



Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
JULIANE KOKOTT
12 päivänä huhtikuuta 2018¹

Asia C-115/17

**Administration des douanes et des droits indirects
ja
Établissement national des produits de l'agriculture et de la mer (FranceAgriMer)
vastaan
Hubert Clergeau ym.**

(Ennakkoratkaisupyyntö – Cour de cassation (ylin tuomioistuin, Ranska))

”Ennakkoratkaisupyyntö – Lievemmän rikoslain taannehtivaa soveltamista koskeva periaate – Euroopan unionin perusoikeuskirjan 49 artiklan 1 kohdan kolmas virke – Vientituki – Tiettyjen luuttomien naudanlihojen vientiin myönnettävä erityinen tuki – Petollisessa tarkoituksessa tai tavaroiden luonnetta koskevien väärin ilmoitusten johdosta saadut erityiset vientituet – Tavarat, jotka eivät väärin ilmoitusten antamisen ajankohtana kuuluneet erityisiä vientitukia koskevan unionin sääntelyn piiriin, mutta jotka säädösmuutoksen johdosta myöhemmin sisällytettiin sen soveltamisalaan”

I. Johdanto

1. Voidaanko sellainen henkilö tuomita rangaistukseen, joka on tavaroiden vientiin liittyvien väärin ilmoitusten avulla onnistunut petollisessa tarkoituksessa saamaan tukea Euroopan unionin budjetista, vaikka tosiasiallisesti viedyt tavarat eivät tapahtumahetkellä kuuluneet tukien piiriin, vaan niille voitiin myöntää tukea vasta tapahtumahetken jälkeen tapahtuneen sovellettavien säännösten muutoksen johdosta?

2. Unionin tuomioistuinta on pyydetty arvioimaan tätä kysymystä Euroopan unionin perusoikeuskirjaan nähden. Perusoikeuskirjan 49 artiklan 1 kohdan kolmanteen virkkeeseen sisältyvä lievemmän rikoslain taannehtivan soveltamisen periaate (lex mitior), jolla on perusoikeutena huomattava käytännön merkitys ja jonka tulkintaa ja soveltamista unionin tuomioistuin on jo useasti käsitellyt.²

3. Nyt käsiteltävän tapauksen taustalla on mittakaavaltaan suuri lihaskandaali, joka on Ranskassa herättänyt paljon huomiota.³ Pääasian oikeudenkäynnin syytetyt olivat antaneet kolmansiin valtioihin vietävää naudanlihaa koskevia väärin ilmoituksia toimivaltaisille viranomaisille tai avustaneet tässä toiminnassa. Tämän johdosta yritys, jonka puolesta syytetyt toimivat, sai unionin budjetista

¹ Alkuperäinen kieli: saksa.

² Tässä yhteydessä on erityisesti mainittava 3.5.2005 annettu tuomio Berlusconi ym. (C-387/02, C-391/02 ja C-403/02, EU:C:2005:270). Ks. myös – erityisesti maatalousoikeuden osalta – 1.7.2004 annettu tuomio Gerken (C-295/02, EU:C:2004:400, 61 kohta); 8.3.2007 annettu tuomio Campina (C-45/06, EU:C:2007:154, 32 ja 40 kohta) ja 4.10.2012, annettu tuomio Société ED et F Man Alcohols (C-669/11, EU:C:2012:618, 52 kohta).

³ Esimerkiksi Pierre-Marie Lemaire kirjoittaa 2.10.2013 otsikolla ”Clergeau: tambouille et carambouille” ranskalaisessa sanomalehdessä *Sud Ouest* tapauksesta ”vaste escroquerie présumée aux fonds agricoles européens”.

taloudellista tukea naudanlihan vientiin myönnetyn erityisen tuen muodossa, vaikka viedyt lihapalat eivät laadultaan kuuluneet minkään eurooppalaisten veronmaksajien rahoittaman vientituen piiriin. Vasta myöhemmin tämänlaatuinen liha tuli unionin tasolla toteutetun säädösmuutoksen johdosta eurooppalaisen tuen piiriin.

4. Syytetyt vetoavat nyt tähän myöhempään lainmuutokseen perusteena rankaisematta jättämiselle. Toimivaltaiset kansalliset viranomaiset lähtevät kuitenkin siitä, että syytettyjen kyseisistä lihapaloista aikoinaan tekemä väärä ilmoitus on edelleen väärä ilmoitus, josta on sellaisenaan rangaistava, eikä asiaa muuta se, onko sitä koskeva unionin oikeuteen perustuva tukisääntely myöhemmin muuttunut vai ei.

5. Unionin tuomioistuin voi nyt käsiteltävässä asiassa antaa tärkeän panoksen niitä sanktiomekanismeja koskeviin käytäntöihin, joiden avulla Euroopan unionin taloudellisia etuja suojataan SEUT 325 artiklassa tarkoitetulla tavalla käytännössä jäsenvaltioiden tasolla.

II. Asiaa koskevat oikeussäännöt

A. Unionin oikeus

6. Nyt käsiteltävään asiaan sovellettava unionin sääntely perustuu Euroopan unionin perusoikeuskirjan 49 artiklan 1 kohtaan. Lisäksi on viitattava SEU 4 artiklan 3 kohtaan ja SEUT 325 artiklan 1 kohtaan sekä asetuksiin (EU, Euratom) N:o 966/2012⁴, (ETY) N:o 1964/82⁵, (EY) N:o 2469/97⁶ ja (EY) N:o 1359/2007⁷. Sitä vastoin eräiden menettelyn osapuolten mainitsema asetus (EY, Euratom) N:o 2988/95⁸ ei ole merkityksellinen, sillä se koskee vain hallinto-oikeudellisia mutta ei rikosoikeudellisia sanktioita unionin taloudellisten etujen suojaamiseksi.

