin, ajopiirturin käyttämistä koskevan velvollisuuden soveltamisalan ulkopuolelle, kyseisen lainsäädäntömuutoksen perusteella voidaan päätellä unionin lainsäätäjän näkemyksen muuttuneen tavalla, jonka Slovakian lainsäätäjä on toistanut, kun se on käyttänyt kyseistä mahdollisuuttaan, siltä osin, onko kyseisen velvollisuuden laiminlyönneistä syytä määrätä seuraamuksia kyseisen ajoneuvoryhmän osalta. Koska kyseisen lainsäädäntömuutoksen vuoksi valmisbetonin toimituksiin käytettyjen ajoneuvojen kuljettajat jäävät niiden henkilöiden ryhmän ulkopuolelle, joiden voidaan katsoa syyllistyneen lain nro 462/2007 38 §:ssä tarkoitettuun rikkomukseen, lainsäädäntömuutosta ei voida pitää sellaisena ulkopuolisena tosiasiallisena tilanteena tai sellaisena yksinomaan taloudellisena ja teknisenä arviointina, jolla ei ole yhteyttä kyseisen rikkomuksen tunnusmerkkeihin.

80. Tässä yhteydessä ei ole merkitystä sillä, että kyseisen rikkomuksen oikeusperustaa eli mainittua 38 §:ää ei ole muutettu. Näin on siksi, että sääntelyn muutos, joka perustuu jäsenvaltioille tarjottuun mahdollisuuteen ottaa käyttöön poikkeuksia tiettyjen ajoneuvoryhmien osalta, on tehty rikkomuksen määrittelevän lain kannalta liitännäiseen oikeusnormiin, jonka mukaan määräytyvät kyseisen lain rikkomisen tunnusmerkit. Katson, että lievemmän rikoslainsäädännön taannehtivan soveltamisen periaatetta pitäisi soveltaa täysimääräisesti tällaisessa tilanteessa, kuten eräissä jäsenvaltioissa sitä sovelletaankin.[43]

81. Edellä esitetystä seuraa, että perusoikeuskirjan 49 artiklan 1 kohdan viimeisessä virkkeessä vahvistettua lievemmän rikoslainsäädännön taannehtivan soveltamisen periaatetta on mielestäni tulkittava siten, että sitä sovelletaan sekä silloin, kun määrätään asetuksen N:o 3821/85 19 artiklan 1 kohdan ja asetuksen N:o 165/2014 41 artiklan 1 kohdan mukainen hallinnollinen seuraamus, että silloin, kun tällaisen seuraamuksen lainmukaisuutta valvotaan tuomioistuimessa, jos kyseisiä seuraamuksia on pidettävä luonteeltaan rikosoikeudellisina ja jos uusi laki, jolla on luovuttu velvollisuudesta käyttää ajopiirturia valmisbetonin toimituksiin käytetyissä ajoneuvoissa, heijastaa lainsäätäjän muuttunutta kantaa siihen, onko kyseisen velvollisuuden laiminlyönneistä tarpeellista määrätä seuraamuksia.

C Kolmas ja neljäs ennakkoratkaisukysymys

82. Kolmannella ja neljännellä kysymyksellään, joita on mielestäni syytä tarkastella yhdessä, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyytää unionin tuomioistuinta lähinnä ratkaisemaan kysymyksen siitä, seuraako perusoikeuskirjan 49 artiklan 1 kohdan viimeisessä virkkeessä vahvistetusta lievemmän rikoslainsäädännön taannehtivan soveltamisen periaatteesta, että kyseisen tuomioistuimen on kassaatiovalituksen tutkimisen yhteydessä otettava huomioon

[43] Siten tutkimusmuistion 24/002 mukaan *Saksassa, Espanjassa*, *Italiassa* ja *Puolassa* lievemmän rikoslainsäädännön taannehtivan soveltamisen periaatteen soveltamista tällaisessa tilanteessa – jota Saksan, Italian ja Puolan oikeusjärjestyksissä kuvataan blankettilaiksi (käytetyt ilmaisut ovat tässä järjestyksessä Blankettnorm, norma in bianco ja norma blankietowa) ja Espanjan oikeusjärjestyksessä blankettirikokseksi (infracción en blanco) – on käsitelty oikeuskäytännössä, jossa katsotaan, että kyseistä periaatetta on pääsääntöisesti sovellettava täysimääräisesti.

lievempi laki, joka on tullut voimaan alemman oikeusasteen hallintotuomioistuimen sellaisen ratkaisun antamisen jälkeen, joka on kansallisen lainsäädännön mukaan lainvoimainen ja josta kyseisessä kassaatiovalituksessa on kyse.

83. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee siis, onko kyseistä periaatetta sovellettava asian tuomioistuinkäsittelyn kaikissa menettelyvaiheissa, myös kassaatiovalituksen käsittelyn yhteydessä, kun otetaan huomioon kyseisen tuomioistuinmenettelyvaiheen oikeudelliset erityispiirteet ja kun lievempi laki tullut voimaan kyseisen vaiheen aikana. Kyseinen tuomioistuin toteaa, etteivät sen jaostot ole yksimielisiä tähän kysymykseen annettavasta vastauksesta. [44]

84. Tästä ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, että sen on otettava huomioon seuraamuksen määräämistä koskevat perusperiaatteet, mukaan lukien lievemmän rikoslainsäädännön taannehtivan soveltamisen periaate, vaikka tällaista vaatimusta ei olisi esitetty. [45] Sitä sitoo kuitenkin myös oikeustila, joka vallitsi päivänä, jona alemman oikeusasteen hallintotuomioistuimen ratkaisu, josta on tullut lainvoimainen ja täytäntöönpanokelpoinen, [46] annettiin. [47] Kyseinen ratkaisu on oikeusvoimainen. [48]

85. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin lisää, että teoriassa kassaatiovalitusta pidetään ylimääräisenä muutoksenhakukeinona juuri siksi, että se kohdistuu hallintotuomioistuimen lainvoimaiseen ratkaisuun. Kassaatiovalituksen mahdolliset perusteet on kuitenkin määritelty hyvin laaja-alaisiksi ja ne kattavat lähtökohtaisesti kaikki oikeudelliset ja menettelylliset virheet. [49] Jos kassaatiovalituksen muodolliset edellytykset täyttyvät, valittajalla on lisäksi oikeus saada ratkaisu valitukseensa ja oikeus kassaatiovalituksensa käsittelyyn säännönmukaisesti ja välittömästi alemman oikeusasteen hallintotuomioistuimen menettelyn päätyttyä. [50]

[44] Tästä ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, että sen ensimmäinen jaosto on vastannut kysymykseen myöntävästi. Sitä vastoin sen viides jaosto katsoo, että kassaatiovalituksen luonteen ja sen säännön perusteella, jonka mukaan kassaatioasian käsittelyssä on kyse alemman oikeusasteen hallintotuomioistuimen lainvoimaisen ratkaisun valvonnasta, kyseiseen kysymykseen on vastattava kieltävästi.

