JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
CHRISTINE STIX-HACKL
6 päivänä joulukuuta 2001 [1]

I Oikeudenkäynnin kohde

1. Komissio on nostanut Italian tasavaltaa vastaan kanteen, joka koskee yhteisön oikeuden ja Italian tieliikennelakiin sisältyvien sellaisten säännösten yhteensoveltuvuutta, joiden mukaan lakia rikkovia kohdellaan suhteellisuusperiaatteen vastaisesti eri tavalla siitä riippuen, missä ajoneuvo on rekisteröity. Riidan kohteena on kysymys siitä, loukataanko kyseisillä säännöksillä suhteellisuusperiaatetta ja ovatko ne siten ristiriidassa EY 12 artiklan kanssa.

II Asiaa koskevat oikeussäännöt: kansallinen lainsäädäntö

2. Esillä olevan asian kannalta merkitykselliset tieliikennelain säännökset on lisätty Codice della stradaan (tieliikennelaki) 30.4.1992 annetulla decreto legislativo nro 285:llä (jäljempänä tieliikennelaki).

3. Tieliikennelain 202 §:ssä, jossa säädetään mahdollisuudesta maksaa alennettu sakko tapauksissa, joissa tieliikennelain säännöstä on rikottu, säädetään seuraavaa:

"1. Milloin rikkomuksesta, joista on tässä laissa säädetty hallinnolliseksi seuraamukseksi sakko, rikkomukseen syyllistynyt voi, mahdollisten liitännäisseuraamusten soveltamisesta riippumatta, maksaa 60 päivän kuluessa rikkomuksen toteamisesta tai tiedoksisaannista sakon, joka on kustakin rikkomuksesta erityisissä säännöksissä säädetyn sakon vähimmäismäärän suuruinen.

2. Rikkomukseen syyllistynyt voi maksaa sakon rikkomuksen todenneen poliisin asemapaikkana olevalla poliisiasemalla, postisiirtona tai, mikäli hallinto on tästä säätänyt, pankkisiirtona. Rikkomuksesta laadittuun tai rikkomukseen syyllistyneelle tiedoksiannettuun tutkintapöytäkirjaan on tarvittaessa merkittävä maksuohjeet, joissa viitataan postisiirtona tai mahdollisesti

1 — Alkuperäinen kieli: saksa.

pankkisiirtona maksettavia maksuja koskeviin määräyksiin.

3. Alennetun sakon maksaminen ei ole sallittua silloin, kun rikkomukseen syyllistynyt ei ole noudattanut pysähtymiskäskyä, tai kun kysymyksessä on kuorma-autonkuljettaja, joka on kieltäytynyt esittämästä rekisteriotetta, ajokorttiaan tai muuta tämän lain mukaan mukana pidettävää asiakirjaa; tällaisessa tapauksessa tutkintapöytäkirja rikkomuksen toteamisesta on toimitettava prefektille 10 päivän kuluessa rikkomukseen syyllistyneen henkilöllisyyden toteamisesta."

4. Tieliikennelain 203 §:ssä säädetään mahdollisuudesta tehdä valitus prefektille:

"1. Rikkomukseen syyllistynyt tai muut 196 §:ssä mainitut henkilöt voivat tehdä 60 päivän kuluessa rikkomuksen toteamisesta tai tiedoksisaannista, jos alennettua sakkoa ei ole maksettu sellaisissa tapauksissa, joissa se on sallittua, valituksen rikkomuksen tekopaikan prefektille saapumalla henkilökohtaisesti rikkomuksen todenneen poliisin asemapaikkana olevalle poliisiasemalle tai lähettämällä tälle poliisiasemalle kirjatun kirjeen, josta pyydetään saantitodistus. Asianosainen voi liittää valitukseensa asianmukaisiksi katsomiaan asiakirjoja ja vaatia, että häntä kuullaan henkilökohtaisesti.

2. 1 momentissa tarkoitetun poliisiaseman päällikkö on 30 päivän kuluessa suullisen tai kirjallisen valituksen tekemisestä velvollinen toimittamaan prefektille asiakirjat ja todisteet rikkomuksen toteamisesta tai tiedoksiantamisesta sekä muut ratkaisun kannalta hyödylliset, myös valittajan toimittamat, asiakirjat.

3. Mikäli asiassa ei tehdä säädetyn määräajan kuluessa valitusta, eikä alennettua sakkoa makseta, tutkintapöytäkirja on 24.11.1981 annetun lain nro 689 17 §:stä poiketen täytäntöönpanoperusteena määrälle, joka on puolet siitä, mikä laissa on säädetty hallinnollisen seuraamuksen ensimmäismääräksi, ja oikeudenkäyntikuluille."

