UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (kolmas jaosto)

21 päivänä joulukuuta 2011 *

Asiassa C-482/10,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana (Italia) on esittänyt 20.9.2010 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 6.10.2010, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

Teresa Cicala

vastaan

Regione Siciliana,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (kolmas jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja K. Lenaerts sekä tuomarit E. Juhász, G. Arestis, T. von Danwitz (esittelevä tuomari) ja D. Šváby,

julkisasiamies: Y. Bot,
kirjaaja: A. Calot Escobar,

* Oikeudenkäyntikieli: italia.

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

– Regione Siciliana, edustajinaan avvocato V. Farina ja avvocato D. Bologna,

– Italian hallitus, asiamiehenään G. Palmieri, avustajanaan avvocato dello Stato S. Varone,

– Tanskan hallitus, asiamiehenään V. Pasternak Jørgensen,

– Saksan hallitus, asiamiehinään T. Henze, J. Möller ja N. Graf Vitzthum,

– Kreikan hallitus, asiamiehinään E.-M. Mamouna, K. Paraskevopoulou ja I. Bakopoulos,

– Euroopan komissio, asiamiehinään C. Cattabriga ja H. Kraemer,

päätettyään julkisasiamiestä kuultuaan ratkaista asian ilman ratkaisuehdotusta,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee SEUT 296 artiklan toisessa kohdassa tarkoitetun hallintotoimien perustelemisen periaatteen ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 41 artiklan 2 kohdan c alakohdan tulkintaa.

2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa vastakkain ovat Teresa Cicala ja Regione Siciliana ja joka koskee päätöstä, jolla pienennettiin Cicalan eläkkeen määrää ja määrättiin kuluneilta kausilta maksettujen määrien takaisin perimisestä.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

3 Hallintomenettelyä ja oikeutta tutustua hallinnollisiin asiakirjoihin koskevista uusista säännöistä 7.8.1990 annetun lain nro 241 (legge n. 241, recante nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi; GURI nro 192, 18.8.1990, s. 7), sellaisena kuin se on muutettuna 11.2.2005 annetulla lailla nro 15 (GURI nro 42, 21.2.2005, s. 4; jäljempänä laki nro 241/1990), 1 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Hallintotoiminnassa on noudatettava laissa asetettuja tavoitteita sekä taloudellisuutta, tehokkuutta, puolueettomuutta, julkisuutta ja avoimuutta koskevia perusteita siten kuin tässä laissa ja muissa erityisiä menettelyjä koskevissa säännöksissä ja yhteisön oikeusjärjestyksen periaatteissa säädetään.”

4 Lain nro 241/1990 3 §:n 1 ja 2 momentissa säädetään perusteluvelvollisuudesta seuraavaa:

”1. Hallinnolliset päätökset –– on perusteltava 2 momentissa tarkoitettuja tapauksia lukuun ottamatta. Perusteluissa on ilmoitettava tosiseikat ja oikeudelliset perustelut, joiden pohjalta hallinto on asiakirjojen alustavan tutkinnan jälkeen tehnyt ratkaisunsa.

2. Perusteluvelvollisuus ei koske lainsäädäntötoimia eikä yleisesti sovellettavia toimia.”

5 Lain nro 241/1990 21 octies §:n 2 momentin 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Kun kyseessä on sidottuun harkintaan perustuva hallintotoimi, toimia koskevien menettely- tai muotosäännösten vastaisesti tehtyä toimea ei voida kumota, jos voidaan pitää ilmeisenä, että hallintotoimen päätösosan sisältö ei olisi voinut olla muu kuin se, joka konkreettisesti omaksuttiin.”

6 Hallinnollisia päätöksiä, oikeutta tutustua hallinnollisiin asiakirjoihin ja hallintotoiminnan parantamista koskevista säännöksistä 30.4.1991 annetun Sisilian aluelain nro 10 (legge regionale della Sicilia n. 10, recante disposizioni per i procedimenti amministrativi, il diritto di accesso ai documenti amministrativi e la migliore funzionalità dell’attività amministrativa, jäljempänä Sisilian aluelaki nro 10/1991) 3 §:ssä toistetaan sanatarkasti lain nro 241/1990 3 §.

7 Sisilian aluelain nro 10/1991 37 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Mikäli joistakin asioista ei ole säädetty tässä laissa, sovelletaan soveltuvin osin lain nro 241/1990 säännöksiä, mukaan luettuina myöhemmät muutokset ja täydennykset sekä näihin liittyvät täytäntöönpanotoimet.”

