

Asia C-150/21

Ennakkoratkaisupyyntö

Jättämispäivä:

5.3.2021

Ennakkoratkaisupyyntön esittänyt tuomioistuin:

Sąd Rejonowy dla Łodzi-Śródmieścia (Łódź-Śródmieścien piirioikeus, Puola)

Ennakkoratkaisupyyntön esittämistä koskevan päätöksen tekemispäivä:

23.2.2021

Pääasian asianosainen:

D.B

Viite [––]

VÄLIPÄÄTÖS

23.2.2021

Sąd Rejonowy dla Łodzi-Śródmieścia, Sekcja Wykonania Orzeczeń V Wydziału Karnego (Łódź-Śródmieścien piirioikeuden rikosasioiden V jaoston päätösten täytäntöönpano-osasto, Puola),

[––] [tuomioistuimen kokoonpano],

käsiteltyään 23.2.2021 pidetyssä istunnossa

Centraal Justitieel Incassobureaun (turvallisuus- ja oikeusministeriön keskusperintätoimisto, Alankomaat) hakemuksesta

asiaa **D.B**,

jossa on kyse sakkorangaistusta koskevan päätöksen täytäntöönpanosta,

on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (konsolidoitu toisinto 2012, EUVL C 326, 26.10.2012) 267 artiklan ja rikosseuraamusten täytäntöönpanosta annetun lain (Kodeks karny wykonawczy) 15 §:n 2 momentin nojalla

päätännyt

I. esittää Euroopan unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset unionin oikeuden tulkinnasta:

1. Täyttääkö vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen soveltamisesta taloudellisiin seuraamuksiin 24.2.2005 tehdyn neuvoston puitepäätöksen 2005/214/YOS 2 artiklan mukaisesti nimetyn Alankomaiden keskushallintoviranomaisen sakkorangaistuksen määräämisestä antama päätös, josta voidaan valittaa oikeusministeriön alaisuudessa toimivaan syyttäjänvirastoon, ne perusteet, jotka koskevat ”päättöä, josta voidaan valittaa tuomioistuimeen, jolla on toimivalta rikosasioissa” mainitun puitepäätöksen 1 artiklan a alakohdan ii alakohdassa tarkoitettulla tavalla? [alkup. s. 2]
2. Voidaanko perusteen, jonka mukaan sakkorangaistusta koskevaan päätökseen on voitava hakea muutosta ”tuomioistuimelta, jolla on toimivalta rikosasioissa”, katsoa täyttyneen, jos valitushakemus voidaan jättää alioikeuteen vasta menettelyn myöhemmässä vaiheessa eli sen jälkeen, kun syyttäjä on antanut siitä hylkäävän päätöksen, ja jos sen jättämisestä vaaditaan lisäksi tietyissä tapauksissa maksua, joka vastaa määrätyn sakon määrää?

II. [– –] [asian käsittelyn lykkääminen]

Perustelut:**1. Unionin oikeus**

- 1.1 Vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen soveltamisesta taloudellisiin seuraamuksiin 24.2.2005 tehdyn neuvoston puitepäätöksen 2005/214/YOS (jäljempänä puitepäätös 2005/214/YOS) johdanto-osan viidennessä perustelukappaleessa todetaan, että puitepäätöksessä kunnioitetaan perusoikeuksia ja noudatetaan Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (jäljempänä SEU) 6 artiklassa tunnustettuja sekä Euroopan unionin perusoikeuskirjasta, erityisesti sen VI osastosta, ilmeneviä periaatteita.
- 1.2 Puitepäätöksen 2005/214/YOS 3 artiklassa määrätään, että puitepäätös ei aiheuta muutoksia velvoitteeseen kunnioittaa SEU 6 artiklassa vahvistettuja perusoikeuksia ja oikeudellisia perusperiaatteita.
- 1.3 Puitepäätöksen 2005/214/YOS 20 artiklan 3 kohdan mukaan päätös voidaan jättää tunnustamatta ja panematta täytäntöön, mikäli päätöksen antaneen valtion todistuksen perusteella on aihetta epäillä, että SEU 6 artiklassa vahvistettuja perusoikeuksia tai oikeudellisia perusperiaatteita on rikottu.
- 1.4 Puitepäätöksen 2005/214/YOS 1 artiklan a alakohdan ii alakohdan mukaan päätöksellä tarkoitetaan lopullista päätöstä, jossa luonnollinen tai

oikeushenkilö velvoitetaan taloudellisen seuraamuksen suorittamiseen ja jonka on antanut päätöksen antaneen valtion muu viranomainen kuin tuomioistuin sellaisen teon johdosta, joka mainitun valtion lainsäädännön nojalla on rikos, edellyttäen, että kyseisellä henkilöllä on ollut tilaisuus saattaa asia sellaisen tuomioistuimen käsiteltäväksi, jolla on toimivalta erityisesti rikosasioissa. **[alkup. s. 3]**

