UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (suuri jaosto)

14 päivänä marraskuuta 2013 ?*

Poliisiyhteistyö ja oikeudellinen yhteistyö rikosasioissa — Puitepäätös 2005/214/YOS — Vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen soveltaminen taloudellisiin seuraamuksiin — ”Tuomioistuin, jolla on toimivalta erityisesti rikosasioissa” — Unabhängiger Verwaltungssenat Itävallan oikeudessa — Täytäntöönpanojäsenvaltion tuomioistuimen suorittaman valvonnan laatu ja laajuus

Asiassa C-60/12,

jossa on kyse EU 35 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka Vrchní soud v Praze (Tšekin tasavalta) on esittänyt 27.1.2012 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 7.2.2012, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa, jossa on kyse sellaisen taloudellisen seuraamuksen täytäntöönpanosta, jonka kohteena on

Marián Baláž,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (suuri jaosto),

toimien kokoonpanossa: presidentti V. Skouris, varapresidentti K. Lenaerts, jaostojen puheenjohtajat A. Tizzano, L. Bay Larsen, T. von Danwitz ja A. Borg Barthet sekä tuomarit A. Rosas, J. Malenovský, A. Arabadjiev, C. Toader (esittelevä tuomari) ja E. Jarašiūnas,

julkisasiamies: E. Sharpston,

kirjaaja: hallintovirkamies M. Aleksejev,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 12.3.2013 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

— Tšekin hallitus, asiamiehinään M. Smolek, J. Vláčil ja D. Hadroušek,

— Italian hallitus, asiamiehenään G. Palmieri, avustajanaan avvocato dello Stato M. Russo,

— Alankomaiden hallitus, asiamiehinään B. Koopman ja C. Wissels,

— Itävallan hallitus, asiamiehinään C. Pesendorfer ja P. Cede,

— Ruotsin hallitus, asiamiehinään A. Falk ja K. Ahlstrand-Oxhamre,

— Euroopan komissio, asiamiehinään R. Troosters ja Z. Malůšková,

kuultuaan julkisasiamiehen 18.7.2013 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

* ? Oikeudenkäyntikieli: tšekki.

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen soveltamisesta taloudellisiin seuraamuksiin 24.2.2005 tehdyn neuvoston puitepäätöksen 2005/214/YOS (EUVL L 76, s. 16), sellaisena kuin se on muutettuna 26.2.2009 tehdyllä neuvoston puitepäätöksellä 2009/299/YOS (EUVL L 81, s. 24; jäljempänä puitepäätös), 1 artiklan a alakohdan iii alakohdan tulkintaa.

2 Tämä pyyntö on esitetty täytäntöönpanomenettelyssä, joka koskee Tšekin kansalaiselle Marián Balážille tieliikennerikkomuksesta, johon hänen oli katsottu syyllistyneen Itävallassa, määrätyn sakon perimistä.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

3 Puitepäätöksen johdanto-osan ensimmäisessä, toisessa, neljännessä ja viidennessä perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(1) Tampereella 15 ja 16 päivänä lokakuuta 1999 kokoontunut Eurooppa-neuvosto hyväksyi vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen, josta olisi tultava unionin oikeudellisen yhteistyön peruskivi sekä riita- että rikosasioissa.

(2) Vastavuoroisen tunnustamisen periaatetta olisi sovellettava myös oikeus- tai hallintoviranomaisten määräämiin taloudellisiin seuraamuksiin niiden täytäntöönpanon helpottamiseksi muussa jäsenvaltiossa kuin siinä, jossa seuraamukset on määrätty.

– –

(4) Tähän puitepäätökseen olisi kuuluttava tieliikennerikkomusten johdosta määrätyt sakkorangaistukset.

(5) Tässä puitepäätöksessä kunnioitetaan perusoikeuksia ja noudatetaan Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 6 artiklassa tunnustettuja ja Euroopan unionin perusoikeuskirjasta, erityisesti sen VI luvusta, kuvastuvia periaatteita. – –”

4 Puitepäätöksen 1 artiklassa, jonka otsikko on ”Määritelmät”, säädetään seuraavaa:

”Tässä puitepäätöksessä tarkoitetaan:

a) ’päätöksellä’ lopullista päätöstä, jossa luonnollinen tai oikeushenkilö velvoitetaan taloudellisen seuraamuksen suorittamiseen ja jonka on antanut:

– –

iii) päätöksen antaneen valtion muu viranomainen kuin tuomioistuin mainitun valtion kansallisen lainsäädännön nojalla lainrikkomuksina rangaistavien tekojen johdosta edellyttäen, että kyseisellä henkilöllä on ollut tilaisuus saattaa asia sellaisen tuomioistuimen käsiteltäväksi, jolla on toimivalta erityisesti rikosasioissa;

– –

b) ’taloudellisella seuraamuksella’ velvollisuutta maksaa:

i) rahasumma, joka on päätöksessä määrätty maksettavaksi jonkin rangaistavan teon johdosta;

– –

c) ’päätöksen antaneella valtiolla’ jäsenvaltiota, jossa tässä puitepäätöksessä tarkoitettu päätös on annettu;

d) ’täytäntöönpanovaltiolla’ jäsenvaltiota, johon päätös on siirretty täytäntöönpanoa varten.”