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

8 Regione Sicilianan entinen virkamies Cicala saa kyseiseltä hallinnolta eläkettä. Regione Siciliana ilmoitti asianomaiselle vuonna 1997 kirjeitse, että hänen eläkkeensä määrä, joka oli vahvistettu aikaisemmalla alueviranomaisen päätöksellä, oli suurempi kuin se, mikä hänelle tosiasiassa kuului, ja että eläkkeen määrää pienennettäisiin ja perusteettomasti maksetut määrät perittäisiin samalla takaisin. Cicala vaati kirjeen kumoamista Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Sicilianalle tekemässään valituksessa, jossa hän vetosi siihen, että toimea ei ollut perusteltu millään tavalla, minkä vuoksi ei ollut mahdollista etenkään määrittää niitä tosiseikkoja ja oikeudellisia perusteita, joiden nojalla olisi perusteltua pienentää hänen eläkettään ja periä takaisin perusteettomasti maksetut määrät.

9 Regione Siciliana totesi tästä, että valituksenalainen kirje oli sidottuun harkintaan perustuva hallintotoimi eikä sen päätösosan sisältö olisi voinut olla muu kuin se, joka omaksuttiin. Se toimitti oikeudenkäynnin kuluessa tietoja kirjeen perusteluista ja totesi, että lain nro 241/1990 21 octies §:n mukaan sitä ei voitu kumota.

10 Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana esittää ennakkoratkaisupyynnössä näkemyksiä unionin tuomioistuimen toimivallasta vastata esitettyihin kysymyksiin. Se toteaa ensinnäkin käyttävänsä käsiteltävänään olevassa asiassa tuomiovaltaa. Sillä on yksinomainen toimivalta tehdä asiaratkaisuja eläkkeiden alalla sekä toimivalta kumota hallintotoimia. Näin ollen – toisin kuin asiassa C-192/98, ANAS, (Kok., s. I-8583) ja asiassa C-440/98, RAI, (Kok., s. I-8597) 26.11.1999 annetuissa määräyksissä, joissa yhteisöjen tuomioistuin totesi, ettei sillä ollut toimivaltaa vastata Corte dei contin esittämiin kysymyksiin – nyt käsiteltävässä asiassa on katsottava, ettei Corte dei conti ole hallintoviranomainen vaan SEUT 267 artiklassa tarkoitettu tuomioistuin.

11 Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana huomauttaa myös, että esitetyt kysymykset voidaan ottaa tutkittaviksi. Lain nro 241/1990 1 §:n 1 momenttiin sisältyy suora ja ehdoton viittaus unionin oikeusjärjestyksen periaatteisiin. Consiglio di Stato on katsonut hiljattain antamassaan ratkaisussa (sez. V 4035/2009), että unionin oikeusperiaatteita sovelletaan suoraan kansallisessa oikeusjärjestyksessä ja niiden on ohjattava hallinnon toimintaa. Näin ollen on katsottava, että SEUT 296 artiklan toisessa kohdassa ja perusoikeuskirjan 41 artiklan 2 kohdan c alakohdassa tarkoitettua perusteluvelvollisuutta sovelletaan kaikkiin Italian hallintoviranomaisten toimiin, siitä riippumatta, ovatko kyseessä unionin oikeuden täytäntöönpanon yhteydessä toteutetut toimet vai kyseisen hallinnon omaa toimivaltaansa käyttäessään toteuttamat toimet.

12 Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana toteaa näin ollen, että vaikka pääasian riita koskee täysin jäsenvaltion sisäistä tilannetta, unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön nojalla on katsottava, että nyt käsiteltävä ennakkoratkaisupyyntö voidaan ottaa tutkittavaksi. Koska se katsoi, että asian ratkaisu riippuu

unionin oikeuden määräysten tulkinnasta, se päätti lykätä sitä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko Euroopan unionin oikeuden mukaista tulkita ja soveltaa lain nro 241/1990 3 §:ää ja Sisilian aluelain nro 10/1991 3 §:ää yhdessä lain nro 241/1990 1 §:n, jossa Italian viranomaiset velvoitetaan soveltamaan Euroopan unionin oikeusjärjestyksen periaatteita SEUT 296 artiklan toisessa kohdassa ja –– perusoikeuskirjan 41 artiklan 2 kohdan c alakohdassa tarkoitetun hallintotoimien perustelemista koskevan velvoitteen mukaisesti, kanssa siten, että eläkeasioita koskevat hallintopäätökset, joita ei näiden kansallisten säännösten mukaan tehdä julkista valtaa käytettäessä eli jotka koskevat subjektiivisia oikeuksia mutta kuuluvat sidotun harkintavallan piiriin, voidaan jättää perusteluvelvollisuuden ulkopuolelle, ja voidaanko tätä pitää hallintopäätöksen tekemisessä noudatettavan olennaisen menettelymääräyksen rikkomisena?

