Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (toinen jaosto)

14 päivänä kesäkuuta 2017 *

Ennakkoratkaisupyyntö — SEUT 49 artikla — Sijoittautumisvapaus — SEUT 56 artikla — Palvelujen tarjoamisen vapaus — Onnenpelit — Jäsenvaltion rajoittava lainsäädäntö — Rangaistusluonteiset hallinnolliset seuraamukset — Yleistä etua koskevat pakottavat syyt — Oikeasuhteisuus — Euroopan unionin perusoikeuskirja — 47 artikla — Oikeus tehokkaaseen oikeussuojaan — Kansallinen säännöstö, jossa tuomioistuin velvoitetaan selvittämään omasta aloitteestaan seikat, jotka on saatettu sen käsiteltäviksi rikosluonteisia hallinnollisia rikkomuksia koskevissa asioissa — Sääntöjenmukaisuus

Asiassa C-685/15,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka Landesverwaltungsgericht Oberösterreich (Ylä-Itävallan osavaltion hallintotuomioistuin, Itävalta) on esittänyt 14.12.2015 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 18.12.2015, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

Online Games Handels GmbH,

Frank Breuer,

Nicole Enter ja

Astrid Walden

vastaan

Landespolizeidirektion Oberösterreich,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (toinen jaosto),

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

julkisasiamies: E. Sharpston,

kirjaaja: hallintovirkamies I. Illéssy,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 10.11.2016 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

— Online Games Handels GmbH, edustajinaan P. Ruth, ja D. Pinzger, Rechtsanwälte,

* Oikeudenkäyntikieli: saksa.

— Frank Breuer, Nicole Enter ja Astrid Walden, edustajanaan F. Maschke, Rechtsanwalt,

— Itävallan hallitus, asiamiehinään C. Pesendorfer, F. Herbst ja G. Trefil,

— Belgian hallitus, asiamiehinään L. Van den Broeck ja M. Jacobs, avustajinaan P. Vlaemminck ja R. Verbeke, advocaten,

— Euroopan komissio, asiamiehinään H. Tserepa-Lacombe ja G. Braun,

kuultuaan julkisasiamiehen 9.3.2017 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee SEUT 49 ja SEUT 56 artiklan, sellaisina kuin niitä on tulkittu erityisesti 30.4.2014 annetussa tuomiossa Pfleger ym. (C-390/12, EU:C:2014:281), tulkintaa Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 47 artiklan valossa.

2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa asianosaisina ovat yhtäältä Online Games Handels GmbH (jäljempänä Online Games), Frank Breuer, Nicole Enter sekä Astrid Walden ja toisaalta Landespolizeidirektion Oberösterreich (Ylä-Itävallan osavaltion poliisiviranomainen) ja joka koskee rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia, jotka poliisiviranomainen on määrännyt ensiksi mainituille asianosaisille rahapeliautomaattitoiminnan luvattomasta harjoittamisesta.

Itävallan oikeus

Liittovaltion perustuslaki

3 Liittovaltion perustuslain (Bundes-Verfassungsgesetz; BGBl. 1/1930), sellaisena kuin se on muutettuna (BGBl. I, 102/2014) (jäljempänä B-VG), 3 lukuun, jonka otsikko on ”Liittovaltion toteuttaminen”, sisältyy muun muassa B-VG:n 90 ja 94 §. B-VG:n 90 §:ssä säädetään seuraavaa:

”(1) Jollei laissa nimenomaisesti toisin säädetä, yleisissä tuomioistuimissa vireillä olevien riita-asioiden ja rikosasioiden käsittely on suullinen ja julkinen.

(2) Rikosasioiden käsittelyssä noudatetaan akkusatorista periaatetta.”

4 B-VG:n 94 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Lainkäyttö on kaikissa oikeusasteissa hallinnosta riippumatonta.”

5 B-VG:n 7 luvun otsikko on ”Perustuslailliset ja hallinnolliset takeet”. Siihen sisältyy B-VG:n 130 §, jossa säädetään seuraavaa:

”(1) Hallintotuomioistuimet [(Verwaltungsgerichte)] ratkaisevat

1. hallintoviranomaisten päätöksistä tehdyt valitukset, jotka perustuvat päätöksen lainvastaisuuteen

– –

(4) Hallintotuomioistuimen on annettava asiaratkaisu 1 momentin 1 kohdassa tarkoitetusta valituksesta hallintoasioissa, jotka ovat luonteeltaan rikosoikeudellisia. – –

– –”

Liittovaltion laki onnenpeleistä

6 Onnenpeleistä annetun liittovaltion lain (Glücksspielgesetz; BGBl. 620/1989), sellaisena kuin se on julkaistu Itävallan virallisessa lehdessä BGBl. I, 76/2011 (jäljempänä GSpG 2011), 50 §:ssä säädettiin seuraavaa:

”(1) Tähän liittovaltion lakiin perustuvissa rikosasioissa ja liikkeen sulkemista koskevissa asioissa ovat toimivaltaisia ensimmäisenä asteena hallintopiirin [(Bezirk)] hallintoviranomaiset ja toisena asteena hallinnollisista rikkomuksista annetun lain [(Verwaltungsstrafgesetz)] 51 §:n 1 momentissa tarkoitetut riippumattomat hallintotuomioistuimet.

(2) Näillä viranomaisilla on oikeus saada virka-apua julkisilta valvontaelimiltä ja tämän liittovaltion lain säännöksissä tarkoitettujen tosiseikkoja koskevien kysymysten ratkaisemiseksi virka-apua tämän lain 1 §:n 3 momentissa tarkoitetuilta hyväksytyiltä asiantuntijoilta. Julkisiin valvontaelimiin kuuluvat kaikissa tapauksissa turvallisuudesta vastaavat viranomaiset ja veroviranomaiset.