5. 204 §:ssä säädetään toimenpiteistä, joihin prefektin on ryhdyttävä:

"1. Mikäli prefekti tutkintapöytäkirjaan ja rikkomuksen todenneen poliisin asemapaikkana olevan poliisiaseman esittämiin asiakirjoihin, valitukseen ja sen liitteisiin tutustuttuaan ja kuulemista vaatineita asianosaisia kuultuaan katsoo, että tutkimuksen lopputulos on perusteltu, prefekti antaa 180 päivän kuluessa perustellun määräyksen, jolla rikkomukseen syyllistynyt määrätään maksamaan 195 §:n 2 momentin mukainen sakko, joka on

vähintään kaksi kertaa kustakin rikkomuksesta laissa säädetyn sakon vähimmäismäärän suuruinen. Päätökseen sisältyy myös kulut ja se annetaan tiedoksi rikkomukseen syyllistyneelle ja muille asianosaisille, jotka ovat velvollisia maksamaan sakon tämän päätöksen mukaisesti. Jos prefekti kuitenkin katsoo, että tutkimuksen lopputulos ei ole perusteltu, hän antaa saman määräajan kuluessa perustellun päätöksen menettelyn lopettamisesta ja toimittaa sen kokonaisuudessaan rikkomuksen todenneen poliisin asemapaikkana olevalle poliisiasemalle, joka ilmoittaa siitä valittajalle.

2. Sakon määräämisestä tehty päätös on annettava tiedoksi 201 §:ssä säädetyllä tavalla. Määrätty sakko ja siihen liittyvät kulut on maksettava rekisteriviranomaiselle tai muulle päätöksessä mainitulle viranomaiselle 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista. Maksun vastaanottanut rekisteriviranomainen ilmoittaa maksusta prefektille ja rikkomuksen todenneen poliisin asemapaikkana olevalle poliisiasemalle 30 päivän kuluessa maksun maksamisesta.

3. Sakon määräämisestä tehty päätös muuttuu sakon maksamiselle säädetyn määräajan päättyessä täytäntöönpanokelpoiseksi määräykseksi sakolle ja oikeudenkäyntikuluille."

6. 205 §:ssä säädetään vastustamisesta tuomioistuimessa:

"1. Asianosaiset voivat (yleisessä tuomioistuimessa) vastustaa päätöstä, jolla sakko määrätään maksettavaksi 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista tai, mikäli rikkomukseen syyllistynyt asuu ulkomailla, 60 päivän kuluessa tiedoksisaannista.

2. Italian Codice di procedura civilen (siviiliprosessilaki) 7 §:n 3 momentissa, sellaisena kuin se on korvattu 21.11.1991 annetun lain nro 374 17 §:llä, säädetään, että vastustus tehdään rikkomuksen tekopaikan Giudice di pacelle. Hallinnollisten liitännäisseuraamusten määrääminen ei vaikuta Pretoren toimivaltaan.

3. 2 momentissa tarkoitetusta vastustusmenettelystä säädetään 24.11.1981 annetun lain nro 689 22 §:ssä ja 23 §:ssä."

7. Tieliikennelain 207 §:ään sisältyy erityissäännös, joka koskee ulkomailla rekis-

teröityjä tai EE-tunnuksella varustettuja ajoneuvoja:

"1. Jos ulkomailla rekisteröidyllä tai EE-tunnuksella varustetulla ajoneuvolla rikotaan tämän lain säännöstä, josta on säädetty hallinnollisena seuraamuksena sakkoa, rikkomukseen syyllistynyt voi maksaa rikkomuksen todenneelle poliisille välittömästi 202 §:ssä tarkoitetun alennetun sakon. Poliisi toimittaa tutkintapöytäkirjan ja maksetun rahasumman asemapaikkanaan olevalle poliisiasemalle ja antaa rikkomukseen syyllistyneelle kuitin sekä tekee sakon maksamisesta merkinnän tutkintapöytäkirjan jäljennökseen, joka annetaan rikkomukseen syyllistyneelle.

2. Jos rikkomukseen syyllistynyt ei jostain syystä käytä mahdollisuuttaan maksaa alennettu sakko, hänen on annettava rikkomuksen todenneelle poliisille vakuus, jonka määrä on puolet tehdystä rikkomuksesta säädetyn sakkorangaistuksen enimmäismäärästä. Vakuuden asettamisen sijaan rikkomukseen syyllistynyt voi esittää asiakirjan, jolla hän sitoutuu takaamaan sakon maksamisen. Se, että vakuus on maksettu tai todistus vakuudesta on esitetty, merkitään tutkintapöytäkirjaan. Vakuus maksetaan tai takaussitoumus esitetään rikkomuksen todenneen poliisin asemapaikkana olevalla poliisiasemalla.

3. Jos rikkomukseen syyllistynyt ei anna vakuutta tai esitä takaussitoumusta 2 momentin mukaisesti, rikkomuksen todennut poliisi ottaa välittömästi rikkomukseen syyllistyneeltä ajokortin pois turvaamistoimena. Ajokortin puuttuessa ajoneuvo takavarikoidaan, kunnes jompikumpi 2 momentissa tarkoitetuista velvoitteista on täytetty, kuitenkin enintään 60 päivän ajaksi.

4. Tämän pykälän säännökset eivät koske Campione d'Italian kunnan alueella asuvien Italian kansalaisten omistamia ajoneuvoja."

8. Italian järjestelmälle on ominaista se, että sakkorangaistuksen enimmäismäärä on määrätty neljä kertaa vähimmäismäärän suuruiseksi. Puolet enimmäismäärästä on näin ollen aina kaksi kertaa vähimmäismäärän suuruinen.