1. Primaarioikeus

7. Periaate, jonka mukaan rangaistuksen tulee perustua lakiin, on täsmennetty perusoikeuskirjan 49 artiklan 1 kohdassa seuraavasti:

”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. SEU 4 artiklan 3 kohdassa ilmaistaan unionin ja jäsenvaltioiden vilpittömän yhteistyön periaate seuraavasti:

”Vilpittömän yhteistyön periaatteen mukaisesti unioni ja jäsenvaltiot kunnioittavat ja avustavat toisiaan perussopimuksista johtuvia tehtäviä täydessään.

4 Unionin yleiseen talousarvioon sovellettavista varainhoitosäännöistä ja neuvoston asetuksen (EY, Euratom) N:o 1605/2002 kumoamisesta 25.10.2012 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU, Euratom) N:o 966/2012 (EUVL 2012, L 298, s. 1).

5 Tiettyjen luuttomien naudanlihojen vientiin myönnettävää erityistukea koskevista edellytyksistä 20.7.1982 annettu komission asetus (ETY) N:o 1964/82 (EUVL 2012, L 212, s. 48).

6 Tiettyjen luuttomien naudanlihojen vientiin myönnettävää erityistukea koskevista edellytyksistä annetun asetuksen (ETY) N:o 1964/82, maataloustuotteiden nimikkeistöstä vientitukia varten annetun asetuksen (ETY) N:o 3846/87 ja naudanliha-alan tuonti- ja vientitodistusjärjestelmän soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä annetun asetuksen (EY) N:o 1445/95 muuttamisesta 11.12.1997 annettu komission asetus (EY) N:o 2469/97 (EYVL 1997, L 341, s. 8).

7 Tiettyjen luuttomien naudanlihojen vientiin myönnettävää erityistukea koskevista edellytyksistä 21.11.2007 annettu komission asetus (EY) N:o 1359/2007 (EUVL 2007, L 304, s. 21).

8 Euroopan yhteisön taloudellisten etujen suojaamisesta 18.12.1995 annettu neuvoston asetus (EY, Euratom) N:o 2988/95 (EYVL 1995, L312, s. 1).

Jäsenvaltiot toteuttavat kaikki yleis- tai erityistoimenpiteet, joilla voidaan varmistaa perussopimuksista tai unionin toimielinten säädöksistä johtuvien velvoitteiden täyttäminen.

Jäsenvaltiot tukevat unionia sen täyttäessä tehtäviään ja pidättäytyvät kaikista toimenpiteistä, jotka voisivat vaarantaa unionin tavoitteiden toteutumisen.”

9. SEUT 325 artiklan 1 kohdassa on lisäksi seuraava säännös unionin taloudellisten etujen suojaamisesta:

”Unioni ja jäsenvaltiot suojaavat unionin taloudellisia etuja petolliselta menettelyltä ja muulta laittomalta toiminnalta tämän artiklan mukaisesti toteutettavilla toimenpiteillä, joilla on ennalta ehkäisevä vaikutus ja jotka tarjoavat tehokkaan suojan jäsenvaltioissa sekä unionin toimielimissä, elimissä ja laitoksissa.”

2. Johdettu oikeus

a) Euroopan unionin varainhoitoasetus

10. Asetuksessa N:o 966/2012 annetaan unionin yleiseen talousarvioon sovellettavat varainhoitosäännöt. Asetuksessa otsikon ”Hallinnointi yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa” alla olevassa 59 artiklan 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”2. Jäsenvaltioiden on talousarvion toteuttamiseen liittyviä tehtäviä hoitaessaan annettava kaikki tarvittavat lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset sekä toteutettava muut tarvittavat toimenpiteet unionin taloudellisten etujen suojaamiseksi, erityisesti

--

b) ehkäisemällä, toteamalla ja korjaamalla sääntöjenvastaisuudet ja petokset.

Unionin taloudellisten etujen suojaamiseksi jäsenvaltioiden on suhteellisuusperiaatetta noudattaen sekä tämän artiklan ja alakohtaisten sääntöjen mukaisesti suoritettava ennako- ja jälkikäteisvalvontaa, johon tarvittaessa kuuluvat myös paikan päällä edustavien ja/tai riskiperusteisten otosten perusteella suoritettavat toimien tarkastukset. Niiden on myös perittävä takaisin aiheuttomasti maksetut varat sekä saatettava tarvittaessa asia tuomioistuinten käsiteltäväksi.

Jäsenvaltioiden on asetettava tehokkaita, varoittavia ja oikeasuhteisia taloudellisia seuraamuksia varojen saajille, kun alakohtaisissa säännöissä ja kansallisessa lainsäädännön erityisissä säännöksissä niin edellytetään.

--”

b) Luuttomalle naudanlihalle myönnettävät erityiset vientituet

11. Tiettyjen luuttomien naudanlihojen vientiin Euroopan unionista kolmansiin valtioihin myönnettävien erityistukien ehtoja on vuosien kuluessa muutettu useaan kertaan. Niistä säädettiin ensin asetuksessa N:o 1964/82, niitä muutettiin sitten asetuksella N:o 2469/97 ja lopuksi ne sisällytettiin kodifioidusti asetukseen N:o 1359/2007.

– Asetuksen N:o 1964/82 alkuperäinen versio

12. Asetuksen N:o 1964/82 1 artiklan 1 kohtaan sisältyi alun perin seuraava sääntely:

”Täysikasvuisten sonnien tuoreista tai jäähdytetyistä takaneljänneksistä olevia luuttomia paloja, kukin erikseen pakattuna, voivat koskea erityiset vientituet tämän asetuksen ehtojen mukaisesti.”

13. Asetuksen N:o 1964/82 johdanto-osan toisessa perustelukappaleessa selvennetään tämän sääntelyn taustoja:

”Markkinatilanteen, naudanliha-alan taloudellisen tilanteen ja sen tiettyjen tuotteiden myyntimahdollisuuksien vuoksi on tarpeen säätää niistä edellytyksistä, joiden vallitessa eräille näistä tuotteista voidaan viennissä myöntää erityisvientitukia. Tällaisista edellytyksistä on päätettävä erityisesti tiettyjen sonnien luuttomista takaneljänneksistä olevien lihalaatujen osalta.”