– –”

7 GSpG 2011:n 52 §:ssä, joka otsikko oli ”Hallinnollisia seuraamuksia koskevat säännökset”, säädettiin seuraavaa:

”(1) Hallinnolliseen rikkomukseen, josta rangaistaan hallintoviranomaisen määräämällä enintään 22 000 euron sakolla, syyllistyy

1. se, joka panee täytäntöön, järjestää tai saattaa ammattimaisesti yleisön käyttöön 2 §:n 4 momentissa tarkoitettuja kiellettyjä arpajaisia niihin osallistumiseksi Itävallan alueella tai osallistuu näihin toimiin 2 §:n 2 momentissa tarkoitettuna elinkeinonharjoittajana;

– –

(2) Jos pelaajat tai muut henkilöt maksavat arpajaisiin osallistuessaan yli 10 euron suuruisia rahanarvoisia suorituksia, niitä ei pidetä enää vähäisinä summina ja siten tästä liittovaltion laista johtuva mahdollinen vastuu on toissijainen rikoslain [(Strafgesetzbuch)] 168 §:stä johtuvaan vastuuseen nähden.

– –”

8 GSpG 2011:n 53 §:ssä säädettiin seuraavaa:

”(1) Hallintoviranomainen voi määrätä takavarikoitavaksi onnenpeliautomaatit – –, jos

1. se epäilee, että
   a) yhtä tai useampia 52 §:n 1 momentin säännöksistä on jatkuvasti rikottu tällaisilla automaateilla – –, jotka loukkaavat liittovaltion yksinoikeutta onnenpelien järjestämiseen

– –”

9 Onnenpeleistä annetun liittovaltion lain uusi versio julkaistiin Itävallan virallisessa lehdessä BGBl. I, 13/2014 (jäljempänä GSpG 2014).

10 GSpG 2014:n 50 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Tähän liittovaltion lakiin perustuvissa rikosasioissa ja liikkeen sulkemista koskevissa asioissa ovat toimivaltaisia hallintopiirin [(Bezirk)] hallintoviranomaiset – –. Niiden päätöksiin voidaan hakea muutosta valittamalla osavaltion hallintotuomioistuimeen.”

11 GSpG 2014:n 52 §:ssä säädetään seuraavaa:

”(1) Hallinnolliseen rikkomukseen, josta rangaistaan hallintoviranomaisen määräämällä sakolla, joka on 1 kohdassa tarkoitetuissa tapauksissa enintään 60 000 euroa ja 2–11 kohdassa tarkoitetuissa tapauksissa enintään 22 000 euroa, syyllistyy

1. se, joka panee täytäntöön, järjestää tai saattaa ammattimaisesti yleisön käyttöön 2 §:n 4 momentissa tarkoitettuja kiellettyjä arpajaisia niihin osallistumiseksi Itävallan alueella tai osallistuu näihin toimiin 2 §:n 2 momentissa tarkoitettuna elinkeinonharjoittajana;

– –

(3) Teosta, joka täyttää sekä 52 §:ssä tarkoitetun hallinnollisen rikkomuksen tunnusmerkistön että rikoslain 168 §:ssä säädetyn tunnusmerkistön, määrätään pelkästään 52 §:ssä säädettyjä hallinnollisia seuraamuksia.

– –”

Laki oikeudenkäynnistä hallintotuomioistuimissa

12 Oikeudenkäynnistä hallintotuomioistuimissa annetun lain (Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz; BGBl. I, 33/2013), sellaisena kuin se on julkaistuna Itävallan virallisessa lehdessä BGBl. I, 122/2013 (jäljempänä VwGVG), 18 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Myös viranomainen, jonka toimea muutoksenhaku koskee, on asiassa asianosaisena.”

13 VwGVG:n 38 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Jollei tässä laissa toisin säädetä, rikosluonteisissa hallintoasioissa B-VG:n 130 §:n 1 momentin mukaisesti tehtyjen valitusten käsittelyssä sovelletaan analogisesti hallinnollisista rikkomuksista vuonna 1991 annetun lain säännöksiä – – ja lisäksi liittovaltion lakeihin tai osavaltion lakeihin sisältyviä menettelysäännöksiä, joita viranomainen on soveltanut tai joita sen olisi pitänyt soveltaa asian käsittelyssä ennen oikeudenkäyntiä Verwaltungsgerichtissä [(hallintotuomioistuin)].”

14 VwGVG:n 46 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Verwaltungsgerichtin on koottava asian ratkaisemiseksi tarpeellinen selvitysaineisto.”

15 VwGVG:n 50 §:n säännöksissä säädetään seuraavaa:

”Jollei valitusta ole hylättävä tai asian käsittelyä lykättävä, Verwaltungsgerichtin on itse annettava asiaratkaisu B-VG:n 130 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitetuista valituksista.”

Yleinen hallintomenettelylaki

16 Yleisen hallintomenettelylain (Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz; BGBl. I, 51/1991), sellaisena kuin se on julkaistuna Itävallan virallisessa lehdessä BGBl. I, 161/2013 (jäljempänä AVG), 8 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Henkilöitä, joita menettely koskee, ovat henkilöt, jotka kääntyvät viranomaisen puoleen tai joille viranomaisen toimi on osoitettu, ja nämä henkilöt ovat asianosaisia siltä osin kuin asia koskee heidän oikeuksiaan tai oikeudellisia etujaan.

