



Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
NICHOLAS EMILIOU
6 päivänä heinäkuuta 2023¹

Asia C-147/22

**Központi Nyomozó Főügyészség,
jossa asian käsittelyyn osallistuu
Terhelt5**

(Ennakkoratkaisupyyntö – Fővárosi Törvényszék (Budapestin alioikeus, Unkari))

Ennakkoratkaisupyyntö – Euroopan unionin perusoikeuskirja – 50 artikla – Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehty yleissopimus – 54 artikla – Ne bis in idem -periaate – Menettelyn lopettaminen – Syyttäjän päätös – Asian aineellinen arviointi – Perusteellinen tutkinta – Näytön tutkiminen

I Johdanto

1. Ne bis in idem -periaate – joka kieltää pähkinänkuoressa sekä syytteiden että luonteeltaan rikosoikeudellisten seuraamusten päällekkäisyyden, kun kyse on samasta teosta ja samasta henkilöstä – vahvistetaan muun muassa Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 50 artiklassa ja tarkastusten asteittaisesta lakkauttamisesta yhteisillä rajoilla 14.6.1985 Benelux-taloussiiton valtioiden, Saksan liittotasavallan ja Ranskan tasavallan hallitusten välillä tehdyn Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen (jäljempänä Schengenin yleissopimus)² 54 artiklassa.

2. Unionin tuomioistuin on oikeuskäytännössään selventänyt, että syyttäjien tutkintavaiheessa tekemät päätökset lopettaa menettely voivat myös johtaa ne bis in idem -periaatteen soveltamiseen mutta vain, jos ne on tehty asian aineellisen arvioinnin jälkeen, joka itsessään pohjautuu perusteelliseen tutkintaan.³ Käsiteltävässä asiassa ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyytää unionin tuomioistuinta erityisesti selventämään perusteita, joiden perusteella tutkintaa olisi pidettävä ”perusteellisena” ne bis in idem -periaatteen soveltamisen yhteydessä.

¹ Alkuperäinen kieli: englanti.

² EYVL 2000, L 239, s. 19.

³ Ks. jäljempänä tämän ratkaisuehdotuksen 34 kohta.

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

A Euroopan unionin oikeus

3. Schengenin yleissopimuksen III osaston 3 lukuun (jonka otsikko on ”Ne bis in idem -periaatteen soveltamisesta”) sisältyvässä 54 artiklassa määrätään seuraavaa:

”Henkilöä, jota koskevassa asiassa sopimuspuoli on antanut lainvoimaisen tuomion, ei voida syyttää samasta teosta toisen sopimuspuolen toimesta edellyttäen, että tämä henkilö on tuomion saatuaan suorittanut rangaistuksensa tai parhaillaan suorittaa sitä taikka että sitä ei voida tuomion antaneen sopimuspuolen lain mukaan enää suorittaa.”

B Unkarin oikeus

4. Unkarin perustuslain (Magyarország Alaptörvénye) XXVIII §:n 6 momentissa säädetään, että muutoksenhakukeinoja koskevassa lainsäädännössä säädettyjä poikkeustapauksia lukuun ottamatta ketään ei saa syyttää tai tuomita rikoksesta, josta hänet on Unkarissa tai jossakin muussa valtiossa – kansainvälisellä sopimuksella tai Euroopan unionin oikeussäännöillä vahvistetuissa puitteissa – annettulla lainvoimaisella tuomiolla lainmukaisesti vapautettu tai tuomittu.

5. Rikosprosessista vuonna 2017 annetun lain nro XC (a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény, jäljempänä rikosprosessilaki) 4 §:n 3 momentin mukaan rikosoikeudellista menettelyä ei voida aloittaa tai tällainen menettely on lopetettava, jos rikosentekijän teosta on jo annettu lainvoimainen tuomio, ylimääräisiä muutoksenhakukeinoja ja tiettyjä erityismenettelyjä lukuun ottamatta. Saman pykälän 7 momentissa säädetään edelleen, että rikosoikeudellista menettelyä ei voida aloittaa tai se on lopetettava, jos rikosentekijän teosta on jo annettu lainvoimainen tuomio jossakin Euroopan unionin jäsenvaltiossa tai jos jossakin jäsenvaltiossa on jo annettu teosta asiaratkaisu päätöksellä, joka estää – sen jäsenvaltion lainsäädännön mukaan, jossa tällainen päätös on annettu – rikosoikeudellisen menettelyn aloittamisen samanlaisista teoista joko viran puolesta tai tavanomaisten muutoksenhakukeinojen avulla tai tällaisen menettelyn jatkamisen.

C Itävallan oikeus

6. Rikosprosessilain (Strafprozessordnung, jäljempänä StPO) 190 §:ssä, jonka otsikko on ”Tutkintamenettelyn päättäminen”, säädetään seuraavaa:

”Syyttäjän on luovuttava syytteesenpanosta ja lopetettava tutkintamenettely, kun

1. tutkittavana oleva rikos ei ole lain nojalla rangaistava tai syytteen ajaminen vastaajaa vastaan olisi oikeudellisista syistä kiellettyä taikka
2. ei ole mitään tosiasiallista syytä jatkaa menettelyä vastaajaa vastaan.”

7. StPO:n 193 §:ssä, jonka otsikko on ”Menettelyn jatkaminen”, säädetään seuraavaa:

”(1) Kun menettely on lopetettu, vastaajaa vastaan ei voida käynnistää uutta tutkintaa; syyttäjä määrää tarvittaessa hänet vapautettavaksi. Jos menettelyn jatkamista koskeva päätös kuitenkin

edellyttää tiettyjä tutkintatoimia tai todisteiden hankkimista, syyttäjä voi yksittäistapauksissa määrätä niiden toteuttamisesta tai toteuttaa niitä.

(2) Syyttäjä voi määrätä 190 tai 191 §:n mukaisesti lopetetun tutkinnan jatkamisesta, kunhan rikosta koskeva rikosoikeudellinen menettely ei ole vanhentunut ja jos:

1. vastaajaa ei kuulusteltu tästä rikoksesta – – eikä häntä vastaan käytetty tältä osin pakkokeinoja tai
2. tulee esille uusia tosiseikkoja tai todisteita, jotka yksin tai yhdessä menettelyn muiden tulosten kannalta vaikuttavat oikeuttavan vastaajan rankaisemisen – –

– –”

III Tosiseikat, oikeudenkäyntimenettely ja ennakkoratkaisukysymykset

8. Itävallan syyttäviviranomaisen alaisuudessa toimiva talous- ja korruptiorikosten tutkintaan erikoistunut yksikkö (Zentrale Staatsanwaltschaft zur Verfolgung von Wirtschaftsstrafsachen und Korruption, jäljempänä WKStA) aloitti 22.8.2012 rikostutkinnan Unkarin kansalaista (jäljempänä vastaaja nro 5), jota epäiltiin lahjuksen antamisesta, ja kahta Itävallan kansalaista vastaan, joita epäiltiin rahanpesusta, kavalluksesta ja lahjuksen antamisesta.

9. Tutkinnat koskivat vuosille 2005–2020 ajoittuvia tapahtumia, joissa oli kyse epäilystä lahjuksen antamisesta virkamiehille useiden eri jäsenvaltioihin sijoittautuneiden yhtiöiden välityksellä; tarkoituksena oli vaikuttaa julkisessa hankintamenettelyssä tehtävään päätökseen uusien junien toimittamisesta kahta Budapestissä (Unkari) sijaitsevaa metrolinjaa varten. Tässä yhteydessä siirrettiin yhteensä useita miljoonia euroja maksuna konsulttipalveluista, joita ei epäilyn mukaan koskaan suoritettu.