2) Onko lain nro 241/1990 21 octies §:n 2 momentin 1 kohta, sellaisena kuin sitä on tulkittu hallinto-oikeudellisessa oikeuskäytännössä, yhdessä lain nro 241/1990 3 §:ssä ja Sisilian aluelaissa nro 10/1991 tarkoitetun hallintotoimien perustelemista – [SEUT] 296 artiklan toisessa kohdassa ja –– perusoikeuskirjan 41 artiklan 2 kohdan c alakohdassa tarkoitetun hallintotoimien perusteluvelvollisuuden mukaisesti – koskevan velvollisuuden kanssa yhteensopiva lain nro 241/1990 1 §:n, jossa säädetään viranomaisten velvollisuudesta soveltaa Euroopan unionin oikeusjärjestyksen periaatteita, kanssa, ja voidaanko näin ollen sen mukaisena ja hyväksyttävänä pitää tulkintaa ja soveltamista, joiden mukaan viranomainen voi täydentää toteuttamansa hallintotoimen perusteluja oikeudenkäynnissä?”

Unionin tuomioistuimen toimivalta

13 Ennakkoratkaisupyynnön perustelujen vuoksi on pohdittava, onko unionin tuomioistuimella toimivalta lausua sille esitetyistä kysymyksistä, kun otetaan huomioon yhtäältä se, onko Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana SEUT 267 artiklassa tarkoitettu ”tuomioistuin”, ja toisaalta esitettyjen kysymysten kohde.

14 Viimeksi mainitusta seikasta Regione Siciliana, Italian, Tanskan, Saksan ja Kreikan hallitukset sekä Euroopan komissio väittävät pääasiallisesti, ettei unionin tuomioistuimella ole toimivaltaa vastata esitettyihin kysymyksiin, koska pääasian riita koskee täysin jäsenvaltion sisäistä tilannetta. Italian ja Kreikan hallitukset sekä komissio katsovat erityisesti, että lain nro 241/1990 1 §:ssä tehty viittaus unionin oikeuteen ei täytä unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä asetettuja edellytyksiä, joiden nojalla unionin tuomioistuimen voitaisiin katsoa olevan toimivaltainen.

15 Unionin tuomioistuimella on SEUT 267 artiklan nojalla toimivalta antaa ennakkoratkaisuja perussopimusten ja unionin toimielinten säädösten tulkinnasta. Tuossa artiklassa perustetun unionin tuomioistuimen ja kansallisten tuomioistuinten välisen yhteistyön yhteydessä yksinomaan kansallisen tuomioistuimen tehtävänä on kunkin asian erityispiirteiden perusteella harkita, onko ennakkoratkaisu tarpeen asian ratkaisemiseksi ja onko sen unionin tuomioistuimelle esittämillä kysymyksillä merkitystä asian kannalta (ks. vastaavasti asia C-310/10, Agafiței ym., tuomio 7.7.2011, Kok., s. I-5989, 24 ja 25 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

16 Näin ollen on niin, että silloin, kun kansallisten tuomioistuinten esittämät ennakkoratkaisukysymykset koskevat unionin oikeuden säännöksen tai määräyksen tulkintaa, unionin tuomioistuimen on lähtökohtaisesti annettava ennakkoratkaisu (ks. asia C-3/04, Poseidon Chartering, tuomio 16.3.2006, Kok., s. I-2505, 15 kohta; asia C-203/09, Volvo Car Germany, tuomio 28.10.2010, Kok., s. I-10721, 24 kohta sekä em. asia Agafiței ym., tuomion 26 kohta).