– Asetuksen N:o 1964/82 muutettu versio

14. Vuoden 1997 lopussa hyväksyttiin asetuksen N:o 1964/82 1 artiklan 1 kohdan uusi versio:

”Täysikasvuisten urospuolisten nautaeläinten tuoreista tai jäähdytetyistä etu- ja takaneljänneksistä saaduille, erikseen pakatuille luuttomille paloille, joiden vähärasvaisen lihan keskimääräinen osuus on vähintään 55 prosenttia, voidaan antaa erityisiä vientitukia tämän asetuksen edellytysten mukaisesti.”

15. Asetuksen N:o 1964/82 1 artiklan 1 kohdan jälkimmäinen versio säädettiin asetuksella N:o 2469/97. Kyseisen asetuksen voimaantulosta säädettiin sen 4 artiklassa seuraavaa:

”Tämä asetus tulee voimaan 19 päivänä tammikuuta 1998.

Sitä sovelletaan sellaisiin toimiin, joista hyväksytään asetuksen (ETY) N:o 3665/87 3 artiklan 1 kohdassa tai 25 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu ilmoitus, ja joissa tuotteen mukana on tämän asetuksen voimaantulopäivänä tai sen jälkeen annettu vientitodistus.”

16. Asetuksella N:o 2469/97 voimaan saatetun uuden sääntelyn taustalla olevia syitä selvennetään viimeksi mainitun asetuksen johdanto-osan toisessa perustelukappaleessa:

”Uruguay kieroksen maataloutta koskevan sopimuksen täytäntöönpanon jälkeen vaikuttaa suotavalta säätää järjestelmästä, jonka avulla voidaan paremmin erotella kolmansiin maihin tiettyin etuuksin vietävät naudanliha-alan tuotteet; täysikasvuisten urospuolisten nautaeläinten etuneljänneksistä saatujen luuttomien palojen erityisen vientituen käyttöönotolla voitaisiin saavuttaa tämä tavoite; tämän vuoksi on syytä laajentaa asetuksessa (ETY) N:o 1964/82 säädetty nykyinen järjestelmä koskemaan näitä tuotteita”.

– Asetus N:o 1359/2007

17. Nykyisin voimassa olevan asetuksen N:o 1359/2007 1 artiklan sanamuoto on seuraava:

”Täysikasvuisten urospuolisten nautaeläinten tuoreista tai jäähdytetyistä etu- ja takaneljänneksistä saaduille, erikseen pakatuille luuttomille paloille, joiden vähärasvaisen lihan keskimääräinen osuus on vähintään 55 prosenttia, voidaan antaa erityisiä vientitukia tämän asetuksen edellytysten mukaisesti.”

18. Asetus N:o 1359/2007 on sen 11 ja 12 artiklan mukaan tullut voimaan 1.1.2008 ja kyseisestä päivästä lukien kumonnut asetuksen N:o 1964/82. Asetuksen N:o 1359/2007 johdanto-osan ensimmäisen perustelukappaleen mukaan sen tarkoituksena on asetuksen N:o 1964/82 lukuisten muutosten kodifiointi selkeyden ja järjeistämisen vuoksi.

19. Asetuksen N:o 1359/2007 johdanto-osan kolmannessa perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”Markkinatilanteen, naudanliha-alan taloudellisen tilanteen ja sen tiettyjen tuotteiden myyntimahdollisuuksien vuoksi on tarpeen säätää niistä edellytyksistä, joiden vallitessa eräille näistä tuotteista voidaan viennissä myöntää erityisvientitukia. Tällaisista edellytyksistä on päätettävä erityisesti tiettyjen sonnien luuttomista neljänneksistä olevien lihalaatujen osalta.”

B. Kansallinen lainsäädäntö

20. Riidanalaisten tekojen tapahtuma-aikana jo voimassa olleessa Ranskan tullikoodeksin⁹426 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Ilmoittamatta jätettynä kiellettyjen tuotteiden tuontina tai vientinä pidetään

--

4. vääriä ilmoituksia tai petollisia toimia, joilla saadaan tai pyritään saamaan tuontiin tai vientiin liittyvä täysimääräinen tai osittainen korvaus, vapautus, maksujen alennus tai mikä tahansa muu etu, lukuun ottamatta laatua tai pakkausta koskevien säännösten rikkomista, kun sillä ei saada eikä pyritä saamaan korvausta, vapautusta, maksujen alennusta tai taloudellista etua;

--”

21. Kuten Ranskan tullikoodeksin 414 §:stä lisäksi seuraa, ilmoittamatta jätetystä kiellettyjen tavaroiden tuonnista tai viennistä voidaan määrätä enintään kolmen vuoden vankeusrangaistus ja erilaisia taloudellisia liitännäis seuraamuksia.

22. Lopuksi Ranskan rikoslain 112-1 §:ssä¹⁰ säädetään periaatteesta, jonka mukaan rangaistuksen tulee perustua lakiin:

”Rangaistavia ovat ainoastaan teot, jotka niiden tekoajankohtana oli säädetty rangaistaviksi.

Seuraamuksena voidaan määrätä vain rangaistuksia, joita lain mukaan sovellettiin tekoajankohtana.

Uusia säännöksiä kuitenkin sovelletaan ennen niiden voimaantuloa tehtyihin rikoksiin, joista ei ole annettu lainvoimaista tuomiota, jos uudet säännökset ovat aiempia säännöksiä lievempiä.”