III Oikeudenkäyntiä edeltävä menettely ja asian käsittely yhteisöjen tuomioistuimessa

9. Komission näkemyksen mukaan jotkut tieliikennelain säännöksistä ovat ristiriidassa EY 12 artiklan kanssa, minkä vuoksi komissio ryhtyi jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevaan menettelyyn.

10. EY 226 artiklan 1 kohdassa säädetyn menettelyn mukaisesti komissio kehotti

ensin Italian tasavaltaa esittämään huomautuksensa ja lähetti tälle sitten 2.10.1998 perustellun lausunnon vaatien Italian tasavaltaa toteuttamaan tarvittavat toimenpiteet EY 12 artiklan mukaisten velvoitteiden täyttämiseksi kahden kuukauden kuluessa perustellun lausunnon tiedoksiannosta.

11. Italian tasavallalle lähetetyistä lukuisista vastauskirjeistä ilmenee, että komissio oli edelleen sitä mieltä, että Italian tasavalta ei ollut noudattanut jäsenyysvelvoitteitaan. Näin ollen komissio nosti kanteen Italian tasavaltaa vastaan 23.5.2000 päivätyllä ja 31.5.2000 yhteisöjen tuomioistuimen rekisteriin kirjatulla kirjelmällä.

12. Komissio vaatii, että yhteisöjen tuomioistuin

— toteaa, että Italian tasavalta ei noudattanut sille EY:n perustamissopimuksen 6 artiklan (josta on muutettuna tullut EY 12 artikla) mukaan kuuluvia velvoitteita, koska se on pitänyt voimassa lainsäädännön (Codice della stradan (tieliikennelaki) 207 §), jonka mukaan lakia rikkovia kohdellaan suhteellisuusperiaatteen vastaisesti eri tavalla siitä riippuen, missä ajoneuvo on rekisteröity;

— velvoittaa Italian tasavallan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

IV Tiivistelmä asianosaisten väitteistä ja niiden perusteluista

13. *Komission* mukaan tieliikennelain 207 §:ssä säädetään, että jos ulkomailla rekisteröidyllä ajoneuvolla rikotaan tieliikennelain säännöstä, rikkomukseen syyllistyneen on maksettava rikkomuksen todenneelle poliisille välittömästi sakko, joka on kustakin rikkomuksesta säädetyn sakkorangaistuksen vähimmäismäärän suuruinen, ja josta ei ole mahdollisuutta tehdä valitusta rikkomuksen tekopaikan prefektille, tai annettava vakuus taikka esitettävä vakuudesta todistus, joka vastaa määrältään puolta tehdystä rikkomuksesta säädetyn sakkorangaistuksen enimmäismäärästä. Jos vakuutta ei makseta tai todistusta esitetä, kuljettajalta otetaan säädöksen mukaan ajokortti pois. Nimenomaisesti ei ole säädetty mahdollisuudesta tehdä valitus prefektille.

14. Tieliikennelain 202 §:ssä puolestaan säädetään, että jos Italiassa rekisteröidyllä ajoneuvolla rikotaan tieliikennelain säännöstä, rikkomukseen syyllistyneen on maksettava 60 päivän kuluessa tiedoksisaannista sakko, joka on kustakin rikkomuksesta säädetyn sakkorangaistuksen vähimmäismäärän suuruinen. Rikkomukseen syyllistynyt voi maksaa sakon rikkomuksen todenneen poliisin asemapaikkana olevalla poliisiasemalla taikka posti- tai

pankkisiirtona. Hänellä on oikeus tehdä valitus prefektille 60 päivän kuluessa tiedoksisaannista.

15. Komissio väittää, että tässä lainsäädännössä on kyse ajoneuvon rekisteröintipaikkaan perustuvasta syrjinnästä ja että käytännössä seuraukset ovat samat kuin kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän osalta. Komissio katsoo, että vaikka asiassa Pastoors ja Trans-Cap [2] 23.1.1997 annetusta tuomiosta käykin ilmi, että rikkomuksiin syyllistyneitä voidaan kohdella eri tavalla asuinpaikan perusteella, Italian lainsäädäntö on kuitenkin suhteellisuusperiaatteen vastainen ja että siinä näin ollen rikotaan EY 12 artiklaa.

16. Lisäksi komissio esittää ratkaisun, jonka se katsoo olevan sekä Italian tavoittelemien päämäärien että yhteisön oikeuden mukainen. Tämän ratkaisumallin mukaan voitaisiin vaatia, että rikkomukseen syyllistynyt maksaa välittömästi vakuuden, joka on rikkomuksesta säädetyn sakkorangaistuksen vähimmäismäärän eli sen summan suuruinen, joka vaaditaan tieliikennelain 202 §:ssä tarkoitetun alennetun maksun maksamiseen. Näin varmistettaisiin sakon maksaminen eväämättä rikkomukseen syyllistyneeltä tämän oikeutta harkinta-aikaan.