2. Puolan oikeus

2.1 Rikosprosessilain (Kodeks postępowania karnego) 611 ff §:n 1 momentin mukaan silloin, kun Euroopan unionin jäsenvaltio, jota tässä kutsutaan päätöksen antaneeksi valtioksi, pyytää lainvoimaisen taloudellisia seuraamuksia koskevan päätöksen täytäntöönpanoa, tämän päätöksen täytäntöönpano kuuluu sille piirioikeudelle (sąd rejonowy), jonka tuomiopiirissä tekijällä on omaisuutta tai tuloja tai pysyvä tai väliaikainen asuinpaikka.

3. Alankomaiden oikeus

3.1 Centraal Justitieel Incassobureau on keskushallintoviranomainen, jonka vastuulla on Alankomaiden kuningaskunnan alueella tehdyistä teoista määrättyjen sakkojen kerääminen ja periminen.

3.2 Centraal Justitieel Incassobureauun määräämästä sakkorangaistuksesta voi kuuden viikon kuluessa jättää valituksen syyttäjälle. Jos syyttäjä ei yhdy valittajan näkemykseen, rangaistuksen saanut voi valittaa alioikeuteen. Kuitenkin silloin, kun asia koskee vähintään 225 euron sakkoa, asian käsittely tuomioistuimessa edellyttää määrättyä rangaistusta vastaavan takuusumman maksamista.

4. Tosiseikat

4.1 D.B:lle määrättiin 17.1.2020 annetulla päätöksellä 92 euron sakko Alankomaiden tieliikennelain säännösten hallinto-oikeudellisesta täytäntöönpanosta annetun lain 2 §:ssä tarkoitetusta, 5.1.2020 tehdystä teosta, jossa oli kyse sallitun nopeuden ylityksestä. Päätös tuli lainvoimaiseksi 28.2.2020.

5. Käsittely kansallisessa tuomioistuimessa

5.1 Sąd Rejonowy dla Łodzi-Śródmieścia w Łodziin (Łódźin Łódź-Śródmieścien piirioikeus, Puola) saapui 22.9.2020 Alankomaiden viranomaisten pyyntö D.B:lle määrätyn sakkorangaistuksen täytäntöönpanosta. **[alkup. s. 4]**

5.2 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin esitti 6.11.2020 Centraal Justitieel Incassobureauille kysymyksiä sakkorangaistuksesta annettua päätöstä

koskevasta muutoksenhakumenettelystä sekä muutoksenhakuelimen asemasta. Vastaus saapui tuomioistuimeen 22.2.2021.

5.3 Rangaistuksen saanut ei saapunut yhteenkään 6.11.2020, 8.12.2020 ja 23.2.2021 pidetyistä istunnoista. Hän ei myöskään toimittanut mitään kirjettä.

6. Ennakkoratkaisukysymyksen tutkittavaksi ottaminen ja ennakkoratkaisukysymyksen esittämisen perustelut

6.1 Kun otetaan huomioon käsiteltävän asian olosuhteet, piirioikeutta on pidettävä kansallisena tuomioistuimena, jonka päätöksiin voidaan hakea muutosta Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 267 artiklan toisessa virkkeessä tarkoitetulla tavalla. Päätöksen täytäntöönpanoa koskevasta piirioikeuden määräyksestä on mahdollista valittaa alueoikeuteen (rikosprosessilain 611 fh §:n 3 momentti).

6.2 Unionin tuomioistuimen vastauksella ennakkoratkaisua pyytävän tuomioistuimen kysymyksiin on ratkaiseva merkitys puitepäätöksen 2005/214/YOS kansallisten täytäntöönpanosäännösten oikean tulkinnan ja soveltamisen kannalta ennakkoratkaisua pyytävässä tuomioistuimessa vireillä olevassa asiassa.