5 Puitepäätöksen 3 artiklassa, jonka otsikko on ”Perusoikeudet”, säädetään seuraavaa:

”Tämä puitepäätös ei aiheuta muutoksia velvoitteeseen kunnioittaa [EU]-sopimuksen 6 artiklassa vahvistettuja perusoikeuksia ja oikeudellisia perusperiaatteita.”

6 Puitepäätöksen 4 artiklan 1 kohdan mukaan päätös on lähetettävä yhdessä puitepäätöksen liitteessä olevan mallin mukaisen todistuksen kanssa jäsenvaltioon, ”jossa sillä luonnollisella tai oikeushenkilöllä, jota vastaan päätös on annettu, on omaisuutta tai tuloja taikka asuinpaikkansa tai, jos on kyse oikeushenkilöstä, rekisteröity kotipaikkansa”.

7 Puitepäätöksen 5 artiklassa, jonka otsikko on ”Soveltamisala”, luetellaan rangaistavat teot, joita koskevat päätökset tunnustetaan ja pannaan täytäntöön puitepäätöksen nojalla. Kyseisen 5 artiklan 1 kohdassa säädetään erityisesti seuraavaa:

”Seuraavat rangaistavat teot, mikäli ne ovat päätöksen antaneessa valtiossa rangaistavia ja sellaisina kuin ne on määritelty päätöksen antaneen valtion lainsäädännössä, edellyttävät päätösten tunnustamista ja täytäntöönpanoa tämän puitepäätöksen mukaisesti ja ilman kaksoisrangaistavuuden tutkimista:

– –

— tieliikennerikkomukset – –”

8 Puitepäätöksen 6 artiklassa, jonka otsikko on ”Päätösten tunnustaminen ja täytäntöönpano”, säädetään seuraavaa:

”Täytäntöönpanovaltion toimivaltaisten viranomaisten on tunnustettava ja pantava täytäntöön 4 artiklan mukaisesti lähetetty päätös ilman muita muodollisuuksia ja toteutettava viipymättä kaikki sen täytäntöönpanon edellyttämät toimenpiteet, jollei toimivaltainen viranomainen päätä vedota johonkin 7 artiklan mukaisista perusteista tunnustamisesta tai täytäntöönpanosta kieltäytymiselle.”

9 Puitepäätöksen 7 artiklan 2 ja 3 kohdassa säädetään seuraavaa:

”2. Täytäntöönpanovaltion toimivaltainen viranomainen voi kieltäytyä tunnustamasta tai täytäntöönpanemasta päätöstä – –, jos todetaan, että:

– –

g) 4 artiklassa edellytetyn todistuksen mukaan asianomainen henkilö ei ole kirjallisen menettelyn ollessa kyseessä päätöksen antaneen valtion lainsäädännön mukaisesti saanut henkilökohtaisesti tai kansallisen lainsäädännön mukaisesti toimivaltaisen edustajan kautta ilmoitusta oikeudestaan riitauttaa asia ja tällaista oikeuskeinoa koskevista määrärajoista;

– –

i) 4 artiklassa edellytetyn todistuksen mukaan asianomainen henkilö ei ollut henkilökohtaisesti läsnä päätökseen johtaneessa oikeudenkäynnissä, jollei todistuksessa todeta, että kyseinen henkilö päätöksen tehneen valtion kansallisessa lainsäädännössä tarkemmin määriteltyjen menettelyvaatimusten mukaisesti

   i) asianmukaiseen aikaan

      — joko oli saanut haasteen henkilökohtaisesti tiedoksi ja siten saanut tiedon päätökseen johtaneen oikeudenkäynnin ajankohdasta ja paikasta tai oli muilla keinoin tosiasiallisesti saanut virallisen tiedon kyseisen oikeudenkäynnin ajankohdasta ja paikasta siten, että voidaan kiistattomasti todeta, että hän oli tietoinen oikeudenkäynnistä,

        ja

      — hänelle oli ilmoitettu, että asia voidaan ratkaista, vaikka hän jää pois oikeudenkäynnistä,

      tai

   ii) oli oikeudenkäynnistä tietoisena valtuuttanut oikeudenkäyntiavustajan, jonka joko asianosainen henkilö tai valtio oli nimennyt puolustamaan häntä oikeudenkäynnissä, ja tämä edustaja oli tosiasiallisesti puolustanut häntä oikeudenkäynnissä,

      tai

   iii) sen jälkeen, kun päätös oli annettu asianomaiselle henkilölle tiedoksi ja hänelle oli nimenomaisesti ilmoitettu hänen oikeudestaan uudelleenkäsittelyyn tai muutoksenhakuun, johon henkilöllä on oikeus osallistua ja joka antaa mahdollisuuden asian ratkaisuperusteiden uudelleentutkimiseen, mukaan lukien uudet todisteet, ja joka voi johtaa alkuperäisen päätöksen kumoamiseen:

      — nimenomaisesti ilmoitti, ettei hän riitauta päätöstä;

        tai

      — ei pyytänyt uudelleenkäsittelyä tai hakenut muutosta määräajassa;

– –

3. Täytäntöönpanovaltion toimivaltaisen viranomaisen on 1 kohdassa ja 2 kohdan c, g, i ja j alakohdassa tarkoitetuissa tapauksissa, ennen kuin se tekee päätöksen olla tunnustamatta päätöstä ja panematta sitä täytäntöön joko kokonaan tai osittain, kuultava päätöksen antaneen valtion toimivaltaista viranomaista asianmukaisin keinoin ja tarvittaessa pyydettävä sitä toimittamaan mahdolliset tarvittavat tiedot viipymättä.”