17. Italian hallitus myöntää, että Italian lainsäädännössä säädetään kansalaisuuteen perustuvasta välillisestä syrjinnästä. Viitaten asiassa Pastoors ja Trans-Cap annetun tuomion 22 ja 24 kohtaan sekä siihen, ettei vastaavia seuraamusten täytäntöönpanon varmistavia yhteisön säännöksiä tai bilateraalisia sopimuksia ole, Italian hallitus katsoo kuitenkin, että kyseinen syrjintä on tarpeen, jotta voitaisiin varmistaa se, että sellaiset rikkomuksiin syyllistyneet, joilla ei ole asuinpaikkaa Italiassa, maksavat heille määrätyt sakot.

18. Italian hallituksen mukaan komission esittämä ratkaisu ei kuitenkaan ole riittävä, koska sillä ei poisteta sitä lainsäädännön kohtaa, joka on eniten ristiriidassa yhteisön oikeuden kanssa eli välitöntä maksuvelvoitetta. Lisäksi komission ehdotuksessa suositaan sellaista rikkomukseen syyllistynyttä, jolla ei ole asuinpaikkaa kyseisessä valtiossa, ja joka haluaa tehdä valituksen, mutta joka myöhemmin hylätään. Tällaisessa tapauksessa kyseisestä rikkomuksesta säädetyn sakkorangaistuksen vähimmäismäärän suuruinen vakuus ei riitä kattamaan lainsäädännössä säädettyä seuraamusta, joka voi olla kaksi kertaa sakon vähimmäismäärän suuruinen.

V Asian arviointi

19. Ensiksi on arvioitava, säädetäänkö tieliikennelaissa erilaisesta kohtelusta ja jos, niin missä kohdassa, ja onko tällainen lainsäädäntö objektiivisesti perusteltu. Tämän jälkeen on selvitettävä, onko tällainen lainsäädäntö "oikeassa suhteessa

2 — Asia C-29/95, Pastoors ja Trans-Cap, tuomio 23.1.1997 (Kok. 1997, s. I-285).

kansallisessa oikeudessa hyväksyttävästi tavoiteltuun päämäärään". [3]

A *Erilainen kohtelu*

20. Aluksi on huomautettava, että tieliikennelaissa tehdään rikkomusten seuraamuksena määrättävän sakon osalta ero kahden järjestelmän välillä. Ensimmäistä järjestelmää sovelletaan niihin rikkomuksiin syyllistyneisiin, joiden ajoneuvo on rekisteröity Italiassa (jäljempänä ensimmäinen ryhmä), ja toista niihin rikkomuksiin syyllistyneisiin, joiden ajoneuvo on rekisteröity ulkomailla tai varustettu EE-tunnuksella (jäljempänä toinen ryhmä). Nämä järjestelmät eroavat toisistaan monessakin suhteessa.

21. Lisäksi on huomattava, että tieliikennelain kyseessä olevat säännökset eroavat monessa kohdassa siitä lainsäädännöstä, joka oli kyseessä asianosaisten mainitsemassa asiassa Pastoors ja Trans-Cap annetussa tuomiossa.

22. Ensimmäinen ero on siinä, että asiassa Pastoors ja Trans-Cap oikeudenkäynnin kohteena oli sellainen lainsäädäntö, jossa annettiin molemmille ryhmille eli henkilöille, joiden asuinpaikka on siinä valtiossa, jossa rikkomukset ovat tapahtuneet ja henkilöille, joilla ei ole asuinpaikkaa kyseisessä valtiossa, periaatteessa samat mahdollisuudet: sakon välitön maksaminen tai rikosoikeudellisen menettelyn aloittaminen. Sellaisten henkilöiden osalta, joilla ei ole asuinpaikkaa kyseisessä valtiossa, ainoastaan jälkimmäiseen vaihtoehtoon sisältyi erityissäännös vakuuden asettamisesta, joka on puolitoista kertaa sakon suuruinen.

23. Tältä osin kyseessä olevissa tieliikennelain säännöksissä säädetään sen sijaan erilaisesta kohtelusta huomattavasti useamman seikan osalta. Näin ollen ensimmäiseen ryhmään kuuluvilla henkilöillä on 60 päivää aikaa maksaa alennettu sakko, kun taas toisen ryhmän on käytettävä tätä mahdollisuutta välittömästi eli heillä ei ole harkinta-aikaa.

24. Kuten tieliikennelain kyseessä olevien säännösten vertailusta ilmenee, toiseen ryhmään kuuluvilla henkilöillä on lisäksi ensimmäisestä ryhmästä poiketen mahdollisuus tehdä valitus vain silloin, kun he maksavat vakuuden tai esittävät vakuudesta todistuksen.

25. Jos toiseen ryhmään kuuluvat eivät välittömästi maksa alennettua sakkoa, aseta vakuutta tai esitä vakuudesta todistusta, heille määrätään seuraamus, jota ei voida määrätä ensimmäiseen ryhmään kuuluville: ajokortin pois ottaminen tai, toissijaisesti, ajoneuvon takavarikoiminen.

3 — Asia C-274/96, Bickel ja Franz, tuomio 24.11.1998 (Kok. 1998, s. I-7637, 27 kohta).

26. Toinen ero asiaan Pastoors ja Trans-Cap verrattuna on se, ettei tieliikennelain 207 §:ssä säädetä erilaisesta kohtelusta asuinpaikan tai vakinaisen kotipaikan vaan ajoneuvon rekisteröintipaikan perusteella.