[45] Hallintolainkäytöstä 21.5.2015 annetun lain nro 162/2015 (Zákon č. 162/2015 Správny súdny, jäljempänä hallintolainkäyttölaki) 195 §:n d kohdassa säädetään, että hallintopäätöksen laillisuusvalvonnan yhteydessä hallintotuomioistuin ei ole sidottu hallinnon toimen laajuuteen eikä perusteluihin siltä osin kuin kyse on siitä, että noudatetaan rikoslaissa (Trestný zákon) säädettyjä seuraamusten määräämistä koskevia sääntöjä – mukaan lukien lievemmän rikoslainsäädännön taannehtivan soveltamisen periaate –, joita on sovellettava myös silloin, kun määrätään hallinnollisia seuraamuksia.

[46] Hallintolainkäyttölain 145 §:n 2 momentin c alakohdan mukaan hallintoseuraamusta koskevissa hallinnollisissa valitusasioissa hallintotuomioistuimen tuomiosta tulee lainvoimainen, vaikka siitä tehdään kassaatiovalitus tuomion tiedoksisaannista lasketun yhden kuukauden määräajan kuluessa. Saman lain 146 §:n 1 momentissa säädetään lisäksi, että tuomio on täytäntöönpanokelpoinen sen jälkeen, kun hallintotuomioistuimen ratkaisunsa päätösosassa velvollisuuden täyttämiseksi asettama määräaika on päättynyt tai – jos tuomioistuin ei ole asettanut määräaikaa – kun ratkaisusta on tullut oikeusvoimainen.

[47] Siten hallintolainkäyttölain 454 §:stä seuraa, että tuomioistuimen, jonka käsiteltävänä on kassaatiovalitus, on perustettava ratkaisunsa asiaintilaan, joka vallitsi silloin, kun hallintotuomioistuin ilmoitti valituksenalaisesta ratkaisusta tai antoi sen.

[48] Hallintolainkäyttölain 145 §:n 5 momentissa säädetään, että kun asiassa on annettu lainvoimainen ratkaisu, asiaa ei enää voida käsitellä tuomioistuimessa eikä siitä voida tehdä uutta ratkaisua.

[49] Hallintolainkäyttölain 440 §:n 1 momentin mukaan kyseiset perusteet ovat seuraavat: Hallintotuomioistuimelta puuttui toimivalta antaa ratkaisu oikeusriitaan (a kohta); oikeusriidan asianosaiselta tai osapuolelta puuttui asiavaltuus (b kohta) tai hän ei ollut täysivaltainen toimimaan itsenäisesti hallintotuomioistuimessa eikä hän käyttänyt oikeudellista edustajaa tai virallista huoltajaa, joka olisi toiminut hänen nimissään (c kohta); samasta kysymyksestä oli jo annettu lainvoimainen ratkaisu tai samassa asiassa oli jo vireillä menettely (d kohta); ratkaisun asiassa antoi jäävi tuomari tai hallintotuomioistuin, jonka kokoonpano oli virheellinen (e kohta); hallintotuomioistuin sovelsi virheellistä menettelyä, jolla se esti asianosaista käyttämästä menettelyllisiä oikeuksiaan siten, että oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin loukattiin (f kohta); hallintotuomioistuimen ratkaisu perustuu oikeudelliseen virheeseen (g kohta); hallintotuomioistuin päätti poiketa kassaatiotuomioistuimen vakiintuneesta oikeuskäytännöstä (h kohta); hallintotuomioistuin ei noudattanut kassaatiovalitukseen perustuvassa kumoamistuomiossa ilmaistua sitovaa oikeudellista tulkintaa (i kohta) tai valitus hylättiin lainvastaisesti (j kohta).

[50] Hallintolainkäyttölain 438 §:n 1 momentin mukaan hallintotuomioistuimen lainvoimaisesta ratkaisusta voidaan tehdä kassaatiovalitus. Hallintolainkäyttölain 439 §:n 1 momentissa säädetään lisäksi, että kassaatiovalitus voidaan lähtökohtaisesti tehdä mistä tahansa hallintotuomioistuimen ratkaisusta.

86. Näin ollen ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee yhtäältä, missä määrin tuomioistuinratkaisun lainvoimaisuudella on merkitystä, kun ratkaistaan, onko asiassa sovellettava lievemmän rikoslainsäädännön taannehtivan soveltamisen periaatetta. Toisaalta kyseinen tuomioistuin pohtii, ovatko kassaatiovalituksen oikeudelliset erityispiirteet menettelyllisenä esteenä kyseisen periaatteen soveltamiselle.

87. Käsittelen näitä kysymyksiä peräkkäin.

1. Tuomioistuinratkaisun lainvoimaisuus lievemmän rikoslainsäädännön taannehtivan soveltamisen periaatteen soveltamisen yhteydessä

88. Nyt on tarkasteltavana kysymys siitä, voidaanko katsoa, ettei lievemmän rikoslainsäädännön taannehtivan soveltamisen periaatetta tule soveltaa pääasiassa kyseessä olevan kaltaisessa kassaatiovalitukseen perustuvassa menettelyssä, koska kyseinen menettely, jonka tarkoituksena on tutkia alemman oikeusasteen hallintotuomioistuimen antaman ratkaisun lainmukaisuus, on jatkoa menettelylle, jossa mainittu hallintotuomioistuin on antanut ratkaisun, josta on Slovakian oikeuden mukaan tullut lainvoimainen.

89. Huomautan tässä yhteydessä, että perusoikeuskirjan 49 artiklan 1 kohdan viimeisen virkkeen sanamuoto on hyvin kattava eikä siinä aseteta aikarajoitteita säännölle, jonka mukaan on niin, että jos rikoksen teon jälkeen laissa säädetään lievemmästä rangaistuksesta, sitä on sovellettava. Kyseisessä määräyksessä ei etenkään viitata rajoitukseen, joka perustuisi siihen, että asiassa on annettu lainvoimainen tuomioistuinratkaisu.