9 Code des douanes.

10 Code pénal.

III. Tosiseikat ja pääasian oikeudenkäynti

23. Pääasian oikeudenkäynnin yhteensä yhdeksää syytettyä syytetään Ranskan tuomioistuimissa vireillä olevassa oikeudenkäynnissä tullioikeudellisista rikoksista, joihin heidän väitetään osallistuneen tekijöinä tai avunantajina. Syytteen ytimessä on väite siitä, että syytetyt ovat vuodesta 1987 vuoteen 1992 hankkineet ranskalaiselle Clergeau SA -nimiselle yritykselle¹¹ väärin tulli-ilmoitusten ja petollisten vehkeilyjen avulla suurempia naudanlihan vientitukia kuin yritykselle kyseisenä ajankohtana unionin oikeuden mukaan olisi kuulunut.

24. Tarkkaan ottaen syytettyjä syytetään siitä, että he ovat petollisessa tarkoituksessa ilmoittaneet täysikasvuisten urospuolisten nautaeläinten *etuneljänneksistä* olevan naudanlihan *takaneljänneksistä* olevaksi naudanlihaksi. Kyseessä olevana ajankohtana etuneljänneksistä oleva naudanliha – toisin kuin takaneljänneksistä oleva naudanliha – ei vielä kuulunut sovellettavien, erityisiä vientitukia koskevien unionin säännösten piiriin, vaan se sisällytettiin kyseiseen tukisääntelyyn vasta myöhemmän ajankohtana eli 19.1.1998 lukien.

25. Rikosoikeudenkäynnissä ovat asianosaisina Ranskan valtion puolelta Administration des douanes et droits indirects¹² (jäljempänä Administration des douanes) sekä – asianomistajana – Établissement national des produits de l'Agriculture et de la Mer¹³ (jäljempänä FranceAgriMer). Viimeksi mainittu on unionin oikeuden maataloustukia koskevan sääntelyn täytäntöönpanosta ja tukien valvonnasta vastaava toimivaltainen elin.

26. Tribunal correctionnel de La Rochelle¹⁴ vapautti 3.12.2013 antamallaan tuomiolla kaikki syytetyt syytteistä ja tukeutui lievemmän rikoslain taannehtivan soveltamisen periaatteeseen, sillä nykyisin takaneljänneksistä olevan naudanlihan lisäksi myös etuneljänneksistä olevaan naudanlihaan voidaan soveltaa unionin oikeuden mukaisia vientitukia. Cour d'appel de Poitiers¹⁵ pysytti tuomion 13.3.2015 antamallaan tuomiolla. Administration des douanesin¹⁶ ja FranceAgriMerin tekemien kassaatiovalitusten johdosta rikosasia on nyt valitusasiassa annetun tuomion osalta oikeudellisesti arvioitavana Ranskan Cour de cassationin rikosjaostossa¹⁷.

IV. Ennakkoratkaisupyyntö ja menettely unionin tuomioistuimessa

27. Cour de cassation (Ranska) on 23.11.2016 tekemällään ja 6.3.2017 unionin tuomioistuimelle jättämällään tuomiolla pyytänyt ennakkoratkaisua seuraavaan kysymykseen SEUT 267 artiklan nojalla:

”Onko perusoikeuskirjan 49 artiklaa tulkittava siten, että se on esteenä henkilön tuomitsemiselle rangaistukseen siitä, että hän on saanut perusteettomia vientitukia petollisten toimien tai tavaroiden, joille tukea oli haettu, luonnetta koskevien väärin ilmoitusten johdosta, kun kyseisen henkilön tosiasiallisesti viemät tavarat voivat tosiseikkojen tapahtumahetken jälkeen tapahtuneen säännösten muutoksen johdosta sittemmin saada kyseisiä tukia?”

28. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on unionin tuomioistuimen työjärjestyksensä 101 artiklan mukaisen pyynnön johdosta lisäksi selvittänyt, että pääasian oikeudenkäynnin syytettyjä syytetään sellaisista vääristä ilmoituksista tai petollisista toimista, joiden avulla on saatu vientiin liittyvä täysimääräinen tai osittainen korvaus, vapautus, maksujen alennus tai muu etu.

11 Kuten Ranskan hallitus on ilmoittanut, kyse on yrityksestä, joka harjoittaa lihan ostoa ja myyntiä, kuljetusta sekä tuontia ja vientiä sekä teurastamotoimintaa.

12 Tullihallinto (Ranska).

13 Maatalous- ja kalastustuotealan valtiollinen elin (Ranska).

14 La Rochellen vähäisten rikosasioiden tuomioistuin (Ranska).

15 Poitiersin ylioikeus (Ranska).

16 Tarkemmin sanottuna Direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières, joka on tullipetosten tutkinnasta vastaava yksikkö.

17 Ylin tuomioistuin (Ranska).

29. Neljä pääasian oikeudenkäynnin syytetyistä on toimittanut unionin tuomioistuimessa vireillä olevassa menettelyssä yhteisen lausuman¹⁸, ja lisäksi lausumia ovat esittäneet Ranskan, Kreikan ja Itävallan hallitukset sekä Euroopan komissio. Samat osapuolet Itävallan hallitusta lukuun ottamatta olivat myös edustettuina 28.2.2018 pidetyssä istunnossa.

V. Asian arviointi

30. Cour de cassation (Ranska) pyytää ennakkoratkaisupyynnössään unionin tuomioistuinta tulkitsemaan Euroopan unionin perusoikeuskirjan 49 artiklan 1 kohdan kolmatta virkettä, jossa määrätään unionin tasolla lievemmän rikoslain taannehtivan soveltamisen periaatteesta.

