Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (kahdeksas jaosto)

7 päivänä kesäkuuta 2012*

Ennakkoratkaisumenettely — Kansallinen säännöstö, jossa ei myönnetä oikeutta saattaa tuomioistuimen käsiteltäväksi päätöksiä, joilla tietyistä tieliikennelainsäädännön rikkomisista määrätään maksuseuraamus ja ajokortin pisteiden vähentäminen — Täysin jäsenvaltion sisäinen tilanne — Pyynnön tutkimatta jättäminen

Asiassa C-27/11,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka Administrativen sad Sofia-grad (Bulgaria) on esittänyt 27.12.2010 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 17.1.2011, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

Anton Vinkov

vastaan

Nachalnik Administrativno-nakazatelna deynost,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (kahdeksas jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja A. Prechal sekä tuomarit C. Toader (esittelevä tuomari) ja E. Jarašiūnas,

julkisasiamies: J. Kokott,

kirjaaja: A. Calot Escobar,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

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

— Euroopan komissio, asiamiehinään R. Troosters ja V. Savov,

päätettyään julkisasiamiestä kuultuaan ratkaista asian ilman ratkaisuehdotusta,

on antanut seuraavan

* Oikeudenkäyntikieli: bulgaria.

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen Strasbourgissa 22.11.1984 allekirjoitetun lisäpöytäkirjan nro 7 (jäljempänä lisäpöytäkirja nro 7) 2 artiklan, Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 47 ja 48 artiklan, SEUT 67 ja SEUT 82 artiklan sekä SEUT 91 artiklan 1 kohdan c alakohdan, Euroopan unionista tehdyn sopimuksen K.3 artiklan nojalla tehdyn ajokieltoja koskevan eurooppalaisen yleissopimuksen, jonka hyväksymistä on suositettu jäsenvaltioille 17.6.1998 annetulla neuvoston säädöksellä (EYVL C 216, s. 2; jäljempänä ajokieltoja koskeva yleissopimus), Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyllä yleissopimuksella perustetun toimeenpanevan komitean 28.4.1999 hyväksymän yhteistyötä liikennerikkomuksista langetettavien sakkorangaistusten täytäntöönpanossa koskevan sopimuksen (EYVL 2000, L 239, s. 428; jäljempänä yhteistyösopimus) sekä vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen soveltamisesta taloudellisiin seuraamuksiin 24.2.2005 tehdyn neuvoston puitepäätöksen 2005/214/YOS (EUVL L 76, s. 16; jäljempänä puitepäätös) tulkintaa.

2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa asianosaisina ovat Bulgarian kansalainen Anton Vinkov ja Nachalnik Administrativno-nakazatelna deynost ja joka koskee Bulgarian liikennepoliisin tekemää päätöstä, jolla Vinkoville määrättiin 20 Bulgarian levin (BGN) maksuseuraamus ja hänen ajokortistaan vähennettiin useita pisteitä.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Lisäpöytäkirja nro 7

3 Lisäpöytäkirjan nro 7 muutoksenhakuoikeutta rikosasioissa koskevassa 2 artiklassa todetaan seuraavaa:

”1. Jokaisella rikoksesta tuomitulla on oikeus saada syyllisyyskysymys tai tuomittu rangaistus tutkittavaksi ylemmässä tuomioistuimessa. Tämän oikeuden käytöstä sekä käytön perusteista säädetään laissa.

2. Tähän oikeuteen voidaan tehdä poikkeuksia lain määräämien vähäisten rikosten kohdalla – –.”

Unionin oikeus

Ajokieltoja koskeva yleissopimus

4 Ajokieltoja koskevan yleissopimuksen 2 artiklassa määrätään seuraavaa:

”Jäsenvaltiot sitoutuvat toimimaan yhteistyössä tämän yleissopimuksen määräysten mukaisesti, jotta kuljettajat, jotka on määrätty ajokieltoon muussa kuin siinä jäsenvaltiossa, jossa heidän vakituinen asuinpaikkansa on, eivät välttyisi kiellon vaikutuksilta poistuessaan rikoksentekovaltiosta.”

5 Kyseisen yleissopimuksen 3 artiklan 1 kohdassa määrätään seuraavaa:

”Rikoksentekovaltio ilmoittaa viipymättä asuinvaltiolle liitteessä tarkoitetun menettelyn mukaisen rikoksen johdosta määrätyt ajokiellot.”

6 Saman yleissopimuksen 8 artiklan 1 kohdan mukaan tähän ilmoitukseen liitetään tiedot muun muassa rikoksentekovaltion lain säännöksistä, joiden perusteella ajokielto on määrätty, ja siitä, miltä osin ajokielto on pantu täytäntöön.

7 Kyseisen 8 artiklan 3 kohdassa määrätään seuraavaa:

”Jos [rikoksentekovaltion asuinvaltiolle antamat] tiedot katsotaan riittämättömiksi [ajokieltoa koskevan] päätöksen tekemiselle tämän yleissopimuksen nojalla, erityisesti, jos kyseisessä tapauksessa voidaan epäillä, ettei asianomaiselle henkilölle ole annettu riittävää mahdollisuutta puolustautua, asuinvaltion toimivaltaiset viranomaiset pyytävät rikoksentekovaltion toimivaltaisia viranomaisia antamaan viipymättä tarvittavat lisätiedot.”