6.3 Kun tarkastellaan unionin tuomioistuimen vuosina 2019 ja 2020 antamia ratkaisuja, jotka koskevat syyttäjän asemaa oikeusviranomaisena eurooppalaisesta pidätysmääräyksestä tehdyn puitepäätöksen¹ perusteella, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että on painavia syitä epäillä Alankomaiden keskusviranomaisen antamien sakkorangaistus päätösten oikeudellista luonnetta, koska kyseessä on hallintoviranomainen ja koska muutosta rangaistus päätökseen on haettava syyttäjältä eikä tuomioistuimelta.

7. Ennakkoratkaisua pyytävän tuomioistuimen kanta esitettyyn ennakkoratkaisukysymykseen annettavaan vastaukseen

7.1 Puitepäätöksen 2005/214/YOS 3 artiklan ja 20 artiklan 3 kohdan sanamuodon sekä SEU 6 artiklassa perusoikeuksia suojaaville säännöksille annetun aseman valossa mainitun puitepäätöksen 1 artiklan a alakohdan ii alakohtaa [alkup. s. 5] ja erityisesti tuomioistuimen käsitettä on tulkittava siten, että otetaan huomioon Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan sanamuoto ja kyseiseen säädökseen sisältyvien sääntöjen tulkinta, joka on johdettavissa Strasbourgissa sijaitsevan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännöstä.

7.2 Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan oikeudenkäynnin oikeudenmukaisuuden takaavana olennaisena

¹ Mm. tuomiot yhdistetyissä asioissa C-508/18 ja C-82/19 PPU sekä C-489/19 PPU.

edellytyksenä on se, että asia käsitellään puolueettomassa tuomioistuimessa, joka ei ole riippuvainen täytäntöönpanovallasta.² Toinen olennainen seikka, joka mahdollistaa muutoksenhaun epäoikeudenmukaisesta ratkaisusta, on se, etteivät kohtuuttomat maksut tai oikeudelliset esteet vaikeuta hakemuksen jättämistä.

7.3 Mainitussa puitepäätöksessä sallitaan paitsi tuomioistuinten myös hallintoviranomaisten määräämien rangaistusten rajatylittävä täytäntöönpano. Tällöin päätöksen antaneen valtion kansallisessa lainsäädännössä on kuitenkin säädettävä mahdollisuudesta hakea muutosta päätökseen sellaiselta tuomioistuimelta, jolla on toimivalta erityisesti rikosasioissa.³

7.4 Unionin tuomioistuin on tarkastellut käsitettä ”tuomioistuin, jolla on toimivalta erityisesti rikosasioissa” tšekkiläisen tuomioistuimen vireille panemassa ennakkoratkaisumenettelyssä asiassa Baláž.⁴ Mainitussa asiassa antamassaan tuomiossa unionin tuomioistuin katsoi ensinnäkin, että kyseessä oli Euroopan unionin oikeuden itsenäinen käsite, jota on tulkittava koko unionissa yhtenäisesti ja itsenäisesti.⁵ Toiseksi unionin tuomioistuin totesi, että arvioitaessa sitä, onko kyseessä oleva elin puitepäätöksen 2005/214/YOS 1 artiklan a alakohdan ii alakohdassa tarkoitettu tuomioistuin, on otettava huomioon useita asiaan liittyviä seikkoja, joita ovat muun muassa elimen lakisääteisyys, pysyvyys, tuomiovallan pakottavuus, menettelyn kontradiktorisuus, toimiminen oikeussääntöjen soveltajana ja riippumattomuus.⁶ Lisäksi tällä elimellä on oltava täysi toimivalta tutkia asia sekä oikeudellisen arvioinnin että tosiseikkojen osalta sekä mahdollisuus tutkia todisteet ja todeta tällä perusteella asianomaisen henkilön vastuu sekä rangaistuksen asianmukaisuus.

7.5 Unionin tuomioistuin korosti antamassaan tuomiossa LM, C-216/18, että tuomareiden riippumattomuuden vaatimus on osa oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevan [alkup. s. 6] perusoikeuden keskeistä sisältöä, ja kyseisellä oikeudella on ensisijainen merkitys sen takaajana, että suojataan kaikkia niitä oikeuksia, joita yksityisillä on unionin oikeuden nojalla, ja että turvataan ne jäsenvaltioille yhteiset arvot, jotka on vahvistettu SEU 2 artiklassa ja joihin kuuluu muun muassa oikeusvaltioperiaate.⁷ Jokaisen

² Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 23.6.1981, Le Compte, Van Leuven ja De Meyer v. Belgia (7238/75) ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 19.4.1988, Belilos v. Sveitsi (10328/83).