10 Puitepäätöksen 20 artiklan 3 ja 8 kohdassa säädetään seuraavaa:

”3. Kukin jäsenvaltio voi, mikäli 4 artiklassa tarkoitetun todistuksen perusteella on aihetta olettaa, että Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 6 artiklassa vahvistettuja perusoikeuksia tai oikeudellisia perusperiaatteita on rikottu, päättää olla tunnustamatta ja panematta täytäntöön päätöksiä. Sovelletaan 7 artiklan 3 kohdassa tarkoitettua menettelyä.

– –

8. Jäsenvaltion, joka on kalenterivuoden aikana soveltanut 3 kohtaa, on ilmoitettava seuraavan kalenterivuoden alussa neuvostolle ja komissiolle tapauksista, joissa on sovellettu kyseisessä säännöksessä tarkoitettuja perusteita olla tunnustamatta tai panematta täytäntöön päätöstä.”

Tšekin oikeus

11 Tšekin oikeudessa muun jäsenvaltion kuin Tšekin tasavallan tuomioistuinten määräämien taloudellisten seuraamusten tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta säädetään rikosprosessilaissa. Tämän lain tšekkiläisten tuomioistuinten pääasiassa antamien päätösten antamisajankohtana voimassa olleen version (rikosprosessilaki nro 141/1961, jäljempänä rikosprosessilaki) 460o §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Tämän luvun säännöksiä sovelletaan menettelyyn, joka koskee rikoksen tai muun lainrikkomuksen vuoksi unionin lainsäädännön mukaisesti annetun sellaisen lainvoimaisen langettavan päätöksen taikka tällaisen päätöksen perusteella annetun sellaisen päätöksen tunnustamista ja täytäntöönpanoa, jolla

a) määrätään rahamääräinen seuraamus

– –

jos kyseisen päätöksen on antanut Tšekin tasavallan tuomioistuin rikosprosessissa – – tai muun Euroopan unionin jäsenvaltion tuomioistuin rikosprosessissa taikka tällaisen valtion hallintoviranomainen sillä edellytyksellä, että hallintoviranomaisen päätökseen, joka koskee rikosta tai muuta lainrikkomusta, voidaan hakea muutosta sellaisessa tuomioistuimessa, jolla on toimivalta erityisesti rikosasioissa – –”

12 Rikosprosessilain 460r §:ssä säädetään seuraavaa:

”(1) Virallisen syyttäjän toimitettua kirjalliset huomautuksensa Krajský soud [alueellinen tuomioistuin] ratkaisee julkisessa istunnossa antamassaan päätöksessä, tunnustetaanko ja pannaanko täytäntöön toisen Euroopan unionin jäsenvaltion tekemä taloudellista seuraamusta koskeva päätös, jonka kyseisen valtion toimivaltaiset viranomaiset ovat sille toimittaneet, vai kieltäydytäänkö sen tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta. Krajský soudin päätös annetaan tiedoksi asianomaiselle henkilölle ja viralliselle syyttäjälle.

– –

(3) Krajský soud kieltäytyy toisen Euroopan unionin jäsenvaltion tekemän 1 momentissa tarkoitettujen taloudellisia seuraamuksia koskevan päätöksen tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta, jos

– –

i) päätöksen tunnustaminen ja täytäntöönpano ovat vastoin Tšekin tasavallan etuja, sellaisina kuin niitä suojataan 377 §:ssä,

– –

(4) Jos todetaan, että kyseessä on – – 3 momentin c alakohdassa tai i alakohdassa tarkoitettu toisen unionin jäsenvaltion tekemän taloudellista seuraamusta koskevan päätöksen tunnustamisen ja täytäntöönpanon epäämisen peruste, Krajský soud pyytää, ennen kuin se tekee ratkaisun tällaisen päätöksen tunnustamisen tai täytäntöönpanon epäämisestä, sen valtion toimivaltaisten viranomaisten

lausunnon, joka on tehnyt päätöksen, jonka tunnustamista ja täytäntöönpanoa pyydetään, erityisesti saadakseen kaikki ratkaisun tekemiseksi tarpeelliset tiedot; Krajský soud voi tarvittaessa pyytää toimivaltaisia viranomaisia toimittamaan sille tarpeelliset täydentävät asiakirjat ja tiedot viipymättä.”

Itävallan oikeus

13 Itävallan oikeusjärjestelmässä erotetaan toisistaan ”hallintorikosoikeudellisen lainsäädännön” rikkomiseen ja ”rikosoikeudellisen lainsäädännön” rikkomiseen perustuvat rangaistavat teot. Molemmissa tapauksissa rangaistavasta teosta syytetyllä on oikeus saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimessa.