Yhteistyösopimus

8 Yhteistyösopimuksen 2 artiklan 1 kohta on sanamuodoltaan seuraava:

”Sopimuspuolet sitoutuvat vastavuoroisesti mahdollisimman laajaan yhteistyöhön tieliikennerikkomusten käsittelyssä sekä niistä tehtyjen päätösten täytäntöönpanossa, tämän sopimuksen määräysten mukaisesti.”

9 Kyseisen sopimuksen 6 artiklan 1 kohdassa määrätään seuraavaa:

”Päätösten täytäntöönpanon siirtämistä voidaan tämän sopimuksen nojalla pyytää ainoastaan, jos

a) kaikki keinot hakea päätökseen muutosta on käytetty, ja päätös on lainvoimainen pyynnön esittävän sopimuspuolen alueella;

– –

d) päätös koskee henkilöä, joka asuu tai pysyvästi oleskelee pyynnön vastaanottavan sopimuspuolen alueella;

e) määrätty sakkorangaistus on suuruudeltaan vähintään 40 euroa.

– –”

Puitepäätös

10 Puitepäätöksen 1 artiklan a alakohdan mukaan ”päätöksellä” tarkoitetaan ”lopullista päätöstä, jossa luonnollinen tai oikeushenkilö velvoitetaan taloudellisen seuraamuksen suorittamiseen ja jonka on antanut – – päätöksen antaneen valtion tuomioistuin teon johdosta, joka mainitun valtion lainsäädännön nojalla on rikos”.

11 Saman puitepäätöksen 4 artiklan 1 kohdassa säädetään, että tällainen seuraamusta koskeva päätös ”voidaan yhdessä tässä artiklassa tarkoitetun todistuksen kanssa lähettää sen jäsenvaltion toimivaltaisille viranomaisille, jossa sillä luonnollisella tai oikeushenkilöllä, jota vastaan päätös on annettu, on omaisuutta tai tuloja taikka asuinpaikkansa tai, jos on kyse oikeushenkilöstä, rekisteröity kotipaikkansa”.

12 Puitepäätöksen 5 artiklan 1 kohdassa säädetään, että tieliikennerikkomuksia koskevat päätökset ”edellyttävät päätösten tunnustamista ja täytäntöönpanoa tämän puitepäätöksen mukaisesti ja ilman kaksoisrangaistavuuden tutkimista” mikäli kyseiset rikkomukset ”ovat päätöksen antaneessa valtiossa rangaistavia ja sellaisina kuin ne on määritelty päätöksen antaneen valtion lainsäädännössä”.

13 Kyseisen puitepäätöksen 20 artiklan 3 kohdassa säädetään tämän vuoksi seuraavaa:

”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. – –”

Bulgarian oikeus

Siviiliprosessilaki

14 Siviiliprosessilain 628 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Jos oikeusriidan ratkaiseminen asianmukaisesti edellyttää unionin oikeuden säännöksen tulkintaa tai ratkaisua Euroopan unionin elimen antaman säädöksen pätevyydestä, Bulgarian tuomioistuin esittää ennakkoratkaisupyynnön Euroopan unionin tuomioistuimelle.”

15 Kyseisen lain 629 §:n mukaan asiaa viimeisenä oikeusasteena käsittelevän tuomioistuimen on esitettävä tulkintaa koskeva ennakkoratkaisupyyntö, jos se on tarpeen sen käsiteltävänä olevan asian ratkaisemiseksi. Jos pyyntö koskee pätevyyden arviointia, kaikkien tuomioistuinten on esitettävä ennakkoratkaisupyyntö unionin tuomioistuimelle.

Tieliikennelaki

16 Tieliikennelain 157 §:n 4 momentissa säädetään seuraavaa:

”Kuljettaja, jolta on poistettu kaikki pisteet, menettää ajo-oikeutensa, ja hänen on palautettava ajokorttinsa sisäasiainministeriön toimivaltaiselle yksikölle.”

17 Kyseisen 157 §:n 5 momentin mukaan henkilö, joka on menettänyt ajo-oikeutensa, voidaan ottaa ajo-oikeuden uudelleen saamiseksi suoritettavaan tutkintoon kuuden kuukauden kuluttua ajokortin palauttamisesta.

18 Saman lain 171 §:ssä säädetään, että liikenneturvallisuuden ylläpitämiseksi käytettäviin pakkokeinoihin sisältyy ”ajokortin peruuttaminen henkilöltä, joka ei ole noudattanut 157 §:n 4 momentissa säädettyä velvollisuuttaan”.

19 Tieliikennelain 189 §:n 5 momentissa säädetään seuraavaa:

”Päätöksiin, joilla määrätään enintään 50 [BGN:n] hallinnollinen maksuseuraamus (nakazatelni postanovleniya), ei saa hakea muutosta.”

