



Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS

YVES BOT

18 päivänä heinäkuuta 2017¹

Asia C-42/17

Rikosasia, jossa vastaajina ovat

M.A.S.

ja

M.B.

(Ennakkoratkaisupyyntö – Corte costituzionale (perustuslakituomioistuin, Italia))

Ennakkoratkaisupyyntö – Unionin taloudellisten etujen suojaaminen – SEUT 325 artikla – Arvonlisäverorikoksia koskeva rikosoikeudenkäynti – Euroopan unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvat mahdolliset väärinkäytökset – Kansallinen lainsäädäntö, jossa säädetään ehdottomista vanhentumisajoista, jotka voivat johtaa siihen, että rikoksista ei rangaista – Tuomio 8.9.2015, Taricco ym. (C-105/14, EU:C:2015:555) – Vastaavuus- ja tehokkuusperiaatteet – Tilanne, jossa kyseistä lainsäädäntöä ei voida hyväksyä – Kansallisen tuomioistuimen velvollisuus jättää soveltamatta kyseistä lainsäädäntöä siinä tapauksessa, että se estäisi tehokkaiden ja ennaltaehkäisevien seuraamusten määräämisen ”huomattavassa määrässä törkeitä petoksia”, jotka kohdistuvat unionin taloudellisiin etuihin, tai siinä säädettäisiin vanhentumisajoista, jotka ovat pidemmät sellaisten petosten tapauksessa, jotka kohdistuvat asianomaisen jäsenvaltion taloudellisiin etuihin, kuin sellaisten petosten tapauksessa, jotka kohdistuvat unionin taloudellisiin etuihin – Kyseisen velvollisuuden välitön soveltaminen vireillä oleviin menettelyihin tempus regit actum -periaatteen mukaisesti – Yhteensoveltuvuus rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kanssa – Kyseisen periaatteen soveltamisala ja asema asianomaisen jäsenvaltion oikeusjärjestyksessä – Vanhentumista koskevien sääntöjen sisällyttäminen kyseisen periaatteen soveltamisalaan – Kyseisten sääntöjen luonnehtiminen luonteeltaan aineellisiksi – SEU 4 artiklan 2 kohta – Asianomaisen jäsenvaltion kansallisen identiteetin kunnioittaminen – Euroopan unionin perusoikeuskirja – 49 ja 53 artikla

I. Johdanto

1. Ennakkoratkaisupyyntönsään Corte costituzionale (perustuslakituomioistuin, Italia) kysyy unionin tuomioistuimelta, missä määrin kansallisten tuomioistuinten on noudatettava unionin tuomioistuimen 8.9.2015 antamassaan tuomiossa Taricco ym.² määrittämää velvollisuutta jättää soveltamatta Italian rikoslain (codice penale, jäljempänä rikoslaki) 160 §:n 3 momentin ja 161 §:n 2 momentin säännöksiä vireillä oleviin rikosprosesseihin.

2. Unionin tuomioistuin totesi kyseisessä tuomiossa ja 26.2.2013 annetun tuomion Åkerberg Fransson³ mukaisesti, että arvonlisäveropetokset ovat Euroopan unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvia petoksia.

¹ Alkuperäinen kieli: ranska.

² C-105/14, EU:C:2015:555; jäljempänä tuomio Taricco ym.

³ C-617/10, EU:C:2013:105.

3. Unionin tuomioistuin huomautti, että koska rikoslain säännöksillä käyttöön otetun säännön mukaan vanhentumisajan katketessa on sovellettava vanhentumisesta koskevaa sääntöä, jonka mukaan alkuperäistä vanhentumisajaa ei missään tilanteessa voida pidentää enempää kuin neljänneksellä, niiden soveltaminen johtaa siihen, että koska törkeiden arvonlisäveropetosten johdosta aloitetut rikosoikeudenkäyntimenettelyt ovat mutkikkaita ja kestävät kauan, kyseiset petokset jäävät tosiasiallisesti vaille rangaistusta, koska ne yleensä vanhenevat ennen kuin laissa säädetystä rikosoikeudellisesta seuraamuksesta voidaan määrätä tuomioistuimen lainvoimaisella ratkaisulla. Unionin tuomioistuin katsoi, että tällainen tilanne merkitsee siten jäsenvaltioille SEUT 325 artiklan 1 ja 2 kohdalla asetettujen velvollisuuksien laiminlyöntiä.

4. Unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvien petosten torjunnan tehokkuuden varmistamiseksi unionin tuomioistuin vaati kansallisia tuomioistuimia jättämään tarvittaessa soveltamatta kyseisiä säännöksiä.

5. Ennakkoratkaisupyynnössään Corte costituzionale väittää, että tällainen velvollisuus voi loukata Italian perustuslain (Costituzione, jäljempänä Italian perustuslaki) 25 §:n 2 momenttiin sisältyvää rikosoikeudellista laillisuusperiaatetta (nullum crimen, nulla poena sine lege), joka kuuluu sen valtiosäännön ylimpiin periaatteisiin, ja siten vaikuttaa Italian tasavallan valtiosääntöidentiteettiin.

6. Corte costituzionale korostaa, että rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen, sellaisena kuin sitä on tulkittu Italian oikeusjärjestyksessä, mukainen suojan taso on korkeampi kuin se, joka johtuu Euroopan unionin perusoikeuskirjan⁴ 49 artiklan tulkinnasta, koska se koskee myös rikosten vanhentumisajojen määrittämistä ja on siten esteenä sille, että kansallinen tuomioistuin soveltaa vireillä olevaan menettelyyn vanhentumisajaa, joka on pidempi kuin rikosentekohetkellä voimassa ollut vanhentumisajaksi (periaate, jonka mukaan rikoksesta ei saa määrätä sen tekohetkellä sovellettavissa ollutta rangaistusta ankarampaa rangaistusta).

7. Corte costituzionale korostaa kuitenkin sitä, että unionin tuomioistuimen tuomiossa Taricco ym. määrittämä velvollisuus velvoittaa italialaisen rikostuomioistuimen soveltamaan ennen tuomion julistamispäivää (8.9.2015) tehtyihin rikoksiin, jotka eivät vielä ole vanhentuneet, vanhentumisajoja, jotka ovat pidempiä kuin alun perin kyseisten tekojen tekohetkellä voimassa olleet vanhentumisajat. Se huomauttaa myös, ettei kyseiselle velvollisuudelle ole tarkasti määriteltyä oikeusperustaa ja että lisäksi se perustuu Corte costituzionalen epämääräisinä pitämiin kriteereihin. Kyseinen velvollisuus johtaisi siten siihen, että kansalliselle tuomioistuimelle tunnustetaan harkintavalta, joka saattaa altistaa mielivaltaisuuden riskille ja joka lisäksi ylittäisi sillä olevan tuomitsemistehtävän rajat.

8. Siltä osin kuin Italian perustuslain takaama perusoikeuksien suojan taso on korkeampi kuin unionin oikeuden takaama taso, Corte costituzionale väittää, että kansalliset tuomioistuimet voivat SEU 4 artiklan 2 kohdan ja perusoikeuskirjan 53 artiklan nojalla vastustaa unionin tuomioistuimen tuomiossa Taricco ym. määrittämän velvollisuuden täytäntöönpanoa.

9. Corte costituzionale kysyy siten kolmella ennakkoratkaisukysymyksellään unionin tuomioistuimelta, velvoittaako SEUT 325 artikla, sellaisena kuin unionin tuomioistuin on tulkinnut sitä tuomiossa Taricco ym., kansalliset tuomioistuimet jättämään soveltamatta kyseessä olevia vanhentumissääntöjä myös silloin, jos ensinnäkin kyseiset säännöt kuuluvat asianomaisen jäsenvaltion oikeusjärjestyksessä rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen piiriin ja siten aineellisen rikosoikeuden alaan, ja toiseksi silloin, jos tällaisella velvollisuudella ei ole riittävän tarkasti määriteltyä oikeusperustaa, ja kolmanneksi silloin, jos kyseinen velvollisuus on ristiriidassa Italian valtiosäännön ylimpien periaatteiden tai Italian perustuslaissa tunnustettujen yksilön luovuttamattomien oikeuksien kanssa.

⁴ Jäljempänä perusoikeuskirja.

10. Sen lisäksi, että Corte costituzionale esittää ennakkoratkaisupyynnössään unionin tuomioistuimelle nämä kolme ennakkoratkaisukysymystä, se neuvoa unionin tuomioistuinta myös vastauksen muotoilemisessa, jotta voidaan estää ns. vastarajamenettelyn⁵ alkaminen. Tämän osalta tämä ennakkoratkaisupyynnö palauttaa mieleen ennakkoratkaisukysymyksen, jonka Bundesverfassungsgericht (Saksan liittotasavallan perustuslakituomioistuin) esitti 16.6.2015 annettuun tuomioon Gauweiler ym.⁶ johtaneessa asiassa. Corte costituzionale toteaa nimittäin hyvin selvästi, että mikäli unionin tuomioistuin pitäytyy SEUT 325 artiklaa koskevassa – tuomion Taricco ym. sanamuodon mukaisessa – tulkinnassaan, se voi todeta, että Lissabonin sopimuksen ratifiointia ja täytäntöönpanoa koskeva kansallinen laki on, siltä osin kuin sillä ratifioidaan ja pannaan täytäntöön SEUT 325 artikla, ristiriidassa Italian valtiosäännön ylimpien periaatteiden kanssa, mikä vapauttaa kansalliset tuomioistuimet velvollisuudesta noudattaa tuomiota Taricco ym.

11. Esitän tässä ratkaisuehdotuksessa syyt, joiden vuoksi ei voida kyseenalaistaa unionin tuomioistuimen kyseisessä tuomiossa esille tuomaa periaatetta, jonka mukaan kansallisen tuomioistuimen on jätettävä tarvittaessa soveltamatta rikoslain 160 §:n 3 momentin ja 161 §:n 2 momentin säännöksiä, jotta voidaan varmistaa tehokkaat ja ennaltaehkäisevät seuraamukset unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvien petosten torjumiseksi.

12. Totean ensinnäkin, että kyseisistä säännöksistä, kun niitä luetaan yhdessä, seuraava vanhentumisajan katkaisemisen ja sen katkaisevien toimien käsitteen liian suppea tulkinta, jonka mukaan syyttäväviranomaisilta ja tuomiovaltaa käyttäviltä viranomaisilta evätään mahdollisuus siihen, että arvonalisäveropetosten johdosta aloitetut menettelyt saatetaan päätökseen kohtuullisen ajan kuluessa, ei selvästikään täytä Euroopan unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvien väärinkäytösten johdosta määrättävän seuraamuksen vaatimusta, eikä sillä ole tarvittavaa ennaltaehkäisevää vaikutusta uusien rikosten tekemisen estämiseksi. Näin ollen sillä rikotaan sekä SEUT 325 artiklan aineellista että sen ”menettelytapoja” koskevaa osaa.

13. Totean tässä yhteydessä, että kun otetaan huomioon perusoikeuskirjan 49 artiklan sanamuoto ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö, joka koskee ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn, Roomassa 4.11.1950 allekirjoitetun eurooppalaisen yleissopimuksen⁷ 7 artiklassa vahvistetun rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen soveltamisalaa, ei ole mitään estettä sille, että pannessaan täytäntöön unionin oikeuden mukaisia velvoitteitaan kansallinen tuomioistuin jättää soveltamatta rikoslain 160 §:n 3 momentin ja 161 §:n 2 momentin säännöksiä vireillä oleviin menettelyihin.

14. Täsmennän tätä varten kriteerit, joiden perusteella kansallisella tuomioistuimella on tällainen velvollisuus. Corte costituzionalen tavoin katson itsekkin, että sekä rikosoikeudenkäynnin että aineellisen rikosoikeuden tarvittavan ennakoitavuuden takaamiseksi tuomion Taricco ym. sanamuotoa on täsmennettävä. Ehdotan tässä yhteydessä, että siinä esitetty kriteeri korvataan kriteerillä, joka koskee yksinomaan rikkomisen luonnetta.

5 Tämä menettely perustuu siihen käsitykseen, että vaikka Italian oikeusjärjestyksessä tunnustetaan ja myönnetään se, että unionin oikeus rajoittaa Italian itsemääräämisoikeutta, sen oikeusjärjestyksen perustana olevien perusarvojen turvaamiseksi siinä asetetaan myös rajat unionin oikeuden soveltamiselle. Ks. tästä täsmennykset, jotka Italia on esittänyt 16.6.2015 annettuun tuomioon Gauweiler ym. (C-62/14, EU:C:2015:400) johtaneesta asiasta esitetyissä huomautuksissa, ja Corte costituzionalen tuomio nro 183/73, johon viitataan näiden huomautusten 7 kohdassa: ”perustuslain 11 §:n nojalla on myönnetty itsemääräämisoikeuden rajoituksia, joiden ainoana tarkoituksena on siinä esitettyjen tavoitteiden saavuttaminen – – tämän vuoksi on aiheellista sulkea pois se mahdollisuus, että tällaisista rajoituksista – – voisi kaikissa tapauksissa seurata, että Euroopan unionin toimielimillä on valta – jota ei voida hyväksyä – loukata valtiosääntömme perusperiaatteita tai yksilön luovuttamattomia oikeuksia. – – On selvää, että 189 §:n näin poikkeava tulkinta antaisi Corte costituzionalen harjoittaman tuomioistuinvalvonnan osalta takeet perustamissopimuksen ja edellä tarkoitettujen perusperiaatteiden yhteensopivuudesta vastaisuudessakin”.

6 C-62/14, EU:C:2015:400.

7 Jäljempänä Euroopan ihmisoikeussopimus.

15. Esitän lopuksi syyt, joiden vuoksi katson, että vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen luominen edellyttää, että unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvien rikosten rankaiseminen edellyttää nykyään vanhentumista ja erityisesti sen katkeamista koskevien sääntöjen yhdenmukaistamista unionin tasolla.

16. Toiseksi totean unionin tuomioistuimen 26.2.2013 antamassaan tuomiossa Melloni⁸ esille tuomien periaatteiden mukaisesti, ettei perusoikeuskirjan 53 artiklassa mielestäni sallita jäsenvaltion oikeusviranomaisen vastustavan unionin tuomioistuimen tuomiossa Taricco ym. määrittämän velvollisuuden täytäntöönpanoa sen perusteella, ettei kyseinen velvollisuus täytä vaatimusta asianomaisen valtion perustuslaissa tarjotusta perusoikeuksien korkeammasta suojan tasosta.

17. Kolmanneksi esitän viimeisenä kohtana syyt, joiden vuoksi kyseisen velvollisuuden täytäntöönpanosta seuraavan pidemmän vanhentumisajan välitön soveltaminen ei voi mielestäni vaikuttaa Italian tasavallan kansalliseen identiteettiin eikä siten olla SEU 4 artiklan 2 kohdan sanamuodon vastainen.

II. Asiaa koskevat oikeussäännöt

A. Unionin oikeus

1. EU-sopimus

18. SEU 4 artiklan 2 kohdan mukaan unioni kunnioittaa jäsenvaltioiden kansallista identiteettiä, joka on olennainen osa niiden poliittisia ja valtiosäännön perusrakenteita. Kyseisen määräyksen 3 kohdan mukaan unionin ja jäsenvaltioiden on kunnioitettava ja avustettava toisiaan vilpittömän yhteistyön periaatteen mukaisesti perussopimuksista johtuvia tehtäviä täyttäessään. Jäsenvaltiot toteuttavat kaikki yleis- tai erityistoimenpiteet, joilla voidaan varmistaa perussopimuksista tai unionin toimielinten säädöksistä johtuvien velvoitteiden täyttäminen.

19. SEUT 325 artiklan mukaan unionin ja jäsenvaltioiden on suojattava ”unionin taloudellisia etuja petolliselta menettelyltä ja muulta laittomalta toiminnalta” ja tarjottava ”tehokas suoja” näille eduille.