14 Hallinnollisia rikkomuksia koskevasta menettelystä säädetään hallinnollisista seuraamusmaksuista vuonna 1991 annetussa laissa (Verwaltungsstrafgesetz 1991; BGBl. 52/1991; jäljempänä VStG). Kyseiset rikkomukset käsittelee ensimmäisenä asteena Bezirkshauptmannschaft (alueellinen hallintoviranomainen, jäljempänä BHM). Kun kaikki oikeussuojakeinot tässä hallintoviranomaisessa on käytetty, Unabhängiger Verwaltungssenat in den Ländern (jäljempänä Unabhängiger Verwaltungssenat) on toimivaltainen muutoksenhakuelimenä.

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

15 BHM Kufstein pyysi Krajský soud v Ústí nad Labemilta (Ústí nad Labemin alueellinen tuomioistuin, Tšekin tasavalta) 19.1.2011 päivätyllä kirjeellä 25.3.2010 tekemänsä päätöksen, jolla Balážille määrättiin taloudellinen seuraamus tieliikennerikkomuksesta, tunnustamista ja täytäntöönpanoa. Kirjeessä oli puitepäätöksen 4 artiklassa tarkoitettu todistus, joka oli laadittu tšekin kielellä, ja ”langettava päätös”(”Strafverfügung”).

16 Kyseisistä asiakirjoista käy ilmi, että Baláž, joka kuljetti Tšekin tasavallassa rekisteröityä nivellettyä tavarankuljetusajoneuvoa, oli 22.10.2009 Itävallassa jättänyt noudattamatta liikennemerkkiä ”Kielletty ajoneuvoilta, joiden paino on yli 3,5 tonnia”. Hänet tuomittiin tämän vuoksi maksamaan sakkoa 220 euroa, jonka määräajassa maksamatta jättämisestä seuraisi 60 tunnin vankeusrangaistus.

17 Kuten ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, BHM Kufsteinin laatimassa todistuksessa mainittiin, että kyseessä oli päätöksen antaneen valtion muun viranomaisen kuin tuomioistuimen antama päätös, joka koski päätöksen antaneen valtion kansallisen lainsäädännön mukaan lainrikkomuksina rangaistavia tekoja. Lisäksi todistuksen mukaan asianomaisella henkilöllä oli ollut tilaisuus saattaa asia sellaisen tuomioistuimen käsiteltäväksi, jolla on toimivalta erityisesti rikosasioissa.

18 Kyseiseen todistukseen sisältyvien tietojen mukaan päätös tuli lainvoimaiseksi ja täytäntöönpanokelpoiseksi 17.7.2010. Baláž ei ollut riitauttanut kyseistä päätöstä siitä huolimatta, että hänelle oli päätöksen antaneen valtion lainsäädännön mukaisesti ilmoitettu hänen oikeudestaan hakea siihen muutosta henkilökohtaisesti tai kansallisen lainsäädännön mukaisesti nimetyn edustajan välityksellä.

19 Krajský soud v Ústí nad Labem järjesti 17.5.2011 julkisen istunnon BHM Kufsteinin esittämän pyynnön käsittelemiseksi. Istunnossa todettiin muun muassa, että Okresní soud v Teplicích (Teplicen alioikeus, Tšekin tasavalta) oli 2.7.2010 antanut BHM Kufsteinin antaman langettavan päätöksen tiedoksi Balážille tšekin kielellä ja että siihen sisältyi maininta mahdollisuudesta riitauttaa päätös joko suullisesti tai kirjallisesti, myös sähköisesti, kahden viikon kuluessa sen tiedoksi saamisesta, sekä mahdollisuudesta vedota riitautuksen yhteydessä todisteisiin puolustautumista varten ja mahdollisuudesta hakea muutosta Unabhängiger Verwaltungssenatissa.

20 Todettuaan, että Baláž ei ollut käyttänyt käytettävissä ollutta oikeussuojakeinoa (”Einspruch”), Krajský soud v Ústí nad Labem tunnusti kyseisen päätöksen ja totesi sen olevan täytäntöönpanokelpoinen Tšekin tasavallan alueella.

21 Baláž valitti Krajský soudin päätöksestä 6.6.2011 Vrchní soud v Prazeen (Prahan ylioikeus, Tšekin tasavalta). Kuten ennakkoratkaisupyynnöstä käy ilmi, hän väitti yhtäältä, että BHM Kufsteinin laatimassa todistuksessa esitetyt tiedot voidaan asettaa kyseenalaiseksi, ja toisaalta, että viimeksi mainitun päätöstä ei voida panna täytäntöön, koska siihen ei voida hakea muutosta tuomioistuimessa, jolla on toimivalta erityisesti rikosasioissa. Balážin mukaan Itävallan lainsäädännön mukaan tieliikennerikkomusta koskevaan päätökseen voidaan hakea muutosta vain Unabhängiger Verwaltungssenatissa, joten kyseisen lainsäädännön nojalla asiaa ei voida saattaa sellaisen tuomioistuimen käsiteltäväksi, jolla on toimivalta erityisesti rikosasioissa.

22 Vrchní soud v Prazen on tämän osalta arvioitava, onko BHM Kufsteinin toteuttama toimenpide rikosprosessilain 460o §:n 1 momentin a kohdassa tarkoitettu päätös ja näin ollen puitepäätöksen 1 artiklan a alakohdan iii alakohdassa tarkoitettu päätös. Jos näin on, on siis ratkaistava, täyttyvätkö sen tunnustamisen ja täytäntöönpanon edellytykset Tšekin tasavallan alueella.