90. Unionin tuomioistuin on kuitenkin jo katsonut, ettei kyseinen periaate ole esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jossa pysytetään voimassa äänioikeuden menettäminen rikostuomion johdosta suoraan lain nojalla vain silloin, kun viimeisen oikeusasteen lainvoimainen tuomio on annettu vanhan rikoslain voimassa ollessa, vaikka sittemmin on annettu laki, joka on rikoksentekijän kannalta edullisempi.[51] Kyseisen periaatteen nojalla ei siis edellytetä, että viimeisen oikeusasteen tuomioistuimen antamia lainvoimaisia tuomioita muutetaan, kun lievempi rikosoikeudellinen lainsäädäntö tulee voimaan tuomion antamisen jälkeen.[52]

91. Lievemmän rikoslainsäädännön taannehtivan soveltamisen periaatetta on sitä vastoin tarkoitus soveltaa niin kauan kuin lopullista tuomiota ei ole annettu. Kussakin yksittäistapauksessa ratkaisevaa merkitystä on siis sillä, onko katsottava, että asiassa on annettu lopullinen tuomio.

92. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä nimittäin ilmenee, että perusoikeuskirjan 49 artikla sisältää ainakin samat takeet kuin ne, joista määrätään Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7 artiklassa, joka on perusoikeuskirjan 52 artiklan 3 kohdan nojalla otettava huomioon vähimmäissuojana.[53]

[51] Ks. tuomio 6.10.2015, Delvigne (C-650/13, EU:C:2015:648, 56 kohta).

[52] On kuitenkin todettava, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on soveltanut lievemmän rikoslainsäädännön taannehtivan soveltamisen periaatetta henkilöön, jolle oli annettu lainvoimainen rikostuomio, kun kansallisessa lainsäädännössä asetettiin nimenomaisesti kansallisille tuomioistuimille velvollisuus muuttaa viran puolesta rikostuomiota siinä tapauksessa, että tuomion antamisen jälkeen voimaan tulleessa laissa lievennettiin kyseisestä rikoksesta määrättävää rangaistusta: ks. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 12.1.2016, Gouarré Patte v. Andorra, (CE:ECHR:2016:0112JUD003342710, 28–36 kohta).

[53] Ks. mm. tuomio 29.7.2024, Alchaster (C-202/24, EU:C:2024:649, 92 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

93. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7 artiklan 1 kappaleessa taatulla lievemmän rikoslainsäädännön taannehtivan soveltamisen periaatteella ”tarkoitetaan sääntöä, jonka nojalla on niin, että kun rikoksen tekohetkellä voimassa olleen rikoslain ja sitä seuraavien, *ennen lopullista tuomiota säädettyjen* rikoslakien välillä on eroja, tuomioistuimen on sovellettava sitä lakia, jonka säännökset ovat vastaajalle edullisemmat”. [54]

94. Lopullisen tuomion käsitettä ei käytetä eikä varsinkaan määritellä perusoikeuskirjan 49 artiklan 1 kohdassa. Sikäli kuin kyseisellä käsitteellä on ratkaisevaa merkitystä, kun ratkaistaan, onko kyseisessä määräyksessä tarkoitettua lievemmän rikoslainsäädännön taannehtivan soveltamisen periaatetta sovellettava, ja jotta kyseistä periaatetta sovellettaisiin yhtenäisesti koko unionin alueella, on kuitenkin syytä määrittää tietyt ominaispiirteet, joiden perusteella kyseisen periaatteen rajat voidaan hahmottaa. Tässä tarkoituksessa voidaan tukeutua ne bis in idem -periaatetta koskevassa perusoikeuskirjan 50 artiklassa tarkoitettuun lopullisen tuomion käsitteeseen ja tehdä päätelmiä kyseistä periaatetta koskevasta Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännöstä.

95. Tästä on todettava, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen seitsemännen lisäpöytäkirjan [55] 4 artiklan tarkoituksena on kieltää lopullisesti päätettyjen rikosoikeudellisten menettelyjen aloittaminen uudelleen (ne bis in idem -periaate). Euroopan ihmisoikeussopimuksen seitsemännen lisäpöytäkirjan selitysmuistion [56] mukaan ”ratkaisu on lopullinen, jos siitä on tullut lainvoimainen. Näin on silloin, *kun ratkaisu on peruuttamaton* eli kun ei enää ole olemassa *varsinaisia muutoksenhakukeinoja* tai kun asianosaiset ovat turvautuneet kaikkiin varsinaisiin muutoksenhakukeinoihin tai ylittäneet niihin turvautumiselle varatut määräajat”. [57] Euroopan ihmisoikeussopimuksen seitsemännen lisäpöytäkirjan 4 artiklassa säädetyn takeen soveltamisalaan eivät kuulu ratkaisut, joiden osalta voidaan käyttää varsinaisia muutoksenhakukeinoja, niin kauan kuin valitusaika ei ole päättynyt. Sitä vastoin *ylimääräisiä muutoksenhakukeinoja*, kuten esimerkiksi asian uudelleen käsittelemistä tai menetetyn määräajan palauttamista koskevaa hakemusta, ei oteta huomioon, kun ratkaistaan, onko menettely lopullisesti päätetty. Vaikka tällaiset muutoksenhakukeinot ovat jatkoa ensimmäiselle menettelylle, ratkaisun lopullisuus ei riipu niiden käyttämisestä. [58]

96. Kun Euroopan ihmisoikeustuomioistuin arvioi ratkaisun lopullisuutta, se pyrkii selvittämään kansallisen oikeuden perusteella, mitä on pidettävä Euroopan ihmisoikeussopimuksen seitsemännen lisäpöytäkirjan 4 artiklan kannalta varsinaisina muutoksenhakukeinoina tietyssä asiassa. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin katsoo, että kansallisen oikeuden tulee aineellisten ja menettelysääntöjensä puolesta täyttää oikeusvarmuuden periaatteen mukaiset vaatimukset, joita ovat yhtäältä se, että muutoksenhakukeinon käyttämiselle on asetettu selkeä määräaika, ja toisaalta se, että muutoksenhakukeinon käyttämiseen sovellettavat säännöt ovat selkeitä, jotta asianosaiset, joilla on oikeus hakea muutosta, voivat tehdä niin. Toisin sanoen siihen oikeuteen, jonka nojalla samasta rikoksesta ei voida syyttää tai rangaista kahteen kertaan, erottamattomasti

[54] Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 17.9.2009, Scoppola v. Italia (nro 2) (CE:ECHR:2009:0917JUD001024903, 109 kohta), kursiivi tässä. Ks. myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen päätös 30.11.2021, Artsruni v. Armenia (CE:ECHR:2021:1130DEC004112613, 55 kohta) ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 18.10.2022, Mørck Jensen v. Tanska (CE:ECHR:2022:1018JUD006078519, 44 kohta).

[55] Lisäpöytäkirja allekirjoitettiin Strasbourgissa 22.11.1984, jäljempänä Euroopan ihmisoikeussopimuksen seitsemäs lisäpöytäkirja.

[56] *Euroopan sopimussarja* – nro 117.