2. Perusoikeuskirja

20. Perusoikeuskirjan 47 artiklan toisessa kohdassa määrätään seuraavaa:

”Jokaisella on oikeus kohtuullisen ajan kuluessa oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa, joka on etukäteen laillisesti perustettu. – –”

21. Perusoikeuskirjan 49 artiklan, jonka otsikko on ”Laillisuusperiaate ja rikoksista määrättävien rangaistusten oikeasuhteisuuden periaate”, 1 kohdassa määrätään seuraavaa:

”Ketään ei saa pitää syyllisenä rikokseen sellaisen teon tai laiminlyönnin perusteella, joka ei ollut tekohetkellä rikos kansallisen lainsäädännön tai kansainvälisen oikeuden mukaan. Rikoksesta ei saa määrätä sen tekohetkellä sovellettavissa ollutta rangaistusta ankarampaa rangaistusta. Jos rikoksen teon jälkeen laissa säädetään lievemmästä rangaistuksesta, sitä on sovellettava.”

⁸ C-399/11, EU:C:2013:107.

22. Perusoikeuskirjan 52 artiklan 3 kohdassa määrätään seuraavaa:

”Siltä osin kuin tämän perusoikeuskirjan oikeudet vastaavat ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyssä yleissopimuksessa taattuja oikeuksia, niiden merkitys ja ulottuvuus ovat samat kuin mainitussa yleissopimuksessa. Tämä määräys ei estä unionia myöntämästä tätä laajempaa suojaa.”

23. Perusoikeuskirjan 53 artiklassa määrätään seuraavaa:

”Tämän perusoikeuskirjan määräyksiä ei saa tulkita siten, että ne rajoittaisivat tai loukkaisivat niitä ihmisoikeuksia ja perusvapauksia, jotka asianomaisella soveltamisalalla tunnustetaan unionin oikeudessa, kansainvälisessä oikeudessa ja niissä kansainvälisissä yleissopimuksissa, joiden sopimuspuolina unioni tai kaikki jäsenvaltiot ovat, ja erityisesti [Euroopan ihmisoikeussopimuksessa], sekä jäsenvaltioiden valtiosäännöissä.”

B. Italian oikeus

1. Italian perustuslaki

24. Italian perustuslain 25 §:n 2 momentissa säädetään, että ”rangaistus voidaan määrätä ainoastaan tekoajankohtana voimassa olleen lain nojalla”.

2. Rikosten vanhentumista koskevat rikoslain säännökset

25. Vanhentuminen on yksi rikosten raukeamisperusteista (rikoslain I osan VI osaston I luku). Vanhentumista koskevaa lainsäädäntöä muutettiin perusteellisesti 5.12.2005 annetulla lailla nro 251 (legge n. 251, 5 dicembre 2005).⁹

26. Rikoslain 157 §:n 1 momentin mukaan rikos vanhenee lainsäädännössä säädetyn enimmäisrangaistuksen kestoja vastaavan ajan kuluttua, sikäli kuin tämä ajanjakso on vähintään kuusi vuotta, kun kyseessä ovat tavanomaiset rikokset (delitto), ja neljä vuotta, kun kyseessä ovat vähäisemmät rikkomukset (contravvenzione).

27. Rikoslain 158 §:ssä vahvistetaan vanhentumisajan alkamisajankohta seuraavasti:

”Rangaistavan teon osalta vanhentumisaika alkaa siitä päivästä lukien, jolloin teko on tehty; rangaistavan teon yrityksen osalta vanhentumisaika alkaa siitä päivästä lukien, jolloin tekijä on lopettanut mainitun toiminnan; jatkuvan rangaistavan teon osalta vanhentumisaika alkaa siitä päivästä lukien, jolloin teko lakkaa olemasta jatkuva.

– –”

28. Rikoslain 159 §:ssä säädetään vanhentumisen keskeytymistä koskevista säännöistä:

”Vanhentuminen keskeytyy kaikissa tapauksissa, joissa menettelyn, rikosoikeudenkäynnin tai tutkintavankeudelle säädetyn määräajan keskeytymisestä on säädetty erityisessä lain säännöksessä, sekä seuraavissa tapauksissa:

1) luvan antaminen menettelyn aloittamiseen

⁹ GURI nro 285, 7.12.2005, s., jäljempänä ex-Cirielli-laki.

- 2) asian siirto toiseen tuomioistuimeen
- 3) menettelyn tai rikosoikeudenkäynnin lykkääminen asianosaisten tai heidän asiamiestensä esteiden vuoksi tai syytetyn tai hänen asiamiehensä pyynnöstä. – –

– –

Vanhentumisajan kulumisen jatkuu sinä päivänä, jona keskeytymisen syy poistuu.

– –”

29. Rikoslain 160 §:ssä, joka koskee vanhentumisen katkaisemista, säädetään seuraavaa:

”Vanhentumisajan kulumisen katkaisee tuomio tai rangaistusmääräys.

Vanhentumisajan kulumisen katkaisevat myös määräys, jolla henkilöön sovelletaan turvaamistoimia, [ja] päätös, jolla vahvistetaan valmisteluistunnon päivämäärä.

Jos vanhentumisaika on katkaistu, se alkaa kulua uudelleen katkaisupäivästä. Jos katkaisevia toimia on useita, vanhentumisaika alkaa kulua viimeisimmästä toimesta; 157 §:ssä mainitut määräajat eivät missään tapauksessa voi jatkua yli 161 §:n 2 momentissa säädettyjen rajojen, paitsi rikosprosessilain (codice di procedura penale) 51 §:n 3 bis ja 3 quater momentissa tarkoitettujen rangaistavien tekojen osalta.”

30. Rikoslain 161 §:ssä, joka koskee keskeytymisen ja katkaisemisen vaikutuksia, säädetään seuraavaa:

”Vanhentumisen keskeytymisellä ja katkaisemisella on vaikutuksia kaikkiin, jotka ovat tehneet kyseisen rangaistavan teon.

Lukuun ottamatta rikosprosessilain 51 §:n 3 bis ja 3 quater momentissa tarkoitettujen tekojen syytteenpanoa, vanhentumisen katkaiseminen voi pidentää vanhentumisaikaa enintään neljänneksellä – –”

III. Tosiseikat

A. Tuomio Taricco ym.

31. Tribunale di Cuneon (Cuneon alioikeus, Italia) esittämä ennakkoratkaisupyynnö koski SEUT 101, SEUT 107 ja SEUT 119 artiklan sekä direktiivin 2006/112/EY¹⁰ 158 artiklan tulkintaa rikosten vanhentumiseen, josta säädetään Italian rikoslain 160 §:n 3 momentissa ja 161 §:n 2 momentissa, liittyvän kansallisen lainsäädännön kannalta.

32. Tämä pyyntö oli esitetty rikosasiassa, jossa vastaajina olevia useita henkilöitä syytettiin siitä, että he ovat järjestäytyneet yhteenliittymäksi tehdäkseen useita arvonlisäverorikoksia.

33. Unionin tuomioistuin katsoi kyseisessä 8.9.2015 annetussa tuomiossa, että tarkoitettun kaltainen kansallinen lainsäädäntö, jonka mukaan pääasian tosiseikkojen tapahtuma-aikana vanhentumisajan katkaiseva toimi, joka tehtiin törkeitä arvonlisäveropetoksia koskevien syytteiden asiayhteydessä, johti siihen, että vanhentumisaika pidentyi ainoastaan neljänneksellä sen alkuperäisestä kestosta, on omiaan merkitsemään sellaisten velvollisuuksien laiminlyöntiä, jotka jäsenvaltioille on asetettu SEUT

¹⁰ Yhteisestä arvonlisäverojärjestelmästä 28.11.2006 annettu neuvoston direktiivi (EUVL 2006, L 347, s. 1).

325 artiklan 1 ja 2 kohdalla, siinä tapauksessa, että mainittu kansallinen lainsäädäntö estäisi tehokkaiden ja ennaltaehkäisevien seuraamusten määräämisen huomattavassa määrässä törkeitä petoksia, jotka kohdistuvat unionin taloudellisiin etuihin, tai siinä säädettäisiin vanhentumisajoista, jotka ovat pidemmät sellaisten petosten tapauksessa, jotka kohdistuvat asianomaisten jäsenvaltion taloudellisiin etuihin, kuin sellaisten petosten tapauksessa, jotka kohdistuvat unionin taloudellisiin etuihin.

34. Unionin tuomioistuin totesi, että kyseisten säännösten soveltaminen, joka merkitsee sitä, että kun vanhentumisaika katkeaa, on sovellettava vanhentumista koskevaa sääntöä, jonka mukaan alkuperäistä vanhentumisaikaa ei missään tilanteessa voida pidentää enempää kuin neljänneksellä, johtaa siihen, että koska lopullisen tuomion antamiseen päättyvät rikosoikeudenkäyntimenettelyt ovat mutkikkaita ja kestävät kauan, vanhentumisen katkaisemisen ajallinen vaikutus kumoutuu. Unionin tuomioistuin huomautti tämän perusteella, että törkeää petosta merkitsevät teot jäävät rikosoikeudellisesti rankaisematta huomattavassa määrässä tapauksia.

35. Unionin tuomioistuin katsoi tämän vuoksi, että kansallisen tuomioistuimen on annettava SEUT 325 artiklan 1 ja 2 kohdalle täysi oikeusvaikutus jättämällä tarvittaessa soveltamatta kansallisen oikeuden säännöksiä, jotka estävät asianomaista jäsenvaltiota täyttämästä velvollisuuksia, jotka sille on asetettu kyseisessä artiklassa.

B. Corte suprema di cassazione ja Corte d'appello di Milanon Corte costituzionalelle esittämät perustuslainmukaisuutta koskevat kysymykset

36. Corte suprema di cassazione (ylin yleinen tuomioistuin, Italia) ja Corte d'appello di Milano (Milanon ylioikeus, Italia), joissa tuli vireille törkeitä arvonlisäveropetoksia koskevia menettelyjä, katsoivat, että rikoslain 160 §:n 3 momentin ja 161 §:n 2 momentin säännösten soveltamatta jättämisestä tuomion Taricco ym. julistamispäivää edeltäviin tilanteisiin seuraisi taannehtiva rikosoikeudellisten säännösten tiukentuminen, joka olisi vastoin Italian perustuslain 25 §:n 2 momentissa vahvistettua rikosoikeudellista laillisuusperiaatetta.

37. Ne esittivät näin ollen Corte costituzionalelle perustuslainmukaisuutta koskevan kysymyksen, joka koski 2.8.2008 annetun lain nro 130¹¹ 2 §:ää siltä osin kuin siinä sallitaan Lissabonin sopimuksen ratifiointi ja erityisesti SEUT 325 artiklan, jonka perusteella unionin tuomioistuin on määrittänyt kyseisen velvollisuuden, 1 ja 2 kohdan täytäntöönpano.¹²

IV. Ennakkoratkaisupyyntö

A. Rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen soveltamisala ja asema Italian oikeusjärjestyksessä

38. Corte costituzionale korostaa ennakkoratkaisupyyntönsä ensinnäkin, että Italian oikeusjärjestyksessä rikosoikeudellinen laillisuusperiaate estää sen, että kansallinen tuomioistuin jättää soveltamatta rikoslain 160 §:n 3 momentin ja 161 §:n 2 momentin säännöksiä vireillä oleviin menettelyihin.

¹¹ GURI nro 185, 8.8.2008, Supplemento Ordinario nro 188/L.

¹² Tietyt kansalliset tuomioistuimet ovat kuitenkin omaksuneet eriävän kannan: ks. Corte suprema di cassazione rikosasioita käsittelevän kolmannen jaoston 20.1.2016 antama tuomio nro 2210/16 (jolla Corte suprema di cassazione panee täytäntöön tuomiossa Taricco ym. esille tuodut periaatteet. Se katsoo, että vanhentumissäännökset ovat olennainen osa menettelyllistä järjestelmää ja ettei ole tarpeen esittää Corte costituzionalelle perustuslainmukaisuutta koskevaa kysymystä); Corte suprema di cassazione rikosasioita käsittelevän neljännen jaoston 26.2.2016 antama tuomio nro 7914/16 (jossa Corte suprema di cassazione vahvistaa velvollisuuden jättää soveltamatta vanhentumissäännöksiä tapauksissa, joissa menettelystä ei ole tosiasiallisesti säädetty) ja lopuksi Corte suprema di cassazione rikosasioita käsittelevän kolmannen jaoston 24.10.2016 antama tuomio nro 44584/16 (jossa Corte di cassazione määrittää kriteerit, joita sovelletaan kyseisten kansallisten säännösten soveltamatta jättämiseksi).

39. Corte costituzionale toteaa, että toisin kuin muissa oikeusjärjestelmissä, joissa rikosoikeudelliset vanhentumissäännöt luokitellaan menettelysäännöksiksi,¹³ Italian oikeusjärjestyksessä omaksutun käsityksen mukaan ne ovat aineellisia sääntöjä, jotka ovat erottamaton osa rikosoikeudellista laillisuusperiaatetta, eikä niitä siten voida soveltaa taannehtivasti syytetyn vahingoksi.

40. Corte costituzionale huomauttaa, että Italian perustuslain 25 §:n 2 momentissa annetaan rikosoikeudelliselle laillisuusperiaatteelle siten unionin oikeuslähteissä tunnustettua ulottuvuutta laajempi ulottuvuus, koska siinä ei rajoituta rikoksen tunnusmerkkien ja rangaistuksen kuvaamiseen vaan se sisältää kaikki rangaistuksen määräämistä koskevat aineelliset seikat ja erityisesti rikokseen sovellettavien vanhentumissääntöjen määrittämisen. Kyseisen periaatteen mukaan rangaistavan teon, määrättävän rangaistuksen ja vanhentumisajan on siten oltava määritelty selvästi, täsmällisesti ja sitovasti tekohetkellä voimassa olevassa laissa. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan kyseisen periaatteen noudattamisella olisi varmistettava se, että henkilöt voivat ymmärtää toimintansa rikosoikeudelliset seuraukset, ja estettävä tuomioistuinta soveltamasta säännöksiä mielivaltaisesti.

41. Corte costituzionale väittää pääasiassa, että asianomaiset eivät voineet kohtuullisesti ennakoida tosiseikkojen tapahtumahetkellä voimassa olleiden säännösten perusteella, että unionin oikeudessa ja erityisesti SEUT 325 artiklassa edellytettiin, että kansallisen tuomioistuimen oli jätettävä soveltamatta rikoslain 160 §:n 3 momenttia ja 161 §:n 2 momenttia, mikä pidensi sovellettavia vanhentumisaikoja. Näin ollen unionin tuomioistuimen tuomiossa Taricco ym. määrittämä velvollisuus on sen mukaan ristiriidassa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7 artiklassa tarkoitettujen vaatimusten kanssa.

42. Corte costituzionale korostaa lisäksi, että rikosoikeudellista laillisuusperiaatetta sovelletaan yksilön luovuttamattomiin oikeuksiin. Se on katsottava kaikkine ulottuvuuksineen yhdeksi Italian valtiosäännön ylimmistä periaatteista, ja se syrjäyttää siten sen kanssa mahdollisesti ristiriidassa olevat unionin oikeuden säännöt.

43. Corte costituzionale täsmentää, ettei vanhentumissääntöjen luonnehdinta rikosoikeusasioissa ole sidoksissa unionin oikeuteen vaan kunkin jäsenvaltion perustuslakiperinteeseen.

44. Siltä osin kuin Italian oikeusjärjestyksessä tarjotaan perusoikeuksille korkeampi suojan taso kuin se, joka johtuu perusoikeuskirjan 49 artiklan ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7 artiklan tulkinnasta, Corte costituzionale toteaa edelleen, että perusoikeuskirjan 53 artiklan mukaan kansallinen tuomioistuin voi vapautua unionin tuomioistuimen tuomiossa Taricco ym. vahvistamasta velvollisuudesta.

45. Corte costituzionale erottaa nyt käsiteltävän asian 26.2.2013 annettuun tuomioon Melloni¹⁴ johtaneesta asiasta, jossa Espanjan kuningaskunnan perustuslain säännösten soveltaminen vaikutti välittömästi unionin oikeuden ensisijaisuuteen, erityisesti puitepäätöksen 2009/299/YOS¹⁵ soveltamisalaan, ja johti unionin oikeuden yhdenmukaisuuden ja yhtenäisyyden särkyemiseen jäsenvaltioiden väliseen keskinäiseen luottamukseen perustuvalla alalla.