23 Näin ollen Vrchní soud v Praze on päättänyt lykätä asian ratkaisua ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko [puitepäätöksen] 1 artiklan a alakohdan iii alakohdassa olevaa käsitettä ’tuomioistuin, jolla on toimivalta erityisesti rikosasioissa’ pidettävä unionin oikeuden itsenäisenä käsitteenä?

2) a) Jos ensimmäiseen kysymykseen vastataan myöntävästi, mitä yleisiä tunnusomaisia piirteitä on oltava valtion sellaisella tuomioistuimella, joka voi asianomaisen henkilön aloitteesta tutkia asiaa, joka koskee muun viranomaisen kuin tuomioistuimen (hallintoviranomainen) antamaa päätöstä, jotta sitä voidaan pitää puitepäätöksen 1 artiklan a alakohdan iii alakohdassa tarkoitettuna ’tuomioistuimena, jolla on toimivalta erityisesti rikosasioissa’?

b) Voidaanko – – Unabhängiger Verwaltungssenatia pitää puitepäätöksen 1 artiklan a alakohdan iii alakohdassa tarkoitettuna ’tuomioistuimena, jolla on toimivalta erityisesti rikosasioissa’?

c) Jos ensimmäiseen kysymykseen vastataan kieltävästi, onko täytäntöönpanevan valtion toimivaltaisen viranomaisen tulkittava puitepäätöksen 1 artiklan a alakohdan iii alakohdassa olevaa käsitettä ’tuomioistuin, jolla on toimivalta erityisesti rikosasioissa’ sen valtion lain perusteella, jonka viranomainen on antanut puitepäätöksen 1 artiklan a alakohdan iii alakohdassa tarkoitetun päätöksen, vai tällaisen päätöksen tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta päättävän valtion lain perusteella?

3) Onko henkilöllä puitepäätöksen 1 artiklan a alakohdan iii alakohdassa tarkoitettu ’tilaisuus saattaa asia sellaisen tuomioistuimen käsiteltäväksi, jolla on toimivalta erityisesti rikosasioissa’ siinäkin tapauksessa, ettei asianomainen henkilö saa asiaa suoraan ’sellaisen tuomioistuimen käsiteltäväksi, jolla on toimivalta erityisesti rikosasioissa’, vaan hänen on ensiksi riitautettava muun viranomaisen kuin tuomioistuimen (hallintoviranomaisen) antama päätös, mikä merkitsee sitä, että kyseisen viranomaisen päätöksestä tulee riitauttamisen perusteella tehoton ja että samassa viranomaisessa käynnistetään tavanomainen muutoksenhakumenettely, sekä sitä, että vasta mainitussa tavanomaisessa muutoksenhakumenettelyssä annettuun päätökseen voidaan hakea muutosta ’sellaisessa tuomioistuimessa, jolla on toimivalta erityisesti rikosasioissa’?

Kun on kyse siitä, että henkilöllä säilyy ’tilaisuus saattaa asia tuomioistuimen käsiteltäväksi’, onko tarpeen ratkaista kysymyksiä siitä, onko muutoksenhaussa ’tuomioistuimessa, jolla on toimivalta erityisesti rikosasioissa’ kyse tavanomaisesta muutoksenhausta (muutoksenhaku sellaiseen päätökseen, joka ei ole lainvoimainen) vai ylimääräisestä muutoksenhausta (muutoksenhaku

lainvoimaiseen päätökseen) ja onko ’tuomioistuimella, jolla on toimivalta erityisesti rikosasioissa’ kyseisen muutoksenhaun perusteella toimivalta tutkia asia kokonaan uudelleen sekä tosi- että oikeusseikkojen osalta?”

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

Ensimmäinen kysymys ja toisen kysymyksen a ja b kohta

24 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyrkii ensimmäisellä kysymyksellään ja toisen kysymyksensä a ja b kohdalla, joita on syytä tarkastella yhdessä, selvittämään, onko puitepäätöksen 1 artiklan a alakohdan iii alakohdassa tarkoitettua käsitettä ”tuomioistuin, jolla on toimivalta erityisesti rikosasioissa” tulkittava unionin oikeuden itsenäisenä käsitteenä, ja jos näin on, mitkä ovat tältä osin merkitykselliset arviointiperusteet. Se kysyy myös, vastaako Unabhängiger Verwaltungssenat tätä käsitettä.

25 Tältä osin on syytä täsmentää, että toisin kuin Alankomaiden ja Ruotsin hallitukset katsovat, ja kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 45 kohdassa, käsitettä ”tuomioistuin, jolla on toimivalta erityisesti rikosasioissa” ei voida jättää kunkin jäsenvaltion harkintaan.