Asetus ajokortista ja sen pisteistä

20 Moottoriajoneuvon kuljettajalle alun perin annettavien pisteiden enimmäismäärän, niiden vähentämisedellytysten ja -sääntöjen sekä vähentämisen perusteena olevien liikennerikkomusten luettelon vahvistamisesta 27.12.2007 annetun asetuksen nro I3-1959 2 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Ajokortin haltija saa ajokortin ensimmäisen myöntämisen yhteydessä alun perin enintään 39 pistettä, joita vähentämällä voidaan pitää lukua tapauksista, joissa hän on rikkonut tieliikennelakia.”

21 Saman asetuksen 3 §:n 1 ja 2 momentissa säädetään seuraavaa:

”1. Pisteitä vähennetään lainvoimaiseksi tulleen rangaistusmääräyksen (nakazatelno postanovlenie) perusteella.

2. Kun määrätään seuraamuksia tässä asetuksessa mainituista rikkomuksista, rangaistusmääräyksessä ilmoitetaan poistettujen ja jäljelle jäävien pisteiden lukumäärä.”

22 Kyseisen asetuksen 4 §:n 2 momentissa säädetään seuraavaa:

”Jos rikkomuksesta aiheutuu liikenneonnettomuus, poistetaan lisäksi vielä neljä pistettä.”

Laki hallinnollisista rikkomuksista ja seuraamuksista

23 Hallinnollisista rikkomuksista ja seuraamuksista annetun lain (Zakon za administrativnite narusheniya i nakazaniya) 63 §:n 1 ja 2 momentissa säädetään seuraavaa:

”1. Rayonen sad [alueellinen tuomioistuin] tutkii asiakysymyksen yhden tuomarin kokoonpanossa ja ratkaisee asian tuomiolla, jolla rangaistusmääräys voidaan vahvistaa, sitä voidaan muuttaa tai se voidaan kumota. Tuomioon saa hakea muutosta kassaatiovalituksella Administrativen sadissa [hallintotuomioistuin] – –.

2. Tuomioistuin voi laissa säädetyissä tapauksissa päättää asian käsittelyn päätöksellä, johon saa hakea muutosta – –.”

Pääasian oikeudenkäynti ja ennakkoratkaisukysymykset

24 Vinkov törmäsi toiseen ajoneuvoon peruuttaessaan pysäköintipaikalla Sofiassa (Bulgaria).

25 Tämän onnettomuuden johdosta Nachalnik Administrativno-nakazatelna deynost v otdel ”Patna politsiya” na Stolichna direktsiya na vatreshnite raboti (pääkaupungin sisäasiainviraston liikennepoliisiosaston hallintorikosasioista vastaava johtaja) teki häntä koskevan päätöksen, jossa hänen todettiin aiheuttaneen vakavaa vähäisemmän liikenneonnettomuuden, hänelle määrättiin 20 BGN:n sakko ja hänen ajokortistaan vähennettiin neljä pistettä.

26 Vinkov nosti päätöksestä kanteen Sofiyski rayonen sadissa (Sofian alueen alioikeus), joka päätöksellään jätti kanteen tutkimatta. Kyseinen tuomioistuin katsoi, että asiassa sovellettavien säännösten ja erityisesti tieliikennelain 189 §:n 5 momentin mukaan päätökseen, jolla määrätään alle 50 BGN:n maksuseuraamus, ei saa hakea muutosta tuomioistuimessa.

27 Vinkov haki päätökseen muutosta Administrativen sad Sofia-gradissa, joka tieliikennelain 63 §:n mukaan toimii kassaatiotuomioistuimena asioissa, jotka koskevat päätöksiä hallinnollisen seuraamuksen määräämisestä.

28 Kyseinen tuomioistuin toteaa ennakkoratkaisupyynnössään, että voimassa olevista kansallisista säännöksistä, sellaisina kuin Varhoven administrativen sad (ylin hallintotuomioistuin) on niitä tulkinnut, seuraa, että ajokortin pisteiden vähentämisestä tehdystä päätöksestä nostetut kanteet voidaan jättää tutkimatta oikeussuojan tarpeen puuttumisen vuoksi. Viimeksi mainitun tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan ajokortin pisteiden vähentämistä ei Bulgarian lainsäädännössä määritellä itsenäiseksi hallinnolliseksi seuraamukseksi eikä hallinnolliseksi pakkokeinoksi vaan toimenpiteeksi, jota poliisiviranomaisten on sovellettava automaattisesti, koska niillä on tässä asiassa vain sidottua toimivaltaa. Tieliikennelainsäädännön rikkomisen vuoksi tehtyyn päätökseen, jolla määrätään tällainen seuraamus, saadaan sen vuoksi hakea muutosta vain, jos päätöksellä määrätään myös yli 50 BGN:n maksuseuraamus.

29 Administrativen sad Sofia-grad korostaa kuitenkin, että tieliikennelain 157 §:n 4 momentin mukaan kaikkien pisteiden poistamisesta, jonka useat kannekelvottomat päätökset yhdessä voivat aiheuttaa, seuraa automaattisesti, että kuljettaja menettää ajo-oikeutensa ja hänen on palautettava ajokorttinsa toimivaltaisille kansallisille viranomaisille.

