



Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
YVES BOT
10 päivänä syyskuuta 2013¹

Asia C-43/12

**Euroopan komissio
vastaan
Euroopan parlamenttija**

Euroopan unionin neuvosto

Direktiivi 2011/82/EU — Liikenneturvallisuuteen liittyviä liikenne rikkomuksia koskeva rajat ylittävä tietojenvaihto — Oikeusperustan valinta — SEUT 87 artiklan 2 kohdan a alakohta — SEUT 91 artiklan 1 kohdan c alakohta

1. Euroopan komissio riitauttaa nyt käsiteltävässä kanteessaan liikenneturvallisuuteen liittyviä liikenne rikkomuksia koskevan rajat ylittävän tietojenvaihdon helpottamisesta 25.10.2011 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2011/82/EU² (jäljempänä direktiivi) oikeusperustan.
2. Direktiivillä perustetaan tietojenvaihtojärjestelmä, jonka avulla sen jäsenvaltion toimivaltainen viranomais, jossa liikennesääntöjä on rikottu, pystyy saamaan rekisteröintivaltiolta tiedot, joiden avulla havaittuun rikkomiseen syylistynyt henkilö voidaan tunnistaa.
3. Alun perin komissio oli valinnut oikeusperustaksi liikenneturvallisuuden alan lainsäädännön rajat ylittävän soveltamisen helpottamiseksi antamalleen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviä koskevalle ehdotukselle³ EY 71 artiklan 1 kohdan c alakohdan, josta on tullut SEUT 91 artiklan 1 kohdan c alakohta.
4. Viimeksi mainittu määräys on osa SEUT-sopimuksen kolmannen osan liikennettä koskevaa VI osastoa. Sen sanamuoto on seuraava:

”Euroopan parlamentti ja [Euroopan unionin] neuvosto, tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen ja [Euroopan] talous- ja sosiaalikomiteaa ja [Euroopan unionin] alueiden komiteaa kuultuaan, 90 artiklan täytäntöön panemiseksi ja liikenteen erityispiirteet huomioon ottaen:

--

c) toteuttavat toimenpiteet liikenneturvallisuuden parantamiseksi,

--”

1 — Alkuperäinen kieli: ranska.

2 — EUVL L 288, s. 1.

3 — KOM(2008) 151 lopullinen.

5. Direktiivin sisältöä karsittiin pitkien ja vaikeiden neuvottelujen päätteeksi, minkä jälkeen neuvosto katsoi, että direktiivin perustaksi olisi otettava yhteisen liikennepolitiikan sijasta SEUT 87 artiklan 2 kohta, joka sisältyy SEUT-sopimuksen kolmannen osan V osaston ("Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue") 5 lukuun ("Poliisiyhteistyö"). Parlamentin suostumuksella tämä valittiin lopulta oikeusperustaksi.

6. SEUT 87 artiklan 1 kohdassa määrätään seuraavaa: "Unioni toteuttaa jäsenvaltioiden kaikkien toimivaltaisten viranomaisten, kuten poliisi- ja tulliviranomaisten sekä rikosten ehkäisemiseen, paljastamiseen ja tutkintaan erikoistuneiden muiden lainvalvontaviranomaisten välisen poliisiyhteistyön."

7. SEUT-sopimuksen 87 artiklan 2 kohdassa määrätään seuraavaa:

"Edellä 1 kohdassa tarkoitettujen tavoitteiden saavuttamiseksi Euroopan parlamentti ja neuvosto voivat tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen säätää toimenpiteistä, jotka koskevat:

a) asiaa koskevien tietojen keräämistä, tallentamista, käsittelyä, analysointia ja vaihtoa;

--"

8. Komissio väittää, että direktiivin olisi pitänyt perustua SEUT 91 artiklan 1 kohdan c alakohtaan, ja esittää kantansa tueksi, että direktiivin pää tarkoituksena on liikenneturvallisuuden parantaminen ja että tämä tavoite kuuluu yhteiseen liikennepolitiikkaan. Direktiivillä käyttöön otettu tietojenvaihtojärjestelmä on vain yksi keino tällaisen tavoitteen saavuttamiseksi.

9. Lisäksi komissio väittää, että SEUT 87 artiklan 2 kohdan soveltamisala rajoittuu rikosasioihin, joten kyseinen määräys voi olla oikeusperustana ainoastaan rikoksiin liittyvää tietojenvaihtojärjestelmää luotaessa. Komission mukaan viittaus kansallisessa oikeudessa annettuihin määritelmiin on säilytettävä määriteltäessä sitä, mitä rikosasian käsite pitää sisällään unionin oikeudessa. Vain jäsenvaltioiden rikosoikeuteen varsinaisesti kuuluvat rikokset voivat siis olla SEUT 87 artiklan 2 kohdan nojalla tapahtuvan tietojenvaihdon kohteena.

10. Kun otetaan huomioon komission käsitys kyseisen määräyksen soveltamisalasta, direktiivillä käyttöön otettu tietojenvaihtojärjestelmä ei komission mielestä kuulu SEUT 87 artiklassa tarkoitettuun poliisiyhteistyöhön. Direktiivissä tarkoitettuja liikenneriikkomuksia ei nimittäin luokitella yksinomaan rikoksiksi jäsenvaltioiden oikeuksissa. Jäsenvaltioiden oikeusjärjestyksien tarkastelun perusteella vaikuttaakin siltä, että liikenneriikkomukset ovat valtioissa joko hallinto-oikeudellisia tai rikosoikeudellisia asioita. Se seikka, että liikenneriikkomukset voidaan katsoa joissakin jäsenvaltiossa hallinto-oikeudellisiksi rikkomuksiksi, estää siis Euroopan unionia perustamasta SEUT 87 artiklan 2 kohtaan liikenneriikkomuksiin liittyvää tietojenvaihtojärjestelmää.

11. Parlamentti ja neuvosto, samoin kuin kaikki tässä asiassa väliintulijoina olevat jäsenvaltiot,⁴ kiistävät komission näkemyksen.

12. Jäljempänä esitetyistä syistä olen samoin samaa mieltä siitä, että komission käsitys SEUT 87 artiklan 2 kohdan soveltamisalasta on liian suppea ja että kyseinen määräys on direktiivillä käyttöön otetun tietojenvaihtojärjestelmän asianmukainen oikeusperusta.

4 — Belgian kuningaskunta, Irlanti, Unkari, Poland tasavalta, Slovakian tasavalta, Ruotsin kuningaskunta sekä Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta.

I Arviointi asiasta

13. Kanteessa pyydetään ratkaisemaan, kuuluuko tietojenvaihtojärjestelmä, jonka avulla voidaan tunnistaa jossain muussa jäsenvaltiossa kuin ajoneuvonsa rekisteröintivaltiossa liikenne rikkomuksen tehneet henkilöt, SEUT 87 artiklassa tarkoitetun poliisiyhteistyön soveltamisalaan, kun tällaisella järjestelmällä pyritään parantamaan liikenneturvallisuutta ja kun kyseisiä rikkomisia ei luokitella rikoksiksi kaikissa jäsenvaltioissa.