31. Pääasian oikeudenkäynnin syytetyt pelkäävät, että heidän perusoikeuskirjan 49 artiklan 1 kohdan kolmannelta virkkeestä johtuvat oikeutensa uhrataan unionin taloudellisten etujen vahingoksi koituvien petosten mahdollisimman tehokkaan torjumisen vuoksi. Tämä huoli ei kuitenkaan ole perusteltu. On itsestään selvää, että unionin taloudellisten intressien suojaaminen voi tapahtua vain oikeusvaltion keinoja käyttäen.¹⁹ Vastaavasti perusoikeuskirjan 49 artiklan 1 kohdan kolmannelta virkkeessä määrätty perustavanlaatuinen menettelytae koituu kaikkien niiden eduksi, joita kohtaan esitetään rikosoikeudellisia syytöksiä unionin oikeuden alaan kuuluvissa tilanteissa, eikä kukaan voi kieltää syytetyiltä siitä heille johtuvia oikeuksia. Nyt käsiteltävässä tapauksessa on kuitenkin selvitettävä, mikä on lievemmän rikoslain soveltamisen periaatteen täsmällinen sisältö.

Perusoikeuskirjan 49 artiklan 1 kohdan kolmannen virkkeen soveltaminen

32. Perusoikeuskirja on sen 51 artiklan 1 kohdan mukaan asiallisesti sovellettavissa, koska lievemmän rikoslain taannehtivan soveltamisen periaatteeseen liittyvät kysymykset tulevat arvioitaviksi kansallisille viranomaisille kuuluvan unionin oikeuden täytäntöönpanon johdosta. Kansalliset viranomaiset ovat vastuussa naudanlihalle myönnettävien Euroopan unionin erityisvientitukien maksusta ja valvonnasta, ja niillä on tällöin velvollisuus suojata unionin taloudellisia etuja myös tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia seuraamuksia määräämällä (SEU 4 artiklan 3 kohta, SEUT 325 artiklan 1 kohta ja asetuksen N:o 966/2012 59 artiklan 2 kohta).²⁰

33. Perusoikeuskirjan 49 artiklan 1 kohdan kolmannen virkkeen soveltamisen esteenä ei myöskään ole se, että nyt käsiteltävässä tapauksessa Ranskan tuomioistuinlaitoksessa tarkastelun kohteena olevat teot ovat tapahtuneet ennen 1.12.2009 eli ennen päivää, jona perusoikeuskirja Lissabonin sopimuksen voimaantulon johdosta tuli oikeudellisesti sitovaksi ja sai perustuslaillisen aseman (ks. erityisesti SEU 6 artiklan 1 kohta). Tulkinnan kohteena oleva perusoikeuskirjan määräys nimittäin sisältää unionin oikeuden yleisen periaatteen, joka jo ennen perusoikeuskirjan voimaantuloa on hyväksytty sekä jäsenvaltioiden yhteisessä perustuslaillisessa traditiossa²¹ että niiden tekemissä kansainvälisissä valtiosopimuksissa²² ja jonka unionin tuomioistuin on useaan kertaan tunnustanut²³.

18 Kyse on syytetyistä Clergeau, Labrousse, Bouchet ja Matrat.

19 Näin myös hiljattain 5.12.2017 annettu tuomio M.A.S. ja M.B. (C-42/17, EU:C:2017:936, 48, 51 ja 52 kohta).

20 Ks. vastaavasti arvonlisäveron alalla tehtyjen sääntöjenvastaisuuksien rangaistavuudesta 26.2.2013 annettu tuomio Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, erityisesti 27 ja 28 kohta) ja 5.12.2017 annettu tuomio M.A.S ja M.B. (C-42/17, EU:C:2017:936, 52 kohta).

21 Tuomio 3.5.2005, Berlusconi ym. (C-387/02, C-391/02 ja C-403/02, EU:C:2005:270, 68 ja 69 kohta); tuomio 28.4.2011, El Dridi (C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, 61 kohta); tuomio 14.2.2012, Toshiba Corporation ym. (C-17/10, EU:C:2012:72, 64 kohta) ja tuomio 6.10.2016, Paoletti ym. (C-218/15, EU:C:2016:748, 25 kohta).

22 Ks. erityisesti kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen 15 artiklan 1 kohdan ensimmäinen virke (avattu allekirjoitettavaksi 19.12.1966, UN Treaty Series, nide 999, s. 171). Lisäksi lievemmän rikoslain taannehtivan soveltamisen periaatteen on oikeuskäytännössä katsottu sisältyvän Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7 artiklaan; ks. tästä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (suuri jaosto) tuomio 17.9.2009, Scoppola v. Italia (nro 2) (valitus nro 10249/03, CE:ECHR:2009:0917JUD001024903, 108 ja 109 §).

23 Ks. tästä edellä alaviitteessä 2 mainittu oikeuskäytäntö.

Rikosoikeudellisten ja rikosoikeuden alaan kuulumattomien säännösten vuorovaikutus

34. Cour de cassationin arvioitavana nyt käsiteltävässä asiassa olevan periaatteen tulkintaan ja soveltamiseen liittyvät erityiset vaikeudet²⁴ koskevat loppujen lopuksi rikosoikeudellisen ja rikosoikeuden alaan kuulumattoman säännöksen vuorovaikutusta.

35. Rikosoikeudellinen säännös sellaisenaan sisältyy valtiosisäiseen oikeuteen ja sen sisältönä on ainoastaan väärien ilmoitusten ja petollisten toimien, joilla saadaan tai pyritään saamaan tuonnin tai viennin yhteydessä perusteetonta taloudellista etua (Ranskan tullikoodeksin 426 §:n 4 momentti), säätäminen rangaistaviksi. Kysymys siitä, mikä on tällainen perusteeton taloudellinen etu, voidaan kuitenkin ratkaista vain rikosoikeuden alaan kuulumattomien, unionin oikeuden maatalouden ja ulkomaankaupan alaan kuuluvien säännösten – tässä tapauksessa naudanlihaan sovellettavia erityisiä vientitukia koskevan sääntelyn – perusteella.