27. Näin ollen on selvitettävä, onko sellaista lainsäädäntöä, jossa käytetään kriteerinä ajoneuvon rekisteröintipaikkaa, pidettävä sellaisen lainsäädännön tavoin, jossa kriteerinä käytetään asuinpaikkaa, kansalaisuuteen perustuvana peiteltynä syrjintänä.

28. Mikäli lähtökohtana pidetään niitä toteamuksia, joihin yhteisöjen tuomioistuimen peitellyn syrjinnän muotoja koskeva oikeuskäytäntö [4] perustuu, kielletystä (peitellystä) syrjinnästä katsotaan olevan kyse silloin, kun kansallisen lainsäädännön seurauksena on, että se ei koske jäsenvaltion omia kansalaisia, tai että se koskee heitä vain hyvin harvoissa tapauksissa.

29. Tieliikennelain 207 §:ää on pidettävä tällaisena säännöksenä, koska se koskee yleensä ainoastaan muiden jäsenvaltioiden kansalaisia. Tämä johtuu siitä, että Italian kansalaiset ajavat vain pientä osaa ulkomailla rekisteröidyistä ajoneuvoista tai että muiden maiden kansalaiset ajavat vain pientä osaa Italiassa rekisteröidyistä ajoneuvoista.

30. Säännösten vaikutusten osalta tieliikennelaissa on näin ollen kyse kansalaisuuden perusteella syrjivästä lainsäädännöstä.

31. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan kaikilla erilaisen kohtelun muodoilla ei kuitenkaan välttämättä rikota EY 12 artiklassa vahvistettua syrjintäkieltoa. Erilaiset säännökset ovat sallittuja silloin, kun ne voidaan perustella objektiivisin perustein. [5]

32. Tieliikennelain 207 §:n säännöksen mahdollisten objektiivisten perusteluiden osalta Italian hallitus on perustellusti viitannut niihin vaikeuksiin, jotka voivat aiheutua siitä, että muualla kuin kyseisessä valtiossa rekisteröidyillä ajoneuvoilla rikotaan tieliikennelain säännöksiä.

33. Mahdollisuudesta ryhtyä rikkomusten osalta toimenpiteisiin sekä valtion asiakirjojen, kuten tuomioiden tai hallinnollisten asiakirjojen täytäntöönpanoa koskevien säännösten arviointiin liittyy oleellisesti kysymys siitä, onko olemassa sellaisia

4 — Asia C-279/93, Schumacker, tuomio 14.2.1995 (Kok. 1995, s. I-225, 28 ja 29 kohta) ja edellä alaviitteessä 2 mainittu asia C-29/95, tuomion 17 ja 18 kohta.

5 — Asia C-398/92, Mund & Fester, tuomio 10.2.1994 (Kok. 1994, s. I-467, 16 ja 17 kohta; Kok. Ep. XV, s. I-45) ja asia C-156/98, komissio v. Saksa, tuomio 19.9.2000 (Kok. 2000, s. I-6857, 86 ja 87 kohta).

kansainvälisiä sopimuksia tai yhteisön tai unionin oikeuden säädöksiä, joilla kyseisten asiakirjojen täytäntöönpano voitaisiin varmistaa.

34. Asiassa Mund & Fester annetusta tuomiosta voidaan johtaa, ettei siinä tapauksessa, että tällaisia sopimuksia tai säädöksiä on olemassa, tarvita täytäntöönpanon varmistamiseksi erityismääräyksiä, jotka koskevat rikkomuksiin syyllistyneitä, joilla ei ole asuinpaikkaa kyseisessä valtiossa tai — kuten esillä olevassa tapauksessa — rikkomuksia, jotka on tehty ulkomailla rekisteröidyillä ajoneuvoilla. [6]

35. Tilanteessa, jossa tällaisia sopimuksia ei ole, on — kuten yhteisöjen tuomioistuin on asiassa Pastoors ja Trans-Cap antamassaan tuomiossa todennut — olemassa "todellinen vaara siitä, että sellaista henkilöä vastaan annetun langettavan tuomion täytäntöönpano, jolla ei ole asuinpaikkaa kyseisessä valtiossa, voi osoittautua mahdottomaksi, tai se on ainakin huomattavasti vaikeampaa ja kalliimpaa". [7] Erityisesti tieliikenteeseen liittyvien säännösten osalta tällainen vaara on erittäin suuri.

36. Jotta ulkomailla rekisteröidyillä ajoneuvoilla tehdyistä rikkomuksista voidaan ryhtyä toimenpiteisiin, tarvitaan huomattavasti monimutkaisempia menettelyjä, jotka vaativat enemmän aikaa ja suurempia henkilöresursseja ja aiheuttavat siten enemmän kustannuksia. Lainkäyttöön liittyviä vaikeuksia ja lisäkustannuksia voidaan kuitenkin pitää yhteisöjen tuomioistuimen [8] implisiittisesti hyväksyminä perusteluina sellaiselle lainsäädännölle, jossa säädetään objektiivisesti erilaisesta kohtelusta.