³ Puitepäätöksen 2005/214/YOS 1 artiklan a kohdan ii alakohta.

⁴ Unionin tuomioistuimen tuomio 14.11.2013, Marián Baláž, C-60/12, EU:C:2013:733.

⁵ 26 kohta.

⁶ 32 kohta.

⁷ Unionin tuomioistuimen tuomio 25.7.2018, LM, C-216/18, EU:C:2018:586, 48 kohta.

jäsenvaltion on varmistettava, että elimet, jotka kuuluvat unionin oikeudessa tarkoitettuina tuomioistuimina sen oikeussuojakeinojen järjestelmään unionin oikeuteen kuuluvilla aloilla, täyttävät tehokkaan oikeussuojan vaatimukset. Tämän suojan takaamiseksi on ensisijaisen tärkeää suojata tällaisten elinten riippumattomuus.⁸

7.6 Unionin tuomioistuin täsmensi edellä mainitussa tuomiossa, että riippumattomuus käsittää kaksi osatekijää, joista ensimmäinen on sisäinen ja toinen ulkoinen. Ensimmäinen niistä edellyttää, että asianomainen elin huolehtii tehtävistään itsenäisesti olematta missään hierarkkisessa tai alisteisessa suhteessa mihinkään tahoon ja ottamatta vastaan määräyksiä tai ohjeita miltään taholta, ja se on siis suojattu sellaisilta ulkoisilta toimenpiteiltä tai painostuksilta, jotka voivat vaarantaa sen jäsenten päätöksenteon riippumattomuuden ja vaikuttaa heidän ratkaisuihinsa. Tämä välttämätön vapaus tällaisista ulkoisista tekijöistä edellyttää tiettyjä takeita, joilla voidaan suojata henkilöitä, joiden tehtäväksi päätöksenteko on annettu, kuten erottamattomuus. Muita unionin tuomioistuimen mainitsemia takeita ovat se, että heille maksetaan palkkaa, jonka taso vastaa heidän hoitamiansa tehtävien merkitystä, sekä asianmukainen kurinpitovastuujärjestelmä.⁹

7.7 Sitä vastoin 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 edellyttää objektiivisuuden noudattamista ja sitä, ettei elimellä ole muuta intressiä asian ratkaisun lopputulokseen kuin oikeussääntöjen tiukka soveltaminen.¹⁰

7.8 Unionin tuomioistuimen edellä esittämien oikeusviranomaisen riippumattomuuden käsitettä koskevien suuntaviivojen valossa on tarpeen tutkia, täyttääkö Alankomaiden syyttäjäviranomainen, joka tutkii Centraal Justitieel Incassobureauun kaltaisen hallintoviranomaisen määräämiä sakkorangaistuksia koskevia valituksia, [alkup. s. 7] riippumattomuutta koskevan vaatimuksen, jonka perusteella sitä voidaan pitää tuomioistuimena, jolla on toimivalta rikosasioissa.

7.9 Useissa unionin tuomioistuimen vuonna 2019 ratkaisemissa asioissa jäsenvaltiot ovat esittäneet kysymyksiä syyttäjän asemasta eurooppalaisen pidätysmääräyksen antavana elimenä. Yhdistetyissä asioissa OG ja PI, C-508/18 ja C-82, antamassaan tuomiossa unionin tuomioistuin sulki pois sen mahdollisuuden, että syyttäjäviranomaista voitaisiin pitää riippumattomana oikeusviranomaisena silloin, kun on olemassa vaara siitä, että täytäntöönpanovaltaa käyttävä elin, kuten oikeusministeri, antaa sille

⁸ 52 ja 53 kohta.

⁹ 63–64 kohta.