30 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tarkastelee näiden seikkojen vuoksi kysymystä siitä, ovatko vapauden, turvallisuuden ja oikeuden aluetta koskevat unionin oikeuden määräykset ja säännökset, joissa vahvistetaan muun muassa tuomioistuinten ratkaisujen vastavuoroisen tunnustamisen periaate (jäljempänä vastavuoroisen tunnustamisen periaate), ja liikenteen alaa koskevat unionin oikeuden määräykset ja säännökset esteenä sille, ettei Bulgarian oikeudessa myönnetä oikeutta hakea muutosta tällaiseen päätökseen ajokortin pisteiden vähentämisestä.

31 Kyseinen tuomioistuin korostaa, että Bulgarian kansallisten tuomioistuinten vakiintuneen oikeuskäytännön ja Bulgarian oikeustieteessä omaksutun käsityksen mukaan hallintopäätöksiä, joilla määrätään pääasian oikeudenkäynnin kohteena olevan kaltainen seuraamus, pidetään lainkäyttöratkaisuina. Tällaisia päätöksiä tekevät elimet nimittäin käyttävät lainkäyttövaltaa siitä huolimatta, etteivät ne kuulu tuomioistuinlaitokseen.

32 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa unionin oikeuden osalta, että yhteistyösopimuksen 6 artiklan 1 kohdassa ja ajokieltoja koskevan yleissopimuksen 8 artiklan 3 kohdassa määrätään jäsenvaltion mahdollisuudesta kieltäytyä tunnustamasta toisen jäsenvaltion tekemää päätöstä, jolla on määrätty seuraamus tieliikennelainsäädännön rikkomisesta, jollei kyseisessä valtiossa ole käytettävissä mitään keinoa hakea päätökseen muutosta.

33 Administrativen sad Sofia-grad korostaa, ettei yhteistyösopimusta eikä ajokieltoja koskevaa yleissopimusta sovelleta Bulgariassa, koska yhteistyösopimus ei sisälly Bulgarian tasavaltaa velvoittavaan Schengenin säännöstöön eikä yleissopimus ole vielä tullut voimaan. Edellä mainittujen määräysten lienee kuitenkin katsottava ilmaisevan kansainvälisen tapaoikeuden sääntöä, minkä vuoksi niitä on unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan sovellettava pääasian oikeudenkäynnin kohteena olevan kaltaiseen päätökseen. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin viittaa tässä yhteydessä asiassa C-286/90, Poulsen ja Diva Navigation, 24.11.1992 annettuun tuomioon (Kok., s. I-6019, Kok. Ep. XIII, s. I-191).

34 Administrativen sad Sofia-grad huomauttaa lisäksi, että puitepäätöksessä ja erityisesti sen 20 artiklan 1 kohdassa määrätään mahdollisuudesta olla tunnustamatta seuraamuksen määräämisestä tehtyjä päätöksiä, jos niihin ei saa hakea muutosta tuomioistuimessa, jolla on toimivalta erityisesti rikosasioissa. Koska kyseessä oleva Bulgarian säännöstö siten merkitsee ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan poikkeusta kansallisista säännöksistä, joilla tämä puitepäätös on saatettu kansallisen oikeusjärjestyksen osaksi, kyseinen tuomioistuin pohtii kysymystä siitä, onko tällainen poikkeus sallittu ja, jos vastaus on myöntävä, onko sitä tulkittava suppeasti.

35 Puitepäätöksen tulkintaan kohdistuvan ennakkoratkaisukysymyksen esittämistä koskevan toimivaltansa osalta Administrativen sad Sofia-grad korostaa, että se on pääasian oikeudenkäynnissä viimeinen oikeusaste. Se katsoo, että vaikkei Bulgarian tasavalta ole antanut EU 35 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua nimenomaista julistusta yhteisöjen tuomioistuimen toimivallan hyväksymisestä ennakkoratkaisumenettelyssä, siviiliprosessilain 628 §:n, joka on tullut voimaan 24.7.2007 ja jossa säädetään asiaa viimeisenä oikeusasteena käsittelevien kansallisten tuomioistuinten toimivallasta esittää ennakkoratkaisupyyntö, on tulkittava merkitsevän yhteisöjen tuomioistuimen EU 35 artiklan mukaisen toimivallan välillistä hyväksymistä.

36 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa vapauden, turvallisuuden ja oikeuden aluetta koskevista EUT-sopimuksen määräyksistä, että SEUT 67 artiklan 1 kohdasta ja SEUT 82 artiklan 1 kohdasta seuraa, että vastavuoroisen tunnustamisen periaatetta, johon oikeudellinen yhteistyö rikosoikeuden alalla perustuu, voidaan soveltaa ainoastaan niin, että perusoikeuksia ja siten myös perusoikeuskirjan 47 ja 48 artiklassa sekä Roomassa 4.11.1950 allekirjoitetun ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen (jäljempänä Euroopan ihmisoikeussopimus) 6 artiklassa vahvistettua oikeutta tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin kunnioitetaan.