[57] Ks. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 10.2.2009, Sergey Zolotoukhin v. Venäjä (CE:ECHR:2009:0210JUD001493903, 107). Kursiivi tässä.

[58] Ks. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 10.2.2009, Sergey Zolotoukhin v. Venäjä (CE:ECHR:2009:0210JUD001493903, 108 kohta).

kuuluvan oikeusvarmuuden periaatteen noudattaminen edellyttää, että muutoksenhakumenettelyn perusteella voidaan määrittää selvästi, minä ajankohtana ratkaisusta tulee lopullinen. Se, että muutoksenhakukeinon pitäminen varsinaisena muutoksenhakukeinona edellyttää sen käyttämiseen sovellettavaa määräaikaa, ilmenee implisiittisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksen seitsemännen lisäpöytäkirjan selitysmuistion tekstiosasta, jossa todetaan, että ratkaisusta tulee peruuttamaton, jos asianosaiset ovat ylittäneet kyseisen muutoksenhakukeinon käyttämiseen sovellettavat ”määräajat”. Lakia, jonka nojalla jollakin asianosaisella olisi rajaton mahdollisuus käyttää muutoksenhakukeinoa tai jonka nojalla muutoksenhakukeinon käyttämiseen sovellettaisiin edellytyksiä, joiden vuoksi asianosaisten mahdollisuudet käyttää muutoksenhakukeinoa olisivat huomattavan erilaiset, olisi pidettävä oikeusvarmuuden periaatteen vastaisena. [59]

97. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on niin ikään todennut, että vaikka Euroopan ihmisoikeussopimuksen perusteella on kiistatta selvää, että valtiot määrittävät, millä ratkaisulla rikosoikeudellinen menettely päätetään lopullisesti valtion kansallisen oikeuden mukaan, tämän valvominen kuuluu Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen toimivaltaan. Jos sopimusvaltioiden nimittäin annettaisiin vapaasti määrittää, milloin ratkaisua on pidettävä lopullisena Euroopan ihmisoikeussopimuksen seitsemännen lisäpöytäkirjan 4 artiklan soveltamisen kannalta, eikä Euroopan ihmisoikeustuomioistuin voisi valvoa tätä objektiivisten kriteerien perusteella, kyseisen määräyksen soveltaminen jätettäisiin sopimusvaltioiden harkintavaltaan, mikä voisi johtaa tuloksiin, jotka eivät sovi yhteen Euroopan ihmisoikeussopimuksen tarkoituksen tai tavoitteen kanssa, jona on varmistaa, ettei ketään syytetä tai rangaista kahta kertaa samasta teosta. [60]

98. Vaikka unionin tuomioistuimen tehtävä ennakkoratkaisupyynnön käsittelyn yhteydessä eroaakin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tehtävästä, nyt käsiteltävässä asiassa on mielestäni sovellettava samankaltaista logiikkaa, jossa jäsenvaltioille välttämättä kuuluva liikkumavara niveltyy lievemmän rikoslainsäädännön taannehtivan soveltamisen periaatteen tehokkuuden takaamiseen. Näin ollen on selvää, että kunkin jäsenvaltion tehtävänä on määrittää oma muutoksenhakukeinojen järjestelmänsä – ja etenkin edellytykset, joiden täyttyessä hallintotuomioistuimen ratkaisusta voidaan tehdä kassaatiovalitus, ja se asian tuomioistuinkäsittelyn menettelyvaihe, josta alkaen tuomiota voidaan pitää kansallisen oikeuden mukaan lainvoimaisena – mutta tälle liikkumavaralle on asetettava rajat sen varmistamiseksi, että kyseistä periaatetta sovelletaan yhtenäisesti unionin alueella ja että sen vaikutukset voivat toteutua täysimääräisesti. [61]

99. Tästä seuraa, että vaikka tuomioistuinratkaisun lainvoimaisuus on määritettävä sen jäsenvaltion lainsäädännön perusteella, jossa kyseessä oleva ratkaisu on tehty, [62] tuomioistuinratkaisua ei kuitenkaan voida pitää lopullisena perusoikeuskirjan 49 artiklan 1 kohtaa sovellettaessa *ennen kuin kyseinen ratkaisu on siinä mielessä peruuttamaton, ettei siihen voida enää hakea muutosta muutoksenhakukeinolla, jota rikkomiseen syylliseksi todettu voi käyttää tietyn määräajan kuluessa*. Vaikka kansallista oikeutta on siis käytettävä

[59] Ks. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 8.7.2019, Mihalache v. Romania (CE:ECHR:2019:0708JUD005401210, 115 kohta) ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 8.10.2024, Jesus Pinhal v. Portugali (CE:ECHR:2024:1008JUD004804715, 177 kohta).

[60] Ks. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 8.7.2019, Mihalache v. Romania (CE:ECHR:2019:0708JUD005401210, 116 kohta). Esimerkkinä tapauksesta, jossa ratkaisusta tuli lopullinen Cour de cassationin (ylin yleinen tuomioistuin, Ranska) tuomion antamisen jälkeen, ks. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 6.9.2019, Nodet v. Ranska (CE:ECHR:2019:0606JUD004734214, 21 ja 46 kohta).

[61] Ks. mm. tuomio 15.10.2024, KUBERA (C-144/23, EU:C:2024:881, 31 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen), jossa unionin tuomioistuin totesi, että vaikka oikeuslaitoksen järjestäminen jäsenvaltioissa ja erityisesti kansallisten ylimpien tuomioistuinten perustaminen, kokoonpano, toimivalta ja toiminta kuuluvat jäsenvaltioiden toimivaltaan, jäsenvaltioiden on kuitenkin kyseistä toimivaltaa käyttäessään noudatettava niille unionin oikeuden nojalla kuuluvia velvoitteita.

[62] Ks, analogisesti tuomio 12.10.2023, INTER CONSULTING (C-726/21, EU:C:2023:764, 61 kohta).

kyseisen arvioinnin lähtökohtana, arvioinnissa ei voida pitäytyä vain ja ainoastaan kansallisen oikeuden mukaisissa luokitteluissa, sillä muutoin vaarannettaisiin kyseisessä määräyksessä vahvistetun lievemmän rikoslainsäädännön taannehtivan soveltamisen periaatteen tehokas ja yhtenäinen soveltaminen. Jos kansallisen oikeuden tarkastelusta ilmenee, että rikkomiseen syylliseksi todettu voi hakea hallintotuomioistuimen antamaan ratkaisuun muutosta ylemmän oikeusasteen tuomioistuimessa käyttämällä muutoksenhakukeinoa tietyssä määräajassa, kyseistä periaatetta on mielestäni sovellettava.