37. Esillä olevassa asiassa on kyse kansallisesta lainsäädännöstä, jossa säädetään velvollisuudesta asettaa rahavakuus. Tällä estetään se, että ulkomailla rekisteröidyllä ajoneuvolla rikkomuksiin syyllistyneet henkilöt "voisivat vapautua seuraamuksesta toteamalla yksinkertaisesti, etteivät he halua maksaa sakkoa välittömästi vaan valitsevat jatkaa" [9] menettelyä eli — tieliikennelakiin perustuviin oikeudellisiin tilanteisiin sovellettuna — haluavat tehdä valituksen.

38. Kansainvälisten säännöstön tarve ilmenee lisäksi rikosoikeuden alalla tehtävän oikeudellisen ja poliisiyhteistyön (Euroopan unionista tehdyn sopimuksen VI osasto) yhteydessä äskettäin tehdystä aloitteesta eli rahamääräisten seuraamusten vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen soveltamisesta tehdystä puitepäätöksestä. [10]

39. Edellä esitetystä seuraa, että lainsäädäntö, jossa säädetään rikkomuksista aiheutuvien seuraamusten osalta erilaisesta kohtelusta sen perusteella, onko ajoneuvo

6 — Ks. myös julkisasiamies Tesauron ratkaisuehdotus edellä alaviitteessä 2 mainitussa asiassa C-29/95, ratkaisuehdotuksen 11 kohta.

7 — Edellä alaviitteessä 2 mainittu asia C-29/95, tuomion 21 kohta.

8 — Ks. edellä alaviitteessä 3 mainittu asia Bickel ja Franz, tuomion 30 kohta.

9 — Edellä alaviitteessä 2 mainittu asia C-29/95, tuomion 22 kohta.

10 — Neuvoston asiakirja 11178/01, COPEN 40.

rekisteröity kyseisessä maassa vai ulkomailla, on periaatteessa perusteltu. Tämä ei kuitenkaan vielä tarkoita sitä, että tieliikennelain 207 § olisi näin ollen EY 12 artiklassa esitettyjen vaatimusten mukainen.

B *Suhteellisuus*

40. Siihen, että kansallinen lainsäädäntö on yhteensopiva EY 12 artiklan kanssa, ei riitä pelkästään se, että kyseinen lainsäädäntö on objektiivisesti perusteltu, vaan sen on myös oltava suhteellisuusperiaatteen mukainen. Näin ollen tieliikennelain 207 §:ää on tarkasteltava tähän periaatteeseen liittyvien eri näkökohtien perusteella. Tällöin on ensinnäkin kyse velvollisuudesta asettaa vakuus sekä tämän vakuuden suuruudesta ja toiseksi mahdollisista toimenpiteistä sellaisessa tilanteessa, jossa rikkomukseen syyllistynyt ei maksa vakuutta tai esitä vakuudesta todistusta.

41. Asiaa ei kuitenkaan pidä tarkastella konkreettisten tapausten perusteella vaan yleisesti. Suhteellisuusperiaatetta loukataan jo silloin, kun tällainen loukkaaminen koskee tiettyjä tyypillisiä tapauksia.

1. Tarkoituksenmukaisuus

42. Tieliikennelain 207 §:n säännösten tarkoituksenmukaisuuden osalta on todettava, että niitä annettaessa tavoitteena on ollut — myös yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä [11] hyväksytty — rikkomuksiin syyllistyneiden rankaisemisen varmistaminen.

43. Kuten Italian hallitus on perustellusti esittänyt, säännöksessä säädetyt toimenpiteet ovat periaatteessa sellaisia, joilla voidaan taata, että tavoiteltu päämäärä toteutuu. Tämä koskee erityisesti vakuuden maksamista, jonka tarkoituksena on taata vastaavan maksun maksaminen. [12]

2. Tarpeellisuus

44. Tarpeellisuuden osalta on selvitettävä, ovatko tieliikennelain 207 §:ssä säädetyt toimenpiteet erityisesti yksityisen oikeussubjektin kannalta vaikutuksiltaan mahdollisimman vähäisiä tai päinvastoin, onko olemassa muita yhtä tehokkaita toimenpiteitä, jotka eivät ole yhtä pakottavia.

45. Vertaaminen muiden jäsenvaltioiden vastaaviin sääntelyihin osoittaa, että sen lisäksi, että teoriassa on olemassa vähemmän pakottavia toimenpiteitä, tällaiset toimenpiteet ovat monissa jäsenvaltioissa jopa osa kansallista lainsäädäntöä. Joissakin jäsenvaltioissa ei eroteta toisistaan sel-

11 — Rikkomusten rankaisemisen tavoitteen osalta ks. asia C-262/99, Louloudakis, tuomio 12.7.2001 (Kok. 2001, s. I-5547, 69 kohta).