14. Heti alkuun on syytä täsmentää – vaikka tämä voi tuntua olevan itsestään selvää – ettei niiden institutionaalisten erityispiirteiden, joiden vuoksi vielä Lissabonin sopimuksen voimaantulon jälkeenkin SEUT-sopimuksen kolmannen osan vapauden, turvallisuuden ja oikeuden aluetta koskeva V osasto on erillinen muista alakohtaisista politiikoista, pidä vaikuttaa millään tavalla annettavan direktiivin asianmukaisen oikeusperustan määrittämiseen. Tällä tarkoitetaan erityisesti EU- ja EUT-sopimukseen liitettyä, Yhdistyneen kuningaskunnan ja Irlannin asemasta vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen osalta tehtyä pöytäkirjaa (N:o 21) sekä samoihin sopimukseen liitettyä Tanskan asemasta tehtyä pöytäkirjaa (N:o 22).

15. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin toimen oikeusperustan valinnan on perustuttava sellaisiin objektiivisiin seikkoihin, jotka voivat olla tuomioistuimen suorittaman valvonnan kohteena ja joihin kuuluvat toimen tarkoitus ja sisältö. Jos toimea tarkasteltaessa ilmenee, että sillä on kaksi eri tarkoitusta tai että siinä on kahdenlaisia tekijöitä, ja jos toinen näistä tarkoituksista tai näistä tekijöistä on yksilöitävissä toimen pääasialliseksi tarkoitukseksi tai tekijäksi, kun taas toinen on ainoastaan liitännäinen, on käytettävä yhtä oikeudellista perustaa, toisin sanoen sitä, jota toimen pääasiallinen tai määrävä tarkoitus tai tekijä edellyttää.⁵

16. Kuten direktiivin 1 artiklassa säädetään, direktiivillä ”pyritään varmistamaan unionin kaikkien tienkäyttäjien korkeatasoinen suojelu helpottamalla rajat ylittävää tietojenvaihtoa liikenneturvallisuuteen liittyvistä liikenne rikkomuksista ja helpottamalla siten seuraamusten täytäntöönpanoa, kun rikkomukset on tehty ajoneuvolla, joka on rekisteröity toisessa jäsenvaltiossa kuin siinä jäsenvaltiossa, jossa rikkomus tapahtui”.

17. On kiistatonta, että pyrkiessään näin varmistamaan unionin kaikkien tienkäyttäjien korkeatasoisen suojelun unionin lainsäätäjän tavoitteena on turvallisuuden parantaminen jäsenvaltioiden teillä liikkuvien tienkäyttäjien hyödyksi siten, että kuolleiden ja loukkaantuneiden määrää sekä aineellisia vahinkoja saadaan vähennettyä. Tämä tavoite on esitetty erityisesti direktiivin johdanto-osan 1, 6, 15 ja 26 perustelukappaleessa.

18. Kuten direktiivin johdanto-osan ensimmäisessä perustelukappaleessa todetaan, on totta, että ”liikenneturvallisuuden parantaminen on yksi Euroopan unionin liikennepolitiikan keskeisimpiä tavoitteita”. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä voidaan lisäksi päätellä, että unionin lainsäätäjällä on SEUT 91 artiklan 1 kohdan c alakohdan nojalla oikeus antaa yhteisiä säännöksiä liikenneturvallisuuden parantamiseksi.⁶

19. Kuitenkaan toteamus, jonka mukaan direktiivillä pyritään parantamaan liikenneturvallisuutta, ei mielestäni yksin riitä siihen, että direktiivin voitaisiin katsoa kuuluvan liikennepolitiikan soveltamisalaan ja jäävän SEUT 87 artiklan mukaisen poliisiyhteistyön soveltamisalan ulkopuolelle.

5 — Ks. mm. asia C-130/10, parlamentti v. neuvosto, tuomio 19.7.2012 (42 ja 43 kohta).

6 — Ks. yhdistetyt asiat C-184/02 ja C-223/02, Espanja ja Suomi v. parlamentti ja neuvosto, tuomio 9.9.2004 (Kok., s. I-7789, 30 kohta).

20. Unionin kaikkien tienkäyttäjien korkeatasoisen suojelun varmistamisen tavoite voidaan nimittäin mielestäni liittää myös SEUT-sopimuksen kolmannen osan vapauden, turvallisuuden ja oikeuden aluetta koskevan V osaston yhteyteen liittyvään tavoitteeseen eli SEUT 67 artiklan 3 kohdassa mainittuun korkean turvallisuustason varmistamiseen.

21. Lisäksi SEUT 87 artiklassa tarkoitetun poliisiyhteistyön täytäntöönpanolla, jolla tehostetaan tietystä rikkomisten luokasta rankaisemista, voidaan varsin hyvin tähdätä yleishyödylliseen tavoitteeseen, johon pyritään myös liikennepolitiikan kaltaisen alakohtaisen politiikan yhteydessä.

22. Tässä yhteydessä on syytä huomauttaa, että asiaan läheisesti liittyvällä rikosoikeudellisen yhteistyön alalla SEUT 83 artiklan 2 kohdan mukaan unioni voi säätää rikosten ja seuraamusten määrittelyä koskevista vähimmäissäännöistä, kun jäsenvaltioiden lakien ja asetusten lähentäminen rikosoikeuden alalla osoittautuu välttämättömäksi jonkin unionin politiikan tehokkaan täytäntöönpanon varmistamiseksi alalla, jolla on toteutettu yhdenmukaistamistoimenpiteitä.⁷ Raja alakohtaisten politiikkojen oikeusperustojen ja EUT-sopimuksen kolmannen osan V osaston mukaista poliisiyhteistyötä tai oikeudellista yhteistyötä koskevien oikeusperustojen välillä ei siis ole yksiselitteisen selkeä, koska on olemassa oikeusperusta, jonka nojalla jäsenvaltioiden rikosoikeuksia voidaan lähentää tarvittaessa alakohtaisissa politiikoissa tavoiteltujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Näin ollen unionin lainsäädännöllä, jonka tavoitteena on säätää tieliikenteeseen liittyvien rikosten ja seuraamusten määrittelyä koskevista vähimmäissäännöistä, pyritään parantamaan liikenneturvallisuutta, mutta se kuuluu kuitenkin SEUT 83 artiklan 2 kohdan soveltamisalaan.

23. Samaa logiikkaa noudattaen jäljempänä tarjoutuu tilaisuus ottaa esille rikosoikeudelliseen yhteistyöhön liittyvä johdetun oikeuden säädös eli vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen soveltamisesta taloudellisiin seuraamuksiin 24.2.2005 tehty neuvoston puitepäätös 2005/214/YOS,⁸ jolla edistetään kiistatta liikenneturvallisuuden parantamista, sillä sen avulla voidaan tunnustaa liikenne rikkomuksista määrätyt taloudelliset seuraamukset.

24. Näistä seikoista voidaan siis päätellä, että Lissabonin sopimuksessa määritetyn kaltaisella rikosoikeudellisella yhteistyöllä voidaan tavoitella alakohtaisiin politiikkoihin sisältyviä yleishyödyllisiä tavoitteita. Ei ole mitään syytä, miksei tämä pätsi myös poliisiyhteistyöhön.

25. Näiden ensimmäiseksi esitettyjen näkökohtien perusteella vaikuttaa siltä, ettei toteamus, jonka mukaan direktiivillä pyritään parantamaan liikenneturvallisuutta, ole yksin määräävä peruste ratkaistaessa, onko direktiivin asianmukainen oikeusperusta SEUT 87 artiklan 2 kohta vai SEUT 91 artiklan 1 kohdan c alakohta.

26. Direktiivin tarkoituksia on siis tutkittava perusteellisemmin siten, ettei rajoituta pelkästään liikenneturvallisuuden parantamista koskevaan tavoitteeseen.