37 Tältä osin Administrativen sad Sofia-grad huomauttaa, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on asiassa Öztürk vastaan Saksa 21.2.1984 antamassaan tuomiossa (A-sarja, nro 73) katsonut, ettei Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artikla estä säätämästä pääasian oikeudenkäynnin kohteena olevan kaltaisia

vähäisiä rikkomuksia käsiteltäväksi muina kuin rikoksina mutta että niihin liittyvät seuraamukset kuuluvat kyseisen artiklan soveltamisalaan, jos seuraamukset silti ovat rangaistuksen luonteisia. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, että vaikka tässä tapauksessa voitaisiinkin soveltaa lisäpöytäkirjan nro 7 2 artiklan 2 kappaleen mukaista poikkeusta muutoksenhakuoikeudesta tieliikennelainsäädännön vähäisiin rikkomisiin sovellettavien seuraamusten osalta, Bulgarian oikeuteen ei kuitenkaan sisälly kriteereitä, joilla pääasian oikeudenkäynnin kohteena olevan kaltainen rikkomus voitaisiin määritellä ”vähäiseksi”. Tieliikennelain 189 §:n 5 momentin mukaan nimittäin seuraamusmaksun suuruus on ainoa kriteeri, jolla voidaan määritellä, koskeeko hallinnollisen seuraamuksen määräämisestä tehty päätös vakavaa rikkomusta ja onko se muutoksenhakukelpoinen. Tässä kriteerissä ei kuitenkaan oteta huomioon ajokortin pisteiden vähentämisen oikeusvaikutuksia siltä osin kuin siitä voi seurata ajo-oikeuden menettäminen.

38 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin viittaa vielä eräisiin yhteistä liikennepolitiikkaa koskeviin unionin oikeuden määräyksiin ja säännöksiin. Se toteaa, että vaikka unionilla ja jäsenvaltioilla on tällä alalla jaettua toimivaltaa ja vaikka esimerkiksi tieliikennelainsäädännön rikkomisesta määrättäviin seuraamuksiin sovellettavat rikosprosessioikeuden säännöt kuuluvat lähtökohtaisesti jäsenvaltioiden toimivaltaan, unionin oikeuden mukaan ei kuitenkaan ole sallittua säätää seuraamuksista, jotka ovat epäsuhteessa tehtyihin rikkomuksiin, koska tämä merkitsisi liikkumisvapauden rajoittamista.

39 Kaikilla näillä perusteilla Administrativen sad Sofia-grad päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko pääasian oikeudenkäynnissä kyseessä olevan kaltaisia kansallisen oikeuden sovellettavia säännöksiä, jotka koskevat oikeudellisia seurauksia, joita aiheutuu hallintoviranomaisten tekemästä päätöksestä, joka koskee sakkorangaistuksen määräämistä liikenneonnettomuudessa tapahtuneesta hallintorikkomuksesta, tulkittava siten, että ne ovat yhteensopivia perussopimuksissa vahvistettujen määräysten ja niiden perusteella vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alalla ja/tai mahdollisesti liikenteen alalla toteutettujen unionin oikeuden toimenpiteiden kanssa?

2) Seuraako perussopimusten määräyksistä ja unionin oikeuden toimenpiteistä, jotka toteutetaan vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alalla silloin, kun on kyseessä SEUT 82 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan a alakohdassa tarkoitettu oikeudellinen yhteistyö rikosoikeuden alalla, sekä SEUT 91 artiklan 1 kohdan c alakohdassa tarkoitetulla liikenteen alalla, *että hallinto-oikeudelliset liikennerikkomukset, joita voidaan pitää* [lisäpöytäkirjan] nro 7 2 artiklassa tarkoitetulla tavalla ja siinä yhteydessä *’vähäisenä’, kuuluvat unionin oikeuden soveltamisalaan*?

3) Mikäli toiseen kysymykseen vastataan myöntävästi, pyydetään vastausta myös seuraaviin kysymyksiin:

a) Onko hallinto-oikeudellinen liikennerikkomus pääasian oikeudenkäyntiin liittyvissä olosuhteissa unionin oikeudessa tarkoitettu vähäinen rikos, jos seuraavat seikat toteutuvat samanaikaisesti:

i) Teko on liikenneonnettomuus, jonka yhteydessä on syntynyt omaisuusvahinkoja, sitä on pidettävä tuottamuksellisena ja se on hallintorikkomuksena rangaistava teko.

ii) Säädetyn sakkorangaistuksen suuruuden perusteella päätöstä sakon määräämisestä ei voida riitauttaa tuomioistuimessa, eikä asianomaisella ole mahdollisuutta osoittaa, että hän ei ole toiminut tuottamuksellisesti tehdessään syykseen luetun teon.

iii) Päätöksessä mainittu määrä pisteitä vähennetään automaattisena oikeudellisena seurauksena siitä, että päätös tulee lainvoimaiseksi.

iv) Käyttöön otetussa ajokorttijärjestelmässä, jossa ajokortin myöntämisen yhteydessä myönnetään tietty lukumäärä pisteitä rikkomusten huomioon ottamista varten, on automaattisena oikeudellisena seurauksena sellaisista rangaistusmääräyksistä, jotka eivät ole riitautettavissa, myös pisteiden vähentäminen.