100. Yhteenvetona totean, että lievemmän rikoslainsäädännön taannehtivan soveltamisen periaatteen soveltamisen kannalta asia, jossa ei ole annettu lopullista ratkaisua, muistuttaa siis asiaa, jossa ei ole annettu peruuttamatonta ratkaisua,[63] jolla tarkoitetaan ratkaisua, jonka osalta on käytetty kaikkia varsinaisia muutoksenhakukeinoja tai jonka osalta niitä ei ole käytetty määräajassa.

101. Tässä yhteydessä katson, että vaikka ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa käsiteltävä kassaatiovalitus on Slovakian oikeuden mukaan teoriassa ylimääräinen muutoksenhakukeino, koska se kohdistuu kyseisen oikeuden mukaan lainvoimaiseen hallintotuomioistuimen ratkaisuun, kyseisen kassaatiovalituksen ominaispiirteet, sellaisina kuin ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on ne esittänyt, eivät mielestäni vastaa ylimääräisen muutoksenhakukeinon ominaispiirteitä.

102. Edellä lainaamistani hallintolainkäyttölain säännöksistä nimittäin ilmenee, ettei kassaatiovalituksen tekemiseen kyseiselle tuomioistuimelle sovelleta niin tiukkoja edellytyksiä, etenkään kassaatiovalituksen mahdollisten perusteiden osalta tai niiden henkilöiden rajaamisen osalta, jotka voivat tehdä kassaatiovalituksen, että se olisi rinnastettava ylimääräiseen muutoksenhakukeinoon. Toisin sanoen katson, että sikäli kuin Slovakian oikeudessa kassaatiovalituksen tekemistä ei käsittääkseni säännellä tiukasti eikä tällainen valitus ole luonteeltaan poikkeuksellinen,[64] kyse on varsinaisesta muutoksenhakukeinosta, joka on jatkoa asian tuomioistuinkäsittelylle, jonka T.T. aloitti hallintotuomioistuimessa, jonka ratkaisuun voidaan hakea muutosta tietyssä määräajassa.

103. Slovakian oikeudessa näkyy itse asiassa ero, joka luonnostaan vallitsee yhtäältä tosiseikkojen osalta ratkaisun antavan tuomioistuimen tehtävän, joka on antaa ratkaisu oikeusriitaan, ja toisaalta kassaatiotuomioistuimen tehtävän välillä, joka on antaa ratkaisu ratkaisusta. Tätä eroa ilmentävät asian tuomioistuinkäsittelyn kaksi erillistä vaihetta. Siten ensin mainitun tuomioistuimen antamasta ratkaisusta tulee lainvoimainen ja siis oikeusvoimainen. Koska kyseisestä ratkaisusta voidaan kuitenkin tehdä kassaatiovalitus ja koska siihen siis voidaan hakea muutosta, kyseistä ratkaisua ei voida pitää peruuttamattomana. Minusta näyttää siis siltä, että Slovakian oikeudessa on erotettava toisistaan ratkaisut, joista on tullut lainvoimaisia, ja ratkaisut, jotka ovat peruuttamattomia siinä mielessä, että niiden osalta on käytetty kaikkia varsinaisia muutoksenhakukeinoja, mukaan lukien kassaatiovalitus, tai niitä ei ole käytetty määräajassa.

[63] Esimerkiksi Conseil d'État (ylin hallintotuomioistuin, Ranska) on katsonut 7.10.2022 antamassaan tuomiossa nro 443476 sanamuodoin, joita mielestäni on syytä lainata tämän analyysini yhteydessä, että Ranskan valtiosääntöön kuuluvalla rangaistusten tarpeellisuuden periaatteella ilmaistaan ”sääntö, jonka mukaan uutta rikoslakia, jolla poistetaan rikostunnusmerkistö tai säädetään aikaisempaa lakia lievemmistä rangaistuksista, on sovellettava ennen kyseisen lain voimaan tulemista tehtyjen rikosten tekijöihin, *kun rikoksesta ei ole vielä annettu peruuttamatonta ratkaisua*. Tosiseikkojen osalta toimivaltaisen tuomioistuimen, jossa seuraamus on riitautettu, on sovellettava myös omasta aloitteestaan uutta, lievempää rikoslakia, joka on tullut voimaan rikoksen tekoajankohdan ja tuomioistuimen ratkaisun antamispäivän välisenä aikana. *Tämä koskee myös kassaatiotuomioistuinta, jos uusi laki on tullut voimaan kassaatiovalituksenalaisen tuomion antamisen jälkeen*” (tuomion 5 kohta, kursivointi tässä). Muissakin jäsenvaltioissa hyväksytään lievemmän rikoslainsäädännön taannehtivan soveltamisen periaatteen soveltaminen hallintomenettelyissä, kun kyseinen laki tulee voimaan kassaatiovalituksen käsittelyvaiheessa. Tutkimusmuistion 24/002 mukaan näin on muun muassa Bulgariassa, Saksassa, Espanjassa, Italiassa ja Liettuassa.

[64] Ks. tuomio 19.10.2023, Központi Nyomozó Főügyészség (C-147/22, EU:C:2023:790, 34 kohta).

104. Lievemmän rikoslainsäädännön taannehtivan soveltamisen periaatteen soveltamisen kannalta keskeistä on selvittää kunkin kansallisen oikeuden mukaisten menettelyllisten erottelujen ja luokittelujen lisäksi, onko hallintotuomioistuimen ratkaisusta tullut siinä mielessä peruuttamaton, ettei rikkomiseen syylliseksi todettu voi enää hakea siihen muutosta ylemmän oikeusasteen tuomioistuimessa käyttämällä varsinaista muutoksenhakukeinoa tietyssä määräajassa. Tuomioistuinratkaisua, joka jäsenvaltion oikeuden mukaan ei ole peruuttamaton, ei nimittäin voida pitää menettelyllisenä esteenä kyseisen periaatteen soveltamiselle.[65] Edellä esitetyistä syistä nyt käsiteltävässä asiassa tuomioistuinratkaisua ei ole todettu tällä tavalla peruuttamattomaksi. Tästä seuraa, että kyseistä periaatetta voidaan soveltaa täysimääräisesti.