27. Direktiivin antamisesta päättäessään unionin lainsäätäjän lähtökohtana oli yksinkertainen toteamus siitä, että henkilöiden vapaan liikkuvuuden seurauksena liikenne rikkomukset jäävät usein rankaisematta.

7 — Niin sanottu liitännäisesti tapahtuva rikosoikeudellinen yhdenmukaistaminen, ks. Bernardi, A., "L'harmonisation pénale accessoire"; Tricot, J., "Discussion – L'harmonisation pénale accessoire: question(s) de méthode – Observations sur l'art et la manière de légiférer pénalement selon l'Union européenne" ja Gindre, E., "Discussion – L'harmonisation pénale accessoire. Éléments de réflexion sur la place du droit pénal au sein de l'Union européenne", *Le droit pénal de l'Union européenne au lendemain du Traité de Lisbonne*, Société de législation comparée, Pariisi, 2012, s. 153, 185 ja 197.

8 — EUVL L 76, s. 16.

28. Kuten edellä mainitun direktiiviehdotuksen perusteluissa todetaan, tietojenvaihtojärjestelmän käyttöönotto on välttämätöntä, koska liikenne rikkomukset jäävät usein rankaisematta, jos niiden tekemiseen käytetty ajoneuvo on rekisteröity muussa jäsenvaltiossa kuin siinä, jossa rikkomus on tapahtunut. Ongelma on vakava varsinkin sellaisten rikkomusten osalta, jotka rekisteröidään automaattisesti liikennekameroilla niin, ettei kuljettajan ja poliisin välillä ole suoraa yhteyttä.⁹

29. Direktiivin johdanto-osan toisessa perustelukappaleessa unionin lainsäätävä toteaa, että ”tietyistä liikenne rikkomuksista määrätty sakkorangaistus jäävät usein panematta täytäntöön, jos näiden rikkomusten tekemiseen käytetty ajoneuvo on rekisteröity muussa jäsenvaltiossa kuin siinä, jossa rikkomus on tapahtunut”. Näin ollen ”direktiivillä pyritään varmistamaan, että liikenneturvallisuuteen liittyvien liikenne rikkomusten tutkinnan tehokkuus taattaisiin myös tällaisissa tapauksissa”.

30. Direktiivin johdanto-osan kuudennessa perustelukappaleessa todetaan seuraavaa: ”Jotta liikenneturvallisuutta parannettaisiin koko unionissa ja jotta varmistettaisiin jäsenvaltiossa ja sen ulkopuolella asuvien kuljettajien tasapuolinen kohtelu, lainvalvontaa olisi helpotettava ajoneuvon rekisteröintijäsenvaltiosta riippumatta. Tätä varten olisi toteutettava tiettyjä erikseen määriteltyjä liikenneturvallisuuteen liittyviä liikenne rikkomuksia koskeva rajat ylittävä tietojenvaihto, jonka avulla sillä jäsenvaltiolla, jossa rikkomus on tehty, olisi pääsy rekisteröintijäsenvaltion ajoneuvorekisteritietoihin, riippumatta siitä, mikä kyseisten rikkomusten hallinnollinen tai rikosoikeudellinen luonne on asianomaisen jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti.”

31. Lisäksi direktiivin johdanto-osan seitsemännen perustelukappaleen mukaan ”ajoneuvorekisteritietojen rajat ylittävän vaihdon tehostaminen, jolla olisi helpotettava liikenneturvallisuuteen liittyvästä liikenne rikkomuksesta epäiltyjen henkilöiden tunnistamista, saattaa parantaa rikkomuksia ehkäisevää vaikutusta ja saada yhdessä jäsenvaltiossa rekisteröidyn ajoneuvon kuljettajat käyttäytymään toisessa jäsenvaltiossa varovaisemmin ja näin ehkäistä liikenneonnettomuuksia”.

32. Näissä johdanto-osan perustelukappaleissa ilmaistaan direktiivin pääasiallinen tarkoitus eli liikenne rikkomuksista rankaisemisen tehostaminen perustamalla järjestelmä poliisiyhteistyötä varten. Tämä järjestelmä pitää sisällään tietojenvaihdon, jonka avulla liikenne rikkomuksen tehneet henkilöt voidaan tunnistaa, mikä on ehdoton ennakoedellytys sille, että jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset voivat ryhtyä toimenpiteisiin ja määrätä seuraamuksia.

33. Liikenne rikkomuksista rankaisemisen tehostaminen parantaisi liikenneturvallisuutta, sillä se saisi rikkomuksia ehkäisevän vaikutuksensa ansiosta kotijäsenvaltionsa ulkopuolella autoilevat tienkäyttäjät noudattamaan kyseisen jäsenvaltion liikennesääntöjä. Näin unionin lainsäätävä ainakin toivoo. Liikenneturvallisuuden parantaminen on siis lopullinen päämäärä, toivottu vaikutus, ja liikenne rikkomuksista rankaisemisen tehostaminen välittömämpi suora tavoite, joskin nämä kaksi liittyvät toki läheisesti toisiinsa.

34. Direktiivin asianmukaisen oikeusperustan ratkaisemisen kannalta ratkaisevassa asemassa oleva tarkoitus on mielestäni liikenne rikkomuksesta rankaisemisen tehostaminen perustamalla jäsenvaltioiden toimivaltaisten lainvalvontaviranomaisten välinen yhteistyömekanismi. Säädöksen, jonka pääasiallinen tarkoitus on tämä, on mielestäni kuuluttava SEUT 87 artiklassa tarkoitettua poliisiyhteistyön soveltamisalaan.

9 — Edellä alaviitteessä 3 mainittu direktiiviehdotus, s. 2.

35. Tällainen säädös kuuluu täysimääräisesti niihin unionin toimiin, joilla pyritään toteuttamaan vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue. Vaikka tähän ilmaisuun sisältyvä vapauden käsite tarkoittaa kiistatta henkilöiden vapaata liikkuvuutta unionissa, se ei rajoitu pelkästään siihen.¹⁰ Kuten neuvoston (oikeus ja sisäasiat) 3.12.1998 hyväksymässä parhaista tavoista panna täytäntöön Amsterdamin sopimuksen määräykset vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvan alueen toteuttamisesta annetussa neuvoston ja komission toimintasuunnitelmassa¹¹ todetaan, kyseessä on myös ”vapaus elää lakia kunnioittavassa ympäristössä tietoisena siitä, että julkiset viranomaiset tekevät kaikkensa yksilöinä ja kollektiivisesti (kansallisesti, unionin tasolla ja sitä laajemmin) torjuakseen ja hillitäkseen kaikki, jotka pyrkivät kieltämään kyseisen vapauden tai käyttämään sitä väärin”.¹² Lisäksi samassa asiakirjassa todetaan, että ”oikeuteen perustuvalla alueella” tavoitteena on, että ”kansalaisilla olisi yhtäläinen käsitys oikeudesta koko unionin sisällä”.¹³ Kuten direktiivin johdanto-osan kuudennesta perustelukappaleesta ilmenee, direktiivillä pyritään korjaamaan juuri sitä epäoikeudenmukaisuuden tunnetta, joka voi syntyä, kun ajoneuvonsa jossain muussa jäsenvaltiossa kuin rikkomuksen tekovaltiossa rekisteröineiden kuljettajien tekemät liikenne rikkomukset jäävät rankaisematta.

36. Seuraavaksi tutkitaan, vahvistaako direktiivin sisältö SEUT 87 artiklan 2 kohdan olevan direktiivin asianmukainen oikeusperusta.