26 Unionin oikeuden yhdenmukaisen soveltamisen vaatimuksesta näet seuraa, että koska puitepäätöksen 1 artiklan a alakohdan iii alakohdassa ei viitata jäsenvaltioiden oikeuteen käsitteen ”tuomioistuin, jolla on toimivalta erityisesti rikosasioissa” osalta, tätä käsitettä, joka on ratkaiseva puitepäätöksen soveltamisalan määrittämiseksi, on tulkittava koko unionissa itsenäisesti ja yhdenmukaisesti ja että tässä tulkinnassa on otettava huomioon säännöksen asiayhteys ja kyseisen puitepäätöksen tavoite (ks. analogisesti asia C-66/08, Kozłowski, 17.7.2008, Kok., s. I-6041, 41 ja 42 kohta ja asia C-261/09, Mantello, tuomio 16.11.2010, Kok., s. I-11477, 38 kohta).

27 Kuten erityisesti puitepäätöksen 1 ja 6 artiklasta ja sen johdanto-osan ensimmäisestä ja toisesta perustelukappaleesta käy ilmi, puitepäätöksen tavoitteena on ottaa käyttöön rajat ylittävää tunnustamista ja täytäntöönpanoa koskeva mekanismi sellaisten päätösten osalta, joilla määrätään lainvoimaisesti luonnolliselle henkilölle tai oikeushenkilölle taloudellinen seuraamus jostakin sen 5 artiklassa luetellusta rangaistavasta teosta.

28 Kun taloudellisen seuraamuksen määräämispäätöksen mukana olevan, puitepäätöksen 4 artiklassa tarkoitetun todistuksen perusteella on aihetta olettaa, että SEU 6 artiklassa vahvistettuja perusoikeuksia tai oikeudellisia perusperiaatteita on voitu rikkoa, täytäntöönpanovaltion toimivaltaiset viranomaiset voivat päättää kieltäytyä tämän päätöksen tunnustamisesta tai täytäntöönpanosta, kun kyseessä on jokin puitepäätöksen 7 artiklan 1 ja 2 kohdassa luetelluista tunnustamisesta tai täytäntöönpanosta kieltäytymisen perusteista, sekä myös puitepäätöksen 20 artiklan 3 kohdan nojalla.

29 Kun otetaan huomioon, että puitepäätöksen rakenteen taustalla oleva vastavuoroisen tunnustamisen periaate tarkoittaa puitepäätöksen 6 artiklan mukaan, että jäsenvaltioiden on lähtökohtaisesti tunnustettava taloudellisen seuraamuksen määräämispäätös, joka on lähetetty puitepäätöksen 4 artiklan mukaisesti, ilman muita muodollisuuksia ja toteutettava viipymättä sen täytäntöönpanon edellyttämät toimenpiteet, tällaisen päätöksen tunnustamisesta tai täytäntöönpanosta kieltäytymisen perusteita on tulkittava suppeasti (ks. analogisesti asia C-396/11, Radu, tuomio 29.1.2013, 36 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

30 Tätä tulkintaa on sovellettava sitäkin suuremmalla syyllä sen vuoksi, että jäsenvaltioiden keskinäiseen luottamukseen, joka on unionin oikeudellisen yhteistyön peruskivi, liittyvät asianmukaiset takeet. Tässä tarkoituksessa on syytä korostaa, että puitepäätöksen 20 artiklan 8 kohdan nojalla jäsenvaltion,

joka on kalenterivuoden aikana soveltanut puitepäätöksen 7 artiklan 3 kohtaa, on ilmoitettava seuraavan kalenterivuoden alussa neuvostolle ja komissiolle tapauksista, joissa on sovellettu kyseisessä säännöksessä tarkoitettuja perusteita olla tunnustamatta tai panematta täytäntöön päätöstä.

31 Jos täytäntöönpanovaltion toimivaltainen viranomainen on epävarma siitä, täyttyvätkö yksittäistapauksessa kyseessä olevan taloudellisen seuraamuksen määräämispäätöksen tunnustamisen edellä mainitut edellytykset, se voi pyytää päätöksen antaneen valtion toimivaltaiselta viranomaiselta lisätietoja ennen kuin se tekee kaikki päätelmät arvioista, jotka viimeksi mainittu viranomainen oli vastauksessaan tehnyt (ks. vastaavasti eurooppalaisesta pidätysmääräyksestä ja jäsenvaltioiden välisistä luovuttamismenettelyistä 13.6.2002 tehdyn neuvoston puitepäätöksen 2002/584/YOS (EYVL L 190, s. 1) osalta em. asia Mantello, tuomion 50 kohta).

32 Tässä lainsäädäntökontekstissa on puitepäätöksen 1 artiklan a alakohdan iii alakohtaan sisältyvän käsitteen ”tuomioistuin” tulkitsemiseksi nojauduttava unionin tuomioistuimen esittämiin kriteereihin sen arvioimiseksi, onko ennakkoratkaisua pyytänyt elin SEUT 267 artiklassa tarkoitettu tuomioistuin. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin tuomioistuin ottaa huomioon useita seikkoja, joita ovat muun muassa elimen lakisääteisyys, pysyvyys, tuomiovallan pakottavuus, menettelyn kontradiktorisuus, toimiminen oikeussääntöjen soveltajana ja riippumattomuus (ks. analogisesti asia C-196/09, Miles ym., tuomio 14.6.2011, Kok., s. I-5105, 37 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

33 Siltä osin kuin kyse on sanoista ”toimivalta erityisesti rikosasioissa”, on totta, että puitepäätös tehtiin EU 31 artiklan 1 kohdan a alakohdan ja EU 34 artiklan 2 kohdan b alakohdan perusteella rikosoikeuden alalla tehtävän oikeudellisen yhteistyön puitteissa.