105. Lisään, että tässä yhteydessä ei ole merkitystä sillä, että valituksenalaisesta hallinnollisesta seuraamuksesta on tällä välin tullut täytäntöönpanokelpoinen, että se on jo tosiasiallisesti pantu täytäntöön tai ettei ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin voi suoraan kumota tai korvata sitä,[66] koska kumoamalla alemman oikeusasteen hallintotuomioistuimen antama tuomio ja palauttamalla asia kyseisen tuomioistuimen käsiteltäväksi[67] tai käyttämällä muuta menettelyllistä keinoa[68] voidaan turvata kantajan perusoikeuskirjan 49 artiklan 1 kohdan viimeisen virkkeen mukaiset oikeudet siten, että lopputuloksena on kyseisen seuraamuksen kumoaminen ja tämän jälkeen perusteettomasti maksuunpannun sakon palauttaminen. Muutenkin se, että kassaatiotuomioistuimella on mahdollisuus palauttaa asia hallintotuomioistuimen käsiteltäväksi, kun se toteaa kassaatiovalituksen perustelluksi, mistä seuraa, että asia tutkitaan uudelleen tosiseikkojen osalta, on osoitus siitä, että kassaatiovalituksenalaista tuomiota ei voida pitää peruuttamattomana kyseisen määräyksen soveltamisen kannalta.

2. Kysymys siitä, ovatko kassaatiovalituksen oikeudelliset erityispiirteet menettelyllisenä esteenä lievemmän rikoslainsäädännön taannehtivan soveltamisen periaatteen soveltamiselle

106. Kun määrätään hallinnollisesta seuraamuksesta, jota on pidettävä Engel-kriteerien mukaan luonteeltaan rikosoikeudellisena, lievemmän rikoslainsäädännön taannehtivan soveltamisen periaatteen soveltamisesta ei ole epäilystäkään. Jos tällaista seuraamusta tarkastellaan tuomioistuimessa, sama koskee tilannetta, jossa lievempi laki on tullut voimaan tosiseikkojen osalta toimivaltaisen tuomioistuimen menettelyn vireilläoloaikana.

107. Jos tosiseikkojen osalta toimivaltainen tuomioistuin ei ota huomioon lievempää lakia, joka tulee voimaan ennen sen ratkaisun antamista, se siis tekee oikeudellisen virheen, johon kassaatiotuomioistuin voi puuttua, ja tällä tavalla kyseiselle periaatteelle annetaan täysimääräinen vaikutus.

108. Onko asiaa arvioitava toisin siinä tapauksessa, että lievempi laki tulee voimaan, kun asia on vireillä kassaatiotuomioistuimessa? Tämä on kysymys, jota käsittelen seuraavaksi.

[65] Ks. analogisesti tuomio 12.10.2023, INTER CONSULTING (C-726/21, EU:C:2023:764, 61 kohta).

[66] Tästä Slovakian hallitus on todennut unionin tuomioistuimessa, että toisin kuin alemmanasteinen hallintotuomioistuin, kassaatiotuomioistuin ei ole toimivaltainen muuttamaan seuraamusta koskevaa ratkaisua.

[67] Ks. tästä hallintolainkäyttölain 462 §:n 1 momentti, jossa säädetään kassaatiotuomioistuimen mahdollisuudesta palauttaa asia alemmanasteisen hallintotuomioistuimen käsiteltäväksi, kun se on todennut kassaatiovalituksen perustelluksi.

[68] Hallintolainkäyttölain 462 §:n 2 momentissa säädetään, että jos kassaatiotuomioistuin katsoo, ettei hallintoviranomaisen valituksenalainen päätös tai toimenpide ole lainmukainen, ja alemmanasteinen hallintotuomioistuin on hylännyt siitä tehdyn valituksen, kassaatiotuomioistuin voi muuttaa hallintotuomioistuimen antamaa ratkaisua kumoamalla hallintoviranomaisen valituksenalaisen päätöksen tai toimenpiteen ja palauttaa asian hallintoviranomaiselle jatkokäsittelyä varten.

109. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on epävarma siitä, voidaanko kyseistä periaatetta soveltaa, kun uusi laki tulee voimaan kassaatiovalituksen tekemisen jälkeen, koska tämä tuomioistuinvaihe on luonteeltaan erityinen. Kassaatiotuomioistuin ottaa nimittäin kantaa oikeudellisiin kysymyksiin eikä – toisin kuin alemman oikeusasteen tuomioistuimet – tosiseikkoihin. Siten alemman oikeusasteen tuomioistuimet määrittävät lopullisesti asian tosiseikat, eikä kassaatiotuomioistuin voi tutkia niitä uudelleen, sillä sen tehtävänä on tarkistaa, ovatko alemman oikeusasteen tuomioistuimet soveltaneet oikeussääntöä oikein.

110. Asiassa tosiseikkojen osalta toimivaltaisen tuomioistuimen ei voida katsoa tehneen oikeudellista virhettä, kun se ei ole soveltanut lakia, joka ei ollut voimassa ratkaisun antamisajankohtana.

111. Nyt käsiteltävässä asiassa on kyse tällaisesta tilanteesta. Krajský súd v Bratislave, joka toimi hallintotuomioistuimena, on nimittäin antanut tuomion, joka on Slovakian oikeuden mukaan lainvoimainen. Kyseisen tuomion antamisen jälkeen on tullut voimaan uusi laki. Ilmeisistä ajankohtaan liittyvistä syistä kyseinen tuomioistuin ei voinut ottaa kyseistä lakia huomioon antamassaan tuomiossa. Näin ollen on ratkaistava, onko kassaatiotuomioistuimen, jonka tehtävänä on tutkia, onko tosiseikkojen osalta toimivaltainen tuomioistuin soveltanut oikeutta oikein, tästä ajallisesta mahdottomuudesta huolimatta otettava huomioon kyseinen uusi laki ja mahdollisesti kumottava tosiseikkojen osalta toimivaltaisen tuomioistuimen antama ratkaisu ja tarvittaessa palautettava asia sen käsiteltäväksi.

112. Mielestäni kysymykseen on vastattava myöntävästi.

113. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan silloin, kun unionin lainsäädäntöä ei ole yhdenmukaistettu niiden seuraamusten osalta, joita sovelletaan unionin lainsäädännössä vahvistetussa järjestelmässä säädettyjen edellytysten noudattamatta jättämisen vuoksi, jäsenvaltiot ovat toimivaltaisia valitsemaan niistä asianmukaisilta vaikuttavat seuraamukset. Niiden on kuitenkin käytettävä toimivaltaansa unionin oikeuden ja sen yleisten periaatteiden mukaisesti ja siten myös suhteellisuusperiaatteen mukaisesti.[69] Suhteellisuusperiaate kuuluu unionin oikeuden yleisiin periaatteisiin, joita on noudatettava kansallisessa lainsäädännössä, joka kuuluu unionin oikeuden soveltamisalaan tai jolla unionin oikeutta sovelletaan, myös silloin, kun unionin lainsäädäntöä ei ole yhdenmukaistettu sovellettavien seuraamusten osalta.[70]

114. Koska lievemmän rikoslainsäädännön taannehtivan soveltamisen periaate liittyy rangaistusten tarpeellisuutta ja oikeasuhteisuutta koskevaan periaatteeseen,[71] joka vahvistetaan perusoikeuskirjan 49 artiklan 3 kohdassa, katson, että sen ulottuvuutta on tulkittava laajasti siten, että kyseistä periaatetta voidaan soveltaa välittömästi sellaisten rikkomisten tekijöihin, jotka tehtiin ennen uuden lain voimaan tulemista ja joista ei ole annettu peruuttamatonta ratkaisua. Jos lainsäätäjä on päättänyt lieventää aiemmin voimassa ollutta lakia, tämä johtuu nimittäin siitä, että lainsäätäjä on todennut, ettei rangaistuksen määräämistä tietystä käyttäytymisestä ja/tai aiemmin säädettyä rangaistusta voida enää pitää täysin tarpeellisina.