10. Kyseisen julkisen tarjouskilpailun voittamiseksi vastaajan nro 5 – joka oli väitetysti tietoinen konsultointisopimusten todellisista tavoitteista ja keinotekoisesta luonteesta – epäiltiin sitoutuneen antamaan lainvastaista etua tarkoituksena lahjoa henkilöä tai henkilöitä, joka tai jotka voivat vaikuttaa päätöksentekijöihin kyseisen sopimuksen yhteydessä. Tarkemmin ottaen vastaaja nro 5 suoritti 5.4.2007–8.2.2010 yhtiöstä väitetysti useita maksuja, joiden yhteismäärä ylitti 7 000 000 euroa, virkamiehille, jotka syyllistyivät lahjuksen ottamiseen ja joiden henkilöllisyys ei ollut tiedossa.

11. Vastaajaa nro 5 koskeva epäily perustui tutkinta-aineistoon, joka oli saatu Yhdistyneen kuningaskunnan Serious Fraud Office -viraston esittämästä oikeusapupyynnöstä, pankkitilejä koskevista tiedoista ja kahden epäillyn Itävallan kansalaisen kuulusteluista.

12. Vastaajaa nro 5 ei kuulusteltu epäiltynä WKStA:n tutkinnassa, koska WKStA:n 26.5.2014 toteuttama tutkintatoimenpide – jota voidaan pitää StPO:n 193 §:n 2 momentissa tarkoitettuna pakkokeinona – hänen tavoittamiseksi jäi tuloksettomaksi.

13. WKStA lopetti tutkinnan 3.11.2014 antamallaan määräyksellä näytön puuttumisen vuoksi. WKStA tutki tilannetta myöhemmin uudelleen useaan otteeseen mutta totesi joka kerta, etteivät kansallisen oikeuden mukaiset edellytykset tutkinnan jatkamiselle ja menettelyn aloittamiselle täyttyneet. Se etenkin katsoi, että lahjontarikokset, joihin vastaajan nro 5 väitettiin syyllistyneen, olivat vanhentuneet Itävallassa viimeistään vuodesta 2015 lähtien.

14. Központi Nyomozó Főügyészség (valtakunnansyyttäjän toimisto, Unkari; jäljempänä KNF) toimitti 10.4. ja 29.8.2019 Fővárosi Törvényszékiin (Budapestin alioikeus, Unkari) syytekirjelmän, jonka perusteella vastaajaa nro 5 vastaan aloitettiin Unkarissa rikosoikeudellinen menettely Unkarin rikoslain 254 §:n 1 ja 2 momentissa tarkoitettusta lahjusrikoksesta.

15. Fővárosi Törvényszék lopetti 8.12.2020 antamallaan määräyksellä vastaajaa nro 5 vastaan aloitetun rikosoikeudellisen menettelyn soveltaen ne bis in idem -periaatetta sillä perusteella, että teot, joista kyseistä henkilöä syytettiin, vastasivat WKStA:n tutkinnan kohteena olleita tekoja.

16. Fővárosi Törvényszékin antama määräys kumottiin Fővárosi Ítéltáblan (Budapestin ylioikeus, Unkari) muutoksenhakumenettelyssä 15.6.2021 antamalla määräyksellä. Viimeksi mainittu tuomioistuin katsoi, että WKStA:n 3.11.2014 tekemää päätöstä tutkinnan lopettamisesta ei voitu pitää perusoikeuskirjan 50 artiklassa ja Schengenin yleissopimuksen 54 artiklassa tarkoitettuna lopullisena päätöksenä. Tältä osin Fővárosi Ítéltábla katsoi, ettei käytettävissä olevien asiakirjojen perusteella voitu määrittää selkeästi, perustuiko WKStA:n päätös lopettaa tutkinta riittävän perusteelliseen ja kattavaan todisteiden arviointiin. Sen näkemyksen mukaan ei ollut näyttöä siitä, että WKStA olisi hankkinut todisteita sen lisäksi, että se oli kuulustellut kahta itävaltalaista epäiltyä, joiden epäiltiin syyllistyneen rikokseen vastaajan nro 5 kanssa, tai että se olisi kuullut yhtäkään niistä lähes 90 henkilöstä, jotka KNF mainitsi syytekirjelmässään, tarkoituksenaan kuulustella heitä tai hankkia näyttöä. Vastaajaa nro 5 ei myöskään kuulusteltu epäiltynä. Tämän jälkeen Fővárosi Ítéltábla palautti asian Fővárosi Törvényszékin ratkaistavaksi.

17. Tätä taustaa vasten Fővárosi Törvényszék, joka oli epävarma unionin oikeuden asiaa koskevien säännösten ja määräysten oikeasta tulkinnasta, päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

- ”1) Onko [perusoikeuskirjan] 50 artiklassa ja [Schengenin yleissopimuksen] 54 artiklassa vahvistettu ne bis in idem -periaate esteenä rikosoikeudellisen menettelyn toimittamiselle, kun se on aloitettu yhdessä jäsenvaltiossa samaa henkilöä vastaan samoista teoista kuin ne, joiden perusteella rikosoikeudellinen menettely on saatettu lopullisesti päätökseen toisessa jäsenvaltiossa määräämällä asian tutkinta lopetettavaksi syyttäjän päätöksellä?
- 2) Voidaanko perusoikeuskirjan 50 artiklassa ja [Schengenin yleissopimuksen] 54 artiklassa vahvistetun ne bis in idem -periaatteen mukaisesti katsoa se, että rikosoikeudellinen menettely aloitetaan uudelleen samaa henkilöä vastaan samoista teoista toisessa jäsenvaltiossa, ja estääkö periaate tämän, jos rikosoikeudellisen menettelyn (tutkinta) jatkaminen on mahdollista jäsenvaltiossa tutkinnan lopettamisesta tehdystä syyttäjän päätöksestä huolimatta rikoksen vanhentumiseen saakka, mutta syyttäjä ei ole katsonut aiheelliseksi aloittaa menettelyä viran puolesta uudelleen?

3) Voidaanko perusoikeuskirjan 50 artiklassa ja [Schengenin yleissopimuksen] 54 artiklassa vahvistetun *ne bis in idem* -periaatteen vaatimusten mukaisena ja riittävän yksityiskohtaisena ja perusteellisena tutkintana pitää tilannetta, jossa tutkinta lopetetaan myös sellaisen rikosasian vastaajan osalta, jota ei ole kuulusteltu rikoksesta epäiltynä muiden asiaan osallisten tavoin mutta johon on epäiltynä kohdistettu tutkintatoimenpiteitä, kun tutkinnan lopettaminen perustuu oikeusapupyynnön johdosta ilmi tulleeseen tutkinta-aineistoon, pankkitileistä toimitettuihin tietoihin ja muiden asiaan osallisten kuulusteluun epäiltynä?”

18. Kirjallisia huomautuksia tässä menettelyssä esittivät KNF, vastaaja nro 5, Unkarin, Itävallan ja Sveitsin hallitukset sekä Euroopan komissio. Samat osapuolet myös vastasivat unionin tuomioistuimen prosessinjohtotoimena lähettämään kirjalliseen kysymykseen, jossa niiltä tiedusteltiin perusteista, joita kansallisen tuomioistuimen olisi niiden käsityksen mukaan käytettävä arvioidessaan, täyttykö 29.6.2016 annetussa tuomiossa Kossowski⁴ tarkoitettua perusteellista tutkintaa koskeva vaatimus.

19. Unionin tuomioistuimen pyynnöstä käsittelen tässä ratkaisuehdotuksessa ainoastaan kolmatta ennakkoratkaisukysymystä.

IV Asian tarkastelu

20. Kolmannella kysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyytää selventämään *ne bis in idem* -periaatteen *bis*-osatekijää: rikosoikeudellisten menettelyiden päällekkäisyyttä.

21. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee unionin tuomioistuimelta lähinnä, onko syyttäjän päätöksen olla jatkamatta menettelyä sellaisen vastaajan osalta, jota ei kuulusteltu tutkinnan aikana mutta jonka osalta toteutettiin tutkintatoimia ja kerättiin tietoa tekemällä yhteistyötä muiden jäsenvaltioiden viranomaisien kanssa, tutkimalla pankkitili ja kuulustelemalla kahta muuta vastaajaa, katsottava perustuvan perusteelliseen tutkintaan, jolloin vastaaja kuuluu *ne bis in idem* -periaatteen soveltamisalaan perusoikeuskirjan 50 artiklan ja Schengenin yleissopimuksen 54 artiklan nojalla.

22. En ole varma, että unionin tuomioistuin voi ja että sen pitäisi vastata näin muotoiltuun kysymykseen. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin nimittäin pyytää unionin tuomioistuimelta oikeudellista arviointia, joka merkitsee *de facto* asiaa koskevien unionin oikeussääntöjen *soveltamista* yksittäistapauksen olosuhteisiin. Se ei kuitenkaan ole unionin tuomioistuimen tehtävä SEUT 267 artiklan mukaisessa menettelyssä.

23. Ennakkoratkaisumenettelyssä unionin tuomioistuimen tehtävänä on esittää kansalliselle tuomioistuimelle kaikki unionin oikeuden *tulkintaan* liittyvät seikat, joiden perusteella kansallinen tuomioistuin voi ratkaista siinä vireillä olevan asian.⁵ Tämä tarkoittaa, että käsiteltävän kaltaisessa asiassa unionin tuomioistuimen on selvennettävä edellytyksiä, joiden täyttyessä perusoikeuskirjan 50 artiklassa ja Schengenin yleissopimuksen 54 artiklassa vahvistettua *ne bis in idem* -periaatetta voidaan soveltaa, jolloin ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin voi arvioida itse, voiko syyttäjän päätös lopettaa tutkinta ryhtymättä jatkotoimiin johtaa *ne bis in idem* -periaatteen soveltamiseen.⁶

⁴ C-486/14, EU:C:2016:483; jäljempänä tuomio Kossowski.

⁵ Ks. vastaavasti tuomio 14.7.2022, Volkswagen (C-134/20, EU:C:2022:571, 33 kohta).

⁶ Ks. vastaavasti julkisasiamies Ruiz-Jarabo Colomerin ratkaisuehdotus Gözütok ja Brügge (C-187/01 ja C-385/01, EU:C:2002:516, 36 ja 37 kohta).

24. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtävä on sitä vastoin muun muassa tulkita kansallista lainsäädäntöä, tarkastella asiakirja-aineistoon sisältyviä menettelyasiakirjoja ja tarvittaessa kuulla osapuolia (syyttäjää ja/tai vastaajaa) tiettyjen tutkintatoimien painoarvosta ja merkityksestä sekä edellä esitetyn perusteella soveltaa asiaa koskevia (unionin ja kansallisia) säännöksiä tarkasteltavaan asiaan.

25. Edellä esitettyjen näkökohtien perusteella katson, että kolmas ennakkoratkaisukysymys on muotoiltava uudelleen siten, että sillä pyritään selvittämään edellytykset, jolloin syyttäjän päätös lopettaa menettely vastaajan osalta perustuu – unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä tarkoitettuun – ”perusteelliseen tutkintaan” ja kyseinen henkilö on siten oikeutettu *ne bis in idem* -periaatteen antamaan suojaan perusoikeuskirjan 50 artiklan ja Schengenin yleissopimuksen 54 artiklan mukaisesti.

26. Tämän kysymyksen yhteydessä tulee esille seikka, jota olen käsitellyt äskettäin ratkaisuehdotuksessani *Parchetul de pe lângă Curtea de Apel Craiova*.⁷ Tässä ratkaisuehdotuksessa viitataan näin ollen ratkaisuehdotukseni *Parchetul* asiaa koskeviin kohtiin, samalla kun otan huomioon ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa parhaillaan vireillä olevan asian erityispiirteet ja huomautuksia tässä menettelyssä esittäneiden osapuolten lausumat.

A Asian aineellista arviointia edellyttävä bis-edellytys⁸

27. Perusoikeuskirjan 50 artikla estää syytteenpanon ja rankaisemisen rikoksesta, josta henkilö ”on jo – – lopullisesti vapautettu tai tuomittu syylliseksi – –”. Schengenin yleissopimuksen 54 artiklassa puolestaan taataan *ne bis in idem* -periaatteen antama suoja jokaiselle henkilölle, ”jota koskevassa asiassa sopimuspuoli on antanut lainvoimaisen tuomion”. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä on tältä osin selvennetty, että jotta voitaisiin katsoa, että ratkaisulla on lausuttu lopullisesti toisen menettelyn kohteena olevista tosiseikoista, ”on tarpeen paitsi se, että kyseisestä ratkaisusta on tullut lainvoimainen, myös se, että se on annettu pääasiasta tehdyn [ts. aineellisen] arvioinnin perusteella”.⁹

28. Kyseisessä päätöksessä on siten kaksi näkökohtaa, joita olisi tutkittava sen määrittämiseksi, johtaako jälkimmäinen menettely *ne bis in idem* -periaatteessa kiellettyyn menettelyiden päällekkäisyyteen: toinen niistä koskee päätöksen lopullista luonnetta (sen ”lainvoimaisuutta”) ja toinen päätöksen sisältöä (sitä, sisältyikö siihen ”aineellinen” arviointi). Käsiteltävässä asiassa esitetty kolmas ennakkoratkaisukysymys koskee jälkimmäistä näkökohtaa.

29. Jotta *ne bis in idem* -periaatetta voidaan soveltaa, tuomioistuinratkaisu on täytynyt antaa aineellisen arvioinnin perusteella; tämä seuraa – kuten unionin tuomioistuin on huomauttanut – juuri perusoikeuskirjan 50 artiklan sanamuodosta, koska langettavan ja vapauttavan tuomion käsitteet, joihin siinä viitataan, merkitsevät välttämättä sitä, että asianomaisen henkilön rikosoikeudellinen vastuu on tutkittu ja että siitä on annettu ratkaisu.¹⁰

⁷ C-58/22, EU:C:2023:464; jäljempänä ratkaisuehdotukseni *Parchetul*.

⁸ Ratkaisuehdotuksen tässä jaksossa (A) toistetaan pääosin ratkaisuehdokseni *Parchetul* 48, 49 ja 59–84 kohta.

⁹ Ks. esim. tuomio 23.3.2023, *Dual Prod* (C-412/21, EU:C:2023:234, 55 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

¹⁰ Ks. vastaavasti tuomio 16.12.2021, *AB ym.* (Yleisen armahduksen kumoaminen) (C-203/20, EU:C:2021:1016; jäljempänä tuomio *AB ym.*, 56 ja 57 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Huomaa myös, että seitsemännen lisäpöytäkirjan 4 artiklassa käytetään ilmaisua ”lopullisesti vapautettu tai tuomittu syylliseksi”.

30. Unionin tuomioistuimella on myös ollut tilaisuus selvittää, että jäsenvaltion lainkäyttöelinten antaman ratkaisun, jolla syytetty on vapautettu lainvoimaisesti syytteestä riittämättömän näytön takia, on lähtökohtaisesti katsottava perustuvan asian aineelliseen arviointiin.¹¹

31. Samaan tapaan katson, että asian aineellinen arviointi käsittää tilanteen, jossa menettely päätetään ja syytteistä luovutaan, koska – vaikka rikoksen tosiseikat on todennettu – oli perusteita oletetun rikosentekijän vapauttamiseksi syytteistä (esimerkiksi hätävarjelu, pakkotila tai ylivoimainen este) tai rikosoikeudellisen vastuunalaisuuden puuttumiselle (alaikäisyys tai vakava mielenhäiriö).¹²

32. Unionin tuomioistuin on sitä vastoin myös tehnyt selväksi, että ratkaisuja, joissa henkilö vapautetaan, syytteistä luovutaan tai menettely lopetetaan pelkästään menettelyllisin perustein tai joihin ei joka tapauksessa liity henkilön rikosoikeudellisen vastuun arvioimista, ei voida pitää lopullisina tai lainvoimaisina *ne bis in idem* -periaatteessa tarkoitettulla tavalla.¹³ Näin on nähdäkseni tyypillisesti silloin, kun menettely päätetään esimerkiksi yleisen armahduksen, koskemattomuuden, *abolitio criminis* -perusteen tai menettelyn vanhentumisen perusteella.¹⁴

33. Tässä yhteydessä on huomautettava oikeuskäytännöstä ilmenevän, että vaatimuksen, jonka mukaan ratkaisun on sisällettävä asian aineellinen arviointi – jossa on tarkoitus tutkia henkilön rikosoikeudellista vastuuta – täyttymistä ei voida todentaa pelkästään muodollisesti.

34. On selvää, että kun päätös lopettaa menettely perustuu nimenomaisesti menettelyllisiin perusteisiin, mitään muita todentamisia ei ole tarpeen tehdä: tällainen ratkaisu ei luonteensa vuoksi voi johtaa *ne bis in idem* -periaatteen soveltamiseen. Kun ratkaisu kuitenkin perustuu puuttuvaan tai riittämättömään näyttöön, edellytetään yhtä lisävaihetta. Kuten unionin tuomioistuin totesi tuomiossa *Kossowski*¹⁵ ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuin toisti tuomiossa *Mihalache*,¹⁶ asian todellinen aineellinen arviointi edellyttää välttämättä perusteellisen tutkinnan suorittamista. Siten on selvitettävä, onko tällainen perusteellinen tutkinta tehty vai ei.

35. Nämä toteamukset – joihin yhdyn täysin – vaativat hieman selittämistä.

¹¹ Ks. vastaavasti tuomio 5.6.2014, M (C-398/12, EU:C:2014:1057, 28 ja 29 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

¹² Julkisasiames Ruiz-Jarabo Colomerin ratkaisuehdotus van Straaten (C-150/05, EU:C:2006:381, 65 kohta).

¹³ Ks. mm. tuomio 15.10.2002, *Limburgse Vinyl Maatschappij ym. v. komissio* (C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P–C-252/99 P ja C-254/99 P, EU:C:2002:582, 54–69 kohta); tuomio 10.3.2005, *Miraglia* (C-469/03, EU:C:2005:156, 31–34 kohta); tuomio 22.12.2008, *Turanský* (C-491/07, EU:C:2008:768, 40–45 kohta) ja tuomio AB ym., 61 kohta. Ks. myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 15.3.2005, *Horciag v. Romania* (CE:ECHR:2005:0315DEC007098201).

¹⁴ Kun tarkastellaan menettelyn vanhentumista, on myönnettävä, että 28.9.2006 annettussa tuomiossa *Gasparini ym.* (C-467/04, EU:C:2006:610, 22–33 kohta) tullaan tältä osin ilmeisesti toisenlaiseen lopputulokseen. Katson kuitenkin, ettei tuomiota *Gasparini ym.* voida sovittaa yhteen menettelyllisin perustein annettavia vapauttavia tuomioita koskevan unionin tuomioistuimen myöhemmän oikeuskäytännön kanssa. Vanhentumisen perusteella lopetettujen menettelyjen yhteydessä ei nimittäin yleensä arvioida henkilön rikosoikeudellista vastuuta. Lisäksi, ja joka tapauksessa, tuomion *Gasparini ym.* kyseinen kohta on nähdäkseni implisiittisesti kumottu 8.9.2015 annettussa tuomiossa *Taricco ym.* (C-105/14, EU:C:2015:555), jossa unionin tuomioistuin piti vanhentumista koskevia kansallisia sääntöjä luonteeltaan menettelysääntöinä. Lisään, että tällainen kanta on yhdenmukainen Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön kanssa; ks. esim. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen päätös 5.12.2019, *Smoković v. Kroatia* (CE:ECHR:2019:1112DEC005784912, 43–45 kohta).

¹⁵ Ks. tuomio *Kossowski*, 48, 53 ja 54 kohta.

¹⁶ Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 8.7.2019, *Mihalache v. Romania* (CE:ECHR:2019:0708JUD005401210, 97 ja 98 kohta; jäljempänä tuomio *Mihalache*).

1. Tarve todentaa perusteellisen tutkinnan suorittaminen

36. Oikeuskäytännössään sekä unionin tuomioistuin että Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ovat laajentaneet ne bis in idem -periaatteen antaman suojan ulottuvuutta laajemmalle kuin tuomioistuinratkaisuihin stricto sensu. Molemmat tuomioistuimet ovat todenneet, että muiden viranomaisten, jotka ovat osa rikosoikeudellista lainkäyttöä kyseisessä kansallisessa oikeusjärjestyksessä ja joille kansallisessa lainsäädännössä annetaan toimivaltuudet todeta lainvastainen menettely ja määrätä siitä seuraamuksia, kuten syyttäjäviranomaiset, päätöksiä voitaisiin myös pitää lopullisina ne bis in idem -periaatteessa tarkoitettulla tavalla. Näin on siitä huolimatta, ettei tuomioistuin missään vaiheessa osallistu tällaiseen menettelyyn ja että menettelyssä tehty päätös ei ole muodoltaan tuomioistuinratkaisu.¹⁷

37. Tämä laajennus merkitsee huomattavaa parannusta yksilöiden rikosoikeuden mukaisten ja menettelyllisten oikeuksien suojelun kannalta. On tuskin tarpeen huomauttaa, että syyttäjän asian tutkinnan aikana tekemää päätöstä olla jatkamatta menettelyä ei voida ipso facto rinnastaa tuomioistuimen päätökseen vapauttaa henkilö sen jälkeen, kun on toteutettu asianmukainen oikeudenkäynti, jossa näyttöä on esitetty tuomarille (tai valamiehistöille), asianosaiset ovat keskustelleet näytöstä ja tuomari (tai valamiehistö) on lopulta arvioinut näyttöä.

38. Kuten hyvin tiedetään, jäsenvaltioiden rikosoikeudellisiin järjestelmiin sisältyy monenlaisia oikeudellisia järjestelmiä, joissa säännellään yhtäältä edellytyksiä, joilla syyttäjät voivat tutkia tai niiden on tutkittava väitetyjä rikoksia ja tarvittaessa aloitettava rikosoikeudenkäynti epäiltyjä vastaan, ja toisaalta perusteita, joiden nojalla rikosoikeudellinen menettely voidaan lopettaa. Useissa jäsenvaltioissa esimerkiksi yleisen edun, rikoksen riittävän vakavuuden tai uhrin esittämän vaatimuksen puuttumiseen, teosta epäillyn aiempaan käyttäytymiseen tai jopa talousarviopaineisiin liittyvät syyt ovat syyttäjälle päteviä perusteita lopettaa tutkinta.¹⁸

39. Lisäksi riippumatta siitä, onko syytteesenpano jäsenvaltion rikosoikeudellisessa järjestelmässä lähtökohtaisesti pakollista vai harkinnanvaraista, on väistämätöntä, että oikeudelliseen tarkoituksenmukaisuuteen, taloudellisuuteen tai käytäntöihin liittyvät näkökohdat (kuten nykyinen työmäärä, lainvalvonnan painopisteet, tutkinnasta aiheutuvat taloudelliset kulut ja työvoimakustannukset) voivat vaikuttaa syyttäjien päätöksiin tutkia, enemmän tai vähemmän proaktiivisesti, väitettyä rikosta tai käänteisesti lopettaa menettely. Olisi pelkkää toiveajattelua olettaa, että jokainen syyttäjä Euroopan unionissa päättää niiden tutkintojen ja menettelyjen kohtalosta, joista hän on vastuussa, yksinomaan väitetyn rikoksenteelijän syyllisyyttä koskevan vakaumuksensa ja sen perusteella, miten hän pystyy näyttämään sen toteen tuomioistuimessa.

40. Tämänäyttöisillä näkökohdilla voi nähdäkseni olla vieläkin enemmän painoarvoa silloin, kun syyttäjät käsittelevät ylikansallisia rikoksia, jotka tapahtuvat kahdessa tai useammassa jäsenvaltiossa ja/tai vaikuttavat kahteen tai useampaan jäsenvaltioon ja joihin ovat syyllistyneet tekijät, jotka käyttävät hyväkseen unionin oikeuteen perustuvia oikeuksiaan liikkua vapaasti kansallisten rajojen yli. Näissä tilanteissa on selvää, että joillain syyttäjillä saattaa olla muita paremmat edellytykset tutkia tällaisia rikoksia tuloksellisesti ja tarvittaessa aloittaa oikeudenkäynti mahdollisia rikoksenteijöitä vastaan. Yhtä selvää on, että eri jäsenvaltioissa toimivien useiden syyttäjien, jotka ovat mahdollisesti tuhansien kilometrien päässä toisistaan,

¹⁷ Ks. mm. tuomio 11.2.2003, Gözütok ja Brügge (C-187/01 ja C-385/01, EU:C:2003:87, 27, 28 ja 31 kohta) ja tuomio 12.5.2021, Bundesrepublik Deutschland (Interpolin punainen ilmoitus) (C-505/19, EU:C:2021:376, 73 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Vastaavasti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio Mihalache, 94 ja 95 kohta.

¹⁸ Ks. esim. tuomari Pinto de Albuquerquen yhtenevä näkemys tuomion Mihalache 10 kohdassa ja sitä seuraavissa kohdissa.

joista jokainen työskentelee omalla äidinkielellään ja jotka eivät mahdollisesti ole tietoisia rinnakkaisesta menettelystä, toimien tosiasiallinen koordinointi ei ole asia, jota voidaan pitää itsestäänselvyytenä – vaikka unionissa on otettu käyttöön tätä käsitteleviä erityisiä välineitä.¹⁹

41. Keskinäiseen luottamukseen perustuvassa ylikansallisesti sovellettavassa järjestelmässä on siten mielestäni ehdottoman tärkeää, että ne bis in idem -periaatetta sovelletaan vain, jos syyttäjän päätös lopettaa menettely perustuu asian aineelliseen arviointiin, joka puolestaan pohjautuu perusteelliseen tutkintaan, jossa on arvioitu perinpohjaisesti riittävän laajaa näyttöä.

42. Kun tutkinnan kohteena olevan henkilön rikosoikeudellinen vastuu suljettiin pois riittämättömän ja hajanaisen näytön perusteella, voidaan nimittäin olettaa, että syyttäjän päätös perustui ensisijaisesti oikeudelliseen tarkoituksenmukaisuuteen, taloudellisuuteen tai käytäntöihin liittyviin syihin.

43. Se, että syyttäjä arvioi perinpohjaisesti riittävän kattavaa näyttöä, ei luonnollisestikaan tarkoita, että tehtäessä päätös menettelyn lopettamisesta kaikkien tutkinnan kohteena olevan henkilön rikosoikeudelliseen vastuuseen liittyvien epäilyjen on täytynyt poistua. Syyttäjän on itse asiassa mahdollisesti tehtävät tarvittavat johtopäätökset siitä seikasta, että kyseisen henkilön syyllisyyttä koskevasta omasta henkilökohtaisesta mielipiteestään huolimatta perusteellisessa tutkinnassa ei löydetty näyttöä, joka olisi omiaan tukemaan tuomion antamista.

44. Jos tutkinta oli kohtuullisen kattava ja huolellinen, päätös lopettaa menettely voidaan kuitenkin rinnastaa teosta epäillyn vapauttamiseen. Kuten edellä 30 kohdassa todettiin, unionin tuomioistuimen mukaan näytön riittämättömyyteen tai puuttumiseen perustuvien päätösten on lähtökohtaisesti katsottava perustuvan asian aineelliseen arviointiin. Tämä on nähdäkseni muun muassa syyttömyysolettaman²⁰ looginen seuraus.

45. Edellä esitetyistä näkökohdista herää seuraava kysymys: miten olisi määritettävä, perustuuko nyt kyseessä olevan kaltainen päätös perusteelliseen tutkintaan?

2. Menettelyn lopettamista koskevan päätöksen tutkiminen

46. Se, perustuiko syyttäjän päätös lopettaa menettely perusteelliseen tutkintaan, olisi määritettävä ensisijaisesti itse päätökseen sisältyvien perustelujen²¹ (tarvittaessa luettuina yhdessä niiden asiakirjojen kanssa, joihin siinä viitataan ja/tai jotka on liitetty siihen²²) perusteella. Kyseisessä asiakirjassa nimittäin selitetään perusteet sille, ettei menettelyä jatketa, ja näyttö, johon tämä perustuu.

47. Kuten unionin tuomioistuin tuomiossa Kossowski totesi, esimerkiksi sitä, että – mainitussa asiassa kyseessä olleessa tapauksessa – tutkinnan aikana ei kuultu asianomistajaa ja mahdollista todistajaa, voidaan pitää osoituksena siitä, että pääasiassa ei ole suoritettu perusteellista

¹⁹ Ks. erityisesti Schengenin yleissopimuksen 57 artikla, jossa määrätään muun muassa, että ”jos sopimuspuoli syyttää henkilöä rikoksesta ja jos tämän sopimuspuolen toimivaltaisilla viranomaisilla on syytä epäillä, että syyte koskee samaa tekoa, josta toinen sopimuspuoli on hänet jo kerran lainvoimaisesti tuominnut, näiden viranomaisten on tarpeelliseksi katsoessaan pyydettävä asianomaiset tiedot sen sopimuspuolen toimivaltaisilta viranomaisilta, jonka alueella tuomio on annettu”. Ks. myös rikosoikeudellisia menettelyjä koskevien toimivaltaristiriitojen ehkäisemisestä ja ratkaisemisesta 30.11.2009 tehty neuvoston puitepäätös 2009/948/YOS (EUVL 2009, L 328, s. 42).

²⁰ Kyseinen periaate vahvistetaan muun muassa perusoikeuskirjan 48 artiklan 1 kohdassa.

²¹ Ks. vastaavasti tuomio Kossowski, 52 kohta.

²² Ks. lähemmin ratkaisuehdotukseni GR ym. (C-726/21, EU:C:2023:240, 35–53 kohta).

tutkintaa.²³ Käänteisesti, kuten Euroopan ihmisoikeustuomioistuin totesi tuomiossa Mihalache, jos on aloitettu rikostutkinta sen jälkeen, kun kyseistä henkilöä vastaan on esitetty syytös, on kuultu uhria, on hankittu näyttöä, jota toimivaltainen viranomaisella on tutkinut, ja jos tämän näytön perusteella on tehty perusteltu päätös, tällaisten tekijöiden perusteella on todennäköisesti todettava, että on suoritettu asian aineellinen arviointi.²⁴

48. Siten on tehtävä tapauskohtainen arviointi ensisijaisesti päätöksen tosiasiallisen sisällön valossa.²⁵ Jos päätöksessä on jotain epäselvää, mikään ei estä toisen jäsenvaltion viranomaisia käyttämästä unionin oikeusjärjestelmässä käyttöön otettuja yhteistyövälineitä²⁶ pyytääkseen tarvittavia selvennyksiä ensimmäisen jäsenvaltion viranomaisilta.²⁷

49. Oikeusvarmuuteen ja ennakoitavuuteen liittyvistä syistä on kuitenkin ratkaisevan tärkeää, että pääasiallisten osatekijöiden, joiden avulla voidaan ymmärtää syyt, joiden vuoksi päätös menettelyn lopettamisesta on tehty, olisi sisällyttävä itse päätökseen (tapauksen mukaan sellaisena kuin se on täydennettynä asiakirjoilla, joihin siinä viitataan ja/tai jotka on liitetty siihen). Väitetyn rikosentekijän on nimittäin voitava varmistua siitä, onko kyseinen päätös asiaa koskeva unionin ja kansallinen lainsäädäntö huomioon ottaen omiaan johtamaan ne bis in idem -periaatteen soveltamiseen.²⁸ Ex post -tietojenvaihto voikin olla hyödyllistä päätöksen ulottuvuuden ja merkityksen selventämiseksi tai sen perustelujen täydentämiseksi, mutta se ei voi muuttaa päätöksen sisältöä perustavanlaatuisesti.

50. Tässä vaiheessa voi olla hyödyllistä korostaa yhtä tärkeää seikkaa. Edellä mainittua arviointia ei voida tulkita siten, että rikosoikeudelliset viranomaiset voivat jälkimmäisessä menettelyssä pohjimmiltaan arvioida ensimmäisessä menettelyssä tehtyjen päätösten oikeellisuutta. Tämä olisi vastoin keskinäisen luottamuksen periaatetta, joka muodostaa vapauden, turvallisuuden ja oikeuden aluetta koskevien unionin sääntöjen ytimen, ja tekisi ne bis in idem -periaatteen suurelta osin tehottomaksi.²⁹

51. Jälkimmäiseen menettelyyn osallistuvilla viranomaisilla on ainoastaan oikeus tarkistaa (aineelliset ja/tai menettelylliset) perusteet, joiden perusteella ensimmäinen syyttäjä päätti lopettaa menettelyn. Tätä tarkoitusta varten näiden viranomaisten olisi voitava varmistua siitä, että syyttäjä on tehnyt näin tutkittuaan kattavaa näyttöä ja että hän ei ole jättänyt hankkimatta – koska sitä pidettiin mahdollisena, liian vaikeana tai yksinkertaisesti tarpeettomana – lisänäyttöä, joka oli todennäköisesti erityisen merkityksellinen arvioinnin kannalta.

52. Muilta osin ensimmäisen syyttäjän menettelyn lopettamisesta tekemään päätökseen sisältyvät toteamukset (esimerkiksi arvioidun näytön todistusarvo) olisi otettava sellaisenaan lähtökohdaksi. Jälkimmäiseen menettelyyn osallistuvat viranomaiset eivät voi arvioida uudelleen näyttöä, jota ensimmäinen syyttäjä on jo tutkinut.³⁰ Keskinäinen luottamus jäsenvaltioiden rikosoikeudellisten

²³ Tuomio Kossowski, 53 kohta.

²⁴ Tuomio Mihalache, 98 kohta.

²⁵ Ibid., 97 kohta.

²⁶ Esimerkiksi Schengenin yleissopimuksen 57 artikla ja puitepäätös 2009/948 (ks. edellä alaviite 18).

²⁷ Ks. analogisesti tuomio 16.11.2010, Mantello (C-261/09, EU:C:2010:683, 48 kohta).

²⁸ Ks. julkisasiamies Bobekin ratkaisuehdotus bpost (C-117/20, EU:C:2021:680, 119 kohta).

²⁹ Ks. vastaavasti julkisasiamies Botin ratkaisuehdotus Kossowski (C-486/14, EU:C:2015:812, 75 ja 76 kohta).

³⁰ Ks. vastaavasti tuomio 5.6.2014, M (C-398/12, EU:C:2014:1057, 30 kohta).

järjestelmien toimintaan edellyttää, että kansalliset rikosoikeudelliset viranomaiset kunnioittavat toisten kansallisten viranomaisten esittämiä toteamuksia, ovatpa ne päättyneet millaiseen ratkaisuun tahansa.³¹

53. Tässä yhteydessä voi olla hyödyllistä esittää vielä yksi selvennys. Tarve varmistaa, että päätökseen lopettaa menettely liittyi perusteelliseen tutkintaan perustuva asian aineellinen arviointi, on vaatimus, joka koskee hyvin selkeästi ”yksinkertaisia” päätöksiä lopettaa menettely. Toisin sanoen niitä päätöksiä, joissa menettely lopetetaan ja tutkinnan kohteena ollut henkilö – kuvaannollisesti – pääsee vapaaksi.

54. Kaikkien jäsenvaltioiden lainsäädännössä on nimittäin olemassa useita vaihtoehtoisia riidanratkaisumekanismeja, jotka voivat johtaa rikosoikeudellisen menettelyn lopettamiseen vastineena siitä, että oletettu rikoksenteijä hyväksyy lievän (tai lievemmän) hallinnollisen seuraamuksen määräämisen tai vaihtoehtoisen rankaisevan toimenpiteen toteuttamisen. On itsestään selvää, että tämäntyyppisiä menettelyn lopettamista koskevia päätöksiä olisi tavallisesti pidettävä ne bis in idem -periaatteen yhteydessä tuomioita vastaavina. Näin on riippumatta siitä, todetaanko niissä muodollisesti oletetun rikoksenteijän vastuu. Koska tätä seikkaa koskeva oikeuskäytäntö on verrattain selkeä, sitä ei ole mielestäni tarpeen tarkastella lähemmin.³²

B Ne bis in idem -periaatteen tarkoitus ja tavoite³³

55. Edellä esitetty ne bis in idem -periaatteen tulkinta on nähdäkseni kaikkein yhdenmukaisin sen tarkoituksen ja tavoitteen kanssa. Muistutan tältä osin, että ne bis in idem -periaate on hyvin vanha oikeudellinen käsite, josta on löydetty merkkejä muassa Hammurabin laissa, Demosthenesin kirjoituksissa, Justinianuksen Digestassa sekä useissa keskiaikaisissa kirkkolaeissa.³⁴ (Nykyisessä Euroopan unionissa – vaikka siitä ei ollut mitään erillistä säännöstä tai määräystä – kyseinen periaate otettiin käyttöön jo 1960-luvun puolivälissä, ja sen katsottiin liittyvän natural justice -periaatteeseen.³⁵

56. Vaikuttaa siltä, että samalla kun ne bis in idem -periaatteen täsmällinen merkitys ja ulottuvuus ovat jossain määrin vaihdelleet vuosisatojen kuluessa, käsitys sen kahdesta peruspilarista on säilynyt verrattain johdonmukaisena: kohtuus ja oikeusvarmuus.³⁶

57. Yhtäältä yleisesti pidetään epäoikeudenmukaisena ja mielivaltaisena, että valtio ”kaikkine voimavaroineen ja valtuuksineen [tekee] toistuvia yrityksiä yksityishenkilön tuomitsemiseksi oletetusta rikoksesta ja tällä tavoin aiheuttaa hänelle hämmennystä, kuluja ja kärsimystä,

³¹ Ks. mm. tuomio 28.10.2022, Generalstaatsanwaltschaft München (Luovutus ja ne bis in idem) (C-435/22 PPU, EU:C:2022:852, 92 ja 93 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Ks. myös julkisasiamies Ruiz-Jarabo Colomerin ratkaisuehdotus van Straaten (C-150/05, EU:C:2006:381, 52 ja 63 kohta).

³² Ks. erityisesti tuomio 11.2.2003, Gözütok ja Brügge (C-187/01 ja C-385/01, EU:C:2003:87). Ks. myös julkisasiamies Ruiz-Jarabo Colomerin ratkaisuehdotus Gözütok ja Brügge (EU:C:2002:516, 83, 88, 89, 97 ja 106 kohta) ja tuomareiden Bošnjak ja Serghides yhtenevä näkemys tuomiossa Mihalache.

³³ Ratkaisuehdotuksen tässä jaksossa (B) toistetaan pääosin ratkaisuehdokseni Parchetul 108–118 kohta.

³⁴ Coffey, G., ”A History of the Common Law Double Jeopardy Principle: From Classical Antiquity to Modern Era’, Athens Journal of Law, osa 8, nro 3, heinäkuu 2022, s. 253–278.

³⁵ Ks. tuomio 5.5.1966, Gutmann v. komissio (18/65 ja 35/65, EU:C:1966:24) ja julkisasiamies Jääskisen ratkaisuehdotus Spasic (C-129/14 PPU, EU:C:2014:739, 43 kohta), jossa viitataan lisäksi varhaiseen oikeuskäytäntöön.

³⁶ Ks. edellä alaviitteessä 34 mainittu Coffey, G. Vastaavasti julkisasiamies Ruiz-Jarabo Colomerin ratkaisuehdotus Gözütok ja Brügge (C-187/01 ja C-385/01, EU:C:2002:516, 49 kohta).

pakottaa hänet elämään jatkuvassa ahdistuksessa ja epävarmuudessa”.³⁷ Ne bis in idem -periaatteen on siten tarkoitus ensisijaisesti estää tilanne, jossa henkilön asema vaarannetaan useammin kuin kerran.³⁸

58. Toisaalta ne bis in idem -periaate liittyy myös erottamattomasti oikeusvoimaperiaatteeseen: ajatukseen siitä, että sekä oikeusrauhan ja oikeussuhteiden vakauden että hyvän lainkäytön varmistamiseksi on tärkeää, että lainvoimaisiksi tulleita tuomioistuinten ratkaisuja ei voida enää saattaa kyseenalaisiksi.³⁹

59. Unionin oikeusjärjestelmässä ne bis in idem -periaatteen suojaamiselle on kolmas tarkoitus: henkilöiden vapaan liikkuvuuden varmistaminen vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueella. Unionin tuomioistuin on Schengenin yleissopimuksen 54 artiklaan viitaten korostanut, että henkilön, jonka asiassa on jo annettu lainvoimainen ratkaisu, on voitava liikkua vapaasti joutumatta pelkäämään toisessa jäsenvaltiossa uusia rikossyytteitä samasta teosta.⁴⁰

60. Nämä tavoitteet sotivat siten ne bis in idem -periaatteen liian suppeaa tulkintaa vastaan. Samanaikaisesti sen liian laaja tulkinta olisi kuitenkin ristiriidassa muiden suojelua ansaitsevien yleisten etujen kanssa.

61. Viittaa etenkin yhteiskunnan yleiseen intressiin estää rikoksen tehneiden henkilöiden rankaisematta jääminen⁴¹ ja rikosenuhrien erityiseen intressiin paitsi saada korvausta rikosentekijöiltä myös nähdä ”oikeuden toteutuvan”.⁴² Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue -nimihän tarkoittaa, ettei vapautta voi olla turvallisuuden ja oikeuden kustannuksella. Viimeksi mainitulla käsitteellä tarkoitetaan tietysti oikeutta kaikille yksilöille: väitetyille rikosentekijöille mutta myös väitetyille uhreille. Tästä syystä SEU 3 artiklan 2 kohdan mukaisesti vapauden, oikeuden ja turvallisuuden alueella henkilöiden vapaa liikkuvuus on taattava toteuttamalla samalla muun muassa rikollisuuden ehkäisyä ja torjuntaa koskevat aiheelliset toimenpiteet.⁴³

62. Tältä osin ei voida sivuuttaa sitä, että pintapuolinen lähestymistapa ne bis in idem -periaatteen soveltamiseen voisi johtaa rikosentekijöiden, jotka pyrkivät välttymään rankaisemiselta, väärinkäytöksiin ja manipulointiin, eli he saattaisivat – kuten Unkarin hallitus perustellusti huomautti – hakea edullisinta oikeuspaikkaa jäädäkseen rankaisematta teoistaan. Kun useat syyttäjät tutkivat rikoksia samanaikaisesti, on nimittäin olemassa todellinen riski, että syyttäjänvirasto, jonka sijainti on epäedullisin (tai jolla on vähiten henkilöstöä tai joka on ylityöllistetyin), voi de facto estää kyseisen rikoksen perusteellisen tutkimisen, koska kyseisen viraston tekemä päätös menettelyn lopettamisesta voisi estää kaikkien muiden syyttäjänvirastojen toimet.

³⁷ Kuten U.S. Supreme Court (ylin tuomioistuin, Yhdysvallat) totesi tuomiossa Green v. United States (1957) 355 US 184, 187 kohta. Ks. myös julkisasiamies Botin ratkaisuehdotus Kossowski (C-486/14, EU:C:2015:812, 36 kohta).

³⁸ Tältä osin ks. julkisasiamies Sharpstonin ratkaisuehdotus M (C-398/12, EU:C:2014:65, 48 kohta).

³⁹ Res judicata -käsitteestä ks. mm. tuomio 30.9.2003, Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513, 38 kohta). Näiden kahden käsitteen keskinäisestä suhteesta ks. tuomio 22.3.2022, Nordzucker ym. (C-151/20, EU:C:2022:203, 62 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

⁴⁰ Ks. tuomio 12.5.2021, Bundesrepublik Deutschland (Interpolin punainen ilmoitus) (C-505/19, EU:C:2021:376, 79 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

⁴¹ Ks. vastaavasti tuomio 29.4.2021, X (Eurooppalainen pidätysmääräys – Ne bis in idem -periaate) (C-665/20 PPU, EU:C:2021:339, 97 kohta) ja tuomio AB ym., 58 kohta.

⁴² Ks. julkisasiamies Botin ratkaisuehdotus Kossowski (C-486/14, EU:C:2015:812, 80 kohta) ja julkisasiamies Botin ratkaisuehdotus BV (C-129/19, EU:C:2020:375, 113 kohta).

⁴³ Ks. tältä osin tuomio 10.3.2005, Miraglia (C-469/03, EU:C:2005:156, 34 kohta).

63. Lisäksi tässä vaakakupissa on myös unioniin liittyvä etu, jota on syytä tarkastella vakavasti: keskinäinen luottamus. Johdonmukaisesta oikeuskäytännöstä ilmenee, että keskinäistä luottamusta voidaan ylläpitää ja lujittaa vain, jos jäsenvaltion viranomaiset voivat olla vakuuttuneita siitä, että epäillyn rikoksenteelijän rikosoikeudellista vastuuta on arvioitu asianmukaisesti toisessa jäsenvaltiossa.⁴⁴ Jos tällaista arviointia ei ole tehty, keskinäiselle luottamukselle ei yksinkertaisesti ole perustaa. Miten kansallinen tuomioistuin voisi luottaa tai mukautua toisen tuomioistuimen henkilön rikosoikeudellista vastuuta koskevaan arviointiin, jota ei tosiasiaa tehty perusteellisesti?

64. Siten on äärimmäisen tärkeää, että perusoikeuskirjan 50 artiklaa ja Schengenin yleissopimuksen 54 artiklaa tulkittaessa nämä edut saatetaan oikeudenmukaiseen tasapainoon. Yksilöiden oikeuksien tehokas suojelu olisi etenkin sovitettava yhteen rikoksenteelijöiden rankaisematta jäämisen välttämistä koskevan jäsenvaltioiden oikeutetun edun kanssa.⁴⁵ Tämä on se ydinajatus, joka toimii ohjenuoranani tässä ratkaisuehdotuksessa (samoin kuin aiemmissa ratkaisuehdotuksissani), kun tarkasteltuani oikeuskäytäntöä aion ehdottaa unionin tuomioistuimelle *ne bis in idem* -periaatteen tulkintaan lähestymistapaa, joka on nähdäkseni ”tasapainoinen”.

65. En etenkään näe, miten henkilö, jonka osallisuutta väitettyyn rikokseen ei tutkittu nimenomaisesti ensimmäisessä menettelyssä, joka lopetettiin tutkintavaiheessa, ja jota tutkittiin ainoastaan riittämättömän ja hajanaisen näytön perusteella, voisi perustellusti väittää, että myöhempi menettely, jossa hänen osallisuuttaan tutkitaan vankan ja kattavan näytön perusteella, asettaisi hänet vaaraan kaksinkertaisesta syyttämisestä ja/tai olisi oikeusvoiman periaatteen vastaista.

C Nyt käsiteltävä asia

66. Kuten edellä 23 ja 24 kohdassa korostin, on lähtökohtaisesti ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtävä arvioida, täyttyvätkö edellä tarkastellut edellytykset siinä vireillä olevassa asiassa. Auttaakseni kyseistä tuomioistuinta parhaalla mahdollisella tavalla esitän nyt kuitenkin lyhyesti muutamia näkökohtia, jotka liittyvät *ne bis in idem* -periaatteen mahdolliseen soveltamiseen pääasian oikeudenkäynnissä.

67. Nyt tarkasteltavassa tapauksessa kolmannessa ennakkoratkaisukysymyksessä esille tuleva ratkaiseva näkökohta on se, osoittavatko tutkintatoimet, joita ennakkoratkaisupyynnön mukaan on tehty (tiedon kerääminen tekemällä yhteistyötä muiden jäsenvaltioiden viranomaisten kanssa, pankkitilin tutkiminen ja kahden muun vastaajan kuulusteleminen) tai ei ole tehty (asianomaisen henkilön kuulusteleminen), että itävaltalaisen syyttäjän tekemä tutkinta on riittävän perusteellinen.

68. Epäilen vahvasti, että unionin tuomioistuin voisi vastata tällaiseen kysymykseen ”kyllä” tai ”ei”. Itse asiassa pelkkä luettelo tutkintatoimista, joita on tehty tai ei ole tehty, kertoo vain vähän (jos sitäkään) kyseisen syyttäjän tekemän tutkinnan kattavuudesta ja perusteellisuudesta. Unionin

⁴⁴ Ks. tuomio 12.5.2021, Bundesrepublik Deutschland (Interpolin punainen ilmoitus) (C-505/19, EU:C:2021:376, 81 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

⁴⁵ Vastaavasti julkisasiamies Bobekin ratkaisuehdotukset Bundesrepublik Deutschland (Interpolin punainen ilmoitus) (C-505/19, EU:C:2020:939, 93 kohta) ja bpost (C-117/20, EU:C:2021:680, 121 kohta).

tuomioistuin ei ole tietoinen etenkään i) asian kannalta merkityksellisten tosiseikkojen monitahoisuudesta, ii) siitä, mitä hankittu näyttö osoitti, eikä siitä, iii) mitä lisänäyttöä olisi mahdollisesti voitu hankkia.

69. Tutkinnan perusteellisen luonteen arviointi on, kuten edellä 48 kohdassa mainittiin, väistämättä tapauskohtainen arviointi, joka riippuu kaikista asiaan liittyvistä olosuhteista. Ei ole olemassa mitään mahdollisten tutkintatoimien tarkistuslistaa, jossa olevien laatikoiden rastittaminen tai rastittamatta jääminen voisi osoittaa viranomaisille, oliko tietty tutkinta riittävä vai ei. Jäsenvaltioilla on tältä osin erilaisia oikeudellisia sääntöjä, kuten edellä mainittiin, mutta ja mikä tärkeintä, jokainen tapaus on myös erilainen.

70. Joissain tapauksissa saatetaan tarvita lukuisia tutkintatoimia ja muissa paljon vähemmän. Joissain tapauksissa saattaa olla niin, ettei näyttö ole vakuuttava, vaikka se koostuu useista todisteista, kun taas toisissa tapauksissa vain muutaman keskeisen todisteen hankkiminen saattaa riittää riittävän selvyyden saamiseen asianomaisen henkilön rikosoikeudellisesta vastuusta.

71. Tutkinnan perusteellisuus ei myöskään määräydy yksinomaan sen perusteella, *miten monta* tutkintatoimea toteutettiin, vaan myös – kuten Unkarin hallitus korosti – sen perusteella, *miten huolellisesti* tämän tutkinnan tuloksia tarkasteltiin.

72. Kehotankin unionin tuomioistuinta jättämään näiden seikkojen lopullisen arvioinnin ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle. Esitän kuitenkin vielä vain kaksi loppuhuomautusta.

73. Ensinnäkin on täysin mahdollista, että itävaltalaisen syyttäjän toteuttamien tutkintatoimien moninaisuutta ja luonnetta voitaisiin pitää osoituksena siitä, että – kuten Itävallan hallitus väittää – kyseinen syyttäjä on todellakin suorittanut perusteellisen tutkinnan. Toisaalta en kuitenkaan ole todellakaan samaa mieltä kyseisen hallituksen kanssa siitä, että tutkintaa olisi pidettävä riittämättömänä – jolloin *ne bis in idem* -periaatetta ei voitaisi soveltaa – ainoastaan hyvin äärimmäisissä tai erityisissä olosuhteissa. Tällaista olettaa ei mielestäni voida tehdä. Julkisesti saatavilla olevat tiedot viittaavat siihen, että merkittävässä määrässä jäsenvaltioissa tehtävistä rikostutkinnoista, jotka lopetetaan näytön riittämättömyyden tai puuttumisen vuoksi, tämä päätös perustuu myös oikeudelliseen tarkoituksenmukaisuuteen, taloudellisuuteen tai käytäntöihin liittyviin syihin.

74. Lisäksi itävaltalainen syyttäjä käsittääkseni päätti lopettaa tutkinnan ja olla nostamatta syytettä muun muassa sillä perusteella, että rikokset, joista vastaajaa nro 5 epäiltiin, olivat vanhentuneet Itävallassa. Kuten edellä tämän ratkaisuehdotuksen 32 kohdassa selitin, päätöksiin lopettaa menettely vanhentumisen vuoksi ei yleensä liity henkilön rikosoikeudellisen vastuun arvioimista, ja siten on katsottava, etteivät ne lähtökohtaisesti voi johtaa *ne bis in idem* -periaatteen soveltamiseen. Tämä on seikka, jota ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen olisi mielestäni ehkä syytä tarkastella.

75. Toiseksi olen samaa mieltä Sveitsin hallituksen kanssa siitä, että pelkästään se seikka, ettei teosta epäiltyä voitu