37. Direktiivin 2 artiklan mukaan direktiiviä sovelletaan kahdeksaan liikenne rikkomukseen, joita ovat ylinopeus, turvavyön käytön laiminlyönti, punaisen liikennevalon noudattamatta jättäminen, rattijuopumus, huumausaineen vaikutuksen alaisena ajaminen, suojakypärän käytön laiminlyönti, kielletyllä kaistalla ajo ja matkapuhelimen tai muun viestintävälineen laitton käyttö ajon aikana.

38. Näiden rikkomusten tunnusmerkistöjä ei ole yhdenmukaistettu unionissa,¹⁴ vaan ne on määritetty jäsenvaltioissa¹⁵ samoin kuin rikkomuksista määrättävät seuraamukset.

39. Direktiivillä käyttöön otetulla tietojenvaihtojärjestelmällä ei siis täydennetä toimenpiteitä, joita unioni on toteuttanut yhdenmukaistaakseen tiettyjen rikkomusten tunnusmerkistöt ja niiden seuraamukset, vaan sillä pyritään vain parantamaan kussakin jäsenvaltiossa itsenäisesti määriteltyjen liikennesääntöjen noudattamista.

40. Kuten direktiivin sisällön tarkastelusta käy ilmi, direktiivin ainoana tavoitteena on ottaa käyttöön järjestelmä, jonka avulla jäsenvaltioiden seuraamusten osalta toimivaltaiset viranomaiset voivat vaihtaa liikenne rikkomuksia koskevia tietoja. Tarkoituksena on siis antaa kansallisten liikennesääntöjen noudattamisen valvonnasta vastaavien kansallisten viranomaisten käyttöön väline, jonka avulla voidaan tunnistaa ulkomaiset rikkomuksen tekijät. Kyseisen välineen avulla jäsenvaltiot voivat parantaa liikenne rikkomuksen tutkintavaiheen aikana käytettävissään olevia keinoja, sillä ne saavat näin rikkomuksen tekijän tunnistamiseksi ja sitä kautta seuraamuksen määräämiseksi tarvittavat tiedot.

41. Sen tehostamista, että liikenne rikkomuksista määrätään seuraamus, varten jäsenvaltioiden tueksi käyttöön otetun järjestelmän ydin on tiivistetty direktiivin 4 ja 5 artiklaan.

10 — Ks. vastaavasti Labayle, H., ”Espace de liberté, sécurité et justice – Cadre général”, *Jurisclasseur Europe*, nide 2625, 2012, 9 kohta.

11 — EYVL 1999, C 19, s. 1.

12 — 6 kohta.

13 — 15 kohta.

14 — On syytä panna merkkille, että turvavyön käytön laiminlyönnistä on kuitenkin olemassa vähemmän kuin 3,5 tonnia painavien ajoneuvojen turvavöiden pakollista käyttöä koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä 16.12.1991 annettu neuvoston direktiivi 91/671/ETY (EYVL L 373, s. 26), sellaisena kuin se on muutettuna 8.4.2003 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2003/20/EY (EUVL L 115, s. 63).

15 — Tämän osoittaa direktiivin 3 artiklaan sisältyvissä määritelmässä oleva viittaus rikkomuksen tekovaltioon.

42. Direktiivin 4 artikla koskee jäsenvaltioiden välisessä tietojenvaihdossa noudatettavaa menettelyä. Sen 1 kohdassa säädetään, että direktiivin 2 artiklassa tarkoitettujen liikenneturvallisuuteen liittyvien liikenne rikkomusten tutkintaa varten jäsenvaltiot antavat muiden jäsenvaltioiden kansallisille yhteyspisteille pääsyn ajoneuvoja koskevia tietoja sekä ajoneuvon omistajiin ja haltijoihin liittyviä tietoja sisältäviin kansallisiin ajoneuvorekisteritietoihin ja oikeuden tehdä näistä tiedoista automaattisia hakuja. Direktiivin 4 artiklan 2 kohdan ensimmäisessä alakohdassa täsmennetään, että ”rikkomuksen tekovaltion kansallinen yhteyspiste suorittaa – – haut täydellistä rekisteritunnusta käyttäen”.

43. Direktiivin 4 artiklan 2 kohdan viimeisessä alakohdassa säädetään, että ”direktiivin mukaisesti rikkomuksen tekovaltio käyttää vastaanottamiaan tietoja sen määrittämiseksi, kuka on henkilökohtaisesti vastuussa 2 ja 3 artiklassa tarkoitetuista liikenneturvallisuuteen liittyvistä liikenne rikkomuksista”.

44. Direktiivin 4 artiklan 4 kohdassa säädetään lisäksi, että tietojenvaihdon toteuttamisessa jäsenvaltiot käyttävät erityisesti rajatylittävän yhteistyön tehostamisesta erityisesti terrorismin ja rajatylittävän rikollisuuden torjumiseksi 23.6.2008 tehdyn puitepäätöksen 2008/615/YOS¹⁶ 12 artiklan soveltamista varten suunniteltua ohjelmistosovellusta. Tämä seikka osoittaa, että direktiivi on liikenne rikkomusten alalla jatkoa muille poliisiyhteistyön välineille, kuten Prüm-päätöksille, jotka on tarkoitettu lähinnä terrorismin ja rajatylittävän rikollisuuden torjuntaan.¹⁷ Tämä ajatus käy ilmi myös direktiivin johdanto-osan toisesta, yhdeksännestä ja kymmenennestä perustelukappaleesta.

45. Kun liikenne rikkomuksesta epäilty henkilö on tunnistettu, rikkomuksen tekovaltion on päätettävä, ryhtyykö se toimenpiteisiin. Jos ryhtyy, direktiivin 5 artiklassa määritellään menettelytavat, joita noudattaen rikkomuksesta on ilmoitettava kyseiselle henkilölle. Direktiivin 5 artiklan 2 kohdan mukaan ilmoitukseen on sisällytettävä ”kaikki asiaankuuluvat tiedot, erityisesti – – liikenne rikkomuksen luonne, rikkomuksen paikka, päivämäärä ja aika, niiden kansallisten säännösten nimikkeet, joita on rikottu, ja tästä seuraava rangaistus sekä tarvittaessa tiedot rikkomuksen toteamiseen käytetystä laitteesta”. Lisäksi direktiivin 5 artiklan 3 kohdassa säädetään, että rikkomuksen tekovaltio ”lähettää perusoikeuksien kunnioittamisen varmistamiseksi – – ilmoituksen rekisteröinti asiakirjan kielellä, mikäli asiakirja on saatavilla, tai jollakin rekisteröintivaltion virallisella kielellä”.

46. Direktiivin 4 ja 5 artiklalla otetaan siis käyttöön tyypillinen poliisiyhteistyön järjestelmä eli seuraamusten osalta toimivaltaisten viranomaisten välinen tietojenvaihtojärjestelmä, jonka avulla liikenne rikkomuksia koskevat poliisitutkinnat voidaan saattaa onnistuneesti päätökseen ja liikenne rikkomuksia tehneille henkilöille voidaan määrätä seuraamus heidän tunnistamisensa ansiosta.

47. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä on annettu ohjeita siitä, mitä poliisiyhteistyöhön voi kuulua. Asiassa Irlanti vastaan parlamentti ja neuvosto 10.2.2009 annetussa tuomiossa¹⁸ todetaankin, että yleisesti saatavilla olevien sähköisten viestintäpalvelujen tai yleisten viestintäverkkojen yhteydessä tuotettavien tai käsiteltävien tietojen säilyttämisestä ja direktiivin 2002/58/EY muuttamisesta 15.3.2006 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2006/24/EY¹⁹ ”säännellään – – toimia, jotka eivät riipu rikosasioissa mahdollisesti tehtävän poliisiyhteistyön ja oikeudellisen yhteistyön

16 – EUVL L 210, s. 1. Tämä päätös liittyy päätöksen 2008/615 täytäntöönpanosta 23.6.2008 tehtyyn neuvoston päätökseen 2008/616/YOS (EUVL L 210, s. 12). Näitä päätöksiä nimitetään yhdessä Prüm-päätöksiksi.

17 – Direktiivissä esitetty malli onkin saanut vaikutteita päätöksen 2008/615 12 artiklan 1 kohdan ensimmäisestä alakohdasta, jonka mukaan ”rikosten torjumiseksi ja tutkimiseksi sekä haun tekevän jäsenvaltion tuomioistuimen tai syyttäjien toimivaltaan kuuluvien rikosten tutkimiseksi sekä yleisen turvallisuuden ylläpitämiseksi jäsenvaltiot antavat muiden jäsenvaltioiden – – kansallisille yhteyspisteille pääsyn seuraaviin kansallisiin ajoneuvorekisteritietoihin – –:
a) omistajia tai haltijoita koskevat tiedot, ja
b) ajoneuvoja koskevat tiedot”.

18 – Asia C-301/06, Kok., s. I-593.

19 – EUVL L 105, s. 54.

täytäntöönpanosta”. Yhteisöjen tuomioistuin huomauttaa tässä yhteydessä, että ”direktiivillä ei yhdenmukaisteta toimivaltaisten kansallisten lainvalvontaviranomaisten tiedonsaantioikeutta eikä myöskään tietojen käyttöä ja vaihtoa näiden viranomaisten välillä” ja että nämä kysymykset ”kuuluvat lähtökohtaisesti unionisopimuksen VI osaston soveltamisalaan”.²⁰

48. Lisäksi unionin tuomioistuin totesi asiassa Yhdistynyt kuningaskunta vastaan neuvosto 26.10.2010 antamassaan tuomiossa,²¹ että jäsenvaltioiden nimeämien viranomaisten ja Europolin pääsystä tekemään hakuja viisumitietojärjestelmästä (VIS) terrorismirikosten ja muiden vakavien rikosten torjumiseksi, havaitsemiseksi ja tutkimiseksi 23.6.2008 tehdyllä neuvoston päätöksellä 2008/633/YOS²² ”on tavoitteita, jotka sellaisinaan kuuluvat poliisiyhteistyöhön”.²³ Unionin tuomioistuin huomautti päätöksen 2008/633 sisällöstä, että ”se koostuu sekä yksityiskohtaisista säännöistä, joiden mukaisesti jäsenvaltiot nimeävät sisäisen turvallisuuden alalla toimivaltaiset viranomaiset, joilla on lupa tehdä hakuja VIS-järjestelmästä, että ehdoista, jotka koskevat pääsyä edellä mainittuihin tarkoituksiin käytettäviin tietoihin ja tällaisten tietojen luovuttamista ja säilyttämistä”.²⁴ Unionin tuomioistuin päätelee näin ollen, että ”kyseisen päätöksen säännöksistä voidaan lähtökohtaisesti katsoa, että niillä järjestetään yksi poliisiyhteistyön muoto”.²⁵ Unionin tuomioistuin nojautuu päätöksen 2008/633 tarkoitukseen ja sisältöön katsoessaan, että oikeusperustan valinnan kannalta kyseinen päätös kuuluu poliisiyhteistyön alaan, vaikka se on samalla toimenpide, jolla kehitetään yhteiseen viisumipolitiikkaan liittyviä Schengenin säännösten säännöksiä.²⁶

49. Edellä mainittuihin, asioissa Irlanti vastaan parlamentti ja neuvosto sekä Yhdistynyt kuningaskunta vastaan neuvosto annettuihin tuomioihin sisältyvien ohjeiden perusteella voidaan mielestäni katsoa, että direktiivi kuuluu poliisiyhteistyön alaan ja että se on annettu aiheellisesti SEUT 87 artiklan 2 kohdan perusteella.

50. Lisäksi on huomautettava, että siltä osin kuin kyseessä on SEUT 87 artiklan soveltamisalaan kuuluva poliisiyhteistyö, tietosuojaan liittyvässä direktiivin 7 artiklassa säädetään rikosasioissa tehtävässä poliisi- ja oikeudellisessa yhteistyössä käsiteltävien henkilötietojen suojaamisesta 27.11.2008 tehdyn neuvoston puitepäätöksen 2008/977/YOS²⁷ soveltamisesta direktiivissä tarkoitettun tietojenvaihtojärjestelmän yhteydessä käsiteltäviin tietoihin.

51. Direktiivin 11 artiklan tarkastelu vahvistaa, että jäsenvaltioiden määrittelemiin liikenne rikkomuksiin liittyvän tietojenvaihtojärjestelmän käyttöönotto on direktiivin pääasiallinen tekijä. Kyseisessä artiklassa luetellaan toimenpiteitä, joita unioni voi toteuttaa jatkossa, kuten automaattisia valvontalaitteistoja ja -menettelyjä koskevat yhteiset standardit tai jopa liikennesääntöjen yhdenmukaistaminen. Tämä ei kuitenkaan ole tilanne unionin oikeuden nykytilassa, minkä vuoksi direktiivillä käyttöön otettua tietojenvaihtojärjestelmää ei voida pitää toimenpiteenä, jolla täydennetään yhteisen liikennepolitiikan puitteissa tehtyjä liikennesääntöjen yhdenmukaistamiseen tähtääviä unionin toimenpiteitä. Toisin sanoen kyseinen järjestelmä ei ole lisätoimenpide niiden muiden toimenpiteiden ohella, joita unionin lainsäätävä on toteuttanut yhteisen liikennepolitiikan yhteydessä. Järjestelmällä ei pyritä alalla annettujen unionin säännösten täysimääräisen tehokkuuden takaamiseen. Lisäksi olen jo todennut, ettei direktiivillä yhdenmukaisteta liikenne rikkomusten tunnusmerkistöjä eikä niihin sovellettavia seuraamuksia, vaan näiden määrittely kuuluu jäsenvaltioille. Näistä syistä asiassa komissio vastaan neuvosto 13.9.2005 annetussa tuomiossa²⁸ ja asiassa komissio vastaan neuvosto 23.10.2007 annetussa

20 — Tuomion 83 kohta.

21 — Asia C-482/08, Kok., s. I-10413.

22 — EUVL L 218, s. 129.

23 — Tuomion 50 kohta.

24 — Tuomion 51 kohta.

25 — Ibid.

26 — Edellä alaviitteessä 21 mainittu asia Yhdistynyt kuningaskunta v. neuvosto, tuomion 67 ja 68 kohta.

27 — EUVL L 350, s. 60.

28 — Asia C-176/03, Kok., s. I-7879.

tuomiossa²⁹ esitetyn päättelyn perusteella ei direktiivin oikeusperustaksi ole mielestäni perusteltua valita SEUT 91 artiklan 1 kohdan c alakohtaa. Lisäksi haluan huomauttaa, että kyseiset tuomiot on annettu ennen Lissabonin sopimuksen voimaantuloa, joten silloisessa asiayhteydessä alakohtaisiin politiikkoihin liittyvät oikeusperustat olivat unionisopimuksen 47 artiklan mukaisesti etusijalla.