¹⁰ 65 kohta.

määräyksiä tai käskyjä suoraan tai välillisesti.¹¹ Tältä osin on todettava, että unionin tuomioistuin on ottanut tämän kannan, vaikka syyttäjän päätökseen eurooppalaisen pidätysmääräyksen antamisesta voidaan hakea muutosta tuomioistuimelta ja vaikka saksalaisen asianosaisen edustajat esittivät, että oikeusministeri antaa yksittäistapauksia koskevia ohjeita vain harvoin, ne esitetään yleensä kirjallisesti ja ne on ilmoitettava liittopäivien puhemiehelle.¹²

7.10 Sen sijaan asiassa NJ, C-489/19 PPU¹³, on tutkittu Itävallan syyttäviviranomaisen asemaa eurooppalaisen pidätysmääräyksen antavana elimenä. Myös Itävallan tasavallassa syyttäviviranomaisten on noudatettava liittovaltion oikeusministerin ohjeita. Eurooppalaisen pidätysmääräyksen antamismenettelyn olennainen osatekijä mainitussa valtiossa on kuitenkin se, että syyttäjä ei tee tätä päätöstä yksin. Päätös edellyttää nimittäin sellaisen tuomioistuimen hyväksyntää, jolla on oikeus tutustua asiassa annettuihin ohjeisiin, joka voi suorittaa oman tutkinnan tai antaa tämän muiden tehtäväksi ja joka tekee lopullisen päätöksen itsenäisesti. Lisäksi päätös eurooppalaisen pidätysmääräyksen antamisesta voidaan myös riitauttaa oikeudessa. Koska tuomioistuimella on tällainen erityinen ja ratkaiseva rooli eurooppalaisen pidätysmääräyksen antamismenettelyssä, unionin tuomioistuin hyväksyi lopulta sen, että syyttäjällä on eurooppalaisen pidätysmääräyksen antavan viranomaisen asema, vaikka tuomiossa todettiin yksiselitteisesti, ettei Itävallan syyttäjälaitos täyttänyt riippumattomuuden edellytystä.¹⁴ [alkup. s. 8]

7.11 Alankomaiden kuningaskunnan perustuslain 116 §:n 1 ja 2 momentin mukaan tuomiovaltaa käyttävistä tuomioistuimista sekä niiden organisaatiosta, kokoonpanosta ja toimivaltuuksista säädetään lainsäädännössä.

7.12 Alankomaiden kuningaskunnan perustuslain 117 §:stä ilmenee, että lainkäyttötehtäviä suorittavat henkilöt sekä korkeimman oikeuden ylin syyttäjä nimitetään eliniäksi kuninkaan määräyksellä.¹⁵ Syyttäjälaitoksen yleiset syyttäjät nimittää kuningatar, ja heidät voidaan erottaa virasta.

¹¹ Unionin tuomioistuimen tuomio 27.5.2018, yhdistetyt asiat OG ja PI, C-508/18 ja C-82/19 PPU, EU:C:2019:456.

¹² 79–90 kohta.

¹³ Unionin tuomioistuimen tuomio 9.10.2019, NJ, C-489/19 PPU, EU:C:2019:849.

¹⁴ 40 kohta.

¹⁵ Perustuslain teksti osoitteessa <https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/Constitution-NL.pdf>.

Käytännössä päätös henkilön nimittämisestä syyttäjän virkaan riippuu oikeusministeristä.¹⁶

7.13 Oikeuslaitoksen organisaatiosta 18.4.1927 annetun lain (Judiciary Organization Act)¹⁷ säännösten mukaan Alankomaiden kuningaskunnassa on ali- ja ylioikeuksia sekä ylin tuomioistuin.¹⁸ Juuri nämä yksiköt määrittellään laissa tuomioistuimiksi.¹⁹ Syyttäjät luokitellaan puolestaan lainkäyttötehtäviä suorittaviksi yksiköiksi.²⁰

7.14 Alankomaiden syyttäjälaitos kuuluu oikeusministeriön alaisuuteen.²¹ Oikeusministeri on poliitikko, ja hän vastaa toiminnastaan parlamentille. Hän määrittää yleisohjeiden pohjalta ministeriön kriminaalipolitiikan yleiset linjaukset, ja hänellä on alaisuudessaan toimivien syyttäjien suhteen monia toimivaltuuksia, kuten ratkaiseva ääni virkanimitysmenettelyssä ja mahdollisuus siirtää syyttäjä syyttäjälaitoksen toiseen yksikköön. Lisäksi hänellä on oikeus antaa syyttäjille ohjeita yksittäistapauksissa. Ohjeiden noudattamatta jättäminen voi johtaa kurinpitotoimiin syyttäjää vastaan.²² Ohjeet on lähtökohtaisesti laadittava kirjallisesti, mutta suullisten ohjeiden antaminen on poikkeustilanteissa sallittua. Ohjeet liitetään yleensä käsiteltävän asian asiakirja-aineistoon, mutta tällaista velvollisuutta ei ole, jos tämä on ”valtion edun vastaista”, mikä on epämääräinen käsite. On myös lisättävä, että [alkup. s. 9] Alankomaiden syyttäjälaitoksen yksikköjen yleisillä syyttäjillä ei ole koskemattomuutta, heidän nimityksensä eivät ole elinikäisiä ja heidät voidaan erottaa.