115. Kuten ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on perustellusti todennut, kyseinen periaate merkitsee siis, että kun ei enää ole yhteiskunnallista tarvetta rangaista tietystä käyttäytymisestä tai kun kyseisen käyttäytymisen vakavuutta koskeva arviointi, joka ilmaistaan seuraamuksen ankaruudella, on muuttunut, ei enää ole kohtuullista ja oikeudenmukaista syytä jatkaa

69 Ks. mm. tuomio 21.11.2024, Ekostroy (C-61/23, EU:C:2024:974, 41 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

70 Ks. mm. tuomio 21.11.2024, Ekostroy (C-61/23, EU:C:2024:974, 42 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

71 Ks. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 17.9.2009, Scoppola v. Italia (nro 2) (CE:ECHR:2009:0917JUD001024903, 108 kohta).

rikosoikeudellisia menettelyjä kaikkien ”aiempien” rikkomisten ja niiden tekijöiden osalta, jos lainsäätäjä arvioi aiemmin rangaistavana pidetyn käyttäytymisen vahingollisuutta tai siitä määrättävän seuraamuksen ankaruutta nykyään toisin.

116. Tästä seuraa, että lievemmän rikoslainsäädännön taannehtivaa soveltamista koskevaa periaatetta on tarkoitus soveltaa silloin, kun tällainen laki tulee voimaan ennen muutoksenhakuasteessa annettua ratkaisua, ja myös silloin, kun kassaatiotuomioistuin harjoittaa valvontaa, jonka yhteydessä se tutkii ainoastaan mahdolliset oikeudelliset virheet. Asiaa ylimpänä oikeusasteena käsittelevän tuomioistuimen on siis sovellettava lievempää lakia riippumatta siitä, tuliko kyseinen lainsäädäntö voimaan ennen kuin alemman oikeusasteen hallintotuomioistuin antoi ratkaisunsa, jonka lainmukaisuutta se arvioi, vai sen jälkeen.

117. Jotta lievemmän rikoslainsäädännön taannehtivaa soveltamista koskevaa periaatetta voidaan soveltaa täysimääräisesti, on jätettävä huomiotta menettelylliset erottelut oikeusriidan käsittelyn niiden eri vaiheiden välillä, joiden aikana kyseistä periaatetta on sovellettava. Joka jäsenvaltiossa erilaisten hallintolainkäytön erityispiirteiden (esimerkiksi alemman oikeusasteen hallintotuomioistuimen antaman ratkaisun lainvoimaisuus tai oikeusvoimaisuus tai se, onko kassaatiovalituksella täytäntöönpanoa lykkäävä vaikutus) perusteella ei nimittäin tulisi voida rajoittaa kyseisen periaatteen ajallista soveltamisalaa vain tiettyihin asian tuomioistuinkäsittelyn menettelyvaiheisiin niin kauan kuin kyseisen rikkomisen perusteella ei ole annettu ratkaisua, josta on tullut peruuttamaton.

118. Etenkin kassaatiotuomioistuimen tehtäviä on muokattava siten, että tällainen tuomioistuin voi soveltaa lievempää lakia, joka on tullut voimaan kassaatiovalituksenalaisen tuomion antamisen jälkeen ja jota alemman oikeusasteen hallintotuomioistuin ei voinut ottaa huomioon tuomionsa antamispäivänä. Näin ollen kassaatiotuomioistuimella on oltava mahdollisuus hyväksyä valitus, vaikka kassaatiovalituksenalaista tuomiota ei lähtökohtaisesti voida pitää oikeudellisesti virheellisenä vain siksi, ettei siinä sovellettu lakia, joka ei ollut voimassa kyseisen tuomion antamispäivänä. Tässä tilanteessa kyseisen tuomioistuimen on jätettävä soveltamatta sellaisia kansallisen oikeuden säännöksiä, jotka voisivat estää sitä hoitamasta tehtäviään lievemmän rikoslainsäädännön taannehtivaa soveltamista koskevan periaatteen mukaisesti, tai sovellettava niitä unionin oikeuden mukaisesti.[72]

119. Vaikka tämä vähentää kassaatiovalituksen erityislaatua,[73] kyse on mainitulle periaatteelle annettavan laajan ulottuvuuden väistämättömästä seurauksesta.

[72] Nyt käsiteltävässä asiassa tarkoitan lähinnä hallintolainkäyttölain 454 §:ää, jossa tosiaan säädetään, että hallinto-oikeuden alalla kassaatiotuomioistuimen tehtävänä on tutkia, onko alemman oikeusasteen hallintotuomioistuin tehnyt oikeudellisen virheen, kun otetaan huomioon tilanne, joka vallitsi, kun se antoi kassaatiovalituksenalaisen tuomionsa.

[73] Ks. Éveillard, G., ”L’application de la rétroactivité *in mitius* par le juge administratif de cassation”, *Droit administratif*, LexisNexis, Pariisi, nro 1, 2023, s. 44–48. Kirjoittaja kuvailee tilannetta, jossa Ranskan Conseil d’État kumosi kassaatioasiassa valituksenalaisen tuomion siksi, että kassaatiomenettelyn aikana tuli ilmi uusi, lievemmän rikoslain kaltainen seikka, *objektiiviseksi kassaatioksi*. Tässä tilanteessa kassaatiovalituksen hyväksymistä ei nimittäin voida pitää arvostelevana, koska siihen ei liity näkemystä, jonka mukaan tosiseikkojen osalta toimivaltainen tuomioistuin olisi soveltanut virheellisesti oikeussääntöä, joka oli voimassa tuomioistuimen ratkaisun antamispäivänä (s. 47). Samassa hengessä on saatettu puhua ”mutkasta perinteisessä kassaatiotuomioistuimen tehtävämallissa”, minkä vuoksi sen perinteinen tehtävä, jona on tutkia kassaatiovalituksenalaisen tuomion oikeudellinen virheettömyys, laajenee, tai ”tuomioiden objektiivisesta kassaatiosta, kun tuomiota ei olisi voitu moittia sen antamisen ajankohtana”: ks. Conseil d’État’n julkisasiamies Céline Guibén muistio (conclusions de la rapporteure publique, M[me] Céline Guibé), joka esitetään Conseil d’État’n 7.10.2022 antaman tuomion nro 443476 liitteenä (4.2.2 kohta). On myös mielenkiintoista huomata, että kyseisen tuomion taustalla olleessa asiassa kyseisen tuomioistuimen pohdittavana olivat samat kysymykset kuin ne, jotka ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on esittänyt unionin tuomioistuimelle tässä asiassa, tosin valtiosäännöntasoisena pidetyn rangaistusten tarpeellisuuden periaatteen näkökulmasta.