34 Puitepäätöksen 5 artiklan 1 kohdan sanamuodon mukaan sen soveltamisalaan kuuluvat kuitenkin rangaistavina tekoina ”tieliikennerikkomukset”. Näitä rangaistavia tekoja ei käsitellä yhdenmukaisesti eri jäsenvaltiossa, joista eräissä ne on luokiteltu hallinto-oikeudellisesti rangaistaviksi teoiksi, kun taas toisissa niitä pidetään rikosoikeudellisesti rangaistavina tekoina.

35 Tästä seuraa, että puitepäätöksen tehokkaan vaikutuksen takaamiseksi sanoihin ”jolla on toimivalta erityisesti rikosasioissa” on sovellettava tulkintaa, jossa ratkaisevaa ei ole se, millä tavoin jäsenvaltiot luokittelevat rangaistavat teot.

36 Tätä varten puitepäätöksen 1 artiklan a alakohdan iii alakohdassa tarkoitetun toimivaltaisen tuomioistuimen on noudatettava menettelyä, jolla on rikosprosessin olennaiset ominaisuudet, kuitenkin niin, ettei vaadita, että kyseisellä tuomioistuimella on toimivalta yksinomaan rikosasioissa.

37 Sen arvioimiseksi, voidaanko pääasiassa kyseessä olevan kaltaisissa olosuhteissa Unabhängiger Verwaltungssenatia pitää puitepäätöksessä tarkoitettuna tuomioistuimena, jolla on toimivalta erityisesti rikosasioissa, on suoritettava kokonaisarviointi, joka koskee useita tälle elimelle ja sen toiminnalle ominaisia objektiivisia seikkoja.

38 Tämän osalta on aivan ensiksi todettava, kuten ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin aivan oikein korostaa, että unionin tuomioistuin on jo todennut, että Unabhängiger Verwaltungssenatin kaltaisella elimellä on kaikki ne ominaisuudet, joita edellytetään, jotta sitä voitaisiin pitää SEUT 267 artiklassa tarkoitettuna tuomioistuimena (asia C-258/97, HI, tuomio 4.3.1999, Kok., s. I-1405, 18 kohta).

39 Kuten toiseksi Itävallan hallituksen kirjallisissa ja suullisissa huomautuksissaan esittämistä tiedoista käy ilmi, on niin, että vaikka Unabhängiger Verwaltungssenat on VStG:n 51 §:n 1 momentin mukaan muodollisesti perustettu riippumattomaksi hallintoviranomaiseksi, sillä on kuitenkin toimivalta muutoksenhakuelimenä muun muassa hallinnollisten rikkomusten, joihin myös tieliikennerikkomukset kuuluvat, alalla. Tämän muutoksenhaun yhteydessä, jolla on lykkäävä vaikutus, sillä on täysi tuomiovalta ja se noudattaa rikosprosessia, jota koskevat rikosasioissa asianmukaiset prosessuaaliset takeet.

40 On todettava, että sovellettaviin prosessuaalisiin takeisiin kuuluvat muun muassa nulla poena sine lege -periaate, josta säädetään VStG:n 1 §:ssä, periaate, jonka mukaan rangaistukseen voidaan tuomita ainoastaan silloin, kun henkilö on syyntakeinen ja ialtään rikosoikeudellisesti vastuunalainen, mistä säädetään VStG:n 3 ja 4 §:ssä, ja periaate, jonka mukaan rangaistuksen on oltava oikeassa suhteessa syyllisyyteen ja tosiseikkoihin nähden, mistä säädetään VStG:n 19 §:ssä.

41 Unabhängiger Verwaltungssenatia on siis pidettävä puitepäätöksen 1 artiklan a alakohdan iii alakohdassa tarkoitettuna ”tuomioistuimena, jolla on toimivalta erityisesti rikosasioissa”.

42 Kaiken edellä esitetyn perusteella ensimmäiseen kysymykseen ja toisen kysymyksen a ja b kohtaan on vastattava, että puitepäätöksen 1 artiklan a alakohdan iii alakohdassa tarkoitettu käsite ”tuomioistuin, jolla on toimivalta erityisesti rikosasioissa” on unionin oikeuden itsenäinen käsite ja sitä on tulkittava siten, että se kattaa kaikki tuomioistuimet, joissa noudatettavalla menettelyllä on rikosprosessin olennaiset ominaisuudet. Unabhängiger Verwaltungssenat täyttää nämä kriteerit, ja sen on näin ollen katsottava kuuluvan kyseisen käsitteen alaan.

43 Toisen kysymyksen c kohtaan ei ole ensimmäiseen kysymykseen ja toisen kysymyksen a ja b kohtaan annettu vastaus huomioon ottaen tarpeen vastata.

Kolmas kysymys

44 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kysyy kolmannella kysymyksellään ennen kaikkea, onko puitepäätöksen 1 artiklan a alakohdan iii alakohtaa tulkittava siten, että henkilöllä on katsottava olleen tilaisuus saattaa asia sellaisen tuomioistuimen käsiteltäväksi, jolla on toimivalta erityisesti rikosasioissa, silloin, kun hänen on ennen asian riitauttamista tuomioistuimessa ollut noudatettava tuomioistuinkäsittelyä edeltävää hallinnollista menettelyä, ja onko tältä osin toimivaltaisen tuomioistuimen suorittaman valvonnan laadulla ja laajuudella merkitystä taloudellisen seuraamuksen määräämispäätöksen tunnustamisen ja täytäntöönpanon kannalta.