17 Unionin tuomioistuin on tämän oikeuskäytännön nojalla useaan otteeseen katsonut, että sillä on toimivalta ratkaista unionin oikeuden säännöksiä tai määräyksiä koskevat ennakkoratkaisupyynnöt sellaisissa tapauksissa, joissa pääasian tosiseikat jäävät unionin oikeuden soveltamisalan ulkopuolelle mutta joissa unionin oikeuden säännöksiä tai määräyksiä sovelletaan kansallisen oikeuden nojalla tässä oikeudessa unionin oikeuden säännösten tai määräysten sisältöön tehdyn viittauksen vuoksi. Niillä kansallisilla säännöksillä, joiden osaksi unionin oikeuden säännökset tai määräykset oli otettu, ei näissä asioissa selvästikään ollut rajoitettu unionin oikeuden säännösten tai määräysten soveltamista (asia C-130/95, Giloy, tuomio 17.7.1997, Kok., s. I-4291, 23 kohta ja asia C-28/95, Leur-Bloem, tuomio 17.7.1997, Kok., s. I-4161, 27 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

18 Unionin tuomioistuin on nimittäin korostanut tässä yhteydessä, että kun kansallisessa lainsäädännössä noudatetaan täysin jäsenvaltion sisäisten tilanteiden ratkaisemiseksi unionin oikeudessa annettuja ratkaisuja, jotta muun muassa vältettäisiin maan omien kansalaisten syrjintä tai mahdolliset kilpailun vääristymiset tai jotta varmistuttaisiin samanlaisesta menettelystä toisiinsa rinnastettavissa tilanteissa, on olemassa unionin selvä intressi siihen, että unionin oikeudesta omaksuttuja säännöksiä ja käsitteitä tulkitaan yhdenmukaisesti, jotta vältettäisiin myöhemmät tulkintaerot, eikä tämä riipu siitä, missä olosuhteissa näitä säännöksiä ja käsitteitä sovelletaan (ks. em. asia Agafiței ym., tuomion 39 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

19 Näin ollen se, että unionin tuomioistuin tulkitsee unionin oikeuden säännöksiä tai määräyksiä täysin jäsenvaltion sisäisissä tilanteissa, voidaan perustella sillä, että unionin oikeuden säännöksiä tai määräyksiä sovelletaan kansallisen oikeuden nojalla suoraan ja ehdottomasti (ks. vastaavasti asia C-346/93, Kleinwort Benson, tuomio 28.3.1995, Kok., s. I-615, 16 kohta ja asia C-280/06, ETI ym., tuomio 11.12.2007, Kok., s. I-10893, 25 kohta), jotta voidaan taata, että jäsenvaltion sisäisiä tilanteita sekä tilanteita, joihin sovelletaan unionin oikeutta, kohdellaan samalla tavoin (ks. vastaavasti em. asia Poseidon Chartering, tuomion 17 kohta ja asia C-217/05, Confederación Española de Empresarios de Estaciones de Servicio, tuomio 14.12.2006, Kok., s. I-11987, 22 kohta).

20 Nyt käsiteltävässä asiassa on selvää, että pääasia koskee sellaisia kansallisen oikeuden säännöksiä, joita sovelletaan täysin jäsenvaltion sisäisessä asiayhteydessä ja joista on riitautettu pääasiassa erityisesti hallintotoimien perustelemista koskevat säännökset.

21 Näin ollen on tutkittava, voiko se, että unionin tuomioistuin tulkitsee ennakkoratkaisukysymyksissä mainittuja määräyksiä, olla perusteltua – kuten ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo – sillä perusteella, että näitä määräyksiä sovelletaan kansallisen oikeuden nojalla suoraan ja ehdottomasti tämän tuomion 19 kohdassa mainitussa oikeuskäytännössä tarkoitetulla tavalla, koska lain nro 241/1990 1 §:ssä viitataan unionin oikeusjärjestyksen periaatteisiin.

22 Italian hallitus huomauttaa tästä erityisesti, että perusteluvelvollisuudesta säädetään täysin hallintomenettelyä koskevassa kansallisessa oikeudessa, eikä unionin tuomioistuin näin ollen voi tulkita sitä.

23 Laissa nro 241/1990 ja Sisilian aluelaissa nro 10/1991 on erityisiä sääntöjä hallintotoimien perusteluvelvollisuudesta. Lisäksi laissa nro 241/1990 säädetään tämän velvollisuuden rikkomisen seuraamusten osalta erityisiä sääntöjä, joita sovelletaan pääasiaan kyseisen Sisilian aluelain 37 §:n nojalla.