– –”

17 AVG:n 37 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Asian selvittämismenettelyn tarkoituksena on se, että tuomioistuin voi todeta ne tosiasiat, joiden tunteminen on tarpeen hallintoasian ratkaisemiseksi, ja että asianosaisilla on tilaisuus vedota oikeuksiinsa ja oikeudellisiin etuihinsa.

– – ”

18 AVG:n 39 §:ssä säädetään seuraavaa:

”(1) Asian selvittämismenettelyssä noudatetaan hallinnollisia sääntöjä.

(2) Jollei hallinnollisissa säännöissä ole asiaa koskevia säännöksiä, viranomaisen on toimittava omasta aloitteestaan ja päätettävä asian selvittämismenettelyn kulusta tämän luvun säännöksiä noudattaen. Viranomainen voi erityisesti kutsua asianosaiset kuultaviksi omasta aloitteestaan tai jonkin asianosaisen pyynnöstä sekä yhdistää useita hallintoasioita yhdessä käsiteltäviksi tai erottaa ne jälleen erikseen käsiteltäviksi. Viranomaisen on tällaisia asian käsittelyn järjestämistä koskevia päätöksiä tehdessään pyrittävä mahdollisimman suuressa määrin edistämään tarkoituksenmukaisuutta, nopeutta, yksinkertaisuutta ja kustannustehokkuutta.

– –”

Laki hallinnollisista rikkomuksista

19 Hallinnollisista rikkomuksista annetun lain (Verwaltungsstrafgesetz; BGBl. 52/1991), sellaisena kuin se on julkaistuna Itävallan virallisessa lehdessä BGBl. I, 33/2013 (jäljempänä VStG), 24 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Jollei tässä liittovaltion laissa toisin säädetä, [AVG:tä] sovelletaan myös menettelyssä, jossa käsitellään hallinnolliset rikkomukset. – –”

20 VStG:n 25 §:ssä säädetään seuraavaa:

”(1) Toimenpiteisiin seuraamuksen määräämiseksi hallinnollisista rikkomuksista on ryhdyttävä viran puolesta – –.

(2) Lieventävät seikat on otettava huomioon samalla tavalla kuin raskauttavat seikat.

– –”

Pääasiat ja ennakkoratkaisukysymys

21 Landesverwaltungsgericht Oberösterreich (Ylä-Itävallan alueellinen hallintotuomioistuin) on saanut käsiteltäväkseen kaksi asiaa. Ensimmäinen asia koskee sellaisten laitteiden takavarikoinnin laillisuutta, joiden käyttö on omiaan loukkaamaan liittovaltion yksinoikeutta onnenpelien järjestämiseen, ja toinen asia koskee sellaisten sakkojen laillisuutta, jotka on määrätty onnenpelien järjestämisestä tai niiden järjestämisen sallimisesta tällaisilla laitteilla.

22 Ensimmäinen asia on saanut alkunsa tarkastuksesta, jonka veroviranomaiset toimittivat 8.3.2012 Ylä-Itävallan poliisiviranomaisen pyynnöstä SJ-Bet Sportbar -nimisessä liikkeessä, joka sijaitsi Welsissä (Itävalta).

23 Todettuaan kahdeksan laitetta, joita epäiltiin käytettävän onnenpelien järjestämiseen Itävallan liittovaltion yksinoikeuden vastaisesti, kyseiset viranomaiset takavarikoivat nämä laitteet. Tarkastuksen aikana esitettiin väite siitä, että yksi näistä laitteista kuuluu Online Gamesille.

24 Ylä-Itävallan poliisiviranomainen määräsi 17.4.2012 tekemällään päätöksellä, että Online Gamesille kuuluvaksi oletettu laite takavarikoitiin GSpG 2011:n 53 §:n 1 momentin 1 kohdan a alakohdan nojalla toistaiseksi.

25 Online Games valitti tästä päätöksestä Unabhängiger Verwaltungssenat Oberösterreichiin (Ylä-Itävallan riippumaton hallintolainkäyttöelin), josta on tullut Landesverwaltungsgericht Oberösterreich. Valitus hylättiin perusteettomana 21.5.2012 annetulla päätöksellä.

26 Verwaltungsgerichtshof (ylin hallintotuomioistuin, Itävalta) hyväksyi 1.10.2015 antamallaan päätöksellä Online Gamesin valituksen 21.5.2012 annetusta päätöksestä ja kumosi päätöksen, koska siinä ei ollut todettu takavarikoiduilla laitteilla pelaajien pelattavissa olleiden pelipanosten enimmäismäärää riittävän täsmällisesti sen selvittämiseksi, kuuluiko kyseessä oleva asia rikosasioita käsittelevien yleisten tuomioistuinten vai hallintotuomioistuinten toimivaltaan. Asia palautettiin sen vuoksi Landesverwaltungsgericht Oberösterreichiin.

27 Sittemmin kävi ilmi, että ensimmäisessä asiassa niiden onnenpelien, joihin pelaajat saattoivat osallistua takavarikoitavaksi määrätyllä laitteella, järjestäjä oli Tšekin tasavaltaan Brnoon sijoittautunut rajavastuuyhtiö.

28 Toisessa asiassa veroviranomaiset tekivät 14.8.2014 tarkastuksen Café Vegas -nimisessä liikkeessä, joka sijaitsi Linzissä (Itävalta).

29 Todettuaan kahdeksan laitetta ja katsottuaan, että niitä käytettiin onnenpelien järjestämiseen liittovaltion yksinoikeuden vastaisesti, kyseiset viranomaiset takavarikoivat nämä laitteet.

30 Ylä-Itävallan poliisiviranomainen määräsi 24.9.2015 tekemällään päätöksellä Breuerille, Enterille ja Waldenille kullekin 24 000 euron sakkorangaistuksen GSpG 2014:n 52 §:n 1 momentin 1 kohdan nojalla, koska he olivat järjestäneet onnenpelejä Café Vegas -nimisessä liikkeessä tai osallistuneet niiden järjestämiseen.