7.15 Lisäksi on syytä todeta, että Venetsian komissio vastustaa vahvasti oikeusministerin toimivaltaa antaa ohjeita yksittäisissä asioissa. Vastaava oikeus on ylimpänä syyttäjänä toimivalla Puolan tasavallan oikeusministerillä (joka on myös ylin syyttäjä), mikä on saanut osakseen

¹⁶ Marguery, T. P., *Unity and diversity of the public prosecution services in Europe. A study of the Czech, Dutch, French and Polish systems*, 2008, s. 112–113, osoitteessa https://www.rug.nl/research/portal/files/2712234/14_thesis.pdf.

¹⁷ Teksti osoitteessa <https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/Wet-op-de-Rechterlijke-Organisatie-EN.pdf>.

¹⁸ Oikeuslaitoksen organisaatiosta 18.4.1927 annetun lain 2 luku.

¹⁹ Oikeuslaitoksen organisaatiosta 18.4.1927 annetun lain 1 luvun a osa.

²⁰ Oikeuslaitoksen organisaatiosta 18.4.1927 annetun lain 1 luvun b osa.

²¹ Marguery, T. P., *Unity and diversity of the public prosecution services in Europe. A study of the Czech, Dutch, French and Polish systems*, 2008, s. 100.

²² Marguery, T. P., *Unity and diversity of the public prosecution services in Europe. A study of the Czech, Dutch, French and Polish systems*, 2008, s. 122.

mainitun elimen arvostelua.²³ Venetsian komissio pitää epäasianmukaisena ratkaisua, jossa lainsäädäntö- tai täytäntöönpanovallalla on vaikutusta siihen, aloitetaanko tietyssä asiassa rikosoikeudellinen menettely vai ei, koska tämän pitäisi olla yksinomaan syyttäviviranomaisen päätös.²⁴

- 7.16** Edellä esitetyn perusteella, kun otetaan huomioon Alankomaiden kuningaskunnan syyttäjälaitoksen ominaispiirteet, sen asema laajasti ymmärretyn oikeuslaitoksen osana sekä asiassa Baláž annetun tuomion sisältö, herää kysymys, voidaanko Alankomaiden syyttäjälaitosta pitää tuomioistuimena, jolla on toimivalta erityisesti rikosasioissa. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että tähän kysymykseen on vastattava kieltävästi. Puitepäätöksen 2005/214/YOS 1 artiklan a alakohdan ii ja iii alakohdassa omaksuttu ratkaisu on luonteeltaan tae, jolla pyritään korvaamaan mahdollisia perusoikeuksien suojelussa ilmeneviä puutteita, jotka johtuvat siitä, että myös hallintoviranomaisilla on toimivalta määrätä sakkorangaistuksia.
- 7.17** Muutoksen hakeminen täysin riippumattomalta oikeusviranomaiselta, jolla on toimivalta näytön aineelliseen arviointiin ja joka soveltaa in dubio pro reo-periaatetta sekä rangaistusten yksilökohtaisen määräämisen periaatetta, on mekanismi, joka mahdollistaa rikosoikeudellisen menettelyn perustehtävien suorittamisen ja jonka ansiosta rangaistuksen saanut voi käyttää puolustautumisoikeuksiaan.
- 7.18** Tältä osin on todettava, että mahdollisuudella turvautua tuomioistuinkäsittelyyn on merkitystä erityisesti silloin, kun syyllisyydestä ja rangaistuksesta päättämisen ensimmäinen vaihe on täysin automatisoitu ja rajoittuu ajoneuvon omistajan tietojen tarkastamiseen, tietokonejärjestelmän tuottaman päätöksen tulostamiseen ja sen lähettämiseen vastaanottajalle. Alankomaiden keskusviranomaisen tapauksessa sakkorangaistuksen määräämistä koskevan päätöksen [alkup. s. 10] antaminen ei nimittäin tapahdu tyypillistä rikosoikeudellista menettelyä sääntelevien periaatteiden mukaisesti. Edellä esitetyn perusteella menettelyyn liittyvien perustakeiden toteutumisesta vastaa kokonaisuudessaan muutoksenhakuelin eli syyttäjälaitos, joka ei ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen näkemyksen mukaan ole riippumaton elin Alankomaiden kuningaskunnassa. Tällaisesta arvioinnista seuraisi, että Centraal Justitieel Incassobureau päätöksen tunnustamisesta ja täytäntöön panemisesta voitaisiin kieltäytyä, koska päätöksen on tehnyt elin, joka ei täytä puitepäätöksen 2005/214/YOS 1 artiklan a alakohdan ii alakohdassa säädettyjä edellytyksiä.