36. Vaikka Ranskan tullikoodeksin 426 §:n 4 momentin rikosoikeudellinen säännös on säilynyt ennallaan, rikosoikeuden alaan kuulumaton säännös on ajan kuluessa muuttunut: asetuksen N:o 1964/82 1 artiklan 1 kohdan mukaan erityisten vientitukien piiriin kuului nimittäin alun perin ainoastaan takaneljänneksistä oleva naudanliha, mutta asetuksella N:o 2469/97 toteutettujen muutosten johdosta 19.1.1998 alkaen myös etuneljänneksistä olevalle naudanlihalle voitiin myöntää tukia; viimeksi mainittu oikeustila kodifioitiin myöhemmin asetuksen N:o 1359/2007 1 artiklaan ja on edelleen voimassa.

37. Voidaanko katsoa, että lievempi rikoslaki on tullut voimaan, kun ainoastaan rikosoikeuden alaan kuulumaton säännös – tässä tapauksessa säännös tiettyjen tavaroiden kuulumisesta Euroopan unionin erityisten vientitukien piiriin – on muuttunut, kun taas varsinainen rikosoikeudellinen säännös – tässä tapauksessa säännös väärien ilmoitusten ja petollisten toimien rangaistavuudesta – on pysynyt samana? Tämä on sen kysymyksen ydin, joka nyt käsiteltävässä tapauksessa on unionin tuomioistuimen arvioitavana.

38. Kysymykseen vastaamiseksi on tarpeen käsitellä lievemmän rikoslain taannehtivan soveltamisen periaatteen tarkoitusta ja tavoitetta.

Lievemmän rikoslain taannehtivan soveltamisen tarkoitus ja tavoite

39. Myöhemmän lievemmän rikoslain soveltaminen on poikkeus rikosoikeudellisesta lakisidonnaisuuden peruseriaatteesta (nullum crimen, nulla poena sine lege), sillä tällöin sovelletaan taannehtivasti muuta kuin tekohetkellä voimassa ollutta lakia.²⁵

40. Tämän poikkeuksen taustalla on viime kädessä kohtuullisuusarviointi.²⁶ Lievemmän rikoslain taannehtiva soveltaminen perustuu siihen näkemykseen, että syytettyä ei voida tuomita sellaisen menettelyn vuoksi, joka lainsäätäjän rikosoikeudenkäyntihetkellä voimassa olevan (muuttuneen) näkemyksen mukaan ei ole enää lainkaan rangaistava. Lainsäätäjän muuttuneet arvioinnit on näin ollen luettava syytetyn hyväksi.²⁷

24 Sivuhuomautuksena on esitettävä, että Cour de cassationin täysistunto on 18.11.2016 eli vain joitakin päiviä ennen nyt käsiteltävässä tapauksessa esitettyä ennakkoratkaisupyynnönä käsitellyt samantyyppistä kysymystä unionin oikeuteen sisältyvästä lievemmän rikoslain taannehtivan soveltamisen periaatteesta, eikä se tuolloin ratkaistussa asiassa pyytänyt unionin tuomioistuimelta SEUT 267 artiklan nojalla ennakkoratkaisua (tuomio nro 15-21.438, ECLI:FR:CCASS:2016:AP00630).

25 Ks. tästä ratkaisuehdotuksen yhdistetyissä asioissa Berlusconi ym. (C-387/02, C-391/02 ja C-403/02, EU:C:2004:624, 159 kohta) ja asiassa Toshiba Corporation ym. (C-17/10, EU:C:2011:552, 60 kohta).

26 Ks. tästä ratkaisuehdotuksen yhdistetyissä asioissa Berlusconi ym. (C-387/02, C-391/02 ja C-403/02, EU:C:2004:624, 160 kohta) ja asiassa Toshiba Corporation ym. (C-17/10, EU:C:2011:552, 60 kohta).

27 Ks. tästä ratkaisuehdotuksen yhdistetyissä asioissa Berlusconi ym. (C-387/02, C-391/02 ja C-403/02, EU:C:2004:624, 161 kohta) ja asiassa Toshiba Corporation ym. (C-17/10, EU:C:2011:552, 60 kohta); ks. myös tuomio 6.10.2016, Paoletti ym. (C-218/15, EU:C:2016:748, 27 kohta).

41. Nyt käsiteltävässä tapauksessa lainsäätäjän arvio pääasian oikeudenkäynnin syytettyjen toiminnan rangaistavuuden osalta ei kuitenkaan ole millään tavalla muuttunut unionin tasolla eikä kansallisella tasolla. Ranska ja Itävalta ovat perustellusti viitanneet tähän seikkaan.

42. Väärät ilmoitukset tai petolliset toimet, joilla tavoitellaan tai saadaan tuontiin tai vientiin liittyvää perusteetonta taloudellista etua, olivat tapahtumahetkellä rangaistavia ja ovat yhä edelleen säilyneet sellaisina, ei vähiten Euroopan unionin taloudellisten etujen suojaamiseksi. Lainsäätäjän tarkoituksena ei ole missään vaiheessa, unionin tasolla tai kansallisella tasolla, ollut dekriminialisoida tällaisia vehkeilyjä taikka väljentää unionin taloudellisten etujen suojaamista koskevia säännöksiä millään tavalla.

43. Unionin tasolla toteutettujen, naudanlihalle myönnettäviä erityisiä vientitukia koskevien oikeudellisten muutosten tarkoituksena on pikemminkin ollut vain sovellettavien maatalouden alan säännösten mukauttaminen muuttuviin markkinaolosuhteisiin, erityisesti maailmanmarkkinoiden muuttuneeseen tilanteeseen WTO-neuvottelujen Uruguay'n kierroksen jälkeen.²⁸ Kyse on siis ollut puhtaasti unionin toimivaltaisten poliittisten tahojen tekemästä taloudellisesta uudelleenarvioinnista eikä esimerkiksi tiettyjen käyttäytymistapojen rangaistavuuden uudelleenarvioinnista.