31 Breuer, Enter ja Walden valittivat näistä päätöksistä ennakkoratkaisua pyytäneeseen tuomioistuimeen. He täsmensivät tässä yhteydessä, että peliohjelmat kyseisiin laitteisiin toimitti Slovakiassa sijaitseva ohjelmapalvelin.

32 Kuten ennakkoratkaisupyynnössä todetaan, pääasioiden kohde rajoittuu kysymyksiin, ovatko Online Gamesille kuuluvan laitteen takavarikointi toistaiseksi sekä Breuerille, Enterille ja Waldenille määrätyt sakot laillisia ja siten myös unionin oikeuden mukaisia.

33 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin järjesti kaksi istuntoa, jotka pidettiin ensimmäisessä asiassa 11.11.2015 ja toisessa asiassa 11.12.2015.

34 Istuntoon, joka pidettiin 11.11.2015, osallistui Online Gamesin edustaja ja Linzin kaupungin veroviranomaisten edustaja. Ylä-Itävallan poliisiviranomainen ei ollut edustettuna istunnossa. Istunnossa, joka pidettiin 11.12.2015, olivat läsnä Ylä-Itävallan poliisiviranomaisen ja veroviranomaisten edustajat. Breuerin, Enterin ja Waldenin avustaja ei ollut läsnä viimeksi mainitussa istunnossa, mutta hän oli toimittanut ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle todisteita, joihin heidän puolustuksensa perustuu. Veroviranomaiset ja Ylä-Itävallan poliisiviranomainen ovat esittäneet sekä ensimmäisessä että toisessa asiassa useita perusteita osoittaakseen kyseessä olevien kansallisten säännöstöjen eli GSpG 2011:n ja GSpG 2014:n yhteensopivuuden unionin oikeuden kanssa.

35 Ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että ensimmäisen oikeusasteen hallintotuomioistuimen ja Verwaltungsgerichtin väliset näkemyserot koskevat sen hallinnollisia rikkomuksia koskevissa prosesseissa noudatettavan periaatteen ulottuvuutta, jonka mukaan pääasiaa käsittelevällä tuomioistuimella on aktiivinen tehtävä totuuden selville saamisessa ja jonka mukaan tuomioistuimen on korjattava hallinnollisia rikkomuksia käsittelevien viranomaisten menettelyn puutteet ja laiminlyönnit.

36 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin täsmentää tältä osin, että unionin tuomioistuimen 30.4.2014 antaman tuomion Pfleger ym. (C-390/12, EU:C:2014:281) johdosta kansallinen tuomioistuin, jossa kyseiseen tuomioon liittyvä asia oli vireillä, totesi 9.5.2014 antamallaan päätöksellä, että Itävallan valtion yksinoikeus onnenpelien järjestämiseen oli vastoin SEUT 56 artiklaa. Liittovaltion valtiovarainministerin tekemän Revision-valituksen johdosta Verwaltungsgerichtshof kumosi kyseisen päätöksen 15.12.2014 ja palautti asian ennakkoratkaisua pyytäneeseen tuomioistuimeen. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoi 29.5.2015 toistamiseen, että Itävallan valtion yksinoikeus onnenpelien järjestämiseen on unionin oikeuden vastainen. Kyseisestä päätöksestä valitettiin jälleen Verwaltungsgerichtshofiin.

37 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin epäilee, onko periaate, jonka mukaan asiaa käsittelevän tuomioistuimen on omasta aloitteestaan selvitettävä seikat, jotka voivat täyttää hallinnollisen rikkomuksen tunnusmerkistön, sellaisena kuin tämä periaate vahvistetaan VwGVG:n 38 §:ssä luettuna yhdessä VStG:n 24 ja 25 §:n ja AVG:n 39 §:n 1 momentin kanssa, yhteensopiva perusoikeuskirjan 47 artiklan ja ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn, Roomassa 4.11.1950 allekirjoitetun, eurooppalaisen yleissopimuksen (jäljempänä Euroopan ihmisoikeussopimus) 6 artiklan kanssa.

38 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan tällainen velvollisuus voi vaikuttaa tuomioistuimen puolueettomuuteen siten, että tuomioistuimen tehtävä sekoittuu syytteen ajamisesta vastuussa olevan viranomaisen tehtävään. Tämä velvollisuus on siten yhteensopimaton perusoikeuskirjan 47 artiklan kanssa tulkittuna Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan valossa.

39 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että 30.4.2014 annettuun tuomioon Pfleger ym. (C-390/12, EU:C:2014:281) perustuvasta oikeuskäytännöstä seuraa, että toimivaltaisten viranomaisten on osoitettava, että kansalliset toimenpiteet, joiden tarkoituksena on antaa valtiolle yksinoikeus onnenpelitoimintaan, ovat perusteltuja onnenpelien tarjonnan rajoittamiseksi ja peleihin liittyvän rikollisuuden torjumiseksi, ja esitettävä asiaa käsittelevälle tuomioistuimelle tätä koskevat todisteet, joista ilmenee, että rikollisuus tai peliriippuvuus ovat todellisuudessa olleet huomattava ongelma asian tosiseikkojen ajankohtana, joten kaikki hallintotuomioistuimen velvollisuudet suorittaa tähän liittyviä erityisiä tutkimuksia olisivat vastoin tätä oikeuskäytäntöä.