52. Direktiivillä käyttöön otettu liikenne rikkomuksiin liittyvä tietojenvaihtojärjestelmä, joka on yhteisen liikennepolitiikan puitteissa toteutetuista rikkomusten ja seuraamusten yhdenmukaistamiseen tähtäävistä unionin toimenpiteistä erillinen poliisiyhteistyön väline, kuuluu mielestäni näin ollen SEUT 87 artiklan 2 kohdan soveltamisalaan.

53. Komissio vastustaa tätä arviota ja väittää, että SEUT 87 artikla on varattu jäsenvaltioiden lainsäädännöissä rikoksiksi luonnehdittuja tekoja koskevaan poliisiyhteistyöhön. Liikenne rikkomukset kuuluvat joko jäsenvaltion hallinto-oikeuden tai rikosoikeuden alaan,³⁰ joten SEUT 87 artikla ei voi sen mielestä olla liikenne rikkomuksiin liittyvän tietojenvaihtojärjestelmän asianmukainen oikeusperusta.

54. Olen komission kanssa toista mieltä useista syistä.

55. Ensinnäkään komission suppea tulkinta SEUT 87 artiklan soveltamisalasta ei saa riittävästi tukea SEUT-sopimuksen kolmannen osan V osaston 5 luvun otsikosta, joka on pelkkä ”Poliisiyhteistyö” ilman erillistä mainintaa siitä, että tämä yhteistyö koskisi vain rikosasioita.

56. SEUT 87 artiklan 1 kohdan sanamuoto on erityisen laaja, sillä sen mukaan ”unioni toteuttaa jäsenvaltioiden kaikkien toimivaltaisten viranomaisten – välisen poliisiyhteistyön”.³¹ Maininta, jonka mukaan nämä viranomaiset ovat ”poliisi- ja tulliviranomaisia sekä rikosten ehkäisemiseen, paljastamiseen ja tutkintaan erikoistuneita muita lainvalvontaviranomaisia”, tuo esille ajatuksen siitä, että nämä viranomaiset mainitaan vain esimerkkinä eikä luettelo ole tyhjentävä. Lisäksi kuten kyseisen määräyksen muista kielitoisinnoista käy ilmi, viittaus rikoksiin vaikuttaa liittyvän yksinomaan ”muihin lainvalvontaviranomaisiin” muttei poliisi- ja tulliviranomaisiin ja vielä vähemmän ”jäsenvaltioiden kaikkiin toimivaltaisiin viranomaisiin”.³²

57. SEUT 87 artiklan 1 kohtaa tutkittaessa ei siis voida millään tavalla sulkea pois sitä vaihtoehtoa, että kyseisessä määräyksessä tarkoitettua poliisiyhteistyötä voivat harjoittaa sellaiset viranomaiset, joiden tehtävänä ei ole rikosoikeuden soveltaminen jäsenvaltioissa, jos ne hoitavat poliisitoimintaan sanan laajemmassa merkityksessä kuuluvia sekä hallinnollisia että oikeudellisia tehtäviä.³³ Toisin sanoen SEUT 87 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu poliisiyhteistyö on ymmärrettävä funktionaaliselta kannalta eli siten, että sillä tarkoitetaan yhteistyötä sääntöjen rikkomisen ehkäisemisestä ja paljastamisesta sekä seuraamusten määräämisestä huolehtivien jäsenvaltioiden viranomaisten välillä.

58. On siis virheellistä väittää, kuten komissio tekee, että kyseisen artiklan sanamuoto tukisi sen puoltamaa muodollista käsitystä SEUT 87 artiklan soveltamisalasta, jonka mukaan siihen kuuluvat vain jäsenvaltioiden eri lainsäädännöissä rikoksiksi luokitellut teot.

29 — Asia C-440/05, Kok., s. I-9097.

30 — Ks. tässä yhteydessä direktiivin johdanto-osan kuudes ja kahdeksas perustelukappale.

31 — Kursivointi tässä.

32 — Ks. mm. SEUT 87 artiklan 1 kohdan saksan- ja englanninkieliset toisinnot:

”Die Union entwickelt eine polizeiliche Zusammenarbeit zwischen allen zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten, einschließlich der Polizei, des Zolls und anderer auf die Verhütung oder die Aufdeckung von Straftaten sowie entsprechende Ermittlungen spezialisierter Strafverfolgungsbehörden.”

”The Union shall establish police cooperation involving all the Member States’ competent authorities, including police, customs and other specialised law enforcement services in relation to the prevention, detection and investigation of criminal offences.”

33 — Poliisiyhteistyön funktionaalista määritelmää puoltava näkemys, ks. De Biolley, S., ”Coopération policière dans l’Union européenne”, *Jurisclasseur Europe*, nide 2680, 2010, 5 kohta.

59. Funktionaalinen näkemys, jonka mukaan kyseisellä yhteistyöllä tarkoitetaan laajemmin yleisen järjestyksen ylläpitoa ja sääntöjen rikkomisen torjuntaa rajaamatta asiaa nimenomaan niihin tekoihin, jotka luokitellaan rikoksiksi jäsenvaltioiden lainsäädännöissä, saa tukea myös tarkasteltaessa muita poliisiyhteistyöhön kuuluvaa tietojenvaihtoa koskevia unionin säädöksiä.

60. Edellä mainitun päätöksen 2008/615³⁴ 12 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädetään, että ajoneuvorekisteritiedoista voidaan tehdä automaattisia hakuja ”rikosten torjumiseksi ja tutkimiseksi sekä haun tekevän jäsenvaltion tuomioistuinten tai syyttäjien toimivaltaan kuuluvien muiden rikosten tutkimiseksi sekä yleisen turvallisuuden ylläpitämiseksi”, minkä lisäksi voidaan mainita myös tietotekniikan käytöstä tullialalla 30.11.2009 tehty neuvoston päätös 2009/917/YOS,³⁵ jonka 1 artiklan 2 kohdan mukaan ”tullitietojärjestelmällä pyritään – auttamaan kansallisen lainsäädännön vakavien rikkomusten estämisessä, tutkinnassa ja syytteesenpanossa nopeuttamalla tietojen saattamista saataville ja tehostamalla tällä tavoin jäsenvaltioiden tullihallintojen yhteistyö- ja valvontamenettelyjä”.

61. Toiseksi komission omaksumaan muodolliseen käsitykseen liittyy muutamia epäkohtia. Se on ensinnäkin vastoin unionin oikeuden yhdenmukaisen soveltamisen vaatimusta, sillä se tekee direktiivillä käyttöön otetun kaltaisten poliisiyhteistyön järjestelmien soveltamisesta paikan ja ajan osalta epäyhtenäistä. Tällaisen järjestelmän soveltaminen riippuisi nimittäin siitä, miten kukin direktiivin 2 artiklassa tarkoitettu rikkomus luokitellaan jäsenvaltioissa. Lisäksi jäsenvaltioiden luokittelut saattavat vaihdella ajan kuluessa, mikä tekee direktiivin soveltamisalasta epävarman. Lisäksi liikenneriikkomuksen luokittelu voi muuttua jäsenvaltion sisällä menettelyn kuluessa niin, että hallinto-oikeudellisesta rikkomuksesta voi tulla rikosoikeuden alaan kuuluva rikos, esimerkiksi jos tekijä ei maksa määrättyä sakkorangaistusta.