v) Jos pakkotoimenpide, joka merkitsee ajokortin pois ottamista ajo-oikeuden menettämisen vuoksi ja joka on automaattinen oikeudellinen seuraus alun perin myönnetyn pisteiden määrän poistamisesta, riitautetaan tuomioistuimessa, siihen ei liity mitään tuomioistuimen valvontaa, joka kohdistuisi niiden rangaistusmääräysten laillisuuteen, jotka eivät ole riitautettavissa ja joilla pisteitä vähennetään.

b) Sallitaanko SEUT 82 artiklassa, mahdollisesti SEUT 91 artiklan 1 kohdan c alakohdassa ja edellä mainittujen määräysten perusteella toteutetuissa toimenpiteissä sekä – – puitepäätöksessä – –, että oikeusviranomaisten päätösten ja tuomioiden vastavuoroisen tunnustamisen periaatetta tai liikenneturvallisuuden parantamiseksi toteutettuja toimenpiteitä *ei sovelleta päätökseen, joka tehdään sakkorangaistuksen määräämisestä unionin oikeuden mukaan 'vähäisenä' pidettävästä liikennerikkomuksesta pääasian oikeudenkäynnin olosuhteissa, koska jäsenvaltio on säätänyt siitä*, että vaatimuksia, jotka koskevat riitautettavuutta erityisesti rikosasioissa toimivaltaisessa tuomioistuimessa ja oikeussuojaa koskevien kansallisen oikeuden prosessioikeudellisten säännösten sovellettavuutta, ei pidä ottaa huomioon, kun kyse on tehdyn rikoksen tekemistä koskevasta syytteestä?

4) Mikäli toiseen kysymykseen vastataan kieltävästi, pyydetään vastausta seuraavaan kysymykseen:

Sallitaanko SEUT 82 artiklassa, mahdollisesti SEUT 91 artiklan 1 kohdan c alakohdassa ja edellä mainittujen määräysten perusteella toteutetuissa toimenpiteissä sekä – – puitepäätöksessä – –, *että oikeusviranomaisten päätösten ja tuomioiden vastavuoroisen tunnustamisen periaatetta tai liikenneturvallisuuden parantamiseksi unionin oikeudessa toteutettuja toimenpiteitä ei sovelleta jäsenvaltion harkintavallan mukaan* – koska se on säätänyt lainsäädäntötoimella, että vaatimuksia, jotka koskevat riitautettavuutta erityisesti rikosasioissa toimivaltaisessa tuomioistuimessa ja oikeussuojaa koskevien kansallisen oikeuden prosessioikeudellisten sääntöjen sovellettavuutta, ei pidä ottaa huomioon, kun kyse on tietyn rikoksen tekemistä koskevasta syytteestä – päätökseen, joka koskee sakkorangaistuksen määräämistä liikennerikkomuksesta, kun päätöstä koskevat pääasian oikeudenkäynnin olosuhteissa samanaikaisesti seuraavat seikat:

a) Teko on liikenneonnettomuus, jonka yhteydessä on syntynyt omaisuusvahinkoja, sitä on pidettävä tuottamuksellisena ja se on hallintorikkomuksena rangaistava teko.

b) Säädetyn sakkorangaistuksen suuruuden perusteella päätöstä sakon määräämisestä ei voida riitauttaa tuomioistuimessa, eikä asianomaisella ole mahdollisuutta osoittaa, että hän ei ole toiminut tuottamuksellisesti tehdessään syykseen luetun teon.

c) Päätöksessä mainittu määrä pisteitä vähennetään automaattisena oikeudellisena seurauksena siitä, että päätös tulee lainvoimaiseksi.

d) Käyttöön otetussa ajokorttijärjestelmässä, jossa ajokortin myöntämisen yhteydessä myönnetään tietty lukumäärä pisteitä rikkomusten huomioon ottamista varten, on automaattisena oikeudellisena seurauksena sellaisista rangaistusmääräyksistä, jotka eivät ole riitautettavissa, myös pisteiden vähentäminen.

e) Jos pakkotoimenpide, joka merkitsee ajokortin pois ottamista ajo-oikeuden menettämisen vuoksi ja joka on automaattinen oikeudellinen seuraus alun perin myönnetyn pisteiden määrän poistamisesta, riitautetaan tuomioistuimessa, siihen ei liity mitään tuomioistuimen valvontaa, joka kohdistuisi niiden rangaistusmääräysten laillisuuteen, jotka eivät ole riitautettavissa ja joilla pisteitä vähennetään."

Unionin tuomioistuimen toimivalta

40 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee kysymyksillään lähinnä, onko SEUT 67 ja SEUT 82 artiklaa, SEUT 91 artiklan 1 kohdan c alakohtaa sekä vapauden, turvallisuuden ja oikeuden aluetta koskevia johdetun oikeuden säädöksiä tulkittava siten, että ne ovat esteenä Bulgariassa voimassa olevan kaltaiselle kansalliselle säännöstölle, jossa ei myönnetä oikeutta hakea muutosta päätöksiin, joilla määrätään seuraamuksia ”vähäisiksi” määritellyistä tieliikennelainsäädännön rikkomisista, vaikka päätöksellä määrätään rahamäärältään vähäisen seuraamusmaksun lisäksi ajokortin pisteiden vähentämisestä.