40 Tässä tilanteessa Landesverwaltungsgericht Oberösterreich päätti lykätä asioiden käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

”Onko SEUT 56 artiklaa tai SEUT 49 artiklaa ja sitä seuraavia artikloja tulkittava Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan, luettuna yhdessä – – perusoikeuskirjan 47 artiklan kanssa, valossa siten, että kun otetaan huomioon Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä (ks. erityisesti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 18.5.2010, Ozerov v. Venäjä, CE:ECHR:2010:0518JUD006496201, 54 kohta) vaadittu tuomioistuimen objektiivisuus ja puolueettomuus, nämä määräykset ovat esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jonka mukaan syytteen ajamista koskevassa tehtävässään toimivan syyttäjäviranomaisen (tai jonkin muun valtiollisen lainvalvontaelimen) sijasta tuomioistuimen, jonka on ratkaistava valituksessa riitautetun rikosoikeudellisen toimenpiteen lainmukaisuus, on (samana henkilönä / samassa tehtävässä) omasta aloitteestaan ja riippumatta menettelyn asianosaisten toimista sekä ensin täysin itsenäisesti yksilöitävä ja rajattava näyttö, jota on esitettävä hallinnollisessa seuraamusmenettelyssä rikosoikeudellisesti suojatun kansallisia onnenpelimarkkinoita koskevan monopolijärjestelmän oikeuttamiseksi Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön (ks. erityisesti tuomio 30.4.2014, Pfleger ym., C-390/12, EU:C:2014:281) mukaisesti, että myöhemmin itsenäisesti tutkittava ja arvioitava tätä näyttöä?”

Ennakkoratkaisukysymyksen tarkastelu

Tutkittavaksi ottaminen

41 Itävallan hallitus katsoo, että ennakkoratkaisupyyntö on jätettävä tutkimatta ensinnäkin siksi, että kysymys on hypoteettinen, sillä se perustuu kansallisen oikeuden virheelliseen tulkintaan, ja toiseksi siksi, että ennakkoratkaisupyynnössä ei esitetä riittävästi pääasiaa koskevia tosiseikkoja, jotta unionin tuomioistuin voisi antaa hyödyllisen vastauksen.

42 Tältä osin on muistutettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan olettamana on, että kansallisen tuomioistuimen niiden oikeudellisten seikkojen ja tosiseikkojen perusteella, joiden määrittämisestä se vastaa ja joiden paikkansapitävyyden selvittäminen ei ole unionin tuomioistuimen tehtävä, esittämillä unionin oikeuden tulkintaan liittyvillä kysymyksillä on merkitystä asian ratkaisun kannalta. Unionin tuomioistuin voi kieltäytyä vastaamasta SEUT 267 artiklassa tarkoitetun kansallisen tuomioistuimen esittämään ennakkoratkaisukysymykseen ainoastaan, jos muun muassa unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 94 artiklassa mainittuja ennakkoratkaisupyynnön sisältöä koskevia vaatimuksia ei ole noudatettu tai jos on ilmeistä, että kansallisen tuomioistuimen pyytämällä unionin oikeussäännön tulkitsemisella tai pätevyyden arvioimisella ei ole mitään yhteyttä kansallisessa tuomioistuimessa käsiteltävän asian tosiseikkoihin tai kohteeseen, tai jos kyseinen ongelma on luonteeltaan hypoteettinen (tuomio 28.3.2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, 50 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

43 Vakiintuneesta oikeuskäytännöstä seuraa myös, että jotta unionin oikeutta voitaisiin tulkita siten, että tulkinta olisi kansalliselle tuomioistuimelle hyödyllinen, sen on määritettävä esittämiinsä kysymyksiin liittyvät tosiseikat ja oikeudelliset seikat tai ainakin selostettava ne tosiseikkoja koskevat lähtökohdat, joihin nämä kysymykset perustuvat. Ennakkoratkaisupyynnössä on lisäksi ilmoitettava täsmällisesti ne syyt, joiden perusteella kansallinen tuomioistuin on epävarma unionin oikeuden tulkinnasta ja on päätynyt siihen, että ennakkoratkaisukysymysten esittäminen unionin tuomioistuimelle on tarpeellista (tuomio 18.4.2013, Mulders, C-548/11, EU:C:2013:249, 28 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

44 Tässä tapauksessa ennakkoratkaisupyynnössä kuvataan riittävällä tavalla pääasioita koskevat oikeussäännöt ja tosiseikat, ja kysymyksen ulottuvuus voidaan määrittää kansallisen tuomioistuimen esittämien seikkojen perusteella.

45 Väite, jonka mukaan kysymys on luonteeltaan hypoteettinen, perustuu puolestaan oletukseen, jonka mukaan ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on tehnyt virheen kansallisen säännöstön tulkinnassa. Tämän osalta on kuitenkin muistutettava, että unionin tuomioistuimen asiana ei ole ottaa kantaa kansallisten säännösten tulkintaan, koska tällainen tulkinta kuuluu kansallisten tuomioistuinten yksinomaiseen toimivaltaan. Kun siis kansallinen tuomioistuin saattaa asian unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi ennakkoratkaisupyynnöllä, unionin tuomioistuimen on pitäydyttävä kansallisen oikeuden tulkinnassa, jonka kyseinen tuomioistuin on sille esittänyt (ks. mm. tuomio 27.10.2009, ČEZ, C-115/08, EU:C:2009:660, 57 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Lisäksi on kiistämätöntä, että ratkaisujen, jotka ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on annettava, yhteensopivuus unionin oikeuden kanssa riippuu esitettyyn kysymykseen annettavasta vastauksesta.