62. SEUT 87 artiklan soveltamisalan rajaaminen jäsenvaltioiden lainsäädännöissä rikoksiksi luokiteltaviin tekoihin heikentäisi lisäksi huomattavasti kyseisen artiklan tehokasta vaikutusta. Jos noudatetaan komission esitystä, kyseistä artiklaa ei voitaisi käyttää, kun poliisiyhteistyöllä edistetään alakohdaisen politiikan alaan kuuluvaa yleishyödyllistä tarkoitusta, ja lisäksi sitä sovellettaisiin ainoastaan niihin rikkomuksiin, jotka kuuluvat muodollisesti rikosoikeuden alaan kaikissa jäsenvaltioissa.

63. Tässä yhteydessä on täsmennettävä, että funktionaalinen näkemys SEUT 87 artiklan soveltamisalasta varmistaa artiklan tehokkaan vaikutuksen estämättä kuitenkin, toisin kuin komissio väittää, SEUT 91 artiklan 1 kohdan c alakohdan tehokasta vaikutusta. Viimeksi mainittu määräys voi olla useiden liikenneturvallisuuden parantamiseen tähtäävien toimien, kuten teiden ominaisuuksiin ja niiden ylläpitoon, ajoneuvojen katsastukseen, ammattikuljettajien työaikaan ja koulutukseen tai liikennesääntöjen lähentämiseen liittyvien toimien, perustana.

64. Kolmanneksi on niin, että vaikka olisi katsottava, että SEUT 87 artiklassa tarkoitettu poliisiyhteistyö koskee vain rikosasioita, viimeksi mainittu käsite olisi joka tapauksessa määriteltävä funktionaaliselta kannalta eikä muodolliselta kannalta viittaamalla kansalliseen luokitteluun, kuten komissio esittää. Tällainen funktionaalinen näkemys on ehdoton sekä edellä mainittujen unionin oikeuden yhdenmukaisen soveltamisen vaatimusten että käyttöön otetun poliisiyhteistyön tehokkuuden varmistamisen kannalta. Tältä kannalta sellaisiin rikkomuksiin liittyvä poliisiyhteistyö, joista voidaan määrätä seuraamuksia, joilla on samalla kertaa sekä rankaiseva että rikkomuksia ehkäisevä vaikutus, voi perustua SEUT 87 artiklaan. Huomiota on siis kiinnitettävä liikenneriikkomuksista määrättävien seuraamusten ”repressiiviseen tarkoitukseen”³⁶ eikä niinkään siihen, kuuluvatko kyseiset rikkomukset ja seuraamukset jäsenvaltioiden rikosoikeuden alaan.

34 — Ks. edellä alaviite 17.

35 — EUVL L 323, s. 20.

36 — Asia C-489/10, Bonda, tuomio 5.6.2012, 39 kohta.

65. Tässä yhteydessä on katsottava, että SEUT 87 artiklan soveltamisalaa määriteltäessä voidaan käyttää lähtökohtana sitä funktionaalista näkemystä, jonka Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on omaksunut määritellössään ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi Roomassa 4.11.1950 tehdyn yleissopimuksen 6 artiklan yhteydessä rikosoikeuden alaan kuuluvia tekoja. Tässä viitataan erityisesti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen asiassa Öztürk vastaan Saksa 21.2.1984 antamaan liikenne rikkomuksiin liittyvään tuomioon.³⁷ Tätä funktionaalista näkemystä sovellettaessa on täysin selvää, että direktiivin 2 artiklassa luetellut liikenne rikkomukset ovat luonteeltaan rikosoikeudellisia, koska niistä voidaan määrätä jäsenvaltioissa seuraamuksia, joilla on samalla kertaa sekä rankaiseva että rikkomuksia ehkäisevä vaikutus. On siis merkityksetöntä, katsotaanko seuraamusten kuuluvan jäsenvaltion repressioita koskevan hallinto-oikeuden vai rikosoikeuden alaan.

66. Neljänneksi komission puoltamaan muodolliseen käsitykseen liittyy yksi merkittävä epäkohta: sillä suljetaan poliisiyhteistyön soveltamisalan ulkopuolelle kokonainen rikollisuuden ala, tässä tapauksessa liikenne rikollisuus. Tällaiselle rikollisuudelle on nimittäin usein ominaista se, että rikkomukset ovat suhteellisen vähäisiä,³⁸ eivätkä ne kuulu välttämättä jäsenvaltioiden rikosoikeuden alaan, vaan tehokkuussyistä hallintoviranomainen voi määrätä niistä seuraamuksen rikosasioissa toimivaltaisen tuomioistuimen sijaan. Mikään ei kuitenkaan viittaa siihen, että EUT-sopimuksen laatijat olisivat halunneet rajata SEUT 87 artiklan 2 kohdan soveltamisalan rikkomuksiin, jotka kuuluvat vakavuutensa perusteella jäsenvaltioiden rikosoikeuden eivätkä repressioita koskevan hallinto-oikeuden alaan.

67. Lisäksi totean, että vaikka liikenne rikkomukset kuuluvat milloin jäsenvaltioiden repressioita koskevan hallinto-oikeuden, milloin niiden rikosoikeuden alaan, ne on jo sisällytetty rikosoikeudellisen yhteistyön puitteissa annettuihin johdetun oikeuden säädöksiin. Tässä yhteydessä on kiintoisaa tarkastella edellä mainittua puitepäätöstä 2005/214,³⁹ jolla täydennetään direktiivillä käyttöön otettua tietojenvaihtojärjestelmää.

68. Kyseisen puitepäätöksen johdanto-osan neljännessä perustelukappaleessa täsmennetään, että siihen ”olisi kuuluttava tieliikenne rikkomusten johdosta määrätty sakkorangaistukset”. Puitepäätöksen 5 artiklan 1 kohdan mukaan puitepäätöksen soveltamisalaa kuuluvat muiden muassa ”tieliikenne rikkomukset”. Puitepäätöksessä 2005/214 ei kuitenkaan vaadita, että liikenne rikkomuksista määrättyjen sakkorangaistusten vastavuoroinen tunnustaminen edellyttäisi sitä, että kyseiset liikenne rikkomukset kuuluvat muodollisesti jäsenvaltioiden rikosoikeuden alaan.

69. Unionin tuomioistuimessa vireillä olevassa asiassa Baláz⁴⁰ komissio on kuitenkin esittänyt muodollisen näkemyksen, joka vastaa sen nyt käsiteltävän kanteen tueksi esittämää näkemystä. Kyseinen asia koskee puitepäätöksen 2005/214 1 artiklan a alakohdan iii luetelmakohdassa käytetyn ilmaisun ”tuomioistuin, jolla on toimivalta erityisesti rikosasioissa”, tulkintaa. Kyseisen liikenne rikkomuksia koskevan säännöksen mukaan päätöksellä, joka on tunnustettava vastavuoroisesti, tarkoitetaan ”lopullista päätöstä, jossa luonnollinen tai oikeushenkilö veloitetaan taloudellisen seuraamuksen suorittamiseen ja jonka on antanut – 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*”.⁴¹ Huomautuksissaan komissio tuo esille, että kyseisessä säännöksessä näin asetettu edellytys täyttyy, kun asianosaisella on mahdollisuus saattaa asia sellaisen tuomioistuimen käsiteltäväksi, joka ratkaisee rikosasioita, jotka

37 — A-sarja, nro 73, erityisesti 53–56 kohta.