120. Huomautan tässä yhteydessä, että osassa jäsenvaltioista hallinnollisia seuraamuksia viimeisenä oikeusasteena käsittelevän tuomioistuimen on otettava huomioon lievempi laki, vaikka se olisi tullut voimaan siinä vireillä olevan menettelyn aikana.[74]

121. Kaiken edellä esitetyn perusteella katson, ettei se, että tuomiota pidetään Slovakian oikeudessa lainvoimaisena, se, että Slovakian oikeudessa kassaatiovalitusta pidetään ylimääräisenä muutoksenhakukeinona, tai kassaatiovalituksen menettelylliset erityispiirteet voi olla esteenä perusoikeuskirjan 49 artiklan 1 kohdan viimeisessä virkkeessä vahvistetun lievemmän rikoslainsäädännön taannehtivan soveltamisen periaatteen soveltamiselle, sillä muutoin sen ulottuvuutta rajattaisiin liiallisesti.

V Ratkaisuehdotus

122. Kaiken edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Najvyšší správny súd Slovenskej republikyn esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

1) Euroopan unionin perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohtaa

   on tulkittava siten, että

   jäsenvaltio soveltaa unionin oikeutta kyseisessä määräyksessä tarkoitetulla tavalla yhtäältä, kun se säätää unionin oikeuden nojalla hallinnollisen seuraamuksen määräämisestä siinä tapauksessa, että velvollisuutta, jonka mukaan tavarakuljetuksiin käytetyissä ajoneuvoissa on oltava ajopiirturi, tai velvollisuutta, jonka mukaan ajopiirturi on tarkastutettava säännöllisin väliajoin, on rikottu, ja toisaalta, kun tuomioistuimet valvovat kyseisen seuraamuksen oikeellisuutta.

2) Perusoikeuskirjan 49 artiklan 1 kohdan viimeisessä virkkeessä vahvistettua lievemmän rikoslainsäädännön taannehtivan soveltamisen periaatetta

   on tulkittava siten, että

   – kyseistä periaatetta on sovellettava sekä silloin, kun määrätään hallinnollinen seuraamus, että silloin, kun tuomioistuimet valvovat hallinnollisen seuraamuksen laillisuutta, jos kyseinen seuraamus on luonteeltaan rikosoikeudellinen ja jos uusi laki, jolla on poistettu velvollisuus käyttää ajopiirturia ajoneuvoissa, joita käytetään valmisbetonin toimituksiin, ilmentää muutosta lainsäätäjän kannassa siihen, onko kyseisen velvollisuuden laiminlyönneistä tarpeellista määrätä seuraamuksia

[74] Siten tutkimusmuistion 24/002 mukaan *Saksassa* hallinnollisista rikkomuksista 24.5.1968 annetussa laissa (Gesetz über Ordnungswidrigkeiten; BGBl. 1968 I, s. 481), jota muutettiin viimeksi 12.7.2024 annetulla lailla (BGBl. 2024 I, nro 234), säädetään hallinnollisten sakkojen osalta, että lievemmän rikoslainsäädännön taannehtivan soveltamisen periaatetta on sovellettava kaikkien ”ennen ratkaisun antamista” voimaan tulleiden muutosten osalta, ja mainittua ilmaisua tulkitaan vakiintuneesti siten, että se kattaa myös ainoastaan oikeuskysymyksiä koskevan ratkaisun, joka annetaan valituksen perusteella: ks. vastaavasti Rogall, K., ”Rückwirkung des milderen Gesetzes”, teoksessa Mitsch, W., *Karlsruher Kommentar zum Gesetz über Ordnungswidrigkeiten*, 5. painos., C.H. Beck, München, 2018, 27 kohta ja Graf, J-P., *Beck'scher Online-Kommentar OWiG*, 44. painos, C.H. Beck, München, 2024, ks. alaviite 59, 24 kohta, OWiG 4 §:n alla. *Espanjassa* lievemmän rikoslainsäädännön taannehtivan soveltamisen periaatteen soveltaminen hallinnollisiin seuraamuksiin perustuu perustuslain (Constitución) 9 §:n 3 momenttiin ja julkisella sektorilla sovellettavista säännöksistä 1.10.2015 annetun lain (Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público, BOE nro 236, 2.10.2015, s. 89411) 26 §:n 2 momenttiin. Näin ollen Tribunal Supremon (ylin tuomioistuin, Espanja) hallintolainkäyttöosasto, joka on ylin tuomioistuin, joka käsittelee hallinnollisia seuraamuksia, soveltaa lievempää lakia, vaikka se olisi tullut voimaan siinä vireillä olevan menettelyn aikana: Ks. tuomio Tribunal Supremo nro 1219/2019, 23.9.2019. *Ranskassa* Conseil d'État on muuttanut hallinnollisia seuraamuksia koskevaa oikeuskäytäntöään 7.10.2022 antamallaan tuomiolla nro 443476, johon viittasin jo aiemmin (ks. tämän ratkaisuehdotuksen alaviite 63 ja 73), vaikka ylemmän hallintotuomioistuimen antamaa tuomiota pidetään Ranskassa lainvoimaisena eikä hallintotuomioistuimen ratkaisusta tehdyllä valituksella ole täytäntöönpanon lykkäävää vaikutusta.

– kyseisen periaatteen nojalla kansallisen tuomioistuimen, jonka käsiteltävänä on kassaatiovalitus, on otettava huomioon lievempi rikoslaki, joka on tullut voimaan sen jälkeen, kun alemman oikeusasteen hallintotuomioistuin teki ratkaisun, josta on kansallisen oikeuden mukaan tullut lainvoimainen ja jota kassaatiovalitus koskee, jos kyseinen ratkaisu ei ole peruuttamaton, koska rikkomiseen syylliseksi todettu voi hakea siihen muutosta käyttämällä muutoksenhakukeinoa tietyssä määräajassa.