46 Ennakkoratkaisupyyntö on näin ollen otettava tutkittavaksi.

Asiakysymys

47 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee kysymyksellään lähinnä, onko SEUT 49 ja SEUT 56 artiklaa, sellaisina kuin niitä on tulkittu erityisesti 30.4.2014 annetussa tuomiossa Pfleger ym. (C-390/12, EU:C:2014:281), tulkittava perusoikeuskirjan 47 artiklan valossa siten, että ne ovat esteenä oikeudenkäyntimenettelyä koskevalle kansalliselle järjestelmälle, jonka mukaan tuomioistuimella, jonka tehtävänä on hallinnollista rikkomusta koskevassa asiassa ratkaista kysymys Euroopan unionin perusvapauksien, kuten sijoittautumisvapauden tai palvelujen tarjoamisen vapauden unionissa, käyttöä rajoittavan säännöstön yhteensopivuudesta unionin oikeuden kanssa, on velvollisuus selvittää omasta aloitteestaan sen käsiteltävänä olevaan asiaan liittyvät seikat hallinnollisten rikkomusten olemassaolon tutkimisen yhteydessä.

48 Aluksi on syytä huomauttaa, että 30.4.2014 annetussa tuomiossa Pfleger ym. (C-390/12, EU:C:2014:281) unionin tuomioistuin tarkasteli esitettyjä kysymyksiä ainoastaan SEUT 56 artiklassa määrätyn palvelujen tarjoamisen vapauden kannalta muttei tutkinut niitä SEUT 49 artiklassa ilmaistun sijoittautumisvapauden näkökulmasta. Kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 34 kohdassa, palvelujen tarjoamisen vapauteen liittyvät kyseisen tuomion perustelut ovat kuitenkin sovellettavissa myös sijoittautumisvapauteen, kun otetaan huomioon SEUT 62 artikla.

49 Sen jälkeen on syytä muistuttaa, että 30.4.2014 annetusta tuomiosta Pfleger ym. (C-390/12, EU:C:2014:281) ilmenee, että SEUT 56 artikla on esteenä kansalliselle sääntelylle, jossa kielletään peliautomaattien käyttö elinkeinotoiminnassa hallintoviranomaisten myöntämän ennakkoluvan puuttuessa, kun väitetty tavoite eli pelaajien suojelu tai rikollisuuden torjuminen ei tosiasiassa ole tämän sääntelyn tavoitteena eikä sääntely vastaa todellisuudessa tavoitteeseen vähentää pelimahdollisuuksia tai torjua näihin peleihin liittyvää rikollisuutta johdonmukaisella ja järjestelmällisellä tavalla (ks. vastaavasti tuomio 30.4.2014, Pfleger ym., C-390/12, EU:C:2014:281, 56 kohta).

50 Tältä osin unionin tuomioistuin on jo todennut, että jäsenvaltion, joka aikoo vedota tavoitteeseen, jolla voidaan oikeuttaa palvelujen tarjoamisen vapauden este, toimivaltaisten viranomaisten on toimitettava kansalliselle tuomioistuimelle, jonka ratkaistavana tämä kysymys on, kaikki tiedot, joiden perusteella kyseinen tuomioistuin voi varmistaa, että toimenpide täyttää unionin tuomioistuimen toteamat edellytykset sen katsomiselle oikeutetuksi (ks. vastaavasti tuomio 30.4.2014, Pfleger ym., C-390/12, EU:C:2014:281, 50 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

51 Kansallisen tuomioistuimen on sen jälkeen tutkittava, mihin tavoitteisiin kyseessä olevalla kansallisella säännöstöllä tosiasiassa pyritään ja täyttävätkö säännöstössä säädetyt rajoitukset unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenevät niiden oikeasuhteisuutta koskevat edellytykset. Sen tehtävänä on tarkistaa erityisesti kyseessä olevan rajoittavan lainsäädännön konkreettisiin soveltamistapoihin nähden, että tämä lainsäädäntö todella vastaa tavoitteeseen rajoittaa pelitilaisuuksia

ja tämän alan toimintaa sekä torjua näihin peleihin liittyvää rikollisuutta johdonmukaisesti ja järjestelmällisesti (tuomio 30.4.2014, Pfleger ym., C-390/12, EU:C:2014:281, 47–49 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

52 Unionin tuomioistuin on täsmentänyt, että kansallisen tuomioistuimen on suoritettava pääasiassa kyseessä olevan kaltaisen rajoittavan säännöstön antamiseen ja täytäntöönpanoon liittyvien olosuhteiden kokonaisarviointi (tuomio 30.4.2014, Pfleger ym., C-390/12, EU:C:2014:281, 52 kohta).

53 Lisäksi kansallisen tuomioistuimen lähestymistavan on oltava oikeasuhteisuuden tutkinnassa staattisen sijasta dynaaminen siinä mielessä, että sen on otettava huomioon olosuhteiden kehittyminen mainitun säännöstön antamisen jälkeen (tuomio 30.6.2016, Admiral Casinos & Entertainment, C-464/15, EU:C:2016:500, 36 kohta).

54 On myös muistutettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan jäsenvaltioiden tuomioistuinten on SEU 4 artiklan 3 kohdassa vahvistetun vilpittömän yhteistyön periaatteen mukaisesti varmistettava yksityisillä unionin oikeuden perusteella olevien oikeuksien oikeussuoja. SEU 19 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on myös säädettävä tarvittavista oikeussuojakeinoista tehokkaan oikeussuojan, josta määrätään erityisesti perusoikeuskirjan 47 artiklassa, takaamiseksi unionin oikeuteen kuuluvilla aloilla (ks. vastaavasti tuomio 8.11.2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK, C-243/15, EU:C:2016:838, 50 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

55 Perusoikeuskirjan 47 artiklan soveltamisala on jäsenvaltioiden toimenpiteiden osalta määritelty sen 51 artiklan 1 kohdassa, jonka mukaan perusoikeuskirjan määräykset koskevat jäsenvaltioita silloin, kun ne soveltavat unionin oikeutta, ja kyseisellä määräyksellä vahvistetaan unionin tuomioistuimen vakiintunut oikeuskäytäntö, jonka mukaan unionin oikeusjärjestyksessä taatut perusoikeudet on tarkoitettu sovellettaviksi kaikkiin unionin oikeudessa säänneltyihin tilanteisiin mutta ei muihin tilanteisiin (tuomio 8.11.2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK, C-243/15, EU:C:2016:838, 51 kohta).