24 Näin ollen on todettava, kuten ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin, Regione Siciliana ja Italian hallitus ovat erityisesti huomauttaneet, että lain nro 241/1990 3 §:ssä ja Sisilian aluelain nro 10/1991 3 §:ssä vahvistetaan hallintotoimien perusteluvelvollisuuden periaate ja säädetään erityisesti siitä, mitä tällaisten perustelujen on sisällettävä. Lisäksi lain nro 241/1990 21 octies §:n 2 momentissa säädetään tämän velvollisuuden rikkomisen seuraamusten osalta, että kun kyseessä on sidottuun harkintaan perustuva hallintotoimi, toimea ei voida kumota, jos voidaan pitää ilmeisenä,

että hallintotoimen päätösosan sisältö ei olisi voinut olla muu kuin se, joka omaksuttiin. Kansallinen tuomioistuin toteaa lopuksi, että viimeksi mainitussa säännöksessä annetaan tietyin edellytyksin mahdollisuus täydentää hallintotoimen perusteluja oikeudenkäynnissä.

25 Sitä vastoin lain nro 241/1990 1 §:ssä viitataan yleisesti ”yhteisön oikeusjärjestyksen periaatteisiin” eikä erityisesti ennakkoratkaisukysymyksissä mainittuihin SEUT 296 artiklan toiseen kohtaan ja perusoikeuskirjan 41 artiklan 2 kohdan c alakohtaan tai muihin toimien perusteluvelvollisuutta koskeviin unionin oikeuden sääntöihin.

26 Näin ollen ei voida katsoa, että ennakkoratkaisukysymyksissä mainittuja määräyksiä sovellettaisiin sellaisinaan suoraan Italian oikeuden nojalla.

27 Näissä olosuhteissa ei voida myöskään katsoa, että viittaus unionin oikeuteen täysin jäsenvaltion sisäisten tilanteiden ratkaisemiseksi olisi nyt käsiteltävässä asiassa ehdoton siten, että ennakkoratkaisukysymyksissä mainittuja määräyksiä sovellettaisiin rajoituksetta pääasian kohteena olevaan tilanteeseen.

28 Tästä on todettava, ettei Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana ole millään tavalla katsonut, että tästä viittauksesta seuraisi se, että olisi jätettävä soveltamatta perusteluvelvollisuutta koskevia kansallisia säännöksiä ja että ne olisi korvattava SEUT 296 artiklan toisella kohdalla ja perusoikeuskirjan 41 artiklan 2 kohdan c alakohdalla, joita ei sitä paitsi ole niiden sanamuodon mukaan osoitettu jäsenvaltioille vaan ainoastaan unionin toimielimille ja elimille, tai perusteluvelvollisuutta koskevilla muilla unionin oikeussäännöillä, silloinkin, kun kyseessä on täysin jäsenvaltion sisäinen tilanne, jotta täysin jäsenvaltion sisäisiä tilanteita sekä tilanteita, joihin sovelletaan unionin oikeutta, voidaan kohdella samalla tavoin.

29 Näin ollen ennakkoratkaisupyyntöön tai lakiin nro 241/1990 ei sisälly riittävän täsmällisiä mainintoja, joista voitaisiin päätellä, että viitatessaan lain nro 241/1990 1 §:ssä unionin oikeuden periaatteisiin kansallisen lainsäätäjän tarkoituksena olisi ollut perusteluvelvollisuuden osalta viitata SEUT 296 artiklan toisen kohdan ja perusoikeuskirjan 41 artiklan 2 kohdan c alakohdan sisältöön tai muihin toimien perusteluvelvollisuutta koskeviin unionin oikeussääntöihin, jotta jäsenvaltion sisäisiä tilanteita sekä tilanteita, joihin sovelletaan unionin oikeutta, kohdeltaisiin samalla tavoin. Näin ollen ei voida katsoa, että nyt käsiteltävässä asiassa olisi olemassa unionin selvä intressi kyseisten määräysten yhdenmukaisen tulkinnan suojelemiseen.

30 Kaikesta edellä esitetystä seuraa, ettei unionin tuomioistuimella ole toimivaltaa vastata Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Sicilianan esittämiin kysymyksiin, kun otetaan huomioon niiden kohde.

31 Näin ollen ei ole tarpeen tutkia, onko Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana pääasian asiayhteydessä SEUT 267 artiklassa tarkoitettu tuomioistuin.

Oikeudenkäyntikulut

32 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 (kolmas jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

Euroopan unionin tuomioistuimella ei ole toimivaltaa vastata kysymyksiin, jotka Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana (Italia), on esittänyt 20.9.2010 tekemällään päätöksellä.

Allekirjoitukset