12 — Ks. asia C-213/99, de Andrade, tuomio 7.12.2000 (Kok. 2000, s. I-11083, 23 kohta).

laisia tilanteita, joissa rikkomukseen syyllistyneellä on asuinpaikka kyseisessä valtiossa tai rikkomus on tehty tässä valtiossa rekisteröidyllä ajoneuvolla ja tilanteita, joissa rikkomukseen syyllistyneen asuinpaikka on ulkomailla tai rikkomus on tehty ulkomailla rekisteröidyllä ajoneuvolla. [13]

46. Kuitenkin myös niissä jäsenvaltioissa, joissa tällainen erottelu tehdään, käytettävät toimenpiteet ovat huomattavasti vähemmän pakottavia kuin Italiassa. [14] Tämä koskee ensisijaisesti vakuuden suuruutta ja mahdollisesti määrättäviä toimenpiteitä. Siten esimerkiksi vakuus on sakon ja — osittain — oikeudenkäyntikulujen suuruinen. Ensimmäistä näkökohtaa vastaisi tieliikennelaissa käytetyn järjestelmän mukaan sen 202 §:ssä tarkoitettu alennettu sakko.

47. Vaikka siis on olemassa käytännössä toimivia ja yhtä tehokkaita mutta vähemmän pakottavia toimenpiteitä, ainoastaan sillä, että muissa jäsenvaltioissa on olemassa tällaisia toimenpiteitä ei silti — ainakaan tietyn yhteisöjen tuomioistuimessa omaksutun oikeuskäytännön [15] mukaan — voida perustella sitä, että kansallisen lainsäädännön olisi katsottava olevan suhteeton.

13 — Sakkorangaistuksia koskevien kansallisten säännösten mukaan näin on ainakin Suomessa, Ranskassa, Kreikassa, Irlannissa, Itävallassa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa.

14 — Nämä jäsenvaltiot ovat Belgia, Saksa ja Espanja.

15 — Asia C-124/97, Läärä, tuomio 21.9.1999 (Kok. 1999, s. I-6067, 36 kohta).

48. Tästä voidaan johtaa, etteivät jäsenvaltiot ole alusta alkaen velvollisia valitsemaan alun perin alhaisinta suojan tasoa.

49. Tieliikennelain 207 §:ssä säädetyn järjestelmän yhteensopivuutta on näin ollen vielä tarkasteltava suhteellisuusperiaatteen valossa sen suppeassa merkityksessä.

3. Kohtuullisuus, suhteellisuus suppeassa merkityksessä

50. Lopuksi on näin ollen vielä tutkittava, ovatko tieliikennelain 207 §:ssä säädettyyn järjestelmään liittyvät toimenpiteet tällä säännöksellä tavoitellun päämäärän mukaisia.

51. Tässä yhteydessä on tarkasteltava ensisijaisesti tieliikennelaissa säädetyn järjestelmän vaikutuksia sellaisten rikkomuksiin syyllistyneiden osalta, joiden ajoneuvo on rekisteröity ulkomailla.

52. Asiassa Pastoors ja Trans-Cap käsiteltävinä olleiden kansallisten säännösten

tavoin tieliikennelain 207 §:llä on oikeussuojan osalta varoittava vaikutus sellaisiin rikkomuksiin syyllistyneisiin, joiden ajoneuvo on rekisteröity ulkomailla.

53. Tämä varoittava vaikutus perustuu ensinnäkin vakuuden suuruuteen. Vakuus on kaksi kertaa välittömästi maksettavaa maksua suurempi. Lisäksi on otettava huomioon vakuuden pidättämistä koskevat säännöt. Vakuus pidätetään myös silloin, kun valitusta ei tehdä. Rikkomukseen syyllistyvä saa vakuuden takaisin vain siinä tapauksessa, että hän voittaa asian.

54. Toissijaisiksi tarkoitetut toimenpiteet, kuten ajokortin pois ottaminen ja ajoneuvon takavarikoiminen, toimivat tietynlaisina painostuskeinoina.

55. Tässä yhteydessä on merkityksetöntä, että asiassa Pastoors ja Trans-Cap [16] esillä olleista kansallisista säännöksistä poiketen Italian lainsäädännössä säädetään, että silloin kun summaa ei makseta välittömästi, ajoneuvoa ei takavarikoida heti, vaan ainoastaan, jos rikkomukseen syyllistyneellä ei ole ajokorttia. Yhteisöjen tuomioistuin on luonnehtinut asiassa Pastoors esillä ollutta lainsäädäntöä "selvästi suhteettomaksi". [17] EY 12 artiklan vastaisia ovat kuitenkin myös sellaiset säännökset, jotka eivät ole *selvästi* suhteettomia.

56. Sillä, että järjestelmässä painostetaan suhteettomalla tavalla sellaisia rikkomuksiin syyllistyneitä, joiden ajoneuvo on rekisteröity ulkomailla, luopumaan oikeussuojakeinoistaan ja maksamaan alennettu sakko välittömästi, rajoitetaan näiden henkilöiden oikeutta saada oikeussuojaa. [18]

57. Oikeus tehokkaaseen oikeussuojaan on yhteisön oikeuden yleinen periaate, joka pohjautuu jäsenvaltioiden valtiosääntöperinteeseen ja joka on ilmaistu ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen (Euroopan ihmisoikeussopimus) 6 ja 13 artiklassa. [19]

58. Tässä yhteydessä on syytä palauttaa mieleen myös Euroopan unionin perusoikeuskirjan 41 artiklassa vahvistettu oikeus hyvään hallintoon — joka ei ole oikeudellisesti sitova — ja erityisesti oikeus tulla kuulluksi.