56 Kuten julkisasiamies on kuitenkin todennut ratkaisuehdotuksensa 30 kohdassa, tilanteessa, jossa jäsenvaltio toteuttaa toimenpiteen, jolla poiketaan EUT-sopimuksessa taatusta perusvapaudesta, kuten sijoittautumisvapaudesta tai palvelujen tarjoamisen vapaudesta unionissa, tällainen toimenpide kuuluu unionin oikeuden soveltamisalaan.

57 Perusoikeuskirjan 47 artiklan ensimmäisen kohdan mukaan jokaisella, jonka unionin oikeudessa taattuja oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on oltava kyseisessä artiklassa määrättyjen edellytysten mukaisesti käytettävissään tehokkaat oikeussuojakeinot tuomioistuimessa.

58 On myös kiistatonta, että pääasioiden oikeudenkäynneissä valittajat väittävät, että heille SEUT 56 artiklan mukaan kuuluvaa palvelujen tarjoamisen vapautta ja SEUT 49 artiklan mukaan kuuluvaa sijoittautumisvapautta on loukattu takavarikolla ja seuraamuksilla, joiden kumoamista ne tällä perusteella vaativat ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa. Perusoikeuskirjan 47 artiklaa on siten sovellettava tässä tapauksessa.

59 Vaikka unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä on täten määritelty kansallisten tuomioistuinten velvollisuudet unionin perusvapautta rajoittavan säännöstön oikeutuksen tutkimisessa, on syytä huomauttaa, että kunkin jäsenvaltion sisäisessä oikeusjärjestyksessä on annettava yksityisille unionin oikeudessa myönnettyjen oikeuksien turvaamiseksi tarkoitettuja oikeussuojakeinoja koskevat menettelysäännöt. Unionin sääntelyn puuttuessa jäsenvaltioilla on nimittäin velvollisuus taata kussakin tapauksessa kyseisten oikeuksien tehokas suoja ja erityisesti perusoikeuskirjan 47 artiklassa vahvistetun tehokkaita oikeussuojakeinoja ja puolueetonta tuomioistuinta koskevan oikeuden kunnioittaminen (ks. vastaavasti tuomio 8.11.2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK, C-243/15, EU:C:2016:838, 65 kohta).

60 Perusoikeuskirjan 47 artiklan toisessa kohdassa ilmaistusta oikeudesta oikeudenkäyntiin riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa on todettava, että riippumattomuuden käsitteeseen, joka kuuluu erottamattomasti tuomioistuinten tehtävään, sisältyy kaksi osatekijää. Ensimmäinen, ulkoinen osatekijä edellyttää, että tuomioistuin on suojattu sellaisilta ulkoisilta toimenpiteiltä tai painostuksilta, jotka voivat vaarantaa sen jäsenten päätöksenteon riippumattomuuden heidän ratkaistavakseen saatettujen asioiden osalta (tuomio 9.10.2014, TDC, C-222/13, EU:C:2014:2265, 30 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

61 Toinen, sisäinen osatekijä liittyy puolueettomuuden käsitteeseen ja merkitsee sitä, että tuomioistuin ylläpitää yhtäläistä etäisyyttä oikeusriidan asianosaisiin ja siihen, mitkä ovat heidän intressinsä oikeusriidan kohteeseen. Tämä osatekijä, jota ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin epäilee loukattavan tässä tapauksessa, edellyttää objektiivisuuden noudattamista ja sitä, ettei tuomioistuimella ole muuta intressiä asian ratkaisun lopputulokseen kuin pelkkä oikeussääntöjen soveltaminen (tuomio 9.10.2014, TDC, C-222/13, EU:C:2014:2265, 31 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

62 Nämä riippumattomuuden ja puolueettomuuden takeet edellyttävät sellaisten sääntöjen ja erityisesti tuomioistuimen asemaa ja oikeudenkäyntimenettelyä koskevien sääntöjen olemassaoloa, joiden perusteella lainkäytön piiriin kuuluvien perustellut epäilyt siltä osin, onko kyseinen tuomioistuin täysin ulkopuolisen vaikutusvallan ulottumattomissa, ja siltä osin, onko se täysin puolueeton vastakkain oleviin intresseihin nähden, voidaan sivuuttaa (ks. vastaavasti tuomio 9.10.2014, TDC, C-222/13, EU:C:2014:2265, 32 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

63 Tämän tuomion 3–5 ja 12–20 kohdassa mainituista kansallisen oikeuden säännöksistä ilmenee tässä tapauksessa, että hallintoviranomaisten päätöksistä voidaan valittaa niiden lainvastaisuuden perusteella hallintotuomioistuimiin, jotka antavat valituksiin asiaratkaisun. Tässä tehtävässään tuomioistuimen on selvitettävä sen käsiteltäväksi saatettuun asiaan kuuluvat seikat siinä laajuudessa kuin asia on siinä vireillä ja otettava tällöin samalla tavalla huomioon niin lieventävät seikat kuin raskauttavat seikat. Hallintoviranomaisella, joka on määrännyt rangaistusluonteisen hallinnollisen seuraamuksen, on näissä oikeudenkäynneissä asianosaisen asema.