45 Ensiksi siitä, onko oikeus asian riitauttamiseen tuomioistuimessa taattu riippumatta velvollisuudesta noudattaa edeltävää hallinnollista menettelyä ennen kuin puitepäätöksessä tarkoitettu erityisesti rikosasioissa toimivaltainen tuomioistuin tutkii asian, on korostettava, kuten ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ja kaikki huomautuksiaan unionin tuomioistuimelle esittäneet osapuolet ovat todenneet, että puitepäätöksen 1 artiklan a alakohdan iii alakohdassa ei edellytetä, että asia voitaisiin saattaa suoraan tällaisen tuomioistuimen käsiteltäväksi.

46 Puitepäätöstä sovelletaan näet myös hallintoviranomaisten määräämiin taloudellisiin seuraamuksiin. Näin ollen, kuten Alankomaiden hallitus perustellusti korostaa, jäsenvaltioiden tuomioistuinjärjestelmien erityispiirteiden mukaan voidaan vaatia edeltävää hallinnollista menettelyä. Puitepäätöksessä tarkoitetulle oikeudelle saattaa asia sellaisen tuomioistuimen käsiteltäväksi, jolla on toimivalta erityisesti rikosasioissa, ei kuitenkaan pidä asettaa edellytyksiä, jotka tekevät sen mahdottomaksi tai suhteettoman vaikeaksi (ks. analogisesti asia C-69/10, Samba Diouf, tuomio 28.7.2011, Kok., s. I-7151, 57 kohta).

47 Toiseksi on todettava sen tuomioistuimen harjoittaman valvonnan laajuudesta ja laadusta, jonka käsiteltäväksi asia voidaan saattaa, että kyseisellä tuomioistuimella on oltava täysi toimivalta tutkia asia sekä oikeudellisen arvioinnin että tosiseikkojen osalta ja erityisesti mahdollisuus tutkia todisteet ja todeta tällä perusteella asianomaisen henkilön vastuu sekä rangaistuksen asianmukaisuus.

48 Kolmanneksi sillä, että asianomainen ei ole hakenut muutosta ja että kyseessä oleva taloudellinen seuraamus on näin ollen saanut lainvoiman, ei ole vaikutusta puitepäätöksen 1 artiklan a alakohdan iii alakohdan soveltamiseen, koska kyseisen säännöksen mukaan on riittävää, että asianomaisella on ”ollut tilaisuus” saattaa asia sellaisen tuomioistuimen käsiteltäväksi, jolla on toimivalta erityisesti rikosasioissa.

49 Kaikki edellä esitetty huomioon ottaen kolmanteen kysymykseen on vastattava, että puitepäätöksen 1 artiklan a alakohdan iii alakohtaa on tulkittava siten, että henkilöllä on katsottava olleen tilaisuus saattaa asia sellaisen tuomioistuimen käsiteltäväksi, jolla on toimivalta erityisesti rikosasioissa, silloin, kun hänen on ennen asian riitauttamista tuomioistuimessa ollut noudatettava tuomioistuinkäsittelyä edeltävää hallinnollista menettelyä. Tällä tuomioistuimella on oltava täysi toimivalta tutkia asia sekä oikeudellisen arvioinnin että tosiseikkojen osalta.

Oikeudenkäyntikulut

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

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

1) **Vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen soveltamisesta taloudellisiin seuraamuksiin 24.2.2005 tehdyn neuvoston puitepäätöksen 205/214/YOS, sellaisena kuin se on muutettuna 26.2.2009 tehdyllä neuvoston puitepäätöksellä 2009/299/YOS, 1 artiklan a alakohdan iii alakohdassa tarkoitettu käsite ”tuomioistuin, jolla on toimivalta erityisesti rikosasioissa”, on unionin oikeuden itsenäinen käsite, ja sitä on tulkittava siten, että se kattaa kaikki tuomioistuimet, joissa noudatettavalla menettelyllä on rikosprosessin olennaiset ominaisuudet. Unabhängiger Verwaltungssenat in den Ländern (Itävalta) täyttää nämä kriteerit, ja sen on näin ollen katsottava kuuluvan kyseisen käsitteen alaan.**

2) **Puitepäätöksen 2005/214, sellaisena kuin se on muutettuna puitepäätöksellä 2009/299, 1 artiklan a alakohdan iii alakohtaa on tulkittava siten, että henkilöllä on katsottava olleen tilaisuus saattaa asia sellaisen tuomioistuimen käsiteltäväksi, jolla on toimivalta erityisesti rikosasioissa, silloin, kun hänen on ennen asian riitauttamista tuomioistuimessa ollut noudatettava tuomioistuinkäsittelyä edeltävää hallinnollista menettelyä. Tällä tuomioistuimella on oltava täysi toimivalta tutkia asia sekä oikeudellisen arvioinnin että tosiseikkojen osalta.**

Allekirjoitukset