13 Belgian kuningaskunta, Saksan liittotasavalta ja Ranskan tasavalta katsovat, että vanhentumissäännöt ovat menettelysääntöjä. Muissa jäsenvaltioissa, kuten Helleenien tasavallassa, Espanjan kuningaskunnassa, Latvian tasavallassa tai Romaniassa ja Ruotsin kuningaskunnassa, nämä säännöt kuuluvat aineellisen rikosoikeuden alaan, kuten Italian oikeusjärjestyksessä. Puolan tasavallassa ja Portugalin tasavallassa vanhentumissäännöt ovat sekä aineellisia sääntöjä että menettelysääntöjä.

14 C-399/11, EU:C:2013:107.

15 Puitepäätösten 2002/584/YOS, 2005/214/YOS, 2006/783/YOS, 2008/909/YOS ja 2008/947/YOS muuttamisesta henkilöiden prosessuaalisten oikeuksien parantamiseksi sekä vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen soveltamisen edistämiseksi sellaisten päätösten osalta, jotka on tehty vastaajan ollessa poissa oikeudenkäynnistä, 26.2.2009 tehty neuvoston puitepäätös (EUVL 2009, L 81, s. 24).

46. Toiseksi Corte costituzionale väittää, että unionin tuomioistuimen tuomiossa Taricco ym. määrittämä velvollisuus perustuu epätarkkoihin kriteereihin, jotka ovat vastoin oikeusvarmuuden periaatetta, koska kansallinen tuomioistuin ei voi yksiselitteisesti määrittää niitä tilanteita, joissa unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvaa petosta voidaan pitää ”törkeänä”, ja niitä tilanteita, joissa kyseisten vanhentumissääntöjen soveltaminen johtaa siihen, että rikokset jäävät rankaisematta ”huomattavassa määrässä tapauksia”. Tällaiset kriteerit aiheuttavat siten huomattavan mielivaltaisuuden riskin.

47. Kolmanneksi ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että unionin tuomioistuimen tuomiossa Taricco ym. määrittämät säännöt ovat toimivallanjakoa sääntelevien periaatteiden vastaisia.

48. Se täsmentää tässä yhteydessä, että kansallisen lainsäätäjän on muotoiltava vanhentumisaikoja ja niiden laskentatapoja koskevat säännökset selkeästi ja ettei kansallisten oikeusviranomaisten asiana siten ole päättää niiden sisällöstä tapauskohtaisesti. Corte costituzionale katsoo, että tuomiossa Taricco ym. esitetyt periaatteet eivät mahdollista oikeusviranomaisten harkintavallan rajoittamista, vaan nämä voivat vapaasti jättää soveltamatta kyseessä olevaa säännöstä, mikäli ne katsovat sen olevan esteenä rikoksista rankaisemiselle.

B. Italian tasavallan valtiosääntöidentiteetti

49. Corte costituzionale väittää ennakkoratkaisupyyntönsä lopuksi, että SEU 4 artiklan 2 kohdan mukaan kansallinen tuomioistuin voi vapautua unionin tuomioistuimen tuomiossa Taricco ym. määrittämästä velvollisuudesta siltä osin kuin kyseinen velvollisuus on ristiriidassa Italian valtiosäännön ylimpiin periaatteisiin kuuluvan periaatteen kanssa ja voi siten vaikuttaa Italian tasavallan kansalliseen identiteettiin ja erityisesti sen valtiosääntöidentiteettiin.

50. Se korostaa, ettei unionin oikeuden tai unionin tuomioistuimen sitä koskevan tulkinnan voida katsoa edellyttävän, että jäsenvaltion on luovuttava ylimmistä valtiosääntöperiaatteistaan, jotka määrittävät sen kansallisen identiteetin. Unionin tuomioistuimen tuomion täytäntöönpano edellyttää sen mukaan siten aina sitä, että tuomio on asianomaisen jäsenvaltion perustuslaillisen järjestyksen mukainen; yhteensopivuuden arviointi kuuluu kansallisille viranomaisille – Italiassa Corte costituzionalelle.

V. Ennakkoratkaisukysymykset

51. Edellä esitetyn perusteella Corte costituzionale päätti lykätä Lissabonin sopimuksen ratifiointista ja täytäntöönpanosta 2.8.2008 annetun lain nro 130 2 §:n perustuslainmukaisuutta koskevan kysymyksen tarkastelua ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

- ”1) Onko SEUT 325 artiklan 1 ja 2 kohtaa tulkittava siten, että rikostuomioistuimen on jätettävä soveltamatta vanhentumista koskevaa kansallista lainsäädäntöä, joka estää rangaistusten määräämisen huomattavassa määrässä törkeitä petoksia, jotka kohdistuvat unionin taloudellisiin etuihin, tai jossa säädetään vanhentumisajoista, jotka ovat unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvien petosten osalta lyhyempiä kuin jäsenvaltion taloudellisiin etuihin kohdistuvien petosten osalta, myös, jos mainitulle soveltamatta jättämiselle ei ole riittävän tarkasti määriteltyä oikeusperustaa?
- 2) Onko SEUT 325 artiklan 1 ja 2 kohtaa tulkittava siten, että rikostuomioistuimen on jätettävä soveltamatta vanhentumista koskevaa kansallista lainsäädäntöä, joka estää rangaistusten määräämisen huomattavassa määrässä törkeitä petoksia, jotka kohdistuvat unionin taloudellisiin etuihin, tai jossa säädetään vanhentumisajoista, jotka ovat unionin taloudellisiin etuihin

kohdistuvien petosten osalta lyhyempiä kuin jäsenvaltion taloudellisiin etuihin kohdistuvien petosten osalta, myös, jos vanhentumista koskevat säännökset kuuluvat jäsenvaltion oikeusjärjestyksessä aineellisen rikosoikeuden alaan ja niihin sovelletaan laillisuusperiaatetta?

- 3) Onko – – tuomiota [Taricco ym.] tulkittava siten, että rikostuomioistuimen on jätettävä soveltamatta vanhentumista koskevaa kansallista lainsäädäntöä, joka estää rangaistusten määräämisen huomattavassa määrässä törkeitä petoksia, jotka kohdistuvat unionin taloudellisiin etuihin, tai jossa säädetään vanhentumisajoista, jotka ovat unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvien petosten osalta lyhyempiä kuin jäsenvaltion taloudellisiin etuihin kohdistuvien petosten osalta, myös, jos tällainen soveltamatta jättäminen on ristiriidassa jäsenvaltion valtiosäännön ylimpien periaatteiden tai jäsenvaltion perustuslaissa vahvistettujen yksilön luovuttamattomien oikeuksien kanssa?

VI. Alustavat huomautukset

52. Ennen kuin ryhdytään tutkimaan Corte costituzionalen esittämiä ennakkoratkaisukysymyksiä, mielestäni on aiheellista esittää joitakin alustavia huomautuksia, jotka koskevat ensinnäkin asiayhteyttä, jossa tuomio Taricco ym. annettiin, ja tämän jälkeen asianosaisten ja Euroopan komission suullisessa käsittelyssä omaksumaa lähestymistapaa.

53. Haluan ensiksi huomauttaa, että riippumatta siitä, onko oikeudenkäynti aloitettu henkilöön kohdistuneen rikoksen seurauksena vai kuuluuko se talousrikollisuuden piiriin, Italian rikoslaissa säädettyjen vanhentumissääntöjen vaikutus oikeudenkäynnin tehokkuuteen ei ole mikään uusi kysymys. Siitä on laadittu monia kertomuksia ja Italialle osoitettuja suosituksia, joissa on nimenomaisesti arvosteltu vanhentumiseen sovellettavia sääntöjä ja laskentatapoja ja erityisesti vanhentumisen katkaisemisen syiden suppeaa tulkintaa sekä ehdottoman vanhentumisajan, jota ei voida katkaista tai keskeyttää, olemassaoloa.

54. Unionin tuomioistuimen tuomiossa Taricco ym. esiin tuomat vaikeudet, jotka koskevat rikoslain 160 §:n 3 momentissa ja 161 §:n 2 momentissa säädettyjen vanhentumissääntöjen vaikutusta arvonlisäpetoksista määrättävien rangaistusten tehokkuuteen, eivät siten ole uusia.

55. Kansallisella tasolla oikeusviranomaiset ensinnäkin varoittivat kansallista lainsäätäjää hyvin varhaisessa vaiheessa siitä, että useimmissa törkeissä ja monimutkaisissa korruptiotapauksissa ei voitu antaa voimassa olleiden vanhentumisaikojen mukaisia tuomioistuimen lopullisia päätöksiä,¹⁶ minkä johdosta perustettiin työryhmä (ad hoc -toimikunta) selvittämään mahdollisuuksia uudistaa vanhentumissäännöt; työryhmän tulokset julkaistiin 23.4.2013.¹⁷

16 Ks. esim. primo rendiconto della attività 1° luglio 2010–30 giugno 2011, Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Milano, toimintakertomus 2010–2011, s. 12, 3.4 kohta (Il problema prescrizione) ja s. 16, 5.1 kohta (La criminalità economica) (saatavissa seuraavassa internetosoitteessa: <http://www.procura.milano.giustizia.it/files/relazione-25-luglio-2011.pdf>) sekä Bilancio di responsabilità sociale, 2011–2012, s. 28 (saatavissa seuraavassa internetosoitteessa: <http://www.procura.milano.giustizia.it/files/bilancio-sociale-procura-12-dic-2012.pdf>).

17 Commissione Fiorella – Per lo studio di possibile riforma della prescrizione (saatavissa seuraavassa internetosoitteessa: https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_12_1.page;jsessionid=J2kpebY+SYa6GMnDwpBxPZ+7?facetNode_1=0_10&facetNode_2=3_1&facetNode_3=4_57&contentId=SPS914317&previousPage=mg_1_12).

56. Vuonna 2014 komissio käynnisti unionin tasolla erillisen selvityksen Italian vanhentumissäännösten vaikutuksista tehokkaaseen korruptiontorjuntaan.¹⁸ Se huomautti, että ”vanhentumissäännöt ovat aiheuttaneet [kyseisessä jäsenvaltiossa] jatkuvasti vakavaa huolta”, ja korosti, että ”Italian lainsäädännön mukainen vanhentumis aika sekä oikeuskäsittelyjen erittäin pitkä kesto, vanhentumiseen sovellettavat säännöt ja laskentatavat, keskeyttämisen ja katkaisemisen perusteiden joustamattomuus ja ehdoton määräaika, jota ei voi keskeyttää tai katkaista, ovat johtaneet ja johtavat edelleenkin siihen, että suuri määrä tapauksia raukeaa”.¹⁹

57. Neuvoston Italian tasavallalle 9.7.2013 osoittamien suositusten mukaisesti²⁰ komissio kehotti tällöin Italiaa tarkistamaan voimassa olevia vanhentumissääntöjä korruptiontorjunnan lainsäädäntökehyksen vahvistamiseksi.

58. Euroopan neuvoston osalta voidaan todeta, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on lisäksi katsonut tuomiossa *Alikaj ym. v. Italia*²¹ ja tuomiossa *Cestaro v. Italia*,²² että vanhentumismekanismilla, sellaisena kuin siitä säädetään Italian rikoslain 157–161 §:ssä, voi olla perusoikeuksien suojelua koskevien Euroopan ihmisoikeussopimuksen rikosoikeudellisessa osiossa esitettyjen vaatimusten kanssa ristiriidassa olevia vaikutuksia, koska kyseinen mekanismi johtaa siihen, että törkeät rikokset jäävät rankaisematta. Se katsoi tuolloin, että kyseinen lainsäädäntökehys oli riittämätön²³ ihmisten elämään kohdistuvien loukkauksien sekä kidutuksen ja pahoinpitelyn torjumiseksi ja rankaisemiseksi.

59. Tuomiolla *Cestaro v. Italia*,²⁴ joka annettiin vain joitakin kuukausia ennen tuomiota *Taricco ym., Italian tasavalta tuomittiin Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklan – sekä sen aineellisen että sen menettelytapoja koskevan osan – rikkomisesta Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen todettua ”rakenteellisen ongelman” eli sen, että Italian rikoslainsäädäntö on ”riittämättömiä” kidutuksen rankaisemiseksi ja riittävän varoittavan vaikutuksen takaamiseksi.²⁵ Todettuaan, että kyseiset vanhentumissäännöt voivat käytännössä estää tuomitsemasta ja rankaisemasta teoista vastuussa olevia kaikista lainvalvontaviranomaisten ja tuomioistuinten ponnisteluista huolimatta, Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on katsonut, että tämäntyyppisiin rikoksiin sovellettava Italian rikoslainsäädäntö on ”riittämätön” seuraamusten määräämistä koskevaan vaatimukseen nähden, eikä sillä ole tarvittavaa ennaltaehkäisevää vaikutusta uusien samankaltaisten rikosten tekemisen estämiseksi. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin kehotti Italian tasavaltaa hankkimaan oikeudellisia välineitä, joiden avulla tällaisista loukkauksista vastuussa oleville voidaan määrätä asianmukaisia seuraamuksia ja estää heitä hyötymästä toimenpiteistä, jotka ovat ristiriidassa sen oikeuskäytännön kanssa; vanhentumissääntöjä on sovellettava tavalla, joka sopii yhteen Euroopan ihmisoikeussopimuksen vaatimusten kanssa.²⁶*

18 Komission kertomus neuvostolle ja Euroopan parlamentille – EU:n korruptiontorjuntakertomus – Italia, 3.2.2014 (COM(2014) 38 final), liite 12.

19 Ks. kyseisen kertomuksen 8 ja 9 kohta. Komissio viittaa erityisesti marraskuussa 2010 tehtyyn tutkimukseen *Timed Out: Statutes of Limitation and Prosecuting Corruption in EU Countries*, jossa kansalaisjärjestö Transparency International tarkasteli vanhentumisajojen vaikutusta korruptiotapausten syytteenpanoon EU:ssa: vuosina 2005–2010 yksi kymmenestä korruptiotapauksen käsittelystä raukesi vanhentumisajan täyttymisen takia, kun muiden jäsenvaltioiden keskiarvo oli 0,1–2 % (s. 11).

20 Suositus Italian vuoden 2013 kansallisesta uudistusohjelmasta sekä samassa yhteydessä annettu Italian vuosien 2012–2017 vakausohjelmaa koskeva neuvoston lausunto (EUVL 2013, C 217, s. 42), ks. johdanto-osan 12 perustelukappale ja toinen suositus.

21 Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 29.3.2011 (CE:ECHR:2011:0329JUD004735708). Ks. mm. 95 ja 97 kohta sekä 108 kohta, jossa Euroopan ihmisoikeustuomioistuin huomauttaa, että ”kun otetaan huomioon kohtuullista nopeutta ja huolellisuutta koskeva impliittinen vaatimus, joka sisältyy kyseessä olevien positiivisten velvollisuuksien asiayhteyteen [Euroopan ihmisoikeussopimuksen 2 artikla], on riittävää huomauttaa, että vanhentumisajan soveltaminen kuuluu kiistattomasti ’toimenpiteisiin’, joita ei voida [Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen] oikeuskäytännön mukaan hyväksyä, koska sen vaikutuksena on estää rangaistus”.

22 Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 7.4.2015 (CE:ECHR:2015:0407JUD000688411).

23 Ks. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 7.4.2015, *Cestaro v. Italia* (CE:ECHR:2015:0407JUD000688411, 225 kohta).

24 Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 7.4.2015 (CE:ECHR:2015:0407JUD000688411).

25 Ks. kyseisen tuomion 225, 242 ja 245 kohta.

26 Ks. kyseisen tuomion 208 ja 246 kohta.

60. Poliittisella tasolla Euroopan neuvoston perustama lahjonnan vastainen valtioiden ryhmä (GRECO) on lisäksi huomauttanut ensimmäiseen (kesäkuu 2008), toiseen (lokakuu 2008) ja kolmanteen (lokakuu 2011) arviointikierrokseen liittyvissä Italian tasavaltaa koskevissa yhteisissä arviointikertomuksissaan,²⁷ että vaikka vanhentumisajan kesto ei teoriassa poikkea paljoa muiden sopijavaltioiden vanhentumisajan kestosta, vanhentumisajan laskentasäännöt ja muiden tekijöiden (kuten korruptiotutkinnan monimutkaisuus, aika, joka todennäköisesti kuluu rikoksen tekohetken ja ajankohdan, jona siitä ilmoitettiin lainvalvontaviranomaisille, välillä, käytettävissä olevat oikeussuojakeinot sekä viivästykset ja rikosoikeudenkäyntien suuri määrä) vaikutus heikentävät merkittävästi Italiassa voimassa olevan seuraamusjärjestelmän tehokkuutta.