²³ European Commission For Democracy Through Law (Venice Commission), Opinion 892/2017 on the act on the public Prosecutor's office as amended, 113 kohta. Teksti osoitteessa [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffiIe=CDL-AD\(2017\)028-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffiIe=CDL-AD(2017)028-e).

²⁴ European Commission For Democracy Through Law (Venice Commission), Report Nr 494/2008 on European standards as regards the independence of the judicial system: part II - the Prosecution Service, 87(8) kohta. Teksti osoitteessa <https://rm.coe.int/1680700a60>.

7.19 Samalla on syytä arvioida alankomaalaisessa muutoksenhakumenettelyssä sovellettua oikeudellista ratkaisua, joka perustuu siihen, että jos syyttäjä ei hyväksy valitusta Centraal Justitieel Incassobureauun päätöksestä, muutosta voidaan seuraavaksi hakea alioikeudesta. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan tällainen muutoksenhakumekanismi ei täytä puitepäätöksen 2005/214/YOS 1 artiklan a alakohdan ii alakohdassa asetettua vaatimusta, jonka mukaan muutosta on haettava tuomioistuimelta, jolla on toimivalta erityisesti rikosasioissa. Vaikuttaa nimittäin siltä, että mainittu puitepäätös edellyttää mahdollisuutta hakea muutosta suoraan tuomioistuimelta, ilman, että on tarpeen ryhtyä muihin lisämenettelyihin. Asiassa Baláz annetussa tuomioissa todetaan, että muutoksenhakumenettelylle ei pidä asettaa sellaisia oikeudellisia esteitä tai maksuja, jotka tekevät sen suhteettoman vaikeaksi.²⁵ Kun otetaan huomioon sakkorangaistuksen täytäntöönpanomenettelyn erityinen, rajat ylittävä luonne sekä Alankomaiden viranomaisten määräämien seuraamusten täytäntöönpanoon liittyvät lukuisat ongelmat, jotka on nostettu esiin puolalaisten tuomioistuinten vireille panemissa ennakkoratkaisumenettelyissä, on erittäin tärkeää, että päätöksiin, joilla nämä seuraamukset määrätään, voitaisiin hakea muutosta suoraan ja sellaiselta elimeltä, joka täyttää riippumattomuuden edellytykset.

7.20 Lisäksi kun tarkastellaan tilannetta, jossa muutosta sakkorangaistuksen määräämistä koskevaan päätökseen haetaan alioikeudelta, asia on ensin lähetettävä syyttäjän käsiteltäväksi, mikä viivästyttää hakemuksen tutkimista ja muodostaa ylimääräisen institutionaalisen esteen, minkä lisäksi tähän liittyy tietyissä tapauksissa esteitä maksujen muodossa. Jos kyseessä on näet vähintään 225 euron suuruinen sakkorangaistus, valituksen ottaminen tutkittavaksi tuomioistuimeen edellyttää, että valittaja maksaa tätä summaa vastaavan takuumaksun. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että [alkup. s. 11] tällainen muutoksenhakumenettelyn rakenne voi rajat ylittävässä tilanteessa saada vieraan valtion kansalaisen luopumaan muutoksen hakemisesta.

7.21 Edellä esitettyjen epäilysten johdosta on perusteltua kääntyä unionin tuomioistuimen puoleen.

7.22 Näistä syistä ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin SEUT 267 artiklan perusteella lausui kuten tämän välipäätöksen päätösosan 1 kohdasta ilmenee.

7.23 [– –] [asian käsittelyn lykkääminen]

Piirituomioistuimen tuomari Monika Stefaniak-Dąbrowska

²⁵ Tuomio 14.11.2013, Marián Baláz, C-60/12, EU:C:2013:733, 46 kohta.