44. Yksinomaan se seikka, että tällä hetkellä on voimassa erityisiä vientitukia koskeva väljempi sääntely, joka käsittää etu- ja takaneljänneksistä olevan naudanlihan, ei missään tapauksessa oikeuta päätelmää, jonka mukaan aiemmin voimassa ollut sääntely, jota sovellettiin ainoastaan takaneljänneksistä olevaan naudanlihaan, olisi jälkikäteen tarkasteltuna lainsäätäjän mukaan osoittautunut liian ankaraksi tai liian rajoittavaksi. Kuten ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuimien ja komissio aivan oikein korostavat, eri aikoina vallitsevat erilaiset markkinaolosuhteet voivat kulloinkin edellyttää erilaista sääntelyä siltä osin, mille unionista kolmansiin valtioihin vietäville maataloustuotteille voidaan myöntää tukea. Tällaiseen tukeen on oikeus vain niillä, joiden tuotteet kulloinkin täyttävät kyseisenä ajankohtana voimassa olevat ehdot.

45. Tässä mielessä nyt käsiteltävällä tapauksella on yhtäläisyyksiä vero-oikeuteen: myös aineellisen vero-oikeuden säännökset, joita verovelvollisen on noudatettava, voivat vaihdella vuodesta toiseen. Henkilö, joka on vuonna 2017 kiertänyt tiettyjä veroja ja siten saanut taloudellista etua, ei voi välttää rikosoikeudellista vastuuta vetoamalla siihen, että vuodesta 2018 lähtien kyseinen vero on poistettu, sovellettavaa veroastetta on laskettu tai kyseiseen veroon sovelletaan väljempää poikkeuksia. Veronkierto on tekona rangaistava ajankohtana, jona kyseistä veroa kannettiin.

Yhtäläisyydet asiaan Paoletti ym. nähden

46. Kuten eräät osapuolet ovat aivan oikein korostaneet, nyt käsiteltävällä tapauksella on tiettyjä yhtäläisyyksiä asiaan Paoletti ym.²⁹ nähden. Kyseisessä tapauksessa oli kyse kolmannen valtion kansalaisen laittomassa maahanmuutossa avustamista koskevan rikoksen tunnusmerkistöstä. Tällaisesta rikoksesta voidaan unionin tuomioistuimen mukaan nostaa syyte siinäkin tapauksessa, että kyseiset kolmannen valtion kansalaiset ovat kotivaltionsa Euroopan unioniin liittymisen seurauksena sittemmin saaneet unionin kansalaisuuden. Unionin kansalaisuuden saaminen on nimittäin tosiasiallinen tilanne, joka ei voi muuttaa laittomassa maahanmuutossa avustamista koskevan rikoksen tunnusmerkistöä.³⁰

²⁸ Ks. tältä osin asetuksen N:o 2469/97 johdanto-osan toinen perustelukappale ja asetuksen N:o 1359/2007 johdanto-osan kolmas perustelukappale sekä lisäksi – mitä tulee alkuperäiseen sääntelyyn – asetuksen N:o 1964/82 johdanto-osan toinen perustelukappale. Niistä käy selkeästi ilmi, että kulloinkin voimassa olevien, naudanlihalle myönnettäviin erityisiin vientitukisiin sovellettavien ehtojen konkreettisen sisällön kannalta ratkaisevassa asemassa on ollut markkinatilanne, naudanlihasektorin taloudellinen tilanne sekä menekkimahdollisuudet.

²⁹ Tuomio 6.10.2016, Paoletti ym. (C-218/15, EU:C:2016:748).

³⁰ Tuomio 6.10.2016, Paoletti ym. (C-218/15, EU:C:2016:748, 33 ja 42 kohta).

47. On todettava, että nyt käsiteltävä tapaus ja asia Paoletti ym. eroavat toisistaan siltä osin, että viimeksi mainitussa tapauksessa muuttuivat tosiasialliset olosuhteet (kyseiset henkilöt saivat unionin kansalaisuuden), kun taas nyt käsiteltävässä tapauksessa muuttuivat oikeudelliset olosuhteet (tuen soveltaminen etuneljänneksistä olevaan naudanlihaan). Ratkaisevassa asemassa on kuitenkin se, että kummassakin tapauksessa muuttuivat vain *rikosoikeuden alaan kuulumattomat seikat*, kun taas kyseisen toiminnan *rangaistavuus* (aiemmassa tapauksessa laittomassa maahanmuutossa avustaminen, nyt käsiteltävässä tapauksessa tavaroiden vientiin liittyvät, petollisessa tarkoituksessa annetut väärät ilmoitukset tai suoritettut petolliset toimet) on säilynyt ennallaan eikä ole ollut uudelleenarvioinnin kohteena.

48. Jos myös tällaisten rikosoikeuden ulkopuolisten seikkojen muuttuminen hyväksyttäisiin riittäväksi syyksi lievemmän rikoslain taannehtivalle soveltamiselle, se voisi – kuten Ranska ja Itävalta aivan oikein korostavat – juuri kannustaa petollisiin vehkeilyihin.³¹

49. Jos esimerkiksi kuvitellaan, että lähitulevaisuudessa takaneljänneksistä olevan lihan lisäksi myös etuneljänneksistä oleva liha tulee naudanlihan erityisen vientituen piiriin, se voi lisätä talouden toimijoiden kiusausta ilmoittaa jo etukäteen etuneljänneksistä olevia lihoja virheellisesti vientiä varten ja vedota myöhemmin lievemmän rikoslain taannehtivaan soveltamiseen.

50. Perusoikeuskirjan 49 artiklan 1 kohdan kolmannessa virkkeessä vahvistetun periaatteen taustalla oleva jalo tarkoitus kääntyisi tämän johdosta päinvastaiseksi.