41 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen määräyksistä, joiden tulkintaa kansallinen tuomioistuin on pyytänyt, on todettava, että koska kaikki nämä määräykset on osoitettu vain unionin toimielimille eikä mikään niistä koske tieliikennelainsäädännön rikkomisiin sovellettavaa seuraamusjärjestelmää, niitä ei ole sovellettava pääasian oikeudenkäynnin kohteena olevassa asiassa.

42 SEUT 67 artikla on nimittäin Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen vapauden, turvallisuuden ja oikeuden aluetta koskevan V osaston 1 luvun, jonka otsikko on ”Yleiset määräykset”, alussa. Tässä artiklassa määritellään tarkoitus, tavoite ja perussäännöt unionin toimielinten toiminnalle tämän alueen täysimääräisessä toteuttamisessa. Samaan osastoon sisältyvässä 4 luvussa, joka koskee oikeudellista yhteistyötä rikosoikeuden alalla, olevassa SEUT 82 artiklassa ilmaistaan myös toimenpiteet, joista unionin lainsäätäjän on säädettävä, jotta jäsenvaltioiden yhteistyö rikosoikeuden alalla toteutettaisiin kaikilta osin, ja siinä vahvistetaan sääntö, jonka mukaan tämän yhteistyön on perustuttava vastavuoroisen tunnustamisen periaatteeseen.

43 SEUT 91 artiklan, joka sisältyy Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen liikennettä koskevaan VI osastoon, 1 kohdassa puolestaan ilmaistaan toimenpiteet, joista unionin toimielinten on päätettävä yhteisen liikennepolitiikan toteuttamiseksi. Artiklassa ei anneta minkäänlaisia sääntöjä tieliikennelainsäädännön rikkomisen seuraamuksista.

44 Kuten vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee, unionin tuomioistuimella ei kuitenkaan ole toimivaltaa vastata ennakkoratkaisukysymykseen, jos kansallisen tuomioistuimen pyytämällä unionin oikeussäännön tulkitsemisella ei ole mitään yhteyttä kansallisessa tuomioistuimessa käsiteltävän asian tosiseikkoihin tai kohteeseen eikä kyseisiä sääntöjä voida soveltaa pääasian oikeudenkäynnissä (ks. mm. asia C-567/07, Woningstichting Sint Servatius, tuomio 1.10.2009, Kok., s. I-9021, 43 kohta ja asia C-245/09, Omalet, tuomio 22.12.2010, 11 kohta, Kok.,s. I-13771).

45 Ennakkoratkaisukysymykset on siten jätettävä tutkimatta siltä osin kuin ne koskevat SEUT 67 ja SEUT 82 artiklaa sekä SEUT 91 artiklan 1 kohdan c alakohtaa.

46 Johdetun oikeuden säädösten osalta ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on päätöksensä perusteluissa viitannut yhteistyösopimukseen, ajokieltoja koskevaan yleissopimukseen ja puitepäätökseen.

47 Tältä osin on kuitenkin muistutettava, että näiden säädösten oikeudellisena perustana ovat Euroopan unionista tehdyn sopimuksen VI osaston säännökset ennen sen muuttamista Lissabonin sopimuksella.

48 Kuten EU 35 artiklan 1 ja 2 kohdasta ilmenee, yhteisöjen tuomioistuimella oli kuitenkin toimivalta antaa ennakkoratkaisuja puitepäätösten, päätösten ja kyseisen VI osaston nojalla tehtyjen yleissopimusten tulkinnasta vain siinä tapauksessa, että asianomainen jäsenvaltio on antanut julistuksen, jossa se hyväksyy tämän toimivallan.

49 Tältä osin on selvää, ettei Bulgarian tasavalta ole antanut tällaista julistusta. Siviiliprosessilain 628 §:n 1 momentin kaltaisella sisäisen oikeuden säännöksellä, johon ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on viitannut ja jossa sitä paitsi vain toistetaan SEUT 267 artiklan sanamuoto pääosin, ei myöskään voida missään tapauksessa katsoa olevan samaa merkitystä kuin tässä tarkoitetulla julistuksella.

50 Euroopan unionin toiminnasta tehtyyn sopimukseen liitetyssä siirtymämääräyksistä tehdyssä pöytäkirjassa nro 36 olevasta 10 artiklasta johtuu lisäksi, että sellaisten poliisiyhteistyön ja rikosasioissa tehtävän oikeudellisen yhteistyön alalla annettujen unionin säädösten osalta, jotka on hyväksytty ennen Lissabonin sopimuksen voimaantuloa, Euroopan unionista tehdyn sopimuksen VI osaston mukainen unionin tuomioistuimen toimivalta säilyy ennallaan viiden vuoden ajan kyseisen päivän jälkeen myös silloin, kun se on hyväksytty mainitun sopimuksen 35 artiklan 2 kohdan mukaisesti.