61. Kansainvälisellä tasolla myös Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö (OECD) suositteli Italian tasavallalle kansainvälisissä liikesuhteissa tapahtuvan ulkomaisiin virkamiehiin kohdistuvan lahjonnan torjunnasta tehdyn yleissopimuksen täytäntöönpanoa koskevien arviointiensä yhteydessä²⁸ rikoslaissa säädetyn ehdottoman vanhentumisajan keston pidentämistä ulkomaille suuntautuvaa lahjontaa koskevien syytetoimien tehokkuuden lisäämiseksi ja siten kyseisen yleissopimuksen 6 artiklassa²⁹ esitettyjen vaatimusten noudattamiseksi. Vaikuttaa siltä, että Italian tasavalta on sitoutunut edellä mainittuihin suosituksiin Italian senaatin 15.3.2017 hyväksymässä lakiehdotuksessa.³⁰

62. Nämä seikat vaikuttavat minusta tärkeiltä, jotta voidaan ymmärtää selvästi sekä se kansallinen että se eurooppalainen asiayhteys, johon tuomio Taricco ym. kuuluu.

63. Toiseksi toteaisin, että kun otetaan huomioon suullisessa käsittelyssä käydyt keskustelut, minusta vaikuttaa tärkeältä oikaista asianosaisten ja komission omaksumaa samansisältöistä lähestymistapaa ja muistuttaa rikosoikeuden luonteelle ominaisesta erityisyydestä.

64. Rikosoikeudessa on nimittäin kyse seuraamusten määräämisestä, ja se liittyy yleisen järjestyksen käsitteeseen – nyt käsiteltävässä asiassa unionin yleiseen järjestykseen. Rikosoikeudessa on siten löydettävä tasapaino seuraavien seikkojen välillä: yleisen järjestyksen säilyminen, kansalaisten yhdenvertaisuus lain edessä heidän rikkoessaan yleistä järjestystä ja syytettyjen henkilöiden menettelyllisten oikeuksien takaaminen. Siitä, että syytteen esittävä tai syytetty asianosainen vetoaa näihin takeisiin, ei missään tapauksessa voi olla seurauksena subjektiivinen oikeus joko rangaista mielivaltaisesti tai välttää tapahtuneiden loukkausten tavanomaiselta ja rikkomisen vakavuuteen suhteutetulta seuraukselta.

VII. Arviointi

65. Corte costituzionale kyseenalaistaa kahdessa ensimmäisessä ennakkoratkaisukysymyksessään unionin tuomioistuimen tuomiossa Taricco ym. määrittämien periaatteiden ja kriteerien yhteensopivuuden rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kanssa. Kyseinen periaate edellyttää Italian oikeusjärjestyksessä, että vanhentumisaika määritetään täsmällisesti säännöksessä, joka oli voimassa rikoksen tekohetkellä, eikä sitä voida missään tapauksessa soveltaa taannehtivasti syytetyn vahingoksi.

27 Kyseiset kertomukset ovat saatavilla GRECON internetsivustolla (<http://www.coe.int/en/web/greco/evaluations>) – maakohtainen arviointi.

28 Ks. mm. Italia: vaihe 2, kansainvälisissä liikesuhteissa tapahtuvan ulkomaisiin virkamiehiin kohdistuvan lahjonnan torjunnasta vuonna 1997 annetun yleissopimuksen ja kansainvälisissä liikesuhteissa tapahtuvan korruption vastaisen tarkistetun suosituksen soveltamisesta 29.11.2004 annetun kertomuksen 146 kohta ja sitä seuraavat kohdat ja Italia: vaihe 2, kansainvälisissä liikesuhteissa tapahtuvan ulkomaisiin virkamiehiin kohdistuvan lahjonnan torjunnasta vuonna 1997 annetun yleissopimuksen ja tarkistetun suosituksen soveltamista koskevien vaiheen 2 mukaisten suositusten täytäntöönpanosta 23.3.2007 annettu seurantakertomus, suositus 7 (b), s. 17 sekä vaiheesta 3 16.12.2011 annetun lahjonnan torjuntaa koskevan OECD:n yleissopimuksen Italian toteuttamaa täytäntöönpanoa koskevan kertomuksen 94 kohta ja sitä seuraavat kohdat (kertomukset ovat saatavilla seuraavassa internetosoitteessa: <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/italy-oecdanti-briberyconvention.htm>).

29 Tämä määräys edellyttää, että varataan ”riittävä tutkinta- ja syytteenpanoaika”.

30 Lakiehdotus nro 1844 ”Modifiche al codice penale in materia di prescrizione del reato” (saatavilla seuraavalla Italian senaatin internetsivustolla: <http://www.senato.it/leg/17/BGT/Schede/Ddliter/45439.htm>).

66. Italian perustuslaissa taataan siten jokaisen oikeus saada tietää ennen rangaistavan teon tekemistä, onko kyseinen teko rikos, sekä tuntea siitä määrättävä rangaistus ja siihen sovellettava vanhentumisaika, eikä mitään näistä asioista voida muuttaa tämän jälkeen asianomaisen vahingoksi.

67. Corte costituzionale väittää, että unionin tuomioistuimen tuomiossa Taricco ym. määrittämä velvollisuus, jonka mukaan kansallisen tuomioistuimen on jätettävä soveltamatta rikoslain 160 §:n 3 momentin ja 161 §:n 2 momentin säännöksiä vireillä oleviin menettelyihin, mikä pidentää sovellettavaa vanhentumisaikaa, on ristiriidassa kyseisen periaatteen kanssa.

68. Corte costituzionale korostaa näkemyksensä tueksi sitä, että kyseiset säännökset on annettu yhtäältä oikeudenkäynnin kohtuullista kestoja koskevan vaatimuksen noudattamisen ja toisaalta syytetyn oikeuksien takaamiseksi. Tässä yhteydessä on todettava, että ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämään kritiikkiin ei voida vastata pelkästään tuomion Taricco ym. perusteella.

69. Olisi kuitenkin väärin arvostella unionin tuomioistuinta liiallisesti näiden seikkojen huomiotta jättämisestä, koska sen enempää ensimmäisen ennakkoratkaisupyynnön esittänyt Tribunale di Cuneo kuin Italian hallitukseen eivät ottaneet esiin tuomioon Taricco ym. johtaneessa asiassa esittämässään kirjallisissa ja suullisissa huomautuksissa Corte costituzionalen nyt esiin ottamia vanhentumissäännösten luonteeseen ja niitä sääntelevän Italian oikeusjärjestyksen sääntöihin liittyviä erityispiirteitä, jotka ovat nyt käsiteltävän ennakkoratkaisupyynnön ytimessä.

70. Aion ehdottaa, että unionin tuomioistuin täydentää ensimmäistä vastaustaan tämän italialaisten tuomioistuinten täydentävän pyynnön johdosta.

71. Tarkoitus ei ole nimittäin kyseenalaistaa unionin tuomioistuimen tuomiossa Taricco ym. määrittämää periaatetta, jonka mukaan kansallisen tuomioistuimen on jätettävä soveltamatta rikoslain 160 §:n 3 momentin ja 161 §:n 2 momentin säännöksiä, jotta voidaan varmistaa tehokkaat ja ennaltaehkäisevät seuraamukset unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvien petosten torjumiseksi, vaan kyse on niiden kriteerien tarkistamisesta, joiden mukaisesti kyseinen velvollisuus on pantava täytäntöön.

A. Unionin tuomioistuimen tuomiossa Taricco ym. määrittämä periaate

72. Corte costituzionalen ilmaisema kanta perustuu käsitteisiin, joihin liittyvät seikat, sellaisina kuin se ne määrittelee, loukkaavat erityisesti unionin oikeuden tehokkuusperiaatetta ja ovat siten ristiriidassa sen kanssa.

73. Ennen kuin ryhdyn tarkastelemaan esitettyjä kysymyksiä, on näin ollen syytä yksilöidä hyvin täsmällisesti tähän tulokseen johtavat seikat.

74. Ensiksi on todettava, että rikosoikeudellinen laillisuusperiaate (*nullum crimen, nulla poena sine lege* -periaate) kuuluu modernin rikosoikeuden pääperiaatteisiin. Tämän periaatteen on määrittänyt erityisesti italialainen rikosoikeuden tutkija Cesare Beccaria, joka viittaa tunnetussa teoksessaan *Dei delitti e delle pene*³¹ Montesquieun teoksiin.³²

75. Perinteisesti ajatellaan, että kyseisen periaatteen mukaan rikoksesta ei voida moittia eikä mitään rangaistusta määrätä, jos rikoksesta ja rangaistuksesta ei ollut säädetty eikä niitä ollut määritelty laissa ennen rikoksentekehetkeä.

³¹ Vuodelta 1764, suom. *Rikoksesta ja rangaistuksesta*.

³² Montesquieu, *De l'Esprit des Lois* (suom. *Lakien henki*) (Ison-Britannian perustuslain XI osan VI luku), 1748.

76. Nyt käsiteltävässä asiassa tämä periaate on ongelmallinen ainoastaan sen vuoksi, että Beccarian määritelmä konkretisoituu Italian lainsäädännössä siten, että vanhentumissäännöt kuuluvat kyseisen periaatteen alaan. Italian lainsäädännön mukaan rikollisella on siten saavutettu oikeus siihen, että kaikkiin syytteisiin sovelletaan vanhentumissääntöjä siinä muodossa kuin ne olivat voimassa rikoksentekehoketkellä.

77. Toiseksi unionin oikeuden kanssa ristiriidassa ei ole vanhentumisperiaate itsessään, vaan ristiriidassa sen kanssa ovat vanhentumissäännökset vanhentumisen keskeytymistä ja katkaisemista koskevan Italian lainsäädännön erityispiirteiden vuoksi.

78. Kun tarkastellaan vanhentumisen katkaisemista, kyseisillä säännöksillä rajataan sitä koskevat tilanteet vähälukuisiin ja mahdollisesti vasta myöhäisessä vaiheessa toteutettaviin menettelytoimiin, joiden vaikutuksetkin ovat rajallisia. Katkaisevasta toimesta ei siten seuraa se, että alkuperäistä vanhentumisaikaa vastaava vanhentumisaika alkaa kulua uudelleen, vaan siitä seuraa ainoastaan alkuperäisen vanhentumisajan keston pidentyminen neljänneksellä. Pidentettyä vanhentumisaikaa ei voida myöskään enää uudelleen keskeyttää tai katkaista, eli pidentäminen voi toteutua menettelyn kuluessa vain kerran.

79. Italian rikoslain 160 §:n 3 momentista, luettuna yhdessä kyseisen lain 161 §:n 2 momentin kanssa, seuraa siten, että sovellettavalle vanhentumisajalle asetetaan ehdoton takaraja. Vanhentumisajasta tulee näin ollen ehdoton menettelyllinen määräaika (*délai préfix*),³³ jolla tarkoitetaan perinteisesti laissa määritettyä kanteen nostamisen määräaika, jota ei voida keskeyttää eikä katkaista, toisin kuin vanhentumisaikaa. Tämä käsite on siis ristiriidassa vanhentumisen käsitteen kanssa; jotkut kirjoittajat pitävät niitä toistensa vastakohtina.

80. Kuten olen jo todennut, tuomioon Taricco ym. ei sisälly Corte costituzionalen – joka korostaa näkemyksensä tueksi yhtäältä tarvetta taata oikeudenkäynnin kohtuullinen kesto ja toisaalta syytetyn oikeuksien takaamista – puolustaman lähestymistavan torjumiseksi tarvittavia seikkoja.

81. On oikeastaan pohdittava, mistä Italian rikoslain 160 §:n 3 momentissa ja 161 §:n 2 momentissa säädettyjen vanhentumissääntöjen ja unionin oikeuden tehokkuusvaatimuksen välinen yhteensopimattomuus johtuu.

82. Oikeus on todellinen vain, jos sen loukkaaminen on sanktioitu.

83. Vaikka unionin oikeuden suojan takaamiseksi unionin oikeudessa vaaditaan, että jokaisesta rikkomisesta on rangaistava, jokainen rangaistusten täytäntöönpanojärjestelmä, jossa rikkomisen tosiasiallisesti jää rankaisematta tai jossa on ilmeinen tai suuri rankaisematta jäämisen riski, on määritelmänsä mukaan ristiriidassa unionin oikeuden ensisijaisuuden periaatteen ja erityisesti SEUT 325 artiklan perustana olevan tehokkuusperiaatteen kanssa.

84. Onko nyt käsiteltävän asian tilanne tällainen?

85. Vastaukseni on myöntävä ja perustuu toteamuksiin, jotka liittyvät erityisesti Euroopan unionin taloudelliset edut vaarantaneiden rikosten luonteeseen ja erityisesti niiden rajat ylittävään ulottuvuuteen.

33 Ks. Cornu, G., *Vocabulaire juridique*, Presses universitaires de France, Pariisi, 2011.

86. Kyseiseen talousrikollisuuteen kohdistuvien tutkimusten avulla on voitava määrittää petoksen vakavuus sen keston, laajuuden ja sillä saadun hyödyn perusteella. Kuvitelkaamme arvonlisäveroon kohdistuvan karusellipetoksen,³⁴ jossa on osallisena useiden jäsenvaltioiden alueelle levittäytyneitä peiteyrityksiä sekä eri kansallisuuksia edustavia tekijäkumppaneita ja avunantajia, tutkinnan vaatimaa aikaa, kun otetaan huomioon tarvittavat tekniset tutkimukset, monet järjestettävät kuulemiset ja neuvottelut, tarvittava kirjanpito- ja rahoitusalojen erityisasiantuntemus sekä kansainvälistä poliisi- ja oikeudellista yhteistyötä rikosasioissa koskevien toimenpiteiden toteuttaminen. Tuomiovaltaa käyttävien viranomaisten on vastattava oikeudenkäyntivaiheessa monitahoisen rikosoikeudenkäynnin kulusta, jotta kunkin syytetyn henkilökohtainen vastuu voidaan näyttää toteen oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimuksia noudattaen. Niiden on myös mukauduttava asianajajien ja muiden asiantuntijoiden käyttöön ottamaan puolustusstrategiaan, jonka mukaisesti oikeudenkäyntiä jatketaan, kunnes vanhentumisaika päättyy.

87. Tämänäyttöisissä asioissa tutkinnalle ja käsittelylle määrätty aikaraja vaikuttaa siten selvästi riittämättömältä, ja kansallisella ja kansainvälisellä tasolla annettavat eri raportit osoittavatkin, että todettu kyvyttömyys on systeeminen. Riski, että henkilö jää rankaisematta, ei tässä tapauksessa johdu oikeusviranomaisten viivyttelystä, saamattomuudesta tai laiminlyönneistä vaan siitä, että lainsäädäntökehys on riittämätön arvonlisäveropetosten rankaisemiseksi, koska kansallisen lainsäätäjän asettama määräaika, jonka kuluessa asia on ratkaistava, on kohtuuton, koska se on liian lyhyt ja ehdoton, eikä kansallinen tuomioistuin sen vuoksi voi kaikista ponnisteluistaan huolimatta määrätä tehdyistä teoista asiaankuuluvia seuraamuksia.

88. Ymmärrän, että tehdessään ex-Cirielli-lailla muutoksia vanhentumissäännöksiin Italian lainsäätäjän tavoitteena on ollut lyhentää oikeuskäsittelyjen kestoja, sillä Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on usein ottanut esiin niiden pitkittymisen, ja taata siten oikeudenkäynnin kohtuullinen kesto syytettyjen edun mukaisesti.