Välipäätelmä

51. Kaiken kaikkiaan lievemmän rikoslain taannehtivan soveltamisen periaate (perusoikeuskirjan 49 artiklan 1 kohdan kolmas virke) ei ole esteenä sellaisen henkilön tuomitsemiselle rangaistukseen, joka on tavoitellut tai saanut perusteetonta etua petollisten toimien tai tavaroiden, joille unionin oikeuteen perustuvaa erityistä vientitukea oli haettu, luonnetta koskevien väärin ilmoitusten johdosta, kun tosiasiallisesti viedyt tavarat eivät toimien tai ilmoitusten aikaan kuuluneet tuen piiriin, vaan tulivat vasta teon jälkeen tapahtuneen unionin oikeutta koskevan muutoksen myötä tuen piiriin.

VI. Lisähuomiot

52. Esitän lopuksi täydentäviä huomioita kahdesta näkökohdasta, joita on menettelyn yhteydessä käsitelty osapuolten kanssa.

Tavoiteltu taloudellinen etu

53. Näistä näkökohdista ensimmäinen koskee taloudellista etua (erityisiä vientitukia), jonka syytettyjen sanotaan hankkineen naudanlihatuotteiden vientiin liittyvien väärin ilmoitusten tai petollisten toimien avulla perusteettomasti yritykselle, jonka palveluksessa he olivat.

54. Onko puheena olevan tapauksen arvioinnin kannalta perusoikeuskirjan 49 artiklan 1 kohdan kolmannen virkkeen näkökulmasta eroa sillä, ovatko pääasian oikeudenkäynnin syytetyt asetettu syytteeseen sen vuoksi, että he ovat tosiasiallisesti saaneet tällaisen perusteettoman taloudellisen edun yrityksensä hyväksi, vai vain sen vuoksi, että he ovat toimineet petollisessa tarkoituksessa tällaisen edun saamiseksi?

³¹ Ks. myös tuomio 6.10.2016, Paoletti ym. (C-218/15, EU:C:2016:748, 36 kohta).

55. Mielestäni näillä tilanteilla ei ole oleellista eroa. Nimittäin kysymys siitä, onko tiettyjä tavaroita Euroopan unionista kolmanteen valtioon vievällä yrityksellä oikeus erityisiin vientitukuihin, ei sinällään vielä ole sen työntekijöiden toiminnan rangaistavuutta koskeva kysymys.

56. Pääasian oikeudenkäynnin syytetyt on asetettu syytteeseen, kuten ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on unionin tuomioistuimen tiedustelun johdosta nimenomaisesti vahvistanut, koska he ovat tällaisten erityisten vientitukien saamiseksi petollisessa tarkoituksessa tehneet väärä ilmoituksia ja petollisia toimia.

Jäädetytyn lihan ilmoittaminen virheellisesti tuoreeksi tai jäähdytetyksi lihaksi

57. Toinen näkökohta koskee ennakkoratkaisupyynnössä olevaa viittausta siihen, että erityisen vientituen saamiseksi pääasian oikeudenkäynnin syytetyt eivät ilmoittaneet väärin ainoastaan sitä, onko naudanliha peräisin etu- vai takaneljänneksistä, vaan ilmoittivat lisäksi myös *jäädetytyn* naudanlihan petollisessa tarkoituksessa *tuoreeksi* tai *jäähdytetyksi* naudanlihaksi.³²

58. Tällä seikalla, jota ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ei missään kohdassa käsittele tarkemmin, ei näytä olleen olennaista merkitystä ennakkoratkaisukysymyksen kannalta. Näin ollen myöskään minä en ole ottanut tätä seikkaa tarkemman oikeudellisen tarkastelun kohteeksi tässä ratkaisuehdotuksessa.

59. Rajoitan tarkasteluni viittaukseen siitä, että sovellettava unionin oikeus on siltä osin säilynyt muuttumattomana, että puheena olevien erityisten vientitukien osalta kyseeseen on tullut ainoastaan tuore tai jäähdytetty mutta ei koskaan jäädetytyn naudanliha. Sen vuoksi pääasian oikeudenkäynnin syytetyt eivät voi kyseisten lihojen tuoreusasteen osalta annetuista vääristä tiedoista johtuvan rikosvastuun osalta alun alkaenkaan vedota perusoikeuskirjan 49 artiklan 1 kohdan kolmannen virkkeen mukaiseen lievemmän rikoslain taannehtivaan soveltamiseen.

VII. Ratkaisuehdotus

60. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Ranskan Cour de cassationin esittämään ennakkoratkaisukysymykseen seuraavasti:

Euroopan unionin perusoikeuskirjan 49 artiklan 1 kohdan kolmatta virkettä on tulkittava siten, ettei se ole esteenä sellaisen henkilön tuomitsemiselle rangaistukseen, joka on tavoitellut tai saanut perusteetonta etua petollisten toimien tai tavaroiden, joille unionin oikeuteen perustuvaa erityistä vientitukea oli haettu, luonnetta koskevien väärin ilmoitusten johdosta, kun tosiasiallisesti viedyt tavarat eivät petollisten toimien tai väärin ilmoitusten ajankohtana olleet tukien piirissä vaan tulivat niiden piiriin vasta kyseisen teon jälkeen tapahtuneen unionin oikeuden sääntelyä koskevan muutoksen johdosta.

³² Ero yhtäältä tuoreen tai jäähdytetyn naudanlihan ja toisaalta jäädetytyn naudanlihan välillä on Euroopan unionin tullirajat ylittävissä tavaroiden tuonnissa ja viennissä hyvin merkityksellinen, kuten jo yhtenäistetyn nimikkeistön tarkastelu osoittaa: CN-koodiin 0201 kuuluu "naudanliha, tuore tai jäähdytetty", kun taas CN-koodiin 0202 "naudanliha, jäädetytyn". Myös maataloustuotteiden nimikkeistöstä vientitukia varten 17.12.1987 annetussa asetuksessa (ETY) N:o 3846/87 (EYVL 1987, L 366, s. 1) viitataan nimenomaisesti näihin CN-koodeihin.