64 Pelkästään näiden seikkojen perusteella ei ole katsottava, että tällainen oikeudenkäyntimenettelyä koskeva järjestelmä olisi omiaan synnyttämään kansallisen tuomioistuimen puolueettomuuteen kohdistuvia epäilyjä, koska tuomioistuimen ei kuulu selvittää siinä vireillä olevaa asiaa syytteen tukemiseksi vaan totuuden selville saamiseksi. Tämä järjestelmä perustuu lisäksi olennaisesti ajatukseen siitä, ettei tuomioistuin ole pelkästään asianosaisten välisen riidan ratkaisija vaan edustaa yhteiskunnan yleistä etua. Samaan yleiseen etuun pyritään sillä, että kansallisen tuomioistuimen on myös tutkittava unionin perusvapautta rajoittavan säännöstön oikeutus unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä tarkoitetulla tavalla.

65 Siitä, miten kansallisille tuomioistuimille kansallisen oikeuden mukaan kuuluva velvollisuus selvittää niiden käsiteltäviksi saatettujen asioiden tosiseikat omasta aloitteestaan ja 30.4.2014 annettu tuomio Pfleger ym. (C-390/12, EU:C:2014:281) suhtautuvat toisiinsa, on tämän tuomion 50–52 kohdassa muistutettu, että unionin oikeuden mukaan kansallisten tuomioistuinten on suoritettava rajoittavan säännöstön antamiseen ja täytäntöönpanoon liittyvien olosuhteiden kokonaisarviointi jäsenvaltion toimivaltaisten viranomaisten toimittaman sellaisen selvitysaineiston perusteella, jolla pyritään osoittamaan EUT-sopimuksessa taatun perusvapauden rajoittamiseen oikeuttavien tavoitteiden olemassaolo ja rajoituksen oikeasuhteisuus.

66 Vaikka kansallisilla tuomioistuimilla voi oikeudenkäyntimenettelyä koskevien kansallisten sääntöjen mukaan olla velvollisuus ryhtyä tarvittaviin toimiin edistääkseen tällaisen selvityksen esittämistä, niillä ei voi – kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 51–56 ja 68 kohdassa – olla velvollisuutta toimia kyseisten viranomaisten sijasta esittääkseen perusteluja, joiden esittäminen on 30.4.2014 annetun tuomion Pfleger ym. (C-390/12, EU:C:2014:281) mukaan näiden viranomaisten

velvollisuus. Jos nämä perustelut jäävät esittämättä mainittujen viranomaisten poissaolon tai passiivisuuden vuoksi, kansallisten tuomioistuinten on voitava tehdä kaikki tällaisesta laiminlyönnistä aiheutuvat johtopäätökset.

67 Esitettyyn kysymykseen on edellä todetun perusteella vastattava, että SEUT 49 ja SEUT 56 artiklaa, sellaisina kuin niitä on tulkittu erityisesti 30.4.2014 annetussa tuomiossa Pfleger ym. (C-390/12, EU:C:2014:281), on tulkittava perusoikeuskirjan 47 artiklan valossa siten, että ne eivät ole esteenä oikeudenkäyntimenettelyä koskevalle kansalliselle järjestelmälle, jonka mukaan tuomioistuimella, jonka tehtävänä on hallinnollista rikkomusta koskevassa asiassa ratkaista kysymys Euroopan unionin perusvapauksien, kuten sijoittautumisvapauden tai palvelujen tarjoamisen vapauden Euroopan unionissa, käyttöä rajoittavan säännöstön yhteensopivuudesta unionin oikeuden kanssa, on velvollisuus selvittää omasta aloitteestaan sen käsiteltävänä olevaan asiaan liittyvät seikat hallinnollisten rikkomusten olemassaolon tutkimisen yhteydessä, kunhan tällaisesta järjestelmästä ei seuraa kyseiselle tuomioistuimelle velvollisuutta toimia asianomaisen jäsenvaltion niiden toimivaltaisten viranomaisten sijasta, joilla on velvollisuus tarvittavien todisteiden esittämiseen, jotta kyseinen tuomioistuin voi valvoa, onko rajoitus oikeutettu.

Oikeudenkäyntikulut

68 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 (toinen jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

SEUT 49 ja SEUT 56 artiklaa, sellaisina kuin niitä on tulkittu erityisesti 30.4.2014 annetussa tuomiossa Pfleger ym. (C-390/12, EU:C:2014:281), on tulkittava Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artiklan valossa siten, että ne eivät ole esteenä oikeudenkäyntimenettelyä koskevalle kansalliselle järjestelmälle, jonka mukaan tuomioistuimella, jonka tehtävänä on hallinnollista rikkomusta koskevassa asiassa ratkaista kysymys Euroopan unionin perusvapauksien, kuten sijoittautumisvapauden tai palvelujen tarjoamisen vapauden Euroopan unionissa, käyttöä rajoittavan säännöstön yhteensopivuudesta unionin oikeuden kanssa, on velvollisuus selvittää omasta aloitteestaan sen käsiteltävänä olevaan asiaan liittyvät seikat hallinnollisten rikkomusten olemassaolon tutkimisen yhteydessä, kunhan tällaisesta järjestelmästä ei seuraa kyseiselle tuomioistuimelle velvollisuutta toimia asianomaisen jäsenvaltion niiden toimivaltaisten viranomaisten sijasta, joilla on velvollisuus tarvittavien todisteiden esittämiseen, jotta kyseinen tuomioistuin voi valvoa, onko rajoitus oikeutettu.

Allekirjoitukset