89. Paradoksaalista kyllä, kyseisellä muutoksella, joka tehtiin halusta taata oikeudenkäyntimenettelyjen nopeus, loukataan kohtuullisena pidettävän käsittelyajan käsitettä ja viime kädessä estetään asianmukainen lainkäyttö.³⁵

90. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaleesta esittämän määritelmän mukaan kohtuullinen käsittelyaika edellyttää nimittäin, että oikeudenkäynnin kesto on oikeassa suhteessa asian objektiiviseen monitahoisuuteen, oikeudenkäyntiasian merkitykseen sekä asianosaisten ja toimivaltaisten viranomaisten asenteisiin.³⁶

91. On todettava, että ehdoton menettelyllinen määräaika on jo luonteensa vuoksi vastoin kyseistä periaatetta.

34 Euroopan parlamentti huomautti vuosikertomuksesta 2015 EU:n taloudellisten etujen suojaamisesta – petostentorjunta – 16.5.2017 antamassaan päätöslauselmassa (2016/2097(INI)), että pelkästään karusellipetokset aiheuttivat alv-tulonmenetyksiä noin 50 miljardin euron arvosta vuonna 2014.

35 Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan, johon viitataan 12.10.1992 annetussa tuomiossa *Boddaert v. Belgia* (CE:ECHR:1992:1012JUD001291987, 39 kohta), on niin, että vaikka Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa määrätään todellakin oikeudenkäyntimenettelyjen nopeudesta, kyseisessä määräyksessä vahvistetaan myös asianmukaista oikeudenkäyttöä koskeva yleisempi periaate. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen mukaan on näin ollen löydettävä tasapaino tähän perusvaatimukseen liittyvien eri näkökohtien välille.

36 Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen mukaan asia on hyvin monitahoinen, jos epäilyt liittyvät ns. valkokaulusrikollisuuteen – esimerkiksi laajamittaiseen petokseen, jossa on osallisena useita yhtiöitä tai johon sisältyy monimutkaisia liiketoimia tutkivien elinten harjoittaman valvonnan välttämiseksi ja joka edellyttää kirjanpito- ja rahoitusalojen erityisasiantuntemusta. Ks. mm. 1.8.2000 annettu tuomio *C. P. ym. v. Ranska* (CE:ECHR:2000:0801JUD003600997, 26 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) talous- ja rahoituskysymyksiin liittyvässä asiassa, joka koski varojen tai muun omaisuuden väärinkäyttöä tai kavallusta, asiakirjaväärennöksiä ja väärennettyjen asiakirjojen käyttöä sekä petoksia. Vastaajana kyseisessä asiassa oli yritysryhmä, ja se koski siten monia henkilöitä. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin katsoi kyseisessä asiassa, että asian keskeinen piirre oli sen huomattava monimutkaisuus, koska siinä oli kyseessä laajamittainen petos, jossa oli osallisena useita yhtiöitä, että rikokseen liittyi monimutkaisia liiketoimia, joiden avulla pyrittiin välttämään tutkivien elinten harjoittama valvonta, ja että oikeusviranomaisten oli etukäteen selvitettävä toisiinsa etuyhteydessä olevien yritysten verkosto ja tunnistettava tarkasti niiden välisten suhteiden tarkka luonne institutionaalisella ja hallinnollisella tasolla sekä rahoituksellisesta näkökulmasta. Lisäksi oli jouduttu esittämään kansainvälisiä oikeusapupyynnöitä sekä tukeutumaan kirjanpito- ja rahoitusalojen erityisasiantuntemukseen.

92. Oikeus oikeudenkäyntiin kohtuullisen ajan kuluessa ei tarkoita oikeutta rankaisematta jättämiseen eikä saa estää tehokasta rikosentekijän tuomitsemista.

93. Ehdottomalla menettelyllisellä määräajalla voi kuitenkin olla tämä kielteinen vaikutus.

94. Tässä yhteydessä katson aiheelliseksi kiinnittää huomiota ehdotukseen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvien petosten torjunnasta rikosoikeudellisin keinoin,³⁷ sillä törkeä arvonlisäveropetos kuuluu sen soveltamisalaan. Vaikka PIF-yleissopimuksessa ei tarkasteltu kysymystä vanhentumisajoista, tämän direktiiviehdotuksen 12 artiklassa otetaan käyttöön joukko uusia sitovia ja yksityiskohtaisia sääntöjä, jotka koskevat unionin talousarvioon kohdistuviin rikoksiin sovellettavia vanhentumissäännöksiä. Jäsenvaltioiden on siten säädettävä vanhentumisajasta.

95. Vaikka PIF-direktiiviehdotuksessa säädetään pidennetyistä vanhentumisajoista niin, että lainvalvontaviranomaisilla on käytettävissään riittävän pitkä aika kyseisten rikosten torjumiseksi tehokkaasti, siinä myös vahvistetaan ehdoton enimmäisaika, jonka kuluessa asia on ratkaistava.

96. En voi siten muuta kuin ilmaista ihmettelyni siitä, että kyseisessä direktiiviehdotuksessa suositellaan nyt käsiteltävässä asiassa kyseessä olevia menettelysäännöksiä vastaavaa vanhentumisjärjestelmää, jonka vaikutukset ovat rikoslain 160 §:n 3 momentin ja 161 §:n 2 momentin soveltamisesta aiheutuvien kaltaiset ja joka vaikuttaa siten olevan alttiina samalle kritiikille, koska siihen sisältyvät samat riskit.

97. Tämäntyyppiset säännökset johtavat todellisuudessa siihen, että vastuu ratkaisujen antamatta jäämisestä sälytetään lainkäyttöelimille. Tällöin unohdetaan, että menettelyjen tehokkuus edellyttää, että oikeuslaitoksella on käytettävissään tarvittavat keinot, ja että niiden antamatta jättäminen voi tarjota keinon kiertää unionin oikeudesta seuraavia velvollisuuksia. Vaarana on tällöin, että törkeimmät ja monimutkaisimmatkin tapaukset saatetaan käsitellä soveltamalla epärealistisen lyhyttä vanhentumisajaa, jolloin rikoksista ei voida määrätä tehokkaita ja varoittavia seuraamuksia eikä aika riitä tekijöiden kuriin saamiseen. Parhaimmatkin aikeemme voivat tällöin johtaa siihen, että unionille ja sen kansalaisille, joiden eduista on aina viime kädessä kyse, erityisen vahingollisen rahanpesun tai lainvastaisen toiminnan rahoittaminen helpottuu.

98. Vaikka minusta vaikuttaa siten täysin oikeutetulta säätää määräajasta, joka alkaa rikosentekopäivänä ja jonka jälkeen mitään syytetoimia ei voida aloittaa, jos tutkintaa ei ole suoritettu ennen sen päättymistä, minusta vaikuttaa sitä vastoin ehdottoman välttämättömältä, että sen jälkeen, kun rikosoikeudenkäynti on aloitettu, se on voitava saattaa päätökseen, ja jokainen syytetoimi on vanhentumisajan katkaiseva toimi, jonka johdosta vanhentumisajaa kokonaisuudessaan alkaa kulua uudelleen; ainoa mahdollinen raja ja viittauskohde on käsittelyaikojen kohtuullisuuden periaatteen noudattaminen sellaisena kuin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimella on sen määritellyt.

99. Mainittu käsittelyaikojen kohtuullisuuden periaate koskee mielestäni kaikkia jäsenvaltioita.

100. Suojatessaan unionin taloudellisia etuja jäsenvaltiot soveltavat unionin oikeutta, ja näin ollen niitä sitovat perusoikeuskirjan määräykset. Kun otetaan huomioon, että perusoikeuskirjan 47 artikla ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappale sisältävät käsittelyaikojen kohtuullisuuden periaatetta koskevia sanamuodoltaan identtisiä määräyksiä, äskettäin mieleen palautettu Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käyttämä määritelmä sitoo jäsenvaltioita.

37 11.7.2012 annettu direktiiviehdotus COM(2012) 363 final, jäljempänä ehdotus taloudellisten etujen suojaamista (PIF) koskevaksi direktiiviksi. Direktiivin tarkoituksena on vahvistaa vähimmäissäännöt, jotka koskevat rikosten, seuraamusten ja vanhentumisajojen määrittelyä unionin taloudellisiin etuihin vaikuttavien petosten ja muun lainvastaisen toiminnan torjunnan alalla; sen tavoitteena on edistää tehokkaasti parempaa suojaa kyseisiin etuihin vaikuttavalta rikollisuudelta. Direktiivillä parannetaan siten nykyistä suojan tasoa, joka perustuu Euroopan unionista tehdyn sopimuksen K.3 artiklan perusteella Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamisesta tehtyyn yleissopimukseen, joka on allekirjoitettu Luxemburgissa 26.7.1995 (EYVL 1995, C 316, s. 48; jäljempänä PIF-yleissopimus), ja se korvaa kyseisen yleissopimuksen niiden jäsenvaltioiden osalta, jotka ovat ratifioineet sen.

101. Näin ollen minusta vaikuttaa siltä, että unionin tuomioistuimen on tulkittava vanhentumisajan katkaisemisen käsitettä siten, että se on itsenäinen unionin oikeuden käsite, ja määriteltävä se siten, että jokainen syytetoimi ja jokainen toimi, joka on sen välttämätön jatke, katkaisee vanhentumisajan. Kyseisen toimen johdosta alkuperäistä vanhentumisaikaa vastaava vanhentumisaika alkaa siten kuluu uudelleen, jolloin jo kulunut vanhentumisaika ”nollautuu”.

102. Ainoastaan tällaisen määritelmän avulla voidaan varmistaa tämäntyyppisten rikosten syytteesenpano.

103. Vaikka PIF-direktiiviehdotuksen esittämistä ja Euroopan syyttäjänviraston perustamista koskevilla neuvotteluilla pyritään pääsemään sopimukseen petosta ja sovellettavien seuraamusten tasoa koskevasta yhteisestä määritelmästä, tällainen yhdenmukaistaminen ei voi tuottaa tyydyttäviä tuloksia, jollei siihen liity ja jollei sen tukena ole tehokkaita tutkinta- ja syytetoimia ja erityisesti vanhentumisjärjestelmää, joka on yhtenäinen koko Euroopan unionin alueella.

104. Muussa tapauksessa Euroopan syyttäjänvirasto³⁸ olisi todellisuudessa tuomittu epäonnistumaan, ja näin ollen uhattuna olisi myös vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen moitteeton toiminta.

105. Kuinka vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen muodostamalla yhtenäisellä alueella voitaisiin todeta, että unionin taloudellisiin etuihin kohdistuva rikos on vanhentunut jossakin jäsenvaltiossa, vaikka naapurivaltiossa samasta rikoksesta voidaan antaa lopullinen tuomio?

106. Koska sellainen tilanne on jo syntynyt, on tärkeää saada yhdenmukaistettua vanhentumissäännöt sen varmistamiseksi, että unionin taloudellisten etujen suojelu on yhtäläistä ja yhdenmukaista kaikissa jäsenvaltioissa, ja jotta voidaan siten estää se, että rikolliset voivat välttää rangaistuksen hyödyntämällä etujensa kannalta mahdollisimman suotuisaa lainsäädäntöä, mistä aiheutuu forum shopping -ilmiön riski.³⁹

107. Komissio on useiden vuosien ajan toistuvasti tuonut esiin nykyisen järjestelmän puutteet. Sille on ominaista erittäin hajanainen oikeudellinen kehys, joka on seurausta erilaisista perinteistä ja oikeusjärjestelmistä, siitä, että vain osa jäsenvaltioista on ratifioinut PIF-yleissopimuksen,⁴⁰ sekä jäsenvaltioiden rikosoikeusasioissa omaksumista poliittisista painopisteistä.⁴¹ Komissio katsoo, että kun

38 Ks. ehdotus neuvoston asetukseksi Euroopan syyttäjänviraston perustamisesta, 17.7.2013 (COM(2013) 534 final) ja Euroopan syyttäjänviraston perustamista koskeva asetusluonnos, 31.1.2017 (asiakirja 5766/17). Jos asetusluonnos hyväksytään, Euroopan syyttäjänvirasto on toimivaltainen kaikkia unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvia rikoksia, joihin myös rajat ylittävät arvonlisäveropetokset kuuluvat, koskevilla asioissa. Kuusitoista jäsenvaltiota – Belgian kuningaskunta, Bulgarian tasavalta, Tšekin tasavalta, Saksan liittotasavalta, Helleenien tasavalta, Espanjan kuningaskunta, Ranskan tasavalta, Kroatian tasavalta, Kyproksen tasavalta, Liettuan tasavalta, Luxemburgin suurherttuakunta, Portugalin tasavalta, Romania, Slovenian tasavalta, Slovakian tasavalta ja Suomen tasavalta – ilmoitti 3.4.2017 aikeestaan aloittaa tiiviimpi yhteistyö Euroopan syyttäjänviraston perustamiseksi.

39 Ks. myös tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksen nro 24/2015 ”EU:n sisäisten arvonlisäpetosten torjuminen: lisätoimia tarvitaan” 93 kohta, jossa todetaan, että ”alv-petokset ovat usein yhteydessä järjestäytyneeseen rikollisuuteen. MTIC-petosten tuotot sijoitetaan tavallisesti muuhun rikollisuuteen. Tämän vuoksi tarvitaan yhteisön sisäisten alv-petosten torjuntaa koskeva yhteinen monitieteellinen lähestymistapa” (s. 36).

40 PIF-yleissopimuksella on käytännössä luotu moninopeuksinen järjestelmä, josta on seurauksena se, että jäsenvaltioiden oikeudelliset tilanteet vaihtelevat sen mukaan, onko sopimus voimassa kyseisessä jäsenvaltiossa.

41 Ks. komission vihreä kirja, 11.12.2001, yhteisön taloudellisten etujen rikosoikeudellisesta suojaamisesta ja Euroopan syyttäjänviraston perustamisesta (KOM(2001) 715 lopullinen); komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle, 26.5.2011, Euroopan unionin taloudellisten etujen suojaamisesta rikosoikeuden ja hallinnollisten tutkimusten avulla – Kokonaisvaltainen politiikka veronmaksajien rahojen suojaamiseksi (KOM(2011) 293 lopullinen); ehdotus taloudellisten etujen suojaamista (PIF) koskevaksi direktiiviksi; komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle, 17.7.2013, Unionin taloudellisten etujen parempi suojaaminen perustamalla Euroopan syyttäjänvirasto ja uudistamalla Eurojust (COM(2013) 532 final); komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle ja kansallisille parlamenteille, 27.11.2013, Euroopan syyttäjänviraston perustamista koskevan neuvoston asetusehdotuksen tarkastelusta toissijaisuusperiaatteen osalta pöytäkirjan N:o 2 mukaisesti (COM(2013) 851 final) (2.3 kohta); ehdotus neuvoston asetukseksi, 17.7.2013, Euroopan syyttäjänviraston perustamisesta (COM(2013) 534 final) (ks. erityisesti rahoitusvelvitys, 1.5 kohta, s. 55) ja asetusluonnos, 31.1.2017, Euroopan syyttäjänviraston perustamisesta (asiakirja 5766/17) ja lopuksi komission tiedonanto Euroopan parlamentille Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 294 artiklan 6 kohdan mukaisesti, neuvoston ensimmäisessä käsitellyssä vahvistamasta kannasta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin antamiseksi, 16.5.2017, unionin taloudellisiin etuihin vaikuttavien petosten ja muiden laittomien toimien torjunnasta rikosoikeudellisin keinoin (COM(2017) 246 final) (3 kohta).

otetaan huomioon rikoksenteekijöiden liikkuvuus ja laittomasta toiminnasta unionin taloudellisten etujen kustannuksella saatujen tulojen liikkuvuus sekä tätä varten tarvittavat monimutkaiset rajat ylittävät tutkimukset, sovellettavat vanhentumisaikoja koskevat säännöt eivät sovellu nykytilanteeseen.⁴²

108. Kaiken edellä mainitun perusteella ja unionin tuomioistuimen tuomiossaan Taricco ym. määrittämän periaatteen mukaisesti katson, että SEUT 325 artiklan 1 ja 2 kohtaa on tulkittava siten, että niissä vaaditaan, että kansallisen tuomioistuimen toimiessa unionia edustavana yleisenä tuomioistuimena sen on jätettävä soveltamatta ehdotonta vanhentumisaikaa, joka seuraa rikoslain 160 §:n 3 momentista ja 161 §:n 2 momentista, siinä tapauksessa, että kyseinen lainsäädäntö estäisi tehokkaiden ja ennaltaehkäisevien seuraamusten määräämisen unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvista törkeistä petoksista, tai siinä säädettäisiin vanhentumisajoista, jotka ovat pidemmät sellaisten petosten tapauksessa, jotka kohdistuvat asianomaisen jäsenvaltion taloudellisiin etuihin, kuin sellaisten petosten tapauksessa, jotka kohdistuvat unionin taloudellisiin etuihin.

