



# Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS  
JULIANE KOKOTT  
15 päivänä joulukuuta 2011<sup>1</sup>

**Asia C-489/10**

**Łukasz Marcin Bonda**

(Sąd Najwyższy (Puolan tasavalta) esittämä ennakkoratkaisupyyntö)

Maatalous — Asetus (EY) N:o 1973/2004 — Virheellisesti ilmoitettuihin pinta-aloihin liittyvä tuen piiristä poissulkeminen ja tuen vähentäminen — Hallinnollisen seuraamuksen rikosoikeudellinen luonne — Kaksoisrangaistavuuden kieltö — Ne bis in idem -periaate

## I Johdanto

1. Kansallinen hallintoviranomainen määräsi viljelijän hakemaa tukea vähennettäväksi unionin asetuksen mukaisesti, koska tämä oli ilmoittanut EU:n maataloustukea koskevassa hakemuksessaan virheellisiä tietoja. Tämän jälkeen viljelijää vastaan nostettiin samojen virheellisten tietojen perusteella rikossyyte avustuspetoksesta. Keskeinen kysymys käsiteltävässä asiassa on näin ollen se, onko hallinnollisella menettelyllä rikosoikeudellinen luonne sillä seurauksella, että kaksoisrangaistavuuden kiellon (ne bis in idem -periaatteen) vuoksi tuensaajaa vastaan ei voida hallinnollisen menettelyn lisäksi aloittaa rikosoikeudellista menettelyä.

## II Asiaa koskevat oikeussäännöt

2. Euroopan unionin perusoikeuskirjan<sup>2</sup> 50 artiklassa määrätään seuraavaa:

”Ketään ei saa tutkia uudelleen tai rangaista oikeudenkäynnissä rikoksesta, josta hänet on jo unionissa lopullisesti vapautettu tai tuomittu syylliseksi lain mukaisesti.”

<sup>1</sup> — Alkuperäinen kieli: saksa.

<sup>2</sup> — Euroopan unionin perusoikeuskirja julistettiin juhlallisesti ensimmäisen kerran 7.12.2000 Nizzassa (EYVL C 364, s. 1) ja sen jälkeen vielä toisen kerran 12.12.2007 Strasbourgissa (EUVL C 303, s. 1 ja EUVL 2010, C 83, s. 389).

3. Asetuksen (EY) N:o 1973/2004<sup>3</sup> 138 artiklan 1 kohdassa, sellaisena kuin se oli voimassa riidanalaisen tukihakemuksen jättämishetkellä (16.5.2005) ja hallinnollisen päätöksen tekoajankohtana (25.6.2006),<sup>4</sup> säädettiin seuraavaa:

”1. Jos hallinnollisessa tai paikalla tehtävässä tarkastuksessa havaitaan, että ilmoitetun pinta-alan ja asetuksen (EY) N:o 796/2004 2 artiklan 22 kohdassa tarkoitettua määrättyä pinta-alan välinen todettu erotus on suurempi kuin kolme prosenttia mutta enintään 30 prosenttia määrätystä pinta-alasta, yhtenäisen pinta-alatuen järjestelmässä myönnettävästä tuesta vähennetään kyseessä olevan vuoden osalta todettu erotus kaksinkertaisena, jollei kyseessä ole asetuksen (EY) N:o 796/2004 72 artiklassa määritelty ylivoimainen este tai poikkeuksellinen olosuhde.

Jos erotus on suurempi kuin 30 prosenttia määrätystä pinta-alasta, kyseisenä vuonna ei myönnetä tukea lainkaan.

Jos erotus on yli 50 prosenttia, viljelijä suljetaan pois tuen piiristä siihen määrään asti, joka vastaa ilmoitetun pinta-alan ja määrätyn pinta-alan erotusta. Kyseinen määrä vähennetään tuista, jotka viljelijälle voitaisiin myöntää niiden hakemusten yhteydessä, jotka hän jättää sitä kalenterivuotta, jona havainnot tehdään, seuraavien kolmen kalenterivuoden aikana.”

### III Tosiseikat ja pääasian oikeudenkäynti

4. Ennakkoratkaisupyynnön mukaan Łukasz Marcin Bonda jätti 16.5.2005 maatalouden rakennemuutoksen ja nykyaikaistamisen viraston piiritoimistoon (jäljempänä piiritoimisto) hakemuksen unionin maataloustuen<sup>5</sup> myöntämisestä vuodelle 2005. Kyseisessä hakemuksessa Bonda antoi virheellisiä tietoja maatalouskäytössä olevan pinta-alan suuruudesta ja tällä pinta-alalla harjoitetusta viljelystä.<sup>6</sup>

5. Ennakkoratkaisupyyntöpäätöksen mukaan piiritoimisto teki virheellisten tietojen antamisen vuoksi asetuksen N:o 1973/2004 138 artiklan nojalla kielteisen tukipäätöksen vuoden 2005 osalta ja ilmoitti lisäksi, ettei Bondalle myönnetä maataloustukea seuraavina kolmena vuonna.

6. Sąd Rejonowy w Goleniowie<sup>7</sup> tuomitsi Bondan 14.7.2009 tukihakemuksessa annettujen virheellisten tietojen perusteella Puolan rikoslain 297 §:n 1 momentissa säädetystä avustuspetoksesta kahdeksaksi kuukaudeksi vankeuteen, joka muunnettiin kahdeksi vuodeksi ehdollista vankeutta, ja maksamaan kahdeksankymmentä 20 Puolan złotyn suuruista päiväsakkoa.

3 — Neuvoston asetuksen (EY) N:o 1782/2003 soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä, jotka koskevat mainitun asetuksen IV ja IV a osastossa säädettyjä tukijärjestelmiä sekä kesannoidun maan käyttöä raaka-aineiden tuottamiseen, 29.10.2004 annettu komission asetus (EY) N:o 1973/2004 (EUVL L 345, s. 1; jäljempänä asetus N:o 1973/2004).

4 — Artiklaan myöhemmin tehdyt vähäiset muutokset eivät ole merkityksellisiä käsiteltävän asian kannalta. Asetusta (EY) N:o 316/2009 (EUVL L 11, s. 3), jolla poistettiin 138 artikla, sovelletaan tukihakemuksiin vasta vuodesta 2009 alkaen. Asetus N:o 1973/2004 on sittemmin kumottu kokonaisuudessaan asetuksella (EY) N:o 1121/2009 (EUVL L 316, s. 27). Viimeksi mainitun asetuksen 96 artiklan 1 kohdan nojalla asetusta N:o 1973/2004 sovelletaan kuitenkin edelleen vuotta 2009 ja aiempia palkkiovuosia koskeviin tukihakemuksiin. Asetuksen (EY) N:o 1122/2009 (EUVL L 316, s. 27) 58 artiklaan sisältyy asetuksen N:o 1973/2004 138 artiklan 1 kohtaa vastaava säännös.

5 — Ennakkoratkaisupyynnössä mainitaan ”suoraa tukea” koskeva hakemus, mutta koska siinä pyydetään tulkitsemaan asetuksen N:o 1973/2004 138 artiklaa, kyseessä lienee pikemminkin ”yhtenäistä pinta-alatukea” koskeva hakemus.

6 — Hakemusta seuranneessa tarkastuksessa todettiin, että tosiasiallinen maatalouskäytössä oleva pinta-ala oli ilmoitetun 212,78 hehtaarin sijasta ainoastaan 113,49 hehtaaria.

7 — Goleniówin paikallinen tuomioistuin.

7. Bonda valitti tuomiosta Sąd Okręgowy w Szczecinieen.<sup>8</sup> Kyseinen tuomioistuin hyväksyi valituksen ja keskeytti rikosoikeudenkäynnin Bondaa vastaan. Tuomioistuimen mukaan rikosoikeudenkäynti oli lainvastainen, koska Bondalle oli jo määrätty samasta teosta seuraamus asetuksen N:o 1973/2004 138 artiklan nojalla. Prokurator Generalnyn<sup>9</sup> tuomiosta tekemä kassaatiovalitus on nyt vireillä Sąd Najwyższyssä,<sup>10</sup> joka on esittänyt asiassa ennakkoratkaisupyynnön.

#### IV Ennakkoratkaisupyynnö ja asian käsittely unionin tuomioistuimessa

8. Sąd Najwyższy on esittänyt 27.9.2010 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 12.10.2010, unionin tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

”Millaisia ovat oikeudelliselta luonteeltaan neuvoston asetuksen (EY) N:o 1782/2003 soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä, jotka koskevat mainitun asetuksen IV ja IV a osastossa säädettyjä tukijärjestelmiä sekä kesannoidun maan käyttöä raaka-aineiden tuottamiseen, 29.10.2004 annetun komission asetuksen (EY) N:o 1973/2004 (EUVL L 345, s. 1) 138 artiklassa säädettyt seuraamukset, joissa on kyse suorien tukien epäämisestä viljelijältä sitä vuotta, jona viljelijä on jättänyt totuudenvastaisen ilmoituksen suorien tukien myöntämisen perusteena olevan pinta-alan suuruudesta, seuraavilta kalenterivuosilta?”

9. Unionin tuomioistuimelle kirjallisia huomautuksia ovat esittäneet Bonda, Itävalta, Puola ja Euroopan komissio. Puola ja komissio osallistuivat 4.10.2011 pidettyyn istuntoon.

#### V Arviointi

##### A Alustavat huomautukset

10. Hyödyllisen vastauksen antamiseksi ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle ennakkoratkaisukysymystä on täydennettävä ja täsmennettävä.<sup>11</sup>

1. Tutkimuksen laajuus: unionin oikeuteen sisältyvä kaksoisrangaistavuuden kielto

11. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen kysymyksen lähtökohtana on, että käsiteltävässä asiassa sovelletaan Puolan oikeuden mukaista kaksoisrangaistavuuden kieltoa. Myös Puolan hallitus ja komissio totesivat istunnossa, että arviointiperusteena on käytettävä Puolan oikeuteen sisältyvää kaksoisrangaistavuuden kieltoa. Esitän kuitenkin jäljempänä, että käsiteltävässä asiassa sovelletaan *unionin oikeuteen sisältyvää* kaksoisrangaistavuuden kieltoa.<sup>12</sup>

12. Vaikuttaa lisäksi kyseenalaiselta, olisiko unionin tuomioistuimella ylipäätään toimivalta lausua tarkasteltavien hallinnollisten seuraamusten rikosoikeudellisesta luonteesta, jos asiassa sovellettaisiin kansallista kaksoisrangaistavuuden kieltoa. Myös seuraamusten rikosoikeudellista luonnetta olisi nimittäin siinä tapauksessa arvioitava kansallisen oikeuden perusteella. Voitaisiin ajatella – mikä ei kuitenkaan päde käsiteltävään asiaan –, että kansallinen tuomioistuin esittää edellytykset, joiden on sen käyttämän arviointiperusteen mukaan täytyttävä kaksoisrangaistavuuden kiellon soveltamiseksi, ja

8 — Szczecinien alueellinen tuomioistuin.

9 — Syyttäväviranomainen.

10 — Ylimmän oikeusasteen tuomioistuin Puolassa.

11 — Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin tuomioistuin voi epätasaisesti muotoiltujen ennakkoratkaisukysymysten yhteydessä poimia ne unionin oikeutta koskevat seikat, joita on syytä tulkita, kun otetaan huomioon riidan kohde (ks. asia 251/83, Haug-Adrion, tuomio 13.12.1984, Kok., s. 4277, 9 kohta), ja esittää kaikki seikat, joista on hyötyä kansalliselle tuomioistuimelle, kun se ratkaisee asian (ks. asia C-12/10, LECSO Elektromobile, tuomio 22.12.2010 (Kok., s. I-14173, 15 kohta).

12 — Ks. tästä myös vireillä oleva asia C-617/10, Åkerberg Fransson (EUVL C 72, s. 14).

unionin tuomioistuin ottaa sitten kantaa siihen, täyttääkö tietty unionin oikeuteen sisältyvä hallinnollinen seuraamus nämä edellytykset. Tässä yhteydessä voisi olla kyse esimerkiksi siitä, onko tietyllä unionin oikeuteen sisältyvällä seuraamuksella tarkoitus rangaista, jos tällainen tarkoitus on kansallisen oikeuden mukaan edellytys oikeussäännön rikosoikeudelliselle luonteelle.

a) Unionin oikeuteen sisältyvän kaksoisrangaistavuuden kiellon sovellettavuus

13. Kielto syyttää ja rangaista kahdesti samasta rikoksesta (ne bis in idem -periaate) on tunnustettu unionissa yleiseksi oikeusperiaatteeksi,<sup>13</sup> ja sillä on nykyisin perusoikeuskirjan 50 artiklan nojalla unionin perusoikeuden asema.

14. Perusoikeuskirjan määräykset koskevat sen 51 artiklan 1 kohdan mukaan ”jäsenvaltioita ainoastaan silloin, kun ne soveltavat unionin oikeutta”.<sup>14</sup> Kyseisen määräyksen tulkinta ei ole kiistaton. Herääkin kysymys, onko perusoikeuskirjan soveltamisala määriteltävä toisin kuin yleisten oikeusperiaatteiden soveltamisala, sellaisena kuin se on kehitetty oikeuskäytännössä.<sup>15</sup> Sen mukaan kyseistä määräystä sovelletaan, kun kansallinen toimenpide kuuluu unionin oikeuden soveltamisalaan. Perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdan suppeamman tulkinnan puoltajat pitävät ongelmallisena ennen kaikkea unionin perusoikeuksien soveltamista jäsenvaltioiden toimenpiteisiin, joilla rajoitetaan perusvapauksia, ja toimenpiteisiin, joilla ei suoraan panna täytäntöön direktiivin säännöstä vaan jotka ainoastaan käsittävät direktiivissä säännellyn alan.

15. Unionin tuomioistuin ei ole toistaiseksi lausunut ehdottoman varmasti perusoikeuskirjan aineellisesta soveltamisalasta.<sup>16</sup> Se on tulkinnut perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohtaa kahdessa määräyksessä siten, että perusoikeuskirjaa sovelletaan, jos oikeudenkäynnin kohteella on liittymäkohta unionin oikeuteen.<sup>17</sup> Asiassa Dereci ym. antamassaan tuomiossa unionin tuomioistuin totesi, että perusoikeuskirjaa sovelletaan, jos tilanne kuuluu unionin oikeuden soveltamisalaan, ja otti siten sanamuodossaan lähtökohdaksi yleisten oikeusperiaatteiden soveltamisen.<sup>18</sup>

16. Näilläkään ratkaisuilla ei varmasti vastata kaikkiin kysymyksiin. Käsiteltävä asia kuuluu nähdäkseen perusoikeuskirjan soveltamisalaan, vaikka sen 51 artiklan 1 kohtaa tulkittaisiinkin suppeasti.

17. Hallinnollinen seuraamus määrättiin Bondalle soveltamalla suoraan direktiivin N:o 1973/2004 138 artiklan 1 kohtaa. Toinen seuraamus, jonka kansallinen tuomioistuin määräsi avustuspetoksesta, perustuu tosin kansalliseen rikoslain säännökseen, mutta myös sen määrääminen johtui unionin oikeudesta. Kyseisellä Puolan rikoslain säännöksellä on nimittäin tarkoitus määrätä konkreettisessa tapauksessa seuraamus unionin maatalouslainsäädännön rikkomisesta. Sillä pannaan näin ollen täytäntöön primaarioikeuteen perustuva jäsenvaltioiden velvoite määrätä unionin taloudellisten etujen loukkaamisesta tehokkaita ja oikeasuhteisia seuraamuksia.

13 — Ks. yhdistetyt asiat C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P-C-252/99 P ja C-254/99 P, Limburgse Vinyl Maatschappij ym. v. komissio, tuomio 15.10.2002 (Kok., s. I-8375, 59 kohta; ns. LVM-tapaus) ja asia C-289/04 P, Showa Denko v. komissio, tuomio 29.6.2006 (Kok., s. I-5859, 50 kohta; ns. Showa Denko -tapaus).

14 — Ks. kyseisen määräyksen muista kieliversioista Kokott, J. ja Sobotta, Ch., ”Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon”, *Europäische Grundrechte Zeitschrift* (2010), s. 265–271.

15 — Ks. tästä myös julkisasiamies Botin 5.4.2011 esittämä ratkaisuehdotus asiassa C-108/10, Scattolon, tuomio 6.9.2011 (Kok., s. I-7491, ratkaisuehdotuksen 116–119 kohta) ja julkisasiamies Trstenjakin 22.9.2011 esittämä ratkaisuehdotus yhdistetyissä asioissa C-411/10 ja C-493/10, M. E. ym., tuomio 21.12.2011 (ratkaisuehdotuksen 71–81 kohta).

16 — Ks. ensimmäisistä viitteistä tästä asia C-400/10 PPU, McB., tuomio 5.10.2010 (Kok., s. I-8965, 52 kohta) ja yhdistetyt asiat C-483/09 ja C-1/10, Gueye, tuomio 15.9.2011 (Kok., s. I-8263, 55 kohta).

17 — Ks. tästä asia C-339/10, Asparuhov Estov ym., määräys 12.11.2010 (Kok., s. I-11465, 14 kohta) ja asia C-457/09, Chartry, määräys 1.3.2011 (Kok., s. I-819, 25 kohta).

18 — Asia C-256/11, Dereci ym., tuomio 15.11.2011 (Kok., s. I-11315, 72 kohta), jossa unionin tuomioistuin valitsi sanamuodon ”kuuluu unionin oikeuden soveltamisalaan” (saksaksi: unter das Unionsrecht fällt) ja ”ei kuulu unionin oikeuden soveltamisalaan” (saksaksi: nicht in den Anwendungsbereich des Unionsrechts fällt). Unionin tuomioistuin jätti kuitenkin yllättäen ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen ratkaistavaksi, kuuluuko riidanalainen tilanne unionin oikeuden soveltamisalaan.

18. SEUT 325 artiklan 1 kohdassa velvoitetaan jäsenvaltiot suojaamaan unionin taloudellisia etuja laittomalta toiminnalta toimenpiteillä, joilla on ennalta ehkäisevä vaikutus ja jotka ovat tehokkaita. Niihin voi kuulua myös rikosoikeudellisia seuraamuksia, jos se on tarpeen unionin oikeuden täytäntöön panemiseksi.<sup>19</sup> SEUT 325 artiklan 2 kohdassa määrätään, että jäsenvaltiot toteuttavat samat toimenpiteet suojatakseen unionin taloudellisia etuja petolliselta menettelyltä kuin ne toteuttavat suojatakseen omia taloudellisia etujaan petolliselta menettelyltä. Kun jäsenvaltiot noudattavat unionin oikeuteen sisältyvää velvoitetta määrätä seuraamuksia sääntöjenvastaisuuksista, niiden on unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan toimittava unionin oikeuden ja sen yleisten periaatteiden mukaisesti, joihin unionin perusoikeudet ja suhteellisuusperiaate kuuluvat.<sup>20</sup>

19. Kun jäsenvaltioille voi näin ollen johtua unionin oikeudesta velvoite säätää rikosoikeudellisista seuraamuksista maataloustukiin liittyvän unionin taloudellisten etujen vaarantumisen varalta, myös tälle velvoitteelle mahdollisesti asetettujen rajojen on vastavuoroisesti käytävä ilmi unionin oikeudesta ja erityisesti unionin perusoikeuksista. Unionin oikeuteen voi sisältyä velvoite määrätä rikosoikeudellisia seuraamuksia unionin oikeuden rikkomisesta ainoastaan siinä määrin kuin tässä yhteydessä ei rajoiteta unionissa asianomaisille taattuja perusoikeuksia. Ainoastaan näin taataan, että unionin oikeudesta johtuville velvoitteille suojata unionin taloudellisia etuja asetetaan yhdenmukaiset rajat koko unionin alueella.

20. Velvoitteessa noudattaa unionin perusoikeuksia määrättäessä seuraamuksia unionin oikeuden rikkomisesta ei nähdäkseen voida tehdä eroa sen perusteella, toteutettiin jäsenvaltion seuraamuksia koskeva toimenpide nimenomaisesti unionin oikeuden täytäntöönpanon yhteydessä vai jo aiemmin. Toimenpiteen tarkoituksena on molemmissa tapauksissa unionin oikeuden täytäntöönpaneminen. Unionin perusoikeuksien soveltaminen ei voi riippua sattumanvaraisesti siitä, oliko rikossäännös jo olemassa vai annettiin se vasta unionin oikeuteen sisältyvän velvoitteen täytäntöönpanon yhteydessä.

#### b) Lissabonin sopimuksen pöytäkirja n:o 30

21. Perusoikeuskirjan sovellettavuutta nyt käsiteltävässä asiassa ei saateta kyseenalaiseksi myöskään pöytäkirjalla Euroopan unionin perusoikeuskirjan soveltamisesta Puolaan ja Yhdistyneeseen kuningaskuntaan.<sup>21</sup> Kyseinen pöytäkirja liitettiin perussopimukseen Lissabonin sopimuksella. SEU 51 artiklan nojalla se on erottamaton osa perussopimuksia ja sillä on samat oikeudelliset vaikutukset.

22. Pöytäkirjan 1 artiklan 1 kohdassa määrätään, että perusoikeuskirjalla ei laajenneta Euroopan unionin tuomioistuimen eikä minkään Puolan tai Yhdistyneen kuningaskunnan tuomioistuimen toimivaltaa niin, että se voisi todeta, että Puolan tai Yhdistyneen kuningaskunnan lait, asetukset tai hallinnolliset määräykset, käytännöt tai toiminnat eivät vastaa perusoikeuksia, vapauksia ja periaatteita, jotka perusoikeuskirjassa on vahvistettu.

23. Kyseinen määräys ei ole erityisen selkeä. Pöytäkirja n:o 30 ei missään tapauksessa merkitse sitä, ettei perusoikeuskirjaa sovelleta (opt-out) Yhdistyneessä kuningaskunnassa ja Puolan tasavallassa.<sup>22</sup> Pöytäkirjan johdanto-osan kahdeksas ja yhdeksäs perustelukappale puoltavat pikemminkin sitä, etteivät mainitut jäsenvaltiot voi pöytäkirjan nojalla jättää soveltamatta perusoikeuskirjaa vaan että pöytäkirja on luonteeltaan ainoastaan selventävä ja tarkoitettu tulkinnan tueksi.<sup>23</sup> Perusoikeuskirjan 51 artiklan 2 kohdassa määrätään, ettei perusoikeuskirjalla luoda yhteisölle ja unionille uusia toimivaltuuksia tai

19 — Ks. asia 68/88, komissio v. Kreikka, tuomio 21.9.1989 (Kok., s. 2965, Kok. Ep. X, s. 167, 23 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

20 — Ks. oikeuskäytännöstä, joka koskee SEU 4 artiklan 2 kohdasta johtuvaa jäsenvaltioiden yleistä velvoitetta määrätä seuraamuksia unionin oikeuden rikkomisesta, asia C-262/99, Louloudakis, tuomio 12.7.2001 (Kok., s. I-5547, 67 kohta) ja asia C-430/05, Nttonik ja Pikoulas, tuomio 5.7.2007 (Kok., s. I-5835, 53 kohta).

21 — 17.12.2007 tehty pöytäkirja (EUVL C 306, s. 157).

22 — Myös julkisasiamies Trstenjak toteaa näin edellä alaviitteessä 15 mainituissa yhdistetyissä asioissa M. E. ym. esittämänsä ratkaisuehdotuksen 167 kohdassa.

23 — Myös Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus korosti, että pöytäkirja on ainoastaan selventävä tulkinnan apuväline. Ks. tästä House of Lords, *Tenth Report of the European Union Select Committee*, 26.2.2008, 5.86 kohta, <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200708/ldselect/lducom/62/6209.htm>.

uusia tehtäviä eikä muuteta perussopimuksissa määriteltyjä toimivaltuuksia ja tehtäviä. Kyse ei voi olla pöytäkirjassa tarkoitettusta unionin tuomioistuimen toimivallan laajentamisesta, koska perusoikeuskirjan 50 artiklaan sisältyvä kaksoisrangaistavuuden kielto on tunnustettu jo aiemmin unionin oikeuden yleiseksi oikeusperiaatteeksi ja koska tätä periaatetta voitaisiin tähänastisen oikeuskäytännön mukaan soveltaa käsiteltävään asiaan, vaikka perusoikeuskirjan 51 artiklaa, jota siis voidaan soveltaa, tulkittaisiinkin suppeasti, kuten olen edellä jo todennut.

### c) Välipäätelmä

24. Se, ovatko asetuksen N:o 1973/2004 138 artiklan nojalla määrätyt seuraamukset esteenä myöhemmälle avustuspetosta koskevalle rikosoikeudenkäynnille, määräytyy näin ollen unionin oikeuteen sisältyvän *ne bis in idem* -periaatteen perusteella. Ennakkoratkaisukysymys on muotoiltava vastaavasti uudelleen.

### 2. Ennakkoratkaisukysymyksen täsmentäminen – tutkimuksen kohde

25. Sąd Najwyższy ei ole viitannut kysymyksessään mihinkään asetuksen N:o 1973/2004 138 artiklan konkreettiseen kohtaan. Artiklan 1 kohdasta poiketen sen 2 kohdassa säädetään tahallista sääntöjenvastaisuutta koskevasta erityistapauksesta. Puolan tasavalta on kirjallisissa huomautuksissaan kuitenkin täsmentänyt, että piiritoimiston johtaja perusti päätöksensä asetuksen N:o 1973/2004 138 artiklan 1 kohtaan, mitä ei ole riitautettu. Tulkinnan kohteena on siten asetuksen 138 artiklan 1 kohta.

26. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ei myöskään mainitse kysymyksessään, että 138 artiklan 1 kohdan kolmannen alakohdan nojalla vuosilta 2006–2008 tehtyjen vähennysten lisäksi Bondalta evättiin 138 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan nojalla myös oikeus tukeen vuonna 2005, jona hän jätti virheellisen hakemuksen. Jotta ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle voidaan antaa hyödyllinen vastaus, 138 artiklan 1 kohdassa säädetyn seuraamuksen luonteen arvioinnissa olisi otettava huomioon kaikki säännöksen perusteella toteutettavat toimenpiteet. Näin ollen on tarpeen arvioida paitsi tukien vähentämistä, joka koski vuosia 2006–2008, myös tuen piiristä poissulkemista sinä kalenterivuonna, jona hakemus jätettiin.

27. Ennakkoratkaisukysymykseen annettavan vastauksen pitäisi lisäksi perustua tiukemmin 138 artiklan 1 kohdan nojalla toteutettavien toimenpiteiden sanamuotoon. Tämä on suositeltavaa myös seuraavasta syystä.

28. Ennakkoratkaisukysymyksen nykyinen sanamuoto herättää nimittäin itsessään lisäkysymyksen. Ennakkoratkaisukysymyksen ja ennakkoratkaisupyynnön sisältyvien tietojen mukaan Bondalta evättiin kokonaan tuet virheellisen ilmoituksen jättämistä seuraavina kolmena vuotena. Asetuksen 138 artiklan 1 kohdan kolmannessa alakohdassa kuitenkin säädetään, että tuensaaja, jolle ei myönnetä tukea lainkaan hakemuksen jättämistään vuotena, suljetaan pois tuen piiristä siihen määrään asti, joka vastaa ilmoitetun pinta-alan ja määritetyn pinta-alan erotusta, ja että kyseinen määrä vähennetään seuraavien kolmen kalenterivuoden tuista.

29. Säännöksen sanamuodosta ei ilmene yksiselitteisesti, vähennetäänkö erotusta vastaava määrä tuista seuraavina vuosina *kerran* vai *kunakin seuraavina kolmena vuotena* (näin ennakkoratkaisupyynnönpäätöksessä). Erityisesti säännöksen englannin- ja ranskankielinen versio<sup>24</sup> puoltavat nähdäkseni sitä, että erotusta vastaava määrä vähennetään ainoastaan kerran eikä kolmesti mutta että tämä kertaluonteinen määrä voidaan vähentää kolmen vuoden tuista.<sup>25</sup> Kun asiaa tiedusteltiin asianosaisilta ja muilta osapuolilta istunnossa, vastaukset olivat ristiriitaisia. Koska ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ei

24 — ”est exclu une nouvelle fois du bénéficiaire d’une aide à hauteur d’un montant correspondant à la différence entre la superficie déclarée et la superficie déterminée. Le montant correspondant est prélevé sur les paiements d’aides – –” ja ” – shall be excluded once again from receiving aid up to an amount which corresponds to the difference between the area declared and the area determined. That amount shall be off-set against aid payments to which the farmer is entitled in the context of applications – –”.

25 — Tämän tulkinnan mukaan viljelijä voidaan sulkea kokonaan pois tuen piiristä kolmena vuotena ainoastaan tapauksissa, joissa erotusta vastaava määrä on niin suuri, että siihen käytetään kolmen vuoden tuet. Kun otetaan huomioon pääasiassa kyseessä olevat pinta-alat ja määrät, säännöstä koskevan tulkintani perusteella on käsittämätöntä, että Bonda suljettiin kokonaan pois tuen piiristä kolmena vuotena.

ole käsitellyt tätä asetuksen 138 artiklan tulkintaan liittyvää kysymystä ennakkoratkaisupyyntönsä eivätkä myöskään asianosaiset ja muut osapuolet ole ottaneet siihen kantaa kirjallisissa huomautuksissaan, käsiteltävä asia ei sovellu säännöksen tulkintaan liittyvän kysymyksen tyhjentävään selventämiseen. Vähennysten konkreettinen muoto ei ole merkityksellinen jäljempänä suoritettavan tutkinnan kannalta.<sup>26</sup>

30. Komissio ja Puola ovat lisäksi ehdottaneet, että ennakkoratkaisukysymykseen vastattaessa otetaan huomioon myös asetuksen (EY) N:o 796/2004<sup>27</sup> 51 artiklan 2 kohdan tulkinta, koska piiritoimisto on määrännyt hallinnollisen seuraamuksen myös kyseisen säännöksen perusteella. Koska ennakkoratkaisukysymys koskee kuitenkin ainoastaan asetuksen N:o 1973/2004 138 artiklaa, tutkin jäljempänä yksinomaan sitä.

### 3. Ennakkoratkaisukysymyksen uudelleenmuotoilu

31. Ennakkoratkaisukysymys on näin ollen muotoiltava uudelleen seuraavasti:

Onko asetuksen N:o 1973/2004 138 artiklan 1 kohdassa säädettyjen seuraamusten, joissa oli kyse tuen epäämisestä viljelijältä sinä vuonna, jona hän on antanut virheellisiä tietoja tukihakemuksensa perustana olevasta pinta-alasta, ja ilmoitetun pinta-alan ja määrätyn pinta-alan erotusta vastaavan määrän vähentämisestä tuista, jotka viljelijälle voitaisiin myöntää seuraavien kolmen kalenterivuoden aikana, määräämisessä kyseessä unionin oikeuteen sisältyvässä *ne bis in idem* -periaatteessa, sellaisena kuin se on vahvistettu unionin perusoikeuskirjan 50 artiklassa, tarkoitettu rikosoikeudenkäynti?

*B Unionin oikeuteen sisältyvä kaksoisrangaistavuuden kieltö: milloin kyseessä on rikosoikeudellinen menettely tai sen kaltainen menettely?*

32. *Ne bis in idem* -periaatteen, sellaisena kuin se on vahvistettu perusoikeuskirjan 50 artiklassa, mukaan ketään ei saa tutkia uudelleen tai rangaista oikeudenkäynnissä rikoksesta, josta hänet on jo unionissa lopullisesti vapautettu tai tuomittu syylliseksi lain mukaisesti.

33. *Ne bis in idem* -periaatetta on toistaiseksi käsitelty unionin oikeuden yleisenä oikeusperiaatteena ennen kaikkea kartelliasioissa.<sup>28</sup> Unionin tuomioistuin on lisäksi toistuvasti tarkastellut sen tulkintaa Schengenin yleissopimuksen yhteydessä.<sup>29</sup> Näiden kaikkien menettelyjen kohteena oli kuitenkin lähinnä ”*idem*”, siis se, onko *samasta teosta* määrätty seuraamuksia enemmän kuin kerran.<sup>30</sup> Käsiteltävässä asiassa on keskeistä sitä vastoin se, onko Bondalle määrätty virheellisten tietojen antamisesta *ne bis in idem* -periaatteen vastaisesti seuraamuksia kahdesti rikosoikeudenkäynnissä. Käsiteltävässä asiassa on siis määritettävä ”*bis*”. Unionin tuomioistuin ei ole vielä lausunut yksityiskohtaisemmin siitä, millä edellytyksillä kyseessä on rikosoikeudellinen menettely tai sen kaltainen menettely, mikä johtaa *ne bis in idem* -periaatteen soveltamiseen.<sup>31</sup>

26 — Se olisi kuitenkin merkityksellinen seuraamuksen oikeasuhteisuuden kannalta.

27 — Yhteisen maatalouspolitiikan suoria tukijärjestelmiä koskevista yhteisistä säännöistä ja tietyistä viljelijöiden tukijärjestelmistä annetussa neuvoston asetuksessa (EY) N:o 1782/2003 säädettyjen täydentävien ehtojen, tuen mukauttamisen ja yhdenmukaisen hallinto- ja valvontajärjestelmän soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 21.4.2004 annettu komission asetus (EY) N:o 796/2004 (EUVL L 141, s. 18). Tähän asetukseen sisältyy asetuksen N:o 1973/2004 138 artiklaa vastaava säännös.

28 — Ks. edellä alaviitteessä 13 mainittu ns. LVM-tapaus, tuomion 59 kohta ja yhdistetyt asiat C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P ja C-219/00 P, Aalborg Portland ym. v. komissio, tuomio 7.1.2004 (Kok., s. I-123, 338–340 kohta).

29 — Yleissopimus Schengenin sopimuksen soveltamisesta, allekirjoitettu Schengenissä 19.6.1990 (EYVL 2000, L 239, s. 19).

30 — Ks. tästä viimeksi 8.9.2011 esittämäni ratkaisuehdotus asiassa C-17/10, Toshiba ym. (asia vireillä tuomioistuimessa).

31 — Ks. kuitenkin julkisasiamies Sharpstonin 10.2.2011 esittämä ratkaisuehdotus asiassa C-272/09 P, KME, tuomio 8.12.2011 (Kok., s. I-12789, ratkaisuehdotuksen 61 kohta ja sitä seuraavat kohdat) sekä julkisasiamies Botin 26.10.2010 esittämät ratkaisuehdotukset asiassa C-352/09 P, ThyssenKrupp Nirosta v. komissio, tuomio 29.3.2011 (Kok., s. I-2359, ratkaisuehdotuksen 48 kohta ja sitä seuraavat kohdat) ja yhdistetyissä asioissa C-201/09 P ja C-216/09 P, ArcelorMittal Luxembourg v. komissio, tuomio 29.3.2011 (Kok., s. I-2239, ratkaisuehdotuksen 40 kohta ja sitä seuraavat kohdat), joissa julkisasiamiehet soveltavat Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen kriteerejä unionin kartellimenettelyn rikosoikeudellisen menettelyn kaltaisuuden määrittämiseen. Ks. kartellimenettelyn rikosoikeudellisesta luonteesta myös asia Menarini v. Italia, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 27.9.2011, valitus nro 43509/08, ei vielä julkaistu Recueil des arrêts et décisionsissa.

34. Vaikka unionin tuomioistuin ei olekaan vielä lausunut siitä, onko asetuksen N:o 1973/2004 138 artiklan 1 kohdan kaltaista menettelyä pidettävä *ne bis in idem* -periaatteessa tarkoitettuna rikosoikeudellisena menettelynä tai sen kaltaisena menettelynä, se on ottanut kantaa muiden rikosoikeudellisten periaatteiden sovellettavuuteen vastaaviin menettelyihin.

1. Maatalousalan seuraamusten rikosoikeudellista luonnetta koskeva unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö

35. Jo asiassa Saksa vastaan komissio, jossa oli nostettu kumoamiskanne maatalouslainsäädännön säännöksestä, jonka mukaan sääntöjenvastaisuuksiin syyllystynyt hakija jätetään kokonaan tuetta vuoden ajaksi, antamassaan tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin katsoi, ettei toimijan jättäminen väliaikaisesti tukijärjestelmän ulkopuolelle ole rikosoikeudellinen seuraamus.<sup>32</sup>

36. Yhteisöjen tuomioistuin käsitteli asiassa Käserei Champignon Hofmeister<sup>33</sup> uudelleen kysymystä siitä, onko maatalouslainsäädäntöön sisältyvä seuraamus luonteeltaan rikosoikeudellinen. Mainittu asia koski säännöstä, jonka nojalla vientitukihakemuksessa annetuista virheellisistä tiedoista määrättiin rahamääräinen seuraamus. Tässä yhteydessä nousi esille kysymys, onko kyseistä seuraamusta arvioitava nolla poena *sine culpa* -periaatteen perusteella. Yhteisöjen tuomioistuin vastasi kysymykseen kieltävästi ja esitti perusteluna, että riidanalainen seuraamus on olennainen osa kyseistä vientitukien järjestelmää eikä ole luonteeltaan rikosoikeudellinen.<sup>34</sup>

37. Tuomioistuin tutki seuraamusten rikosoikeudellista luonnetta kahden arviointiperusteen avulla.

38. Tuomioistuin otti lähtökohdaksi ensinnäkin *rikkomusten luonteen*. Se totesi, että rikottuja säännöksiä sovellettiin ainoastaan sellaisiin taloudellisiin toimijoihin, jotka olivat aivan vapaasti päättäneet turvautua maatalouden tukijärjestelmään. Siinä tapauksessa menettely ei ole luonteeltaan rikosoikeudellinen.<sup>35</sup>

39. Tuomioistuin tutki toiseksi *määrätyn seuraamuksen tavoitetta*. Tässä yhteydessä se korosti, että tuen väliaikaisen epäämisen tarkoituksena on niiden lukuisten sääntöjenvastaisuuksien torjuminen, joita maataloustukien yhteydessä on todettu ja jotka voivat niistä unionin talousarviolle aiheutuvan suuren rasituksen vuoksi vaarantaa toimielinten kyseisellä alalla markkinoiden vakauttamiseksi, maatalouden harjoittajien elintason ylläpitämiseksi ja kohtuullisten kuluttajahintojen takaamiseksi toteuttamat toimet.<sup>36</sup> Koska tuen myöntämisen edellytyksenä on unionin tukijärjestelmässä oltava, että sen saaja antaa kaikki takeet nuhteettomuudestaan ja luotettavuudestaan, näiden vaatimusten noudattamatta jättämisen vuoksi määrätty seuraamus on erityinen hallinnollinen keino, joka kuuluu tukijärjestelmään sen erottamattomana osana ja jonka tarkoituksena on varmistaa unionin julkisten varojen moitteeton varainhoito.

40. Näitä yhteisöjen tuomioistuimen käyttämiä arviointiperusteita on sovellettava myös menettelyn rikosoikeudellisen luonteen arviointiin rikosoikeudellisen *ne bis in idem* -periaatteen yhteydessä. Niiden perusteella asetuksen 138 artiklan 1 kohdan toiseen alakohtaan perustuva tuen piiristä poissulkeminen hakemuksen jättämisvuonna ja 138 artiklan 1 kohdan kolmannen alakohdan nojalla seuraavien kolmen kalenterivuoden aikana tehtävä tuista vähentäminen eivät olisi luonteeltaan rikosoikeudellisia. *Ne bis in idem* -periaatetta ei näin ollen sovellettaisi käsiteltävässä asiassa. Kuten seuraamusta, jossa asiassa Käserei Champignon Hofmeister oli kyse, käsiteltävässä asiassa rikottuja säännöksiä sovellettiin nimittäin

32 — Asia C-240/90, Saksa v. komissio, tuomio 27.10.1992 (Kok., s. I-5383, Kok. Ep. XIII, s. I-145, 25 kohta).

33 — Asia C-210/00, Käserei Champignon Hofmeister, tuomio 11.7.2002 (Kok., s. I-6453).

34 — Edellä alaviitteessä 33 mainittu asia Käserei Champignon Hofmeister, tuomion 44 kohta.

35 — Edellä alaviitteessä 33 mainittu asia Käserei Champignon Hofmeister, tuomion 41 kohta, jossa viitataan asiaan 137/85, Maizena ym., tuomio 18.11.1987 (Kok., s. 4587, 13 kohta), ja edellä alaviitteessä 32 mainittu asia Saksa v. komissio, tuomion 26 kohta.

36 — Edellä alaviitteessä 32 mainittu asia Saksa v. komissio, tuomion 19 kohta ja edellä alaviitteessä 33 mainittu asia Käserei Champignon Hofmeister, tuomion 38 kohta.



ainoastaan sellaisiin taloudellisiin toimijoihin, jotka olivat vapaasti päättäneet turvautua maatalouden tukijärjestelmään. Kyseiset asetuksen 138 artiklan 1 kohtaan perustuvat seuraamukset ovat lisäksi erityinen hallinnollinen keino, joka kuuluu tukijärjestelmään sen erottamattomana osana ja jonka tarkoituksena on varmistaa unionin julkisten varojen moitteeton varainhoito.

41. Välipäätelmänä on näin ollen todettava, ettei asetuksen N:o 1973/2004 138 artiklan 1 kohdassa säädettyjen seuraamusten rikosoikeudellinen luonne saa tukea unionin tuomioistuimen tähänastisesta oikeuskäytännöstä, joka koskee vastaavien maatalouslainsäädäntöön sisältyvien hallinnollisten seuraamusten rikosoikeudellista luonnetta.

2. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön huomioon ottaminen rikosoikeudellisen luonteen määrittämisessä

42. Tutkin seuraavaksi, ilmeneekö Euroopan ihmisoikeussopimukseen<sup>37</sup> sisältyvää *ne bis in idem* -periaatetta vastaavaa määräystä koskevasta Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännöstä muita arviointiperusteita, jotka on otettava huomioon rikosoikeudellisen luonteen arvioinnissa, ja onko nyt tarkasteltavien kaltaiset seuraamukset luokiteltava niiden perusteella unionin tuomioistuimen tähänastisesta oikeuskäytännöstä poikkeavalla tavalla.

43. Unionin oikeuteen sisältyvän *ne bis in idem* -periaatteen tulkinnassa on otettava huomioon Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö.<sup>38</sup> Tämä johtuu yhtenäisen tulkinnan vaatimuksesta,<sup>39</sup> jonka mukaan perusoikeuskirjan oikeuksille on annettava sama merkitys ja ulottuvuus kuin Euroopan ihmisoikeussopimuksen vastaaville määräyksille, sellaisina kuin Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on tulkinnut niitä oikeuskäytännössään.<sup>40</sup>

44. Unionin oikeuteen sisältyvä kaksoisrangaistavuuden kieltä perustuu Euroopan ihmisoikeussopimuksen seitsemännen lisäpöytäkirjan 4 artiklan 1 kappaleeseen, joskaan kaikki unionin jäsenvaltiot eivät ole vielä ratifioineet pöytäkirjaa.<sup>41</sup> Kiellon ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen erittäin tiiviiseen yhteyteen viittaavat paitsi perusoikeuskirjan 50 artiklaa koskevat toteamukset myös unionin oikeuden yleistä *ne bis in idem* -periaatetta koskeva unionin tuomioistuimen tähänastinen oikeuskäytäntö.<sup>42</sup>

a) Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö

45. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin tulkitsee seitsemännen lisäpöytäkirjan 4 artiklan 1 kappaleeseen sisältyvää oikeudenkäynnin käsitettä niiden yleisten periaatteiden mukaisesti, jotka se on kehittänyt Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 ja 7 artiklaan sisältyvien käsitteiden ”rikossyyte” ja ”rangaistus” yhteydessä.<sup>43</sup>

46. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan yhteydessä Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ottaa huomioon kolme niin sanottua Engelin kriteeriä, jotka on nimetty sen tuomion mukaan, jossa ne esitettiin ensimmäisen kerran.<sup>44</sup>

37 — Yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi (jäljempänä Euroopan ihmisoikeussopimus; allekirjoitettu Roomassa 4.11.1950).

38 — Ks. tästä myös edellä alaviitteessä 30 mainitun asiassa Toshiba ym. esittämäni ratkaisuehdotuksen 120 kohta.

39 — SEU 6 artiklan 1 kohdan kolmas alakohta ja perusoikeuskirjan 52 artiklan 3 kohdan ensimmäinen virke.

40 — Ks. edellä alaviitteessä 16 mainittu asia *McB.*, tuomion 53 kohta; edellä alaviitteessä 18 mainittu asia *Dereci ym.*, tuomion 70 kohta ja edellä alaviitteessä 30 mainitun asiassa Toshiba ym. esittämäni ratkaisuehdotuksen 120 kohta. Huomautettakoon, että perusoikeuskirjan 52 artiklan 3 kohdan toisessa virkkeessä annetaan mahdollisuus määrätä Euroopan ihmisoikeussopimusta laajemmasta suojasta.

41 — Neljä Euroopan unionin jäsenvaltiota (Belgia, Saksa, Alankomaat ja Yhdistynyt kuningaskunta) ei ole toistaiseksi ratifioinut Euroopan ihmisoikeussopimuksen seitsemättä lisäpöytäkirjaa.

42 — Edellä alaviitteessä 13 mainitut ns. *LVM*-tapaus, tuomion 59 kohta ja ns. *Showa Denko* -tapaus, tuomion 50 kohta.

43 — Asia *Maresti v. Kroatia*, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 25.6.2009, valitus nro 55759/07, 56 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen, ei vielä julkaistu *Recueil des arrêts et décisions*issa.

44 — Asia *Engel ym. v. Alankomaat*, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 8.6.1976, valitukset nro 5100/71; 5101/71; 5102/71; 5354/72; 5370/72, A-sarja, nro 22, 82 kohta.

47. *Ensimmäinen Engelin kriteeri* koskee sitä, luokitellaanko säännös kansallisessa oikeudessa osaksi rikosoikeutta. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ei kuitenkaan pidä tätä ratkaisevana seikkana vaan pelkästään tarkastelun lähtökohtana.<sup>45</sup>

48. *Toisen Engelin kriteerin* yhteydessä Euroopan ihmisoikeustuomioistuin tutkii ensinnäkin sitä, kenelle sääntely, jossa määrätään seuraamus tietystä menettelystä, on osoitettu. Jos sääntely on suunnattu suurelle yleisölle eikä – kuten kurinpito-oikeudessa – ryhmälle, jolla on tietty asema, tämä puoltaa seuraamuksen rikosoikeudellista luonnetta.<sup>46</sup> Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ottaa lähtökohdaksi lisäksi säännöksessä säädetyn seuraamuksen tavoitteen. Seuraamuksella ei ole rikosoikeudellista luonnetta, jos sillä on tarkoitus ainoastaan korvata omaisuusvahinkoja.<sup>47</sup> Jos seuraamuksen tarkoituksena on sitä vastoin rangaista ja ehkäistä ennalta, se on luonteeltaan rikosoikeudellinen.<sup>48</sup> Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ottaa uudemmassa oikeuskäytännössään huomioon myös sen, pyritäänkö seuraamusten määräämisellä suojelemaan oikeushyviä, joiden suojele turvataan yleensä rikosoikeuden säännöksillä.<sup>49</sup> Näitä osatekijöitä on arvioitava kokonaisuutena.<sup>50</sup>

49. *Kolmas Engelin kriteeri* koskee määrättävän rangaistuksen luonnetta ja vakavuutta.<sup>51</sup> Vankeusrangaistuksiin pätee yleisesti oletama, jonka mukaan seuraamus on luonteeltaan rikosoikeudellinen ja joka voidaan kumota ainoastaan poikkeustapauksissa.<sup>52</sup> Myös sakkorangaistukset, jotka voidaan muuntaa vankeudeksi, ellei sakkoa makseta,<sup>53</sup> tai joista tehdään merkintä rikosrekisteriin, puoltavat yleensä menettelyn toteamista rikosoikeudelliseksi.<sup>54</sup>

50. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ymmärtää toisen ja kolmannen kriteerin siten, että ne ovat toistensa vaihtoehtoja. Jos kummankin kriteerin tarkastelu erikseen ei kuitenkaan johda selkeään lopputulokseen, niitä tarkastellaan myös kumulatiivisesti.<sup>55</sup>

b) Engelin kriteerien soveltaminen käsiteltävään asiaan: ovatko kriteerit ristiriidassa maatalouslainsäädäntöä koskevan unionin tuomioistuimen tähänastisen oikeuskäytännön kanssa?

i) Ensimmäisen Engelin kriteerin soveltaminen

51. Ensimmäinen Engelin kriteeri koski käsiteltävässä asiassa asetuksen N:o 1973/2004 138 artiklan 1 kohdassa säädetyn menettelyn itsenäistä luokittelua unionin oikeudessa, kuten yhteisöjen tuomioistuin menettelyn luokitteli asiassa *Käseri Champignon Hofmeister* antamassaan tuomiossa tutkimatta nimenomaisesti Engelin kriteereitä.

45 — Edellä alaviitteessä 44 mainittu asia *Engel ym. v. Alankomaat*, tuomion 82 kohta.

46 — Asia *Öztürk v. Saksa*, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 21.2.1984, valitus nro 8544/79, A-sarja, nro 73, 53 kohta ja asia *Lauko v. Slovakia*, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 2.9.1998, valitus nro 26138/95, Recueil des arrêts et décisions 1998-VI, 58 kohta.

47 — Asia *Jussila v. Suomi*, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 23.11.2006, valitus nro 73053/07, Recueil des arrêts et décisions 2006-XIII, 38 kohta.

48 — Ks. asia *Zolotukhin v. Venäjä*, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 10.2.2009, valitus nro 14939, ei vielä julkaistu Recueil des arrêts et décisionsissa, 55 kohta, jossa viitataan asiaan *Ezeh ja Connors v. Yhdistynyt kuningaskunta*, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 9.10.2003, valitus nro 39665/98 ja nro 40086/98, Recueil des arrêts et décisions 2003-X, 102 ja 105 kohta ja edellä alaviitteessä 43 mainittu asia *Maresti v. Kroatia*, tuomion 59 kohta.

49 — Edellä alaviitteessä 48 mainittu asia *Zolotukhin v. Venäjä*, tuomion 55 kohta ja edellä alaviitteessä 43 mainittu asia *Maresti v. Kroatia*, tuomion 59 kohta.

50 — Edellä alaviitteessä 48 mainittu asia *Ezeh ja Connors v. Yhdistynyt kuningaskunta*, tuomion 103 kohta ja asia *Bendenoun v. Ranska*, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 24.2.1994, valitus nro 12547/86, A-sarja, nro 284, 47 kohta.

51 — Edellä alaviitteessä 48 mainittu asia *Zolotukhin v. Venäjä*, tuomion 56 kohta.

52 — Edellä alaviitteessä 44 mainittu asia *Engel ym. v. Alankomaat*, tuomion 82 kohta ja edellä alaviitteessä 48 mainittu asia *Ezeh ja Connors v. Yhdistynyt kuningaskunta*, tuomion 126 kohta.

53 — Asia *Žugić v. Kroatia*, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 31.5.2011, valitus nro 3699/08, 68 kohta, ei vielä julkaistu Recueil des arrêts et décisionsissa.

54 — Edellä alaviitteessä 53 mainittu asia *Žugić v. Kroatia*, tuomion 68 kohta.

55 — Edellä alaviitteessä 48 mainittu asia *Zolotukhin v. Venäjä*, tuomion 53 kohta.

ii) Toisen Engelin kriteerin soveltaminen

52. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin tutkii toisen Engelin kriteerin yhteydessä lähinnä samoja osatekijöitä, jotka myös yhteisöjen tuomioistuin otti huomioon asiassa Käserei Champignon Hofmeister antamassaan tuomiossa.

– Kohderyhmä

53. Asetuksen 138 artiklan 1 kohdassa säädettyjä seuraamuksia ei sovelleta suureen yleisöön, vaan niillä on tarkoitus varmistaa, että tietyn ryhmän jäsenet, nimittäin kyseisten maataloustukien saajat, noudattavat heihin sovellettavia sääntöjä.<sup>56</sup> Myös yhteisöjen tuomioistuin korosti asiassa Käserei Champignon Hofmeister antamassaan tuomiossa, että rikottuja säännöksiä sovellettiin ainoastaan sellaisiin taloudellisiin toimijoihin, jotka olivat aivan vapaasti päättäneet turvautua maatalouden tukijärjestelmään.<sup>57</sup>

54. Myöskään Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen asiassa Jussila vastaan Suomi antaman tuomion perusteella ei voida tehdä toisenlaista päätelmää.<sup>58</sup> Asiassa oli kyse maksamattomista arvonlisäveroista määrätystä veronkorotuksesta. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin piti merkityksettömänä sitä seikkaa, että kyseinen henkilö oli päättänyt rekisteröityä arvonlisäverovelvolliseksi, ja katsoi, ettei kyseessä ollut rajattu kohderyhmä. Tätä ei mielestäni voida soveltaa nyt käsiteltävään asiaan. Toisin kuin arvonlisävero, jonka alaisuuteen jokainen voi kuulua, maataloustukijärjestelmä on nimittäin, kuten yhteisöjen tuomioistuin on todennut, jo sinänsä suljettu järjestelmä, jossa tuensaajan on järjestelmän piiriin päästäkseen täytettävä useita edellytyksiä.

55. Kohderyhmän erityinen rakenne ei siten tue sen rikkomuksen rikosoikeudellista luonnetta, josta asetuksen N:o 1973/2004 138 artiklan 1 kohdassa määrätään seuraamus.

– Tyypillisesti rikosoikeudellisilla seuraamuksilla suojeltu oikeushyvä

56. Käsiteltävässä asiassa suojeltua oikeushyvää eli unionin taloudellisia etuja voidaan suojata sekä rikosoikeudessa että hallinto-oikeudessa, joten tästä toisen Engelin kriteerin osatekijästä ei ole apua seuraamuksen luonteen määrittämisessä.

– Seuraamuksen tavoite ja tarkoitus

57. Jo pitkään on keskusteltu siitä, mitkä tarkoitukset ovat luonteenomaisia rikosoikeudelliselle seuraamukselle. Tätä keskustelua ei tarkastella lähemmin käsiteltävässä asiassa. Todettakoon ainoastaan, että rikosoikeudellisen seuraamuksen tarkoituksia käsittelevässä uudemmassa oikeuskirjallisuudessa korostetaan useimmiten sitä, että seuraamuksella on kaksi tarkoitusta, rankaiseminen ja ennaltaehkäisy,<sup>59</sup> ja että osassa näistä niin kutsutuista seka- tai yhdistelmäteorioista rankaisemiselle ei anneta itsenäistä merkitystä.<sup>60</sup>

58. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännöstä voidaan kuitenkin päätellä, että kyseinen tuomioistuin pitää rankaisutarkoitusta rikosoikeudellisen seuraamuksen olennaisena osatekijänä. On tosin epäselvää, mitä rankaisemisella tarkoitetaan. Rankaisemisella – erona restitutiioon, jolla palautetaan ennen vahingon aiheuttamista vallinnut tilanne – tarkoitetaan yleensä sellaisen

56 — Ks. vastaavasti asia Weber v. Sveitsi, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 22.5.1990, valitus nro 11034/84, A-sarja, nro 177, 33 kohta.

57 — Edellä alaviitteessä 33 mainittu asia Käserei Champignon Hofmeister, tuomion 41 kohta.

58 — Edellä alaviitteessä 47 mainittu asia Jussila v. Suomi, tuomion 38 kohta.

59 — Ks. esim. Bouloc, B., *Droit pénal général*, 19. painos (2005), s. 22–23 ja Ashworth, A., *Principles of Criminal Law*, 6. painos (2009), s. 16–18.

60 — Ks. Claus Roxinin esittämä ennalta ehkäisevä yhdistelmäteoria, jossa otetaan lähtökohdaksi, että ”rangaistuksen tarkoitus voi olla ainoastaan ennalta ehkäisevä”; Roxin, C., *Strafrecht Allgemeiner Teil*, nide I, 4. painos (2006), s. 85–96.

epämiellyttävän seurauksen aiheuttamista, jolla on tarkoitus hyvittää rangaistava vääryys, johon tekijä on syyllistynyt.<sup>61</sup> Myös julkisasiamies Jacobs on asiassa Saksa vastaan komissio esittämässään ratkaisuehdotuksessa korostanut, ettei rikosoikeudellisen seuraamuksen tarkoituksena ole pelkästään toimia pelotteena tai ennalta ehkäistä ja että siihen liittyy myös yhteiskunnan paheksunta.<sup>62</sup>

59. Tarkasteltavilla seuraamuksilla ei ole tarkoitus ainoastaan hyvittää syntynyttä vahinkoa. Seuraavaksi on näin ollen tutkittava niiden ennalta ehkäisevää ja rankaisevaa luonnetta.

60. Oikeussäännöllä, jossa hakijalta evätään ainoastaan perusteettomasti haettu tukimäärä mutta jossa hakijalle myönnetään tuki, johon hän on paikkansapitävien tietojen perusteella oikeutettu, ei yksiselitteisesti pyritä rikosoikeudelliseen tavoitteeseen.

61. Vaikeammaksi osoittautuu sen määrittäminen, onko seuraamus luonteeltaan rankaiseva, kun tarkastellaan asetuksen 138 artiklan 1 kohdassa säädettyjä hakemuksen jättämismääräyksiä ja sitä seuraavina kalenterivuosina tehtäviä vähennyksiä (käsiteltävässä asiassa tukea ei sen toisen alakohdan mukaisesti myönnetä lainkaan hakemuksen jättämismääräyksen voimaantulon jälkeen).

62. Arvioidessaan vastaavan maatalousalalla sovellettavan hallinnollisen seuraamuksen tavoitetta yhteisöjen tuomioistuin on asiassa Käserei Champignon Hofmeister antamassaan tuomiossa jo todennut, että seuraamuksen tarkoituksena on tähän järjestelmään liittyvien lukuisten sääntöjenvastaisuuksien ja niistä unionin talousarviolle aiheutuvan suuren rasituksen torjuminen.<sup>63</sup> Tuomioistuin viittasi tässä yhteydessä myös Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamisesta annetun asetuksen<sup>64</sup> johdanto-osan yhdeksänteen perustelukappaleeseen, jonka mukaan yhteisen maatalouspolitiikan tavoitteiden toteuttamiseksi päätetyt toimenpiteet ja seuraamukset ovat tukijärjestelmien erottamaton osa ja niillä on oma tarkoituksensa. Tämä viittaa sääntelyn puhtaasti ennalta ehkäisevään luonteeseen, kuten myös komissio toteaa.

63. Sääntöjenvastaisuuksien ehkäisemiseksi tehtävät tarkastukset ovat hallinnon valmiuksien vuoksi väistämättä rajoitettuja. Tuensaaja, joka on kerran ilmoittanut hakemuksessaan virheellisiä tietoja, antaa vähäisemmät takeet nuhteettomuudestaan ja luotettavuudestaan. Unionin talousarviota suojeltaisiin siten parhaiten sulkemalla tällainen tuensaaja kokonaan tukijärjestelmän ulkopuolelle. Tätä ei olisi tarkoitettu rangaistukseksi, vaan sillä suojeltaisiin unionin talousarviota mahdollisilta uusilta virheellisiltä hakemuksilta. Voidaan katsoa, että moitteeton hakemus, ainakin siltä osin kuin kyse ei ole hakemuksen vähämerkityksisistä virheistä, on edellytys tuen maksamiselle samalla tavalla kuin esimerkiksi hakemuksen jättäminen määrääjässä tai mikä tahansa muu tuen maksamiselle asetettu edellytys.

64. Jos lainsäätäjät kuitenkin yksittäiselle tuenhakijalle aiheutuvien seurausten vuoksi ja suhteellisuusperiaatteen huomioon ottaen päättää, ettei hakijaa suljeta tuen piiristä kokonaan vaan ainoastaan osittain vähentämällä myönnettäviä tukia, tämä ei muuta seuraamuksen luonnetta. Seuraamuksessa ei ole tällöin kyse hakijan menettelyn paheksumisesta jälkikäteen. Myös tuen vähentämisellä minimoidaan epäluotettavasta hakijasta unionin talousarviolle aiheutuva riski, mistä seuraa, että kyseiset säännökset ovat luonteeltaan ennalta ehkäiseviä.

65. Seuraamuksen rankaisevaa luonnetta ei tue myöskään se, että tukea vähennetään vain, jos tuensaaja jättää hakemuksen seuraavien kolmen kalenterivuoden aikana. Jos tuensaaja ei jätä hakemusta seuraavien vuosien aikana – koska hän lopettaa tilanpidon, luovuttaa tilan tai koska muut tukiedellytykset eivät täyty –, seuraamus menettää merkityksensä. Jos tuensaaja on seuraavina vuosina

61 — Edellä alaviitteessä 47 mainittu asia Jussila v. Suomi, tuomion 38 kohta, jossa Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ottaa perustaksi sen, onko taloudellinen rasite tarkoitettu hyvitykseksi aiheutuneesta vahingosta vai rangaistukseksi ehkäisemään teon toistumista.

62 — Edellä alaviitteessä 32 mainitussa asiassa 3.6.1992 esitetyn ratkaisuehdotuksen 11 kohta.

63 — Edellä alaviitteessä 33 mainittu asia Käserei Champignon Hofmeister, tuomion 38 kohta.

64 — 18.12.1995 annettu neuvoston asetus (EY, Euratom) N:o 2988/95 (EYVL L 312, s. 1).

oikeutettu pienempään tukeen eikä vähennettävää määrää ole mahdollista vähentää siitä, seuraamus menettää samoin tältä osin merkityksensä. Jos kyse olisi rankaisemisesta – siis paheksunnasta sekä vahingon hyvittämisestä – seuraamus määrättäisiin riippumatta tuensaajan toiminnasta, eli tässä tapauksessa uuden hakemuksen jättämisestä, eikä määrä voisi myöskään jäädä vähentämättä.

66. Nyt tarkasteltava seuraamus eroaa näin myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä tarkastelluista veronkorotuksista, jotka olivat ihmisoikeustuomioistuimen mukaan luonteeltaan rikosoikeudellisia, koska niillä ei pyritty korvaamaan taloudellisesti vahinkoja vaan ne oli tarkoitettu rangaistukseksi ehkäisemään tekojen toistumista.<sup>65</sup>

– Välipäätelmä

67. Toisen Engelin kriteerin soveltaminen kyseessä oleviin seuraamuksiin osoittaa, että tulkinnan tulos vastaa pääosin tulosta, johon unionin tuomioistuin on tullut maatalousalalla sovellettavien seuraamusten rikosoikeudellista luonnetta koskevassa tähänastisessa oikeuskäytännössään. Toisen Engelin kriteerin perusteella ei siten voida katsoa, että asetuksen 138 artiklan 1 kohdan mukainen menettely olisi luonteeltaan rikosoikeudellinen.

iii) Kolmannen Engelin kriteerin soveltaminen

68. Sitä vastoin seuraamuksen vakavuutta unionin tuomioistuin ei toistaiseksi ole tutkinut nimenomaisesti arvioidessaan vastaavia maatalousalalla sovellettavia seuraamuksia.<sup>66</sup> Kun otetaan huomioon vaatimus Euroopan ihmisoikeussopimuksen yhtenäisestä tulkinnasta,<sup>67</sup> käsiteltävä asia tarjoaa siten tilaisuuden sisällyttää myös tämä osatekijä tutkintaan.

69. Kun tarkastellaan käsiteltävässä asiassa määrättyjen seuraamusten luonnetta ja vakavuutta, huomio kiinnittyy ensinnäkin siihen, ettei niihin liity muuntorangaistusta. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ottaa rangaistuksen vakavuutta koskevan kriteerin yhteydessä lähtökohdaksi abstraktisti uhkaavan seuraamuksen suuruuden eikä konkreettisesti määrättyä seuraamusta. Näiden olettamien soveltamiseen nyt käsiteltävässä asiassa liittyy kuitenkin käytännön vaikeuksia. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ottaa nimittäin tässä yhteydessä lähtökohdaksi oikeussäännöt, joissa vahvistetaan rangaistusasteikko ja siten enimmäisrangaistus. Koska käsiteltävä seuraamus perustuu muuttuviin kriteereihin, nimittäin ilmoitetun ja määritetyn tukipinta-alan väliseen erotukseen, rangaistuksen abstraktia ylärajaa ei voida määrittää. Käsiteltävässä asiassa tarkastelun perustaksi voidaan siten ottaa korkeintaan konkreettisesti laskettavan seuraamuksen suuruus.

70. Jos tarkastellaan pelkästään tuen piiristä poissulkemisen tai tuen vähentämisen taloudellisia seurauksia ja otetaan lähtökohdaksi se, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ymmärtää toisen ja kolmannen Engelin kriteerin toistensa vaihtoehtoiksi, asetuksen 138 artiklan 1 kohtaan perustuvaa tuen vähentämistä voitaisiin pitää luonteeltaan rikosoikeudellisena seuraamuksena. Viljelijä on nimittäin taloudellisesti paremmassa asemassa, jos tuki myönnetään kuin jos se evätään, eivätkä määrät, jotka käsiteltävässä asiassa vähennetään myöhemmin myönnettävistä tuista, ole suinkaan vähäpätöisiä.

71. Seuraamuksen vakavuutta arvioitaessa ei nähdäkseen voida kuitenkaan ottaa ilman muuta lähtökohdaksi sitä, onko toimenpiteellä kielteisiä taloudellisia vaikutuksia. Pikemminkin on paikallaan suorittaa arvioivaa tarkastelua, jonka yhteydessä on arvioitava myös sitä, loukataanko seuraamuksella ylipäätään asianomaisen suojeltavia etuja. Jos vastaus on kieltävä, kyseessä ei ole kolmannessa Engelin

65 — Edellä alaviitteessä 47 mainittu asia Jussila v. Suomi, tuomion 38 kohta, jossa Euroopan ihmisoikeustuomioistuin tarkastelee myös verotuksen alalla perittävien lisämaksujen luonnehdintaa koskevan oikeuskäytäntönsä eroja. Ks. myös asia Ruotsalainen v. Suomi, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 16.6.2009, valitus nro 13079/03, 46 kohta, ei vielä julkaistu Recueil des arrêts et décisionsissa, joka koski lievemmin verotetun polttoaineen käyttämisestä määrättyä maksua.

66 — Ks. kuitenkin kilpailuoikeuden alalla syyttömysolettaman periaatteen soveltamisesta asia C-199/92 P, Hüls v. komissio, tuomio 8.7.1999 (Kok., s. I-4287, 150 kohta).

67 — Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 43 kohta.

kriteerissä tarkoitettu vakava seuraamus. Tutkittaessa tätä käsiteltävässä asiayhteydessä huomio kiinnittyy siihen, ettei seuraamus kohdistu tuensaajan tosiasialliseen omaisuuteen, kuten sakkorangaistuksen kohdalla tapahtuisi. Sillä ei myöskään vaaranneta tuensaajan perusteltua luottamusta. Tuensaaja menettää tuen vähentämisen myötä ainoastaan mahdollisuuden tukeen. Tukimahdollisuuden yhteydessä tuensaajalle, joka on tietoisesti ilmoittanut virheellisiä tietoja, ei kuitenkaan synny perusteltua luottamusta tukeen. Tuensaaja nimittäin tiesi alun pitäenkin, ettei saa tukea vähentämättömänä, mikäli ilmoittaa virheellisiä tietoja.<sup>68</sup>

### 3. Sen seuraukset, jos asia ratkaistaisiin toisin

72. Lopuksi voidaan vielä tarkastella käytännön seurauksia, joita aiheutuisi, jos käsiteltävän kaltaisessa tilanteessa sovellettaisiin *ne bis in idem* -periaatetta. Todettakoon aluksi, etteivät konkreettiset vaikutukset tietenkään voi määrätä *ne bis in idem* -periaatteen soveltamista, mutta niiden tarkastelu on mielenkiintoista ja lisää ymmärtämystä koko maataloustukijärjestelmästä. Ne osoittavat, ettei lainsäätäjän lähtökohtana ollut se, että maatalousalalla sovellettavat vastaavat hallinnolliset seuraamukset ovat *ne bis in idem* -periaatteessa tarkoitettulla tavalla ”bis”.

73. Tässä yhteydessä on ensinnäkin kiinnostavaa se, että on asetuksia, joissa säädetään nimenomaisesti, ettei unionin oikeudessa säädettyjen hallinnollisten seuraamusten soveltaminen rajoita kansallisella tasolla vahvistettujen lisäseuraamusten soveltamista.<sup>69</sup>

74. Myöskään Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamisesta annetun asetuksen N:o 2988/95<sup>70</sup> 6 artikla ei viittaa siihen, että unionin lainsäätäjä olisi ottanut lähtökohdaksi sen, että hallinnollisten seuraamusten ja kansallisten rikosoikeudellisten seuraamusten yhteyttä on arvioitava *ne bis in idem* -periaatteen perusteella. Kyseisen artiklan 1 kohdassa nimittäin säädetään, että hallinnollisia seuraamuksia koskevaa menettelyä ainoastaan *voidaan* lykätä, jos kyseistä henkilöä vastaan on aloitettu rikosoikeudellinen menettely jäsenvaltioissa, ja että hallinnollinen menettely voi lähtökohtaisesti jatkua myöhemmin.<sup>71</sup> Hallinnollisen menettelyn jatkumisen edellytyksenä on artiklan 3 kohdan mukaan se, ettei menettely ole yleisten oikeusperiaatteiden vastainen, mutta jos *ne bis in idem* -periaatetta sovellettaisiin, hallinnollinen menettely ei voisi jatkua lainkaan.

75. Asetuksen N:o 2988/95 johdanto-osan kymmenennen perustelukappaleen mukaan seuraamusten kasaantumista on vältettävä, mutta siinä ei estetä toisen menettelyn toteuttamista. Vaikka mainitussa perustelukappaleessa nimittäin mainitaan myös käsite *ne bis in idem*, yhdeksännessä perustelukappaleessa todetaan samanaikaisesti, että unionin oikeuteen perustuvilla seuraamuksilla on oma tarkoituksensa, joka jättää jäsenvaltioiden arvioitavaksi asianomaisten taloudellisten toimijoiden toimintatavat rikosoikeuden alalla.

76. Lisäksi on palattava edellä jo mainittuun jäsenvaltioiden velvoitteeseen suojata unionin taloudellisia etuja petostoimilta säätämällä tehokkaita, suhteellisia ja vakuuttavia seuraamuksia, jotka voivat käsittää ainakin tärkeissä petostapauksissa vankeusrangaistukset.<sup>72</sup>

77. Jos käsiteltävässä asiassa sovellettaisiin *ne bis in idem* -periaatetta, vankeusrangaistuksen määrääminen olisi yleisesti poissuljettua jopa vakavimmissa ja toistuvissa petostapauksissa, koska asetuksessa edellytetään hallinnollisen seuraamuksen määräämistä ja tämä estäisi rikosoikeudenkäynnin aloittamisen.

68 — Juuri tähän ajatukseen myös yhteisöjen tuomioistuin tukeutui asiassa Käserei Champignon Hofmeister antamassaan tuomiossa, jossa se piti ratkaisevana tukijärjestelmään osallistumisen vapaaehtoisuutta koskevaa kriteeriä.

69 — Ks. maataloustuotteiden vientitukijärjestelmän soveltamista koskevista yhteisistä yksityiskohtaisista säännöistä 7.7.2009 annetun komission asetuksen (EY) N:o 612/2009 (EUVL L 186, s. 1) 48 artiklan 9 kohta ja edellä alaviitteessä 4 mainitun asetuksen N:o 1122/2009 johdanto-osan 98 perustelukappale.

70 — Mainittu edellä alaviitteessä 64.

71 — Ks. tästä myös asetuksen johdanto-osan yhdeksäs perustelukappale.

72 — Edellä tämän ratkaisuehdotuksen 18 kohta ja sitä seuraavat kohdat, vrt. myös yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamisesta 26.7.1995 tehdyn yleissopimuksen (EYVL C 316, s. 49) 2 artiklan 1 kohta.

#### 4. Seuraamuksen huomioon ottaminen

78. Ne bis in idem -periaatteen soveltamatta jättäminen ei saa kuitenkaan johtaa siihen, että tuensaajaan kohdistuu kansallisen rikosoikeudellisen seuraamuksen johdosta kohtuuton rasite.<sup>73</sup> Suhteellisuusperiaatteesta seuraa, että hallinnollinen seuraamus on otettava huomioon arvioitaessa määrättävän rikosoikeudellisen seuraamuksen vakavuutta.<sup>74</sup> Tähän suuntaan viittaa myös edellä mainittu asetuksen N:o 2988/95<sup>75</sup> johdanto-osan kymmenes perustelukappale, jonka mukaan on vältettävä unionin taloudellisten seuraamusten ja kansallisten rikosoikeudellisten seuraamusten kasaantumista.

#### 5. Ne bis in idem -periaatteen muiden edellytysten tutkiminen

79. Lopuksi haluan vielä tarkastella Puolan tasavallan ja komission toissijaisesti esittämiä toteamuksia ne bis in idem -periaatteen tutkimisesta muilta osin. Molemmat viittasivat siihen, ettei kyseistä periaatetta voida soveltaa käsiteltävässä asiassa myöskään sen vuoksi, ettei *idem*-edellytys täyty, sillä asetuksen N:o 1973/2004 138 artiklan 1 kohdassa säädetyllä hallinnollisella seuraamuksella ja kansallisella rikosoikeudellisella seuraamuksella ei suojella samaa oikeushyvä.

80. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ottaa kuitenkin Euroopan ihmisoikeussopimuksen seitsemänten lisäpöytäkirjaan sisältyvää kaksoisrangaistavuuden kieltoa koskevassa oikeuskäytännössään nykyisin perustaksi pelkästään tosiseikat eikä niiden lisäksi suojeltua oikeushyvä.<sup>76</sup> Kuten olen asiassa Toshiba ym. esittämässäni ratkaisuehdotuksessa todennut, käsitteen ”idem” olisi unionin oikeuteen sisältyvän kaksoisrangaistavuuden kiellon yhteydessä perustuttava Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöön, jonka mukaan tosiseikat ovat ratkaisevia.<sup>77</sup> Mainitun oikeuskäytännön perusteella asetuksen N:o 1973/2004 138 artiklan 1 kohdassa suojeltu oikeushyvä olisi merkityksetön *idem*in tutkimisen kannalta.

## VI Ratkaisuehdotus

81. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa ennakkoratkaisupyyntöön seuraavasti:

Unionin oikeuteen sisältyvässä ne bis in idem -periaatteessa tarkoitettu rikosoikeudenkäynti ei ole kyseessä asetuksen N:o 1973/2004 138 artiklan 1 kohdassa säädetyssä menettelyssä, jonka mukaisesti määrättävässä seuraamuksessa on kyse tuen epäämisestä viljelijältä sinä vuonna, jona hän on antanut virheellisiä tietoja tukihakemuksensa perustana olevasta pinta-alasta, ja viljelijän sulkemisesta pois tuen piiristä siihen määrään asti, joka vastaa ilmoitetun pinta-alan ja määritetyn pinta-alan erotusta, sekä kyseisen määrän vähentämisestä tuista, jotka viljelijälle voitaisiin myöntää niiden hakemusten yhteydessä, jotka hän jättää sitä kalenterivuotta, jona havainnot tehdään, seuraavilta kolmelta kalenterivuodelta.

73 — Ks. vastaavasti edellä alaviitteessä 33 mainittu asia Käserei Champignon Hofmeister, tuomion 52 kohta, jossa yhteisöjen tuomioistuin korosti, ettei yksityinen oikeussubjekti jää ilman oikeussuojaa sen johdosta, ettei nolla poena sine culpa -periaatetta sovelleta.

74 — Ks. suhteellisuusperiaatteen sovellettavuudesta kansalliseen rikosoikeudelliseen seuraamukseen edellä tämän ratkaisuehdotuksen 18 kohta.

75 — Mainittu edellä alaviitteessä 64.

76 — Edellä alaviitteessä 48 mainittu asia Zolotukhin v. Venäjä, tuomion 82 kohta.

77 — Mainittu edellä alaviitteessä 30, ratkaisuehdotuksen 111–124 kohta.