16 — Edellä alaviitteessä 2 mainittu asia C-29/95, tuomion 25 ja 26 kohta.

17 — Edellä alaviitteessä 2 mainittu asia C-29/95, tuomion 28 kohta.

18 — Ks. julkisasiamies Tesauron huomautukset edellä alaviitteessä 2 mainitussa asiassa C-29/95, ratkaisuehdotuksen 19 ja 20 kohta.

19 — Asia C-1/99, Kofisa, tuomio 11.1.2001 (Kok. 2001, s. I-207, 46 kohta) ja asia C-226/99, Siples, tuomio 11.1.2001 (Kok. 2001, s. I-277, 17 kohta); ks. asia 222/86, Heylens, tuomio 15.10.1987 (Kok. 1987, s. 4097, 14 kohta).

59. Tieliikennelain 207 §:ssä säädetyllä järjestelmällä ja erityisesti sillä, että sellaiset rikkomuksiin syyllistyneet henkilöt, joiden ajoneuvo on rekisteröity ulkomailla, eivät voi täysin vapaasti valita alennetun sakon maksamisen ja valituksen tekemisen välillä,[20] rajoitetaan näin ollen sellaisten rikkomuksiin syyllistyneiden oikeutta tulla kuulluksi, joiden ajoneuvo on rekisteröity ulkomailla, "mikä vähentää huomattavasti näiden henkilöiden oikeussuojakeinoja".[21] Lainsäädäntöä on näin ollen pidettävä suhteettomana myös silloin kun kyseessä ei ole sellainen vielä ankarampi näkemys, jonka mukaan vakuutta ei ylipäätään saa periä enimmäissakon ennakkomaksuna.[22]

60. Tyhjentävän esityksen antamiseksi tässä yhteydessä käsitellään yhteisöjen tuomioistuimen sitä oikeuskäytäntöä, jossa on esitetty periaate, jonka mukaan ratkaisevaa on se, vaikuttavatko komission ehdotukset vaihtoehtoisiksi toimenpiteiksi riittävän tehokkailta tavoiteltuun päämäärään pääsemiseksi.[23] Vaikka kyseisessä oikeuskäytännössä muotoiltua periaatetta sovellettaisiinkin, tieliikennelain 207 §:ssä määrättävät seuraamukset ovat kuitenkin suhteettomia rikkomuksen vakavuuteen nähden.[24] Koska tieliikennelain 207 §:ssä säädettävissä seuraamuksissa on kyse tieliikenteessä tehdyistä rikkomuksista määrätyistä seuraamuksista, tällaista järjestelmää on pidettävä liian ankarana.

61. Se, että tieliikennelain 207 §:n säännös on suhteeton, ilmenee selkeästi siitä, että enemmistössä vakuusvelvoitteen asettavista yhteisön jäsenvaltioista vaaditaan asianosaisilta huomattavasti pienempiä vakuuksia.[25]

62. Näin ollen mikään ei viittaa siihen, etteikö Italian tavoittelemia päämääriä voitaisi suojata yhtä tehokkaasti vähemmän pakottavalla lainsäädännöllä eli esimerkiksi alennetun sakon suuruisella vakuudella, johon lisätään oikeudenkäyntikulut.

63. Tästä seuraa, ettei tieliikennelain 207 §:n säännöstä voida pitää asianmukaisena. Näin ollen se on ristiriidassa EY 12 artiklassa vahvistetun syrjintäkiellon kanssa.

20 — Henkilöitä, joiden asuinpaikka on kyseisessä valtiossa ja henkilöitä, joiden asuinpaikka on muussa valtiossa, koskevaan järjestelmään sisältyvän oleellisen eron osalta katso edellä alaviitteessä 2 mainittu asia C-29/95, tuomion 27 kohta.

21 — Edellä alaviitteessä 2 mainittu asia C-29/95, tuomion 27 kohta.

22 — Edellä alaviitteessä 2 mainitussa asiassa C-29/95 antamansa ratkaisuehdotuksen 17 kohdassa julkisasiamies Tesauro vastustaa tällaista vakuuden asettamisjärjestelyä.

23 — Asia C-394/97, Heinonen, tuomio 15.6.1999 (Kok. 1999, s. I-3599, 44 kohta).

24 — Ks. asia C-265/88, rikosoikeudenkäynti Messneria vastaan, tuomio 12.12.1989 (Kok. 1989, s. 4209, 9 kohta; Kok. Ep. X, s. 297).

25 — Muiden jäsenvaltioiden lainsäädännön osalta katso edellä alaviitteessä 24 mainittu asia C-265/88, tuomion 11 kohta.

VI Ratkaisuehdotus

64. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin

1) toteaa, että Italian tasavalta ei ole noudattanut sille EY:n perustamissopimuksen 12 artiklan mukaan kuuluvia velvoitteita, koska se on pitänyt voimassa lainsäädännön (Codice della stradan (tieliikennelaki) 207 §), jonka mukaan lakia rikkovia kohdellaan suhteellisuusperiaatteen vastaisesti eri tavalla siitä riippuen, missä ajoneuvo on rekisteröity;

2) velvoittaa Italian tasavallan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.