109. Katson myös, että vanhentumisajan katkaisemisen käsitteen on katsottava olevan itsenäinen unionin oikeuden käsite ja että se on määriteltävä siten, että jokainen syytetoimi ja jokainen toimi, joka on sen välttämätön jatke, katkaisee vanhentumisajan ja että kyseisen toimen johdosta alkuperäistä vanhentumisaikaa vastaava vanhentumisaika alkaa siten kulua uudelleen, jolloin jo kulunut vanhentumisaika nollautuu.

B. Edellytykset, joilla kansallisten tuomioistuinten on jätettävä soveltamatta rikoslain 160 §:n 3 momentin ja 161 §:n 2 momentin säännöksiä

1. Käytettävät arviointiperusteet

110. Unionin tuomioistuimen tuomiossa Taricco ym. määrittämien periaatteiden mukaan kansallisten tuomioistuinten on jätettävä soveltamatta rikoslain 160 §:n 3 momentin ja 161 §:n 2 momentin säännöksiä, jos ne estäisivät ”tehokkaiden ja ennaltaehkäisevien seuraamusten määräämisen huomattavassa määrässä törkeitä petoksia, jotka kohdistuvat unionin taloudellisiin etuihin”.⁴³

111. Kuten Corte costituzionale on huomauttanut, kriteerit, joiden perusteella kansallisten tuomioistuinten olisi jätettävä soveltamatta rikoslakinsa säännöksiä, ovat epämääräisiä ja yleisluonteisia. Koska tuomiossa Taricco ym. ei ole annettu ohjeita tai esitetty täsmennyksiä, kansallinen tuomioistuin ei voi yksiselitteisesti määritellä niitä tilanteita, joissa unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvaa väärinkäytöstä voidaan pitää ”törkeänä”, ja niitä tilanteita, joissa kyseisten vanhentumissääntöjen soveltaminen estäisi ”tehokkaiden ja ennaltaehkäisevien seuraamusten määräämisen huomattavassa määrässä törkeitä petoksia”.⁴⁴

42 Ks. PIF-direktiiviehdotuksen johdanto-osan 15 perustelukappale sekä komission valmisteluasiakirja, joka on saatavilla vain englanniksi, Commission staff working paper to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Accompanying the document communication from the Commission on the protection of the financial interests of the European Union by criminal law and by administrative investigations: An integrated policy to safeguard taxpayers' money (SEC(2011) 621), 26.5.2011 (s. 3 ja 4). Ks. myös komission kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle, 19.7.2012, Euroopan unionin taloudellisten etujen suojaaminen – Petostentorjunta – Vuosikertomus 2011 (COM(2012) 408 final), jossa komissio totesi, että se, missä määrin EU:n varoihin liittyvistä rikoksista annetaan tuomioita, vaihtelee huomattavasti jäsenvaltioittain (14 prosentista 80 prosenttiin). Euroopan petostentorjuntavirasto (OLAF) analysoi 11. toimintakertomuksessaan oikeudellisia jatkotoimia, joihin jäsenvaltioissa oli ryhdytty 12 vuoden aikana sen tutkimiin asioihin liittyen, ja totesi, että maiden välillä on erittäin huomattavia eroja siinä, missä määrin EU:n talousarvioon liittyvät tutkinta- ja syytetoimet johtavat tuomioon kohtuullisessa ajassa (s. 42–44 ja erityisesti taulukko s. 43). Kertomus on saatavilla seuraavassa internetosoitteessa: https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/docs/body/rep_olaf_2010_en.pdf

43 Tuomion 58 kohta. Kursivointi tässä.

44 Tuomion 58 kohta. Kursivointi tässä.

112. Vireillä olevan rikosprosessin kuluessa on käytännössä vaikeaa vaatia kansallista tuomioistuinta täyttämään arvonlisäverorikosten torjumisen kaltainen tavoite vaatimalla siltä rikosten ja rangaistusten vanhentumista koskevan rikosoikeutensa aineellisen säännön soveltamatta jättämistä, kun perusteena on kriteeri, jolla vaadittuun arviointiin sisällytetään varsin subjektiiviselta vaikuttava elementti.

113. Tuomiossa Taricco ym. määritetty kriteeri perustuu systeemiseen rankaisematta jäämisen riskiin.

114. Sen arviointi, onko kyseessä systeeminen ongelma, voi olla asiaa käsittelevälle tuomioistuimelle hankala toimenpide, koska tuomioistuimen suorittamaan arviointiin sisältyy elementti, joka ulkopuolisesta näkökulmasta voi vaikuttaa subjektiiviselta.

115. Sen arviointi, onko kyseessä systeeminen ongelma, voi tosin perustua objektiivisiin kriteereihin eli Italian ylimmän oikeusasteen tuomioistuimen kokonaisarvioon, jota kaikkien kansallisten tuomioistuinten on noudatettava. Suullisessa käsittelyssä käytyjen keskustelujen perusteella tällainen ratkaisu ei kuitenkaan vaikuta mahdolliselta, kun otetaan huomioon kansallinen lainsäädäntö. Italian tasavalta on selvästi pyrkinyt löytämään tarkoituksenmukaisen ja unionin oikeuden mukaisen ratkaisun, mutta se ei ole voinut antaa tältä osin riittäviä takeita.

116. Ehdotan näin ollen, että kyseinen velvollisuus perustuu yksinomaan rikkomuksen luonteeseen ja että unionin lainsäätäjän on määriteltävä tämä luonne.

117. Unionin lainsäätäjän on määritellyt PIF-direktiiviehdotuksen antamista koskevien neuvottelujen yhteydessä, että unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvan törkeän petoksen, jollainen myös arvonlisäpetos on, käsite kattaa rikokset, jotka ovat yhteydessä kahden tai useamman jäsenvaltion alueeseen ja joista aiheutuva kokonaisvahinko on vähintään 10 miljoonaa euroa; tähän kynnykseen sovelletaan tarkistuslauseketta.⁴⁵

2. Unionin tuomioistuimen tuomiossa Taricco ym. määrittämän velvollisuuden ajalliset vaikutukset

118. Unionin tuomioistuimen tuomiossa Taricco ym. määrittämien periaatteiden mukaan kansallisen tuomioistuimen on tarvittaessa jätettävä soveltamatta vireillä oleviin menettelyihin rikoslain 160 §:n 3 momenttia, luettuna yhdessä kyseisen lain 161 §:n 2 momentin kanssa, jotta todetusta petoksesta voidaan määrätä tehokas seuraamus SEUT 325 artiklan mukaisesti.

119. Kuten olen todennut, Corte costituzionale katsoo, että sen kattavuuden ja aseman vuoksi, joka rikosoikeudellisella laillisuusperiaatteella on Italian oikeusjärjestyksessä, kansallinen tuomioistuin ei voi noudattaa tätä velvoitetta.

120. Corte costituzionale väittää tässä yhteydessä, että perusoikeuskirjan 53 artiklan mukaan Italia voi soveltaa omaa perusoikeuksien suojan tasoaan, koska se on korkeampi kuin se, joka johtuu perusoikeuskirjan 49 artiklan tulkinnasta, ja kansallinen tuomioistuin voi siten sen nojalla vastustaa unionin tuomioistuimen määrittämän velvollisuuden täytäntöönpanoa.

121. Corte costituzionale viittaa lisäksi SEU 4 artiklan 2 kohtaan sen näkemyksensä tueksi, ettei unionin oikeus voi pakottaa tällaiseen täytäntöönpanoon kyseenalaistamatta Italian kansallista identiteettiä ja erityisesti valtiosääntöidentiteettiä.

122. En ole samaa mieltä Corte costituzionalen esittämästä tulkinnasta.

⁴⁵ PIF-direktiiviehdotuksensa johdanto-osan 14 perustelukappaleessa komissio katsoo, että vakavimmat petostapaukset olisi määriteltävä ”viittaamalla tiettyyn rahamääräiseen kokonaisvahingon vähimmäisarvoon, joka rikollisesta toiminnasta on aiheutunut unionin talousarviolle”.

a) Rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen soveltamisala unionin oikeudessa

123. Ensiksikin on selvää, että unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvien väärinkäytösten johdosta määrättävä seuraamus kuuluu unionin oikeuden soveltamisalaan ja että kansallisen tuomioistuimen on varmistettava kyseisen oikeuden ja erityisesti primaarioikeuden tehokkuus.

124. Unionin oikeudessa rikosoikeudellinen laillisuusperiaate vahvistetaan perusoikeuskirjan 49 artiklassa. Perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdan mukaan kyseinen artikla koskee jäsenvaltioita silloin, kun viimeksi mainitut soveltavat unionin oikeutta. Tämä edellytys täyttyy tässä asiassa.

125. Perusoikeuskirjan selitysten⁴⁶ mukaan 49 artiklan 1 kohta (lukuun ottamatta viimeistä virkettä) ja 2 kohta vastaavat Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7 artiklaa. Perusoikeuskirjan 52 artiklan 3 kohdassa määrätään, että siltä osin kuin perusoikeuskirjan oikeudet vastaavat Euroopan ihmisoikeussopimuksessa taattuja oikeuksia, niiden merkitys ja ulottuvuus ovat samat kuin mainitussa yleissopimuksessa, mutta tämä määräys ei estä sitä, että unionin oikeudessa voidaan määrätä tätä laajemmasta suojasta.

126. Unionin tuomioistuin on katsonut tuomion Taricco ym. 54–56 kohdassa, että perusoikeuskirjan 49 artiklassa vahvistettu periaate kattaa ainoastaan rikosten määritelmän ja niihin sovellettavien rangaistusten tason. Koska kyseinen periaate ei koske vanhentumisaikojen määrittämistä, se on näin ollen katsonut, ettei mainittu periaate ole esteenä sille, että kansallinen tuomioistuin soveltaa vireillä olevaan menettelyyn vanhentumisaikaa, joka on pidempi kuin rikoksen tekohetkellä voimassa ollut vanhentumisaika.

127. Tämä arviointi on sopusoinnussa rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen soveltamisalaa koskevan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön kanssa.

128. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin teki yhteenvedon vanhentumissääntöjen soveltamista koskevista yleisistä periaatteista tuomiossaan Coëme ym. v. Belgia⁴⁷ ja vahvisti ne vastikään tuomiossa Previti v. Italia⁴⁸ ja tuomiossa Borcea v. Romania.⁴⁹

129. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7 artiklassa vahvistetaan rikosoikeudellinen laillisuusperiaate, jolla ”erityisesti kielletään laajentamasta nykyisten rikosten soveltamisalaa tekoihin, jotka eivät aiemmin olleet rikoksia, minkä lisäksi siinä kielletään soveltamasta rikoslakia laajasti syytetyn vahingoksi esimerkiksi soveltamalla analogiaa. Laissa on siis määriteltävä selvästi rikokset ja niistä määrättävät rangaistukset. Tämä edellytys täyttyy, kun yksityinen voi tietää kyseessä olevan säännöksen sanamuodon ja tarvittaessa tuomioistuinten siitä tekemän tulkinnan perusteella, mitkä toimet tai laiminlyönnit synnyttävät hänen rikosoikeudellisen vastuunsa”.⁵⁰

130. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen mukaan ”[Euroopan ihmisoikeussopimuksen] 7 artiklaan sisältyviä taannehtivuutta koskevia määräyksiä sovelletaan ainoastaan rikoksia ja niistä määrättäviä rangaistuksia koskeviin säännöksiin”.⁵¹ Euroopan ihmisoikeustuomioistuin katsoo siten, että on varmistettava, että ”ajankohtana, jona syytetty on tehnyt syytteisiin ja mahdolliseen tuomitsemiseen johtaneen teon, voimassa olleen lainsäädännön nojalla teko oli rangaistava eikä määrätty rangaistus ylittänyt kyseisessä säännöksessä asetettuja rajoja”.⁵²

46 Ks. perusoikeuskirjan selitykset (EUVL 2007, C 303, s. 17).

47 Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 22.6.2000 (CE:ECHR:2000:0622JUD003249296).

48 Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 12.2.2013 (CE:ECHR:2013:0212DEC000184508).

49 Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 22.9.2015 (CE:ECHR:2015:0922DEC005595914).

50 Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 22.6.2000, Coëme ym. v. Belgia (CE:ECHR:2000:0622JUD003249296, 145 kohta).

51 Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 22.9.2015, Borcea v. Romania (CE:ECHR:2015:0922DEC005595914, 60 kohta).

52 Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 22.6.2000, Coëme ym. v. Belgia (CE:ECHR:2000:0622JUD003249296, 145 kohta).

131. Sitä vastoin tuomiossa *Cöeme ym. v. Belgia*⁵³ Euroopan ihmisoikeustuomioistuin katsoi kohtuulliseksi sen, että kansalliset tuomioistuimet sovelsivat *tempus regit actum* -periaatetta menettelysääntöihin, tässä tapauksessa sovelsivat välittömästi vanhentumissääntöjen muuttamisesta annettuja lakeja vireillä olleisiin menettelyihin.

132. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen mukaan vanhentumissääntöjen pidentämisestä annetun lain välitön soveltaminen ei merkitse Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7 artiklan rikkomista, koska ”kyseistä määräystä ei voida tulkita siten, että se menettelysäännöksen välittömän soveltamisen vaikutuksesta estäisi vanhentumisajan pidentämisen silloin, kun ne teot, joista asianomaista syytetään, eivät koskaan ole vanhentuneet”.⁵⁴ Euroopan ihmisoikeustuomioistuin katsoi siten, että vanhentumissäännöt ovat ”menettelysäännöksiä”. Se huomauttaa, ettei vanhentumissäännöissä määritellä rikoksia ja niistä määrättäviä rangaistuksia, ja niiden voidaan tulkita asettavan ennakoedellytyksen asian tutkimiselle.⁵⁵

133. Ratkaisussaan *Previti v. Italia*⁵⁶ Euroopan ihmisoikeustuomioistuin siten luokitteli *ex-Cirielli*-lailla käyttöön otetut uudet vanhentumissäännöt menettelysäännöksiksi. On syytä muistaa, että tuomioon *Taricco ym. johtaneessa* asiassa oli kyse juuri tällä samalla lailla tehdyistä perinpohjaisista muutoksista, joilla siis on merkitystä nyt käsiteltävässä tapauksessa.

134. Euroopan ihmisoikeustuomioistuinta pyydettiin tuomioon *Previti v. Italia*⁵⁷ johtaneessa asiassa erityisesti arvioimaan, olivatko edellytykset, joilla uusia vanhentumisaikoja sovellettiin, yhteensoveltuvia Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7 artiklan vaatimusten kanssa. Kyseisessä asiassa kassaatiovalituksen tehnyt valittaja valitti, ettei häneen ollut sovellettu muutosta, jolla lahjontarikoksen vanhentumisaika lyhennettiin 15 vuodesta kahdeksaan vuoteen. Lainsäätäjän säätämien siirtymäjärjestelyjen mukaisesti syytetyn kannalta suotuisampia uusia vanhentumissäännöksiä sovellettiin nimittäin lain voimaantuloajankohtana voimassa olleeseen menettelyyn kokonaisuudessaan lukuun ottamatta menettelyjä, jotka olivat vireillä *Corte suprema di cassazione*ssa, mikä käytännössä sulki valittajan niiden ulkopuolelle.

135. Kyse oli siten siitä, sovellettiinko taannehtivuutta koskevia erityissääntöjä – joihin kuuluu lievemmän rikoslain taannehtivuutta koskeva periaate – säännöksiin, joissa määritellään vanhentumisajat, samalla tavalla kuin säännöksiin, joissa määritellään rikokset ja niistä määrättävät rangaistukset.