38 — Viitataan määrittelyyn, jota unionin lainsäätävä käyttää erityisesti yleisten liikenne rikkomusten yhteydessä yhtäältä oikeudesta tulkkaukseen ja käännöksiin rikosoikeudellisissa menettelyissä 20.10.2010 annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2010/64/EU (EUVL L 280, s. 1; ks. johdanto-osan 16 perustelukappale sekä 1 artiklan 3 kohta) ja toisaalta tiedonsaantioikeudesta rikosoikeudellisissa menettelyissä 22.5.2012 annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2012/13/EU (EUVL L 142, s. 1; ks. johdanto-osan 17 perustelukappale sekä 2 artiklan 2 kohta).

39 — Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 23 kohta.

40 — Asia C-60/12.

41 — Kursivointi tässä.

luokitellaan jäsenvaltioissa muodollisesti rikoksiksi. Edellä mainitussa asiassa Baláz 18.7.2013 esittämässään ratkaisuehdotuksessa julkisasiamies Sharpston katsoo, ettei komission ehdottamaa tulkintaa voida hyväksyä, kun otetaan huomioon se, että tällainen tulkinta on vastoin unionin lainsäätäjän tarkoitusta sisällyttää taloudelliset seuraamukset vastavuoroisen tunnustamisen mekanismiin riippumatta siitä, katsotaanko niiden perusteena olevat rikkomukset asianomaisissa jäsenvaltioissa rikoksiksi.⁴² Tämä arvio vastaa sitä funktionaalista näkemystä, jota kannatan nyt käsiteltävässä asiassa.

70. Lyhyesti sanottuna puitepäätös 2005/214 osoittaa direktiivin tavoin unionin lainsäätäjän halunneen omaksua poliisiyhteistyön ja oikeudellisen yhteistyön alalla rikosasioita koskevan funktionaalisen näkemyksen, jottei yhteistyömekanismien tehokkuus riippuisi jäsenvaltioiden oikeusjärjestyksien ja -perinteiden välisistä eroista. Sama ajatus nähdään eurooppalaisesta suojelumääräyksestä 13.12.2011 annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2011/99/EU.⁴³

71. Myös useat Eurooppa-neuvoston vuonna 2010 hyväksymään Tukholman ohjelmaan⁴⁴ sisältyvät ohjeet puhuvat komission muodollista käsitystä vastaan. On nimittäin todettava, että 3.1.1 kohdassa, jonka otsikko on ”Rikosoikeus”, Eurooppa-neuvosto ehdottaa, että ”vastavuoroinen tunnustaminen voitaisiin laajentaa koskemaan kaiken tyyppisiä tuomioita ja oikeudellisia päätöksiä, jotka voivat oikeusjärjestelmästä riippuen olla joko rikosoikeudellisia tai hallinnollisia”. Samassa rikosoikeutta koskevassa kohdassa Eurooppa-neuvosto kehottaa komissiota ”laatimaan kattavan tutkimuksen nykyisistä oikeudellisista ja hallinnollisista esteistä, jotka haittaavat liikenne rikoksista määrättyjen seuraamusten ja hallinnollisten päätösten rajatylittävää täytäntöönpanoa, ja tekemään tarvittaessa lisää lainsäädäntö- ja muita aloitteita liikenneturvallisuuden parantamiseksi unionissa”. Nämä ohjeet osoittavat mielestäni yhtäältä, että liikenneturvallisuuden parantamista unionissa koskeva tavoite on olennainen osa vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen toteuttamista, ja toisaalta, että rikosoikeuden alaan kuuluvia yhteistyön ja vastavuoroisen tunnustamisen mekanismeja voidaan soveltaa funktionaalisen näkemyksen kannalta katsottuna liikenne rikkomuksiin, joista määrätään seuraamuksia jäsenvaltioiden repressioita koskevassa hallinto-oikeudessa.

72. Sitä paitsi komissio on itsekin todennut Euroopan parlamentille ja neuvostolle 10.6.2009 antamassaan tiedonannossa ”Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue kansalaisia varten”⁴⁵ käsitellessään rikosasioihin liittyvän vastavuoroisen tunnustamisen edistymistä, että vastavuoroinen tunnustaminen ”olisi laajennettava – muuntyyppisiin päätöksiin, jotka voivat jäsenvaltiosta riippuen olla joko rikosoikeudellisia tai hallinnollisia”. Tässä yhteydessä komissio toteaa erityisesti, että ”eräät sakot, jotka ovat luonteeltaan jäsenvaltiosta riippuen joko rikosoikeudellisia tai hallinnollisia, on voitava panna täytäntöön myös toisessa jäsenvaltiossa. Näin parannetaan etenkin liikenneturvallisuutta ja yleisesti ottaen varmistetaan EU:n politiikkojen noudattaminen”.⁴⁶

73. Kaikkien näiden seikkojen perusteella voidaan päätellä, että seuraamusten määräämisessä liikenne rikkomuksista voidaan käyttää rikosoikeuden alan poliisiyhteistyöhön ja oikeudelliseen yhteistyöhön tarkoitettuja mekanismeja vapauden, turvallisuuden ja oikeuden aluetta koskevien EUT-sopimuksen määräysten nojalla riippumatta siitä, kuuluvatko kyseiset rikkomukset jäsenvaltioiden repressioita koskevan hallinto-oikeuden vai rikosoikeuden alaan.

42 — Ks. ratkaisuehdotuksen 52–54 kohta.

43 — EUVL L 338, s. 2. Ks. erityisesti direktiivin johdanto-osan 3, 8, 10 ja 20 perustelukappale.

44 — Tukholman ohjelma – Avoin ja turvallinen Eurooppa kansalaisia ja heidän suojeluaan varten (EUVL 2010, C 115, s. 1).

45 — KOM(2009) 262 lopullinen.

46 — 3.1 kohta.

74. Lopuksi on siis täsmennettävä, että funktionaalisen näkemyksen omaksuminen sen suhteen, mitä rikosasiat käsittävät poliisiyhteistyön ja oikeudellisen yhteistyön puitteissa, ei sulje muodollista näkemystä kokonaan pois. Kuten edellä on nähty, funktionaalisen näkemyksen omaksuminen on välttämätöntä sellaisiin rikkomuksiin ja seuraamuksiin liittyvän poliisiyhteistyön tai oikeudellisen yhteistyön mekanismien tehokkuuden ja yhdenmukaisen soveltamisen varmistamiseksi, joiden luokittelua ei ole yhdenmukaistettu unionin toimenpiteillä ja jotka kuuluvat jäsenvaltioiden oikeusjärjestyksien ja -perinteiden mukaan joko hallinto-oikeuden tai rikosoikeuden alaan.

75. Sen sijaan muodollinen näkemys on olennainen, kun unioni päättää laatia SEUT 83 artiklan 1 ja 2 kohdan perusteella rikosten ja seuraamusten määrittelyyn liittyviä vähimmäissääntöjä kyseisissä kohdissa mainituilla aloilla. Tällöin vaaditaan nimenomaan rikkomisten muodollisen luokittelun rikoksiksi yhdenmukaistamista. Tällöin käsite rikos ymmärretään muodollisesti ilman epäyhtenäisyyden vaaraa jäsenvaltioiden välillä, koska jäsenvaltioilla on velvollisuus luokitella tietty rikkominen samalla tavoin.

II Ratkaisuehdotus

76. Kaiken edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin

- hylkää kanteen ja
- velvoittaa Euroopan komission maksamaan oikeudenkäyntikulut sekä Belgian kuningaskunnan, Irlannin, Unkarin, Puolan tasavallan, Slovakian tasavallan, Ruotsin kuningaskunnan sekä Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistyneen kuningaskunnan vastaamaan omista oikeudenkäyntikuluistaan.