51 Edellä todetusta seuraa, ettei unionin tuomioistuimella ole millään perusteella toimivaltaa ratkaista kansallisen tuomioistuimen esittämää ennakkoratkaisupyyntöä siltä osin kuin se koskee yhteistyösopimusta, ajokielloista tehtyä yleissopimusta ja puitepäätöstä.

52 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on viitannut päätöksensä perusteluissa myös tieliikennelainsäädännön rikkomista koskevien muissa jäsenvaltioissa tehtyjen päätösten vastavuoroisen tunnustamisen periaatteeseen ja katsonut siitä seuraavan, että unionin oikeus on esteenä kansalliselle säännöstölle, jossa ei myönnetä oikeutta hakea muutosta ajokortin pisteiden vähentämistä koskeviin päätöksiin.

53 Tästä on kuitenkin riittävää todeta, että tällainen periaate voi jo lähtökohtaisesti koskea vain rajat ylittäviä menettelyjä, joissa on kyse päätöksen tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta muussa kuin siinä jäsenvaltiossa, jossa se on annettu.

54 Tässä tapauksessa pääasian oikeudenkäynnin kohteena oleva oikeusriita koskee täysin jäsenvaltion sisäistä tilannetta. Oikeusriita nimittäin koskee Bulgarian tasavallan alueella asuvaa henkilöä, joka on riitauttanut päätöksen, jolla saman jäsenvaltion viranomaiset ovat määränneet hänelle seuraamukset samassa jäsenvaltiossa tapahtuneen tieliikenneonnettomuuden johdosta. Vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen tulkinnalla ei siten ole mitään merkitystä kyseisen oikeusriidan ratkaisun kannalta.

55 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tarkastelee myös kysymystä siitä, onko unionin oikeus esteenä pääasian oikeudenkäynnin kohteena oleville Bulgarian oikeuden säännöille siltä osin kuin niillä loukattaisiin Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa ja perusoikeuskirjan 47 ja 48 artiklassa vahvistettua oikeutta tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin.

56 Tältä osin on syytä muistuttaa, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan perusoikeuksien suojaamisesta johtuvat vaatimukset sitovat jäsenvaltioita kaikissa tilanteissa, joissa ne joutuvat soveltamaan unionin oikeutta (ks. asia C-339/10, Asparuhov Estov ym., määräys 12.11.2010, 13 kohta, Kok., s. I-11465; asia C-457/09, Chartry, määräys 1.3.2011, 25 kohta, Kok., s. I-819 ja yhdistetyt asiat C-483/11 ja C-484/11, Boncea ym., määräys 14.12.2011, 29 kohta).

57 Lisäksi perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdassa todetaan, että perusoikeuskirjan määräykset koskevat jäsenvaltioita ainoastaan silloin, kun ne soveltavat unionin oikeutta, ja SEU 6 artiklan 1 kohdan mukaan, jossa perusoikeuskirjalle annetaan sama oikeudellinen arvo kuin perussopimuksille, perusoikeuskirja ei millään tavoin laajenna unionin toimivaltaa.

58 SEUT 267 artiklaan perustuvassa ennakkoratkaisumenettelyssä tästä seuraa, että silloin, kun kansallinen lainsäädäntö kuuluu unionin oikeuden soveltamisalaan, unionin tuomioistuimen, jolle on esitetty ennakkoratkaisupyyntö, on esitettävä kansalliselle tuomioistuimelle kaikki sellaiset tulkintaan liittyvät seikat, jotka ovat tarpeen, jotta kansallinen tuomioistuin voisi arvioida, onko kansallinen lainsäädäntö yhteensopiva erityisesti perusoikeuskirjaan perustuvien perusoikeuksien kanssa (ks. vastaavasti asia C-299/95, Kremzow, tuomio 29.5.1997, Kok., s. I-2629, 15 kohta ja asia C-256/11, Dereci ym., tuomio 15.11.2011, 72 kohta, Kok., s. I-11315).

59 Tässä tapauksessa ennakkoratkaisupyynnöstä ei ilmene, että kansallinen säännöstö olisi unionin oikeuden täytäntöönpanotoimi tai että sillä olisi muita liittymäkohtia unionin oikeuteen. Asiassa ei siten ole osoitettu, että unionin tuomioistuimella olisi toimivalta vastata ennakkoratkaisupyyntöön siltä osin kuin se koskee perusoikeutena voimassa olevaa oikeutta tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin (ks. em. asia Asparuhov Estov ym., määräyksen 14 kohta; em. asia Chartry, määräyksen 25 ja 26 kohta ja em. yhdistetyt asiat Boncea ym., määräyksen 34 kohta).

60 Kaikesta edellä todetusta seuraa, että Administrativen sad Sofia-gradin esittämä ennakkoratkaisupyyntö on jätettävä tutkimatta.

Oikeudenkäyntikulut

61 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 (kahdeksas jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

Ennakkoratkaisupyyntö, jonka Administrativen sad Sofia-grad (Bulgaria) on esittänyt päätöksellään 27.12.2010 (asia C-27/11), jätetään tutkimatta.

Allekirjoitukset