136. Voidakseen vastata tähän kysymykseen ja siten arvioida Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7 artiklan rikkomiseen perustuvan vaatimuksen hyväksyttävyyttä Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on siten pohtinut sitä, sisältyikö *ex-Cirielli*-lakiin aineellisen rikosoikeuden säännöksiä.

137. Se vastasi kieltävästi ja luokitteli *ex-Cirielli*-lailla käyttöön otetut muutokset ”menettelysäännöksiksi”.

53 Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 22.6.2000 (CE:ECHR:2000:0622JUD003249296).

54 Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 22.9.2015 (CE:ECHR:2015:0922DEC005595914, 64 kohta).

55 Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 12.2.2013, *Previti v. Italia* (CE:ECHR:2013:0212DEC000184508, 80 kohta). Säännöksen luokittelemiseksi joko aineellisen rikosoikeuden tai rikosprosessioikeuden alaan kuuluvaksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuin tutkii, missä määrin kyseinen säännös vaikuttaa rikoksen luonnehdintaan tai rangaistuksen ankaruuteen. Huomautettuaan 17.9.2009 antamassaan tuomiossa *Scoppola v. Italia* (CE:ECHR:2009:0917JUD001024903, 110–113 kohta), että menettelysäännöksiä luokiteltu kansallisen lainsäädännön säännös vaikutti määrättävän rangaistuksen ankaruuteen, Euroopan ihmisoikeustuomioistuin katsoi, että kyseinen säännös kuului itse asiassa aineellisen rikosoikeuden alaan, johon on sovellettava 7 artiklan 1 kappaleen viimeistä virkettä.

56 Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 12.2.2013 (CE:ECHR:2013:0212DEC000184508).

57 Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 12.2.2013 (CE:ECHR:2013:0212DEC000184508).

138. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin muistutti vakiintuneen oikeuskäytäntönsä mukaisesti, että koska vanhentumissäännöissä ei määritellä rikoksia ja niistä määrättäviä rangaistuksia, niiden voidaan tulkita pelkästään asettavan ennakoedellytyksen asian tutkimiselle ja ne voidaan siten luokitella ”menettelysäännöksiksi”.⁵⁸

139. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on siten katsonut, että toisin kuin säännökset, joissa määritellään rikokset ja niistä määrättävät rangaistukset,⁵⁹ Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7 artikla ei ole esteenä sille, että vanhentumisaikaa pidentävää lakia sovelletaan välittömästi jo vireillä oleviin menettelyihin (tempus regit actum) silloin, kun ne teot, joista asianomaista syytetään, eivät koskaan ole vanhentuneet,⁶⁰ ja edellyttäen, ettei soveltaminen ole mielivaltaista.⁶¹

140. Koska ex-Cirielli-lailla käyttöön otetut vanhentumissäännöt oli luokiteltava ”menettelysäännöksiksi” eivätkä siirtymäjärjestelyt vaikuttaneet kohtuuttomilta tai mielivaltaisilta, Euroopan ihmisoikeustuomioistuin katsoi, ettei mikään Euroopan ihmisoikeussopimuksessa estänyt Italian lainsäätäjää säätämästä kyseisten säännösten soveltamisesta lain voimaantuloajankohtana vireillä olleisiin menettelyihin.

141. Näistä syistä katson, että kun otetaan huomioon perusoikeuskirjan 49 artiklan sanamuoto ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7 artiklassa määritetyn rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen soveltamisalaa koskeva Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö, ei ole mitään estettä sille, että pannessaan täytäntöön unionin oikeuden mukaisia velvoitteitaan kansallinen tuomioistuin jättää soveltamatta rikoslain 160 §:n 3 momentin ja 161 §:n 2 momentin säännöksiä vireillä oleviin menettelyihin.

142. Corte costituzionale väittää myös, että tuomiossa Taricco ym. määritetyt periaatteet ovat ristiriidassa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7 artiklassa tarkoitettujen vaatimusten ja erityisesti ennustettavuusvaatimuksen kanssa siltä osin kuin asianomaiset eivät voineet kohtuullisesti ennakoida tosiseikkojen tapahtumahetkellä voimassa olleiden säännösten perusteella, että unionin oikeudessa ja erityisesti SEUT 325 artiklassa edellytettiin, että tuomioistuimen oli jätettävä soveltamatta rikoslain 160 §:n 3 momenttia ja 161 §:n 2 momenttia.⁶²

143. Minusta vaikuttaa siltä, että asianomaisten on täytynyt tietää, että teot, joista heitä nyt syytetään, saattoivat synnyttää heidän rikosoikeudellisen vastuunsa ja johtaa laissa määrätyn rangaistuksen soveltamiseen, jos lainvoimainen tuomio annetaan. Kyseiset teot olivat tekohetkenään rikoksia, eivätkä rangaistukset voi olla ankarampia kuin tekohetkellä sovelletut rangaistukset. Mielestäni siitä, että kansallinen tuomioistuin panee tämän velvollisuuden täytäntöön, ei aiheudu asianomaisille suurempaa vahinkoa kuin se, jolle he olivat altistuneet rikosentekohetkellä.

b) Perusoikeuskirjan 53 artiklan soveltamisala

144. Tämän jälkeen Corte costituzionale väittää, että perusoikeuskirjan 53 artiklan määräykset estävät unionin tuomioistuimen tuomiossa Taricco ym. määrittämän velvollisuuden täytäntöönpanon.

58 Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 12.2.2013 (CE:ECHR:2013:0212DEC000184508, 80 kohta).

59 Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7 artiklaan sisältyviä taannehtivuutta koskevia määräyksiä sovelletaan ainoastaan rikoksia ja niistä määrättäviä rangaistuksia koskeviin säännöksiin. Niitä ei lähtökohtaisesti sovelleta menettelysäännöksiin, joiden välittömän soveltamisen tempus regit actum -periaatteen mukaisesti unionin tuomioistuin on katsonut kohtuulliseksi.

60 Ks. mm. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 22.6.2000, Coeme ym. v. Belgia (CE:ECHR:2000:0622JUD003249296, 149 kohta).

61 Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 12.2.2013, Previti v. Italia (CE:ECHR:2013:0212DEC000184508, 80–85 kohta).

62 Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 22.9.2015, Borcea v. Romania (CE:ECHR:2015:0922DEC005595914, 59 kohta).

145. Corte costituzionale ottaa nimittäin huomioon tulkinnan, jonka mukaan Italia voi perusoikeuskirjan 53 artiklan mukaan soveltaa Italian perustuslain mukaista perusoikeuksien suojan tasoa sikäli kuin se on korkeampi kuin se taso, joka johtuu perusoikeuskirjan 49 artiklan tulkinnasta, ja voi siten vastustaa unionin tuomioistuimen tuomiossa Taricco ym. määrittämän velvollisuuden täytäntöönpanoa.

146. Tämän tulkinnan perusteella kansallinen tuomioistuin voisi vapautua kyseisestä velvollisuudesta, jonka mukaan kansallisen tuomioistuimen on jätettävä soveltamatta kyseessä olevia vanhentumissääntöjä vireillä oleviin menettelyihin.

147. Corte costituzionalen esittämien ennakkoratkaisukysymysten johdosta on pohdittava jäsenvaltioiden liikkumavaraa niiden määrittäessä sitä perusoikeuksien suojan tasoa, jonka ne haluavat taata unionin oikeuden täytäntöönpanon yhteydessä.

*1) Alustava tarkastelu*⁶³

148. Vaikka on totta, että perusoikeuskirjassa suojattujen oikeuksien tulkinnassa on pyrittävä korkeaan suojan tasoon, kuten voidaan päätellä perusoikeuskirjan 52 artiklan 3 kohdasta sekä sen 52 artiklan 4 kohtaa koskevista selityksistä, on kuitenkin täsmennettävä, että suojan tason on oltava unionin oikeuden mukainen, kuten näissä samaisissa selityksissä todetaan.

149. Tämä on muistutus periaatteesta, joka on jo pitkään ohjannut perusoikeuksien tulkintaa unionissa ja jonka mukaan perusoikeuksien suojaaminen unionissa on toteutettava unionin rakenteen ja tavoitteiden mukaisesti.⁶⁴ Tältä osin ei ole yhdentekevää, että perusoikeuskirjan johdannossa mainitaan unionin tärkeimmät tavoitteet, joihin kuuluu vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen luominen.

150. Perusoikeuksien eritasoisen suojan arvioinnissa on siis otettava huomioon myös unionin toimintaan liittyvät vaatimukset ja unionin oikeuden erityispiirteet.

151. Suojattavat perusoikeudet ja niille myönnettävän suojan taso ilmentävät tietyn yhteiskunnan valintoja, jotka liittyvät yksilöiden edun ja sen yhteisön edun, johon he kuuluvat, välillä saavutettavaan asianmukaiseen tasapainoon. Tasapainon määrittely on tiiviissä yhteydessä kyseiselle oikeusjärjestykselle tyypillisiin arviointeihin, jotka tehdään sen yhteiskunnallisen, kulttuurisen ja historiallisen taustan perusteella, eikä sitä näin ollen voida automaattisesti soveltaa muihin yhteyksiin.

152. Jos perusoikeuskirjan 53 artiklaa tulkittaisiin siten, että siinä sallitaan jäsenvaltioiden soveltaa unionin oikeuden soveltamisalalla perustuslaillista sääntöään, jossa tarjotaan kyseiselle perusoikeudelle korkeampi suojan taso, jätettäisiin huomiotta se, että perusoikeuksien suojan riittävän tason määrittäminen riippuu paljon asiayhteydestä, jossa määrittäminen tapahtuu.

153. Vaikka tavoitteena on saavuttaa perusoikeuksien suojan korkea taso, unionin oikeuden erityisyys tarkoittaa sitä, että tietyn kansallisen perustuslain tulkinnasta johtuvaa suojan tasoa ei voida automaattisesti soveltaa koko unionin tasolla eikä siihen voida vedota unionin oikeuden soveltamisen yhteydessä.

154. Unionin oikeusjärjestyksessä taattavan perusoikeuksien suojan tason arvioinnin yhteydessä on otettava huomioon unionin toiminnan taustalla olevat erityiset intressit. Näitä ovat erityisesti tarve varmistaa unionin oikeuden yhtenäisen soveltaminen sekä vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen luomiseen liittyvät vaatimukset. Perusoikeuksien suojan taso mukautuu sen mukaan, mistä erityisestä intressistä on kyse.

63 Nämä näkökohdat esitetään ratkaisuehdotukseni Melloni (C-399/11, EU:C:2012:600) 106–112 kohdassa.

64 Ks. tuomio 17.12.1970, Internationale Handelsgesellschaft (11/70, EU:C:1970:114, 4 kohta).

2) Arviointi

155. Samoista syistä, jotka unionin tuomioistuin esitti 26.2.2013 antamassaan tuomiossa Melloni,⁶⁵ Corte costituzionalen esittämää perusoikeuskirjan 53 artiklan tulkintaa ei voida mielestäni hyväksyä.

156. Kyseinen tulkinta loukkaa erästä unionin oikeusjärjestyksen keskeistä piirrettä, nimittäin unionin oikeuden ensisijaisuuden periaatetta. Kyseinen tulkinta sallii jäsenvaltion vastustaa unionin tuomioistuimen määrittämän velvollisuuden, joka on täysin perusoikeuskirjan mukainen, täytäntöönpanoa, jos kyseinen velvollisuus ei täytä vaatimusta asianomaisen valtion perustuslaissa tarjotusta perusoikeuksien korkeammasta suojan tasosta.

157. Unionin tuomioistuin muistutti 26.2.2013 antamassaan tuomiossa Melloni,⁶⁶ että unionin oikeuden ensisijaisuuden periaatteen mukaan se, että jäsenvaltio vetoaa kansallisen oikeutensa säännöksiin, ei voi heikentää unionin oikeuden vaikutusta tämän jäsenvaltion alueella, vaikka sen tarkoittamat säännökset olisivat perustuslain tasoisia.⁶⁷

158. Perusoikeuskirjan 53 artikla vahvistaa, että kun unionin oikeuteen kuuluva toimi edellyttää kansallisia täytäntöönpanotoimia, kansalliset viranomaiset ja tuomioistuimet saavat edelleen soveltaa perusoikeuksien suojan kansallista tasoa. Unionin tuomioistuin on kuitenkin täsmentänyt, että tämä soveltaminen ei saa vaarantaa suojan tasoa, joka on vahvistettu perusoikeuskirjassa, sellaisena kuin unionin tuomioistuin on sitä tulkinnut, eikä unionin oikeuden ensisijaisuutta, yhtenäisyyttä ja tehokkuutta.⁶⁸

159. Ratkaisuehdotuksessani Melloni⁶⁹ erotin tilanteet, joissa on määritetty unionin toiminnan toteuttamisen yhteydessä perusoikeudelle unionin tasolla taattava suoja, tilanteista, joissa suojan tasoa ei ole määritetty yhteisesti.

160. Esitin ensin mainitun tapauksen osalta, että jos jäsenvaltio vetoaisi jälkikäteen oman korkeamman suojan tasonsa säilyttämiseen, unionin lainsäätäjän aikaansaama tasapaino horjuisi ja unionin oikeuden soveltaminen kärsisi. Suojan taso on nimittäin vahvistettu siten, että otetaan huomioon kyseessä olevan unionin toiminnan tavoitteet. Se heijastaa unionin toiminnan tehokkuuden varmistamisen ja perusoikeuksien riittävän suojan tarpeen välistä tasapainoa.

161. Jälkimmäisessä tapauksessa jäsenvaltioilla on sen sijaan enemmän liikkumavaraa niiden soveltaessa unionin oikeuden soveltamisalalla sellaista perusoikeuksien suojan tasoa, jonka ne haluavat tarjota kansallisessa oikeusjärjestyksessään. Korostin kuitenkin, että suojan tason on oltava yhdenmukainen unionin oikeuden asianmukaisen täytäntöönpanon kanssa eikä se saa heikentää muita unionin oikeudessa suojeltuja perusoikeuksia.

162. SEUT 325 artiklan mukaan unionin taloudellisten etujen suojaaminen edellyttää kansallisia täytäntöönpanotoimia. Niillä on vastaavuus- ja tehokkuusperiaatteiden mukaisesti taattava kyseisiin etuihin kohdistuvien rikosten rankaiseminen määräämällä tehokkaita ja varoittavia seuraamuksia. Vaatimalla kansallisia tuomioistuimia jättämään soveltamatta kyseisiä vanhentumisääntöjä vireillä oleviin menettelyihin unionin tuomioistuin pyrkii käsiteltävässä asiassa turvaamaan kyseisen tavoitteen perusoikeuskirjan 49 artiklan mukaisesti ja sopusoinnussa rikosoikeudelliselle laillisuusperiaatteelle Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7 artiklassa tunnustetun soveltamisalan kanssa.

⁶⁵ C-399/11, EU:C:2013:107.

⁶⁶ C-399/11, EU:C:2013:107.

⁶⁷ Tuomion 59 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

⁶⁸ 26.2.2013 annettun tuomion Melloni (C-399/11, EU:C:2013:107) 60 kohta.

⁶⁹ C-399/11, EU:C:2012:600.

163. Tällä hetkellä ei tosin ole olemassa yhteistä unionin tason määritelmää rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen soveltamisalasta ja siitä suojan tasosta, joka syytetylle on tässä yhteydessä myönnettävä sovellettaessa vanhentumissääntöjä.⁷⁰ Jäsenvaltioilla on näin ollen lähtökohtaisesti enemmän liikkumavaraa korkeamman suojan tason soveltamiseksi – edellyttäen kuitenkin, että sillä taataan unionin oikeuden ensisijaisuus ja tehokkuus.

164. Kolme seikkaa on mainittava.

165. Ensinnäkin on huomattava, että vaikka pitää paikkansa, ettei vanhentumissääntöjä ole vielä yhdenmukaistettu, perusoikeuskirjan 47 artiklan 2 kohtaan sisältyvä käsittelyaikojen kohtuullisuuden periaate on – samalla tavalla kuin lainsäädäntöväline, jossa se vahvistetaan – perusesimerkki yhdenmukaistetusta normista, johon voidaan vedota suoraan.

166. Toiseksi Italian perustuslain 25 §:n 2 momentissa tarkoitetun suojan tason soveltaminen, jonka Corte costituzionale mainitsee, vaarantaa unionin oikeuden ensisijaisuuden, koska sillä voidaan estää täyttämästä unionin tuomioistuimen määrittämää velvollisuutta, joka on perusoikeuskirjan mukainen ja sopuosinnussa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön kanssa.

167. Kolmanneksi kyseinen soveltaminen vaarantaa unionin oikeuden tehokkuuden, koska ehdottoman vanhentumisajan vuoksi unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvien rikosten johdosta ei voida antaa lainvoimaisia tuomioita ja kyseiset rikokset jäävät siten rankaisematta.

168. Näin ollen katson, ettei perusoikeuskirjan 53 artiklassa sallita jäsenvaltion oikeusviranomaisen vastustavan unionin tuomioistuimen tuomiossa Taricco ym. määrittämän velvollisuuden täytäntöönpanoa sen perusteella, ettei kyseinen velvollisuus täytä vaatimusta asianomaisen valtion perustuslaissa tarjotusta perusoikeuksien korkeammasta suojan tasosta.

c) Italian tasavallan valtiosääntöidentiteetin kunnioittaminen

169. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen kolmas ennakkoratkaisukysymys koskee SEU 4 artiklan 2 kohdan soveltamisalaa.

170. Corte costituzionale väittää nimittäin, että unionin tuomioistuimen tuomiossa Taricco ym. määrittämä velvollisuus on ristiriidassa Italian valtiosäännön ylimpiin periaatteisiin kuuluvan rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kanssa ja voi siten vaikuttaa Italian tasavallan kansalliseen identiteettiin ja erityisesti sen valtiosääntöidentiteettiin.

171. Se korostaa, ettei unionin oikeuden tai unionin tuomioistuimen sitä koskevan tulkinnan voida katsoa edellyttävän, että jäsenvaltion on luovuttava ylimmistä valtiosääntöperiaatteistaan, jotka määrittävät sen kansallisen identiteetin. Unionin tuomioistuimen tuomion täytäntöönpanon edellytyksenä on sen mukaan siten aina se, että tuomio on asianomaisen jäsenvaltion valtiosäännön mukainen; yhteensopivuuden arviointi kuuluu kansallisille viranomaisille – Italiassa tässä tapauksessa Corte costituzionalelle.

⁷⁰ Kyseinen suojan taso pyritään yhdenmukaistamaan PIF-direktiiviehdotuksella ja Euroopan syyttäjänviraston perustamisella, unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvien petosten yhteisellä määritelmällä sekä sovellettavien seuraamusten ja vanhentumissääntöjen yhdenmukaistamisella. Vaikka kyseisissä säädöksissä ei tarkastella kysymystä siitä, ovatko vanhentumissäännöt menettelyllisiä vai aineellisia, eikä siten ratkaista kysymystä niiden taannehtivuudesta, unionin lainsäätäjän tai unionin tuomioistuimen on tarkasteltava tätä kysymystä, jotta voidaan varmistaa unionin oikeuden yhdenmukainen soveltaminen ja ottaa huomioon vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen luomiseen liittyvät vaatimukset. Tällöin nousee esiin kysymys siitä, onko noudatettava Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen hyväksymää tulkintaa, jotta perusoikeuskirjan 49 artiklan tulkinta olisi sopuosinnussa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7 artiklassa taatulle periaatteelle tunnustetun soveltamisalan kanssa. Muistutan, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuin katsoo, että vanhentumissäännöt ovat menettelysäännöksiä, joita voidaan soveltaa välittömästi jo vireillä oleviin menettelyihin tempus regit actum -periaatteen mukaisesti, jos kyseinen soveltaminen on kohtuullista eikä se ole mielivaltaista.

172. Unionin tuomioistuimelle käsiteltävässä asiassa ehdottamani kanta ei tarkoita sitä, että kielletään tarve ottaa huomioon jäsenvaltioiden kansallinen identiteetti, jonka olennainen osa on valtiosääntöidentiteetti.⁷¹

173. En ole jättänyt huomiotta sitä, että unionin on SEU 4 artiklan 2 kohdan nojalla kunnioitettava jäsenvaltioiden kansallista identiteettiä, ”joka on olennainen osa niiden poliittisia ja valtiosäännön rakenteita”.

174. En ole jättänyt huomiotta myöskään sitä, että perusoikeuskirjan johdannossa muistutetaan, että unionin on toiminnassaan kunnioitettava jäsenvaltioiden kansallista identiteettiä.

175. Jäsenvaltio, joka katsoo primaarioikeuden määräyksen tai johdetun oikeuden säännöksen loukkaavan kansallista identiteettiään, voi siten riitauttaa kyseisen säännöksen SEU 4 artiklan 2 kohdan määräysten nojalla.

176. En kuitenkaan katso, että nyt käsiteltävässä asiassa on kyse sellaisesta tilanteesta.

177. Ensinnäkin unionin tuomioistuin on aina katsonut, että vetoaminen perusoikeuksien loukkauksiin, sellaisina kuin nämä oikeudet on kirjattu jäsenvaltion perustuslakiin, tai jäsenvaltion valtiosääntörakenteeseen sisältyviin periaatteisiin ei voi vaikuttaa unionin toimielinten toteuttaman toimenpiteen pätevyyteen tai sen oikeusvaikutukseen kyseisen valtion alueella, koska unionin oikeuden yhtenäisyys ja tehokkuus on turvattava. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kyseisten toimenpiteiden pätevyyttä voidaan siten arvioida ainoastaan unionin oikeuden perusteella.⁷²

178. En ole vakuuttunut siitä, että pidemmän vanhentumisajan välitön soveltaminen unionin tuomioistuimen tuomiossa Taricco ym. määrittämän velvollisuuden täytäntöönpanon johdosta voisi vaikuttaa Italian tasavallan kansalliseen identiteettiin.

179. Toisiinsa ei myöskään pidä sekoittaa sitä, mikä johtuu pyrkimyksestä suojata laajalti perusoikeuksia, ja loukkauksia, jotka kohdistuvat kansalliseen identiteettiin tai tarkemmin sanoen jäsenvaltion valtiosääntöidentiteettiin. Käsiteltävässä asiassa on toki kyse Italian perustuslailla suojatusta perusoikeudesta, jonka merkitystä ei pidä aliarvioida, mutta tämä ei kuitenkaan tarkoita, että tässä yhteydessä olisi sovellettava SEU 4 artiklan 2 kohtaa.

180. Corte costituzionale ei myöskään esitä syitä, joiden vuoksi rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kaikille ulottuvuuksille on annettava valtiosäännön ”ylimmän” periaatteen asema,⁷³ eikä syitä, joiden vuoksi pidemmän vanhentumisajan välitön soveltaminen kyseenalaistaisi siten Italian tasavallan valtiosääntöidentiteetin.

181. Huomautan, että Italian perustuslaissa perustavanlaatuisiksi luonnehditut periaatteet luetellaan sen 1–12 §:ssä, eikä rikosoikeudellinen laillisuusperiaate sisälly niihin.

182. Kyseisen periaatteen soveltamisala ja asema Italian oikeusjärjestyksessä voi tietysti nojautua myös perustuslakia koskevaan oikeuskäytäntöön.

71 Ks. mm. tästä aiheesta Simon, D., ”L’identité constitutionnelle dans la jurisprudence de l’Union européenne”, *L’identité constitutionnelle saisie par les juges en Europe*, Éditions A. Pedone, Pariisi, 2011, s. 27; Constantinesco, V., ”La confrontation entre identité constitutionnelle européenne et identités constitutionnelles nationales, convergence ou contradiction? Contrepoint ou hiérarchie?”, *L’Union européenne: Union de droit, Union des droits – Mélanges en l’honneur de Philippe Manin*, Éditions A. Pedone, Pariisi, 2010, s. 79 ja samassa teoksessa Mouton, J.-D., ”Réflexions sur la prise en considération de l’identité constitutionnelle des États membres de l’Union européenne”, s. 145.

72 Ks. tuomio 17.12.1970, Internationale Handelsgesellschaft (11/70, EU:C:1970:114, 3 kohta).

73 Perusperiaatteen asema valtiosäännössä on erityisesti Corte costituzionalen määräämä (ks. tuomio nro 183/73, 17.12.1973 ja tuomio nro 170/84, 8.6.1984); Corte costituzionale viittaa toisinaan valtiosäännön ”perusperiaatteisiin” tai ”ylimpiin periaatteisiin” taikka ”yksilön luovuttamattomiin oikeuksiin” tekemättä selvää eroa näiden käsitteiden välillä. Vaikuttaa kuitenkin siltä, että niiden välillä on merkittävä ero, koska Corte costituzionalen mukaan kansainvälisen sopimuksen ratifiointi edellyttää kaikkien Italian perustuslain säännösten noudattamista, kun taas unionin oikeuden ensisijaisuus edellyttää yksinomaan Italian perustuslain ylimpien periaatteiden noudattamista.

183. Corte costituzionale on jo todennut, että ainoastaan peruseriaatteen ”kovalla ytimellä” voidaan oikeuttaa vastarajamenettelyn käynnistäminen lukuun ottamatta eri instituutioita, joissa kyseinen oikeus voi käytännössä ilmetä ja muovautua aikojen kuluessa kulloinkin noudatettavien vaatimusten mukaisesti.⁷⁴

184. Corte costituzionale vahvisti tämän lähestymistavan äskettäin antamassaan tuomiossa ja totesi, että valtiosäännön ”ylimmät” tai ”perustavanlaatuiset” periaatteet määrittävät valtiosäännön ja ovat Italian perustuslain ”kova ydin”.⁷⁵

185. Lisäksi Italian tasavalta on täsmentänyt 16.6.2015 annettuun tuomioon Gauweiler ym.⁷⁶ johtaneessa asiassa esittämiensä huomautusten ja erityisesti ns. vastarajamenettelyn alkamista koskevien selitystensä 10 ja 11 kohdassa, että sen valtiosäännön ylimmät tai perustavanlaatuiset periaatteet, joiden loukkaaminen unionin oikeuteen kuuluvalla toimella oikeuttaisi kyseisen menettelyn alkamisen,⁷⁷ vastaavat keskeisiä perustuslaillisia takeita, joita ovat muun muassa perustuslain 1 §:ssä vahvistettu Italian tasavallan demokraattinen luonne ja sen 3 §:ssä tarkoitettu ihmisten tasa-arvoisen kohtelun periaate; tärkeystään huolimatta menettelylliset takeet eivät sisälly niihin.

186. Näiden seikkojen perusteella en siis ole vakuuttunut siitä, että koska unionin tuomioistuimen tuomiossa Taricco ym. määrittämä velvollisuus johtaa siihen, että kansallinen tuomioistuin välittömästi soveltaa vireillä olevaan menettelyyn vanhentumisaikaa, joka on pidempi kuin rikoksentekehkellä voimassa olleessa laissa säädetty vanhentumisaika, velvollisuus on omiaan loukkaamaan Italian tasavallan kansallista identiteettiä.

187. Kaiken edellä mainitun perusteella katson näin ollen, ettei SEU 4 artiklan 2 kohdassa sallita jäsenvaltion oikeusviranomaisen vastustavan unionin tuomioistuimen tuomiossa Taricco ym. määrittämän velvollisuuden täytäntöönpanoa sen perusteella, että vanhentumisajan, joka on pidempi kuin rikoksentekehkellä voimassa olleessa laissa säädetty vanhentumisaika, välitön soveltaminen vireillä olevaan menettelyyn on omiaan loukkaamaan kyseisen valtion kansallista identiteettiä.

VIII. Ratkaisuehdotus

188. Edellä esitettyjen näkökohtien perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Corte costituzionalen esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

- 1) SEUT 325 artiklan 1 ja 2 kohtaa on tulkittava siten, että niissä vaaditaan, että kansallisen tuomioistuimen toimiessa unionia edustavana yleisenä tuomioistuimena sen on jätettävä soveltamatta ehdotonta vanhentumisaikaa, joka seuraa Italian rikoslain (codice penale) 160 §:n 3 momentista ja 161 §:n 2 momentista, siinä tapauksessa, että kyseinen lainsäädäntö estäisi tehokkaiden ja ennaltaehkäisevien seuraamusten määräämisen unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvista törkeistä petoksista tai siinä säädettäisiin vanhentumisajoista, jotka ovat pidemmät sellaisten petosten tapauksessa, jotka kohdistuvat asianomaisen jäsenvaltion taloudellisiin etuihin, kuin sellaisten petosten tapauksessa, jotka kohdistuvat unionin taloudellisiin etuihin.

⁷⁴ Ks. Corte costituzionalen tuomio nro 18/82, 2.2.1982, oikeudellisten perustelujen 4 kohta: ”il diritto alla tutela giurisdizionale si colloca al dichiarato livello di principio supremo solo nel suo nucleo più ristretto ed essenziale” e ”tale qualifica non può certo estendersi ai vari istituti in cui esso concretamente si estrinseca e secondo le mutevoli esigenze [in cui] storicamente si atteggea” (vapaa käännös: ”oikeussuojaa koskevalla oikeudella on ylimpiin kuuluvan periaatteen asema ainoastaan ytimensä osalta sanan hyvin suppeassa ja olennaisessa merkityksessä”, ja ”tämä luonnehdinta ei varmastikaan voi ulottua sellaisiin eri laitoksiin, joissa kyseinen oikeus voi käytännössä ilmetä ja muovautua aikojen kuluessa kulloinkin noudatettavien vaatimusten mukaisesti”).

⁷⁵ Ks. tästä Corte costituzionalen tuomio nro 238/2014, 22.10.2014, 3.2 kohta.

⁷⁶ C-62/14, EU:C:2015:400.

⁷⁷ Vaikuttaa siltä, että Corte costituzionale on katsonut vastarajamenettelyn alkamisen oikeutetuksi kahdessa tilanteessa, joista toisessa on kyse kansallisen oikeuden normin ja konkordatin välisestä ristiriidasta (tuomio nro 18/82, 2.2.1982) ja toisessa kansallisen oikeuden normin ja kansainvälisen oikeuden normin välisestä ristiriidasta (tuomio nro 238/2014, 22.10.2014).

- 2) Vanhentumisajan katkaisemisen käsitteen on katsottava olevan itsenäinen unionin oikeuden käsite, ja se on määriteltävä siten, että jokainen syytetoimi ja jokainen toimi, joka on sen välttämätön jatke, katkaisee vanhentumisajan. Kyseisen toimen johdosta alkuperäistä vanhentumisaikaa vastaava vanhentumisaika alkaa siten kulua uudelleen, jolloin jo kulunut vanhentumisaika nollautuu.
- 3) Euroopan unionin perusoikeuskirjan 49 artiklaa on tulkittava siten, ettei se ole esteenä sille, että Italian oikeusviranomaiset jättävät soveltamatta vireillä oleviin menettelyihin rikoslain 160 §:n 3 momenttia ja 161 §:n 2 momenttia noudattaakseen unionin tuomioistuimen 8.9.2015 antamassaan tuomiossa Taricco ym. (C-105/14, EU:C:2015:555) määrittämää velvollisuutta.
- 4) Perusoikeuskirjan 53 artiklassa ei sallita jäsenvaltion oikeusviranomaisen vastustavan unionin tuomioistuimen 8.9.2015 antamassaan tuomiossa Taricco ym. (C-105/14, EU:C:2015:555) määrittämän velvollisuuden täytäntöönpanoa sen perusteella, ettei kyseinen velvollisuus täytä vaatimusta asianomaisen valtion perustuslaissa tarjotusta perusoikeuksien korkeammasta suojan tasosta.
- 5) SEU 4 artiklan 2 kohdassa ei sallita jäsenvaltion oikeusviranomaisen vastustavan unionin tuomioistuimen 8.9.2015 antamassaan tuomiossa Taricco ym. (C-105/14, EU:C:2015:555) määrittämän velvollisuuden täytäntöönpanoa sen perusteella, että vanhentumisajan, joka on pidempi kuin rikosentekohetkellä voimassa olleessa laissa säädetty vanhentumisaika, välitön soveltaminen vireillä olevaan menettelyyn on omiaan loukkaamaan kyseisen valtion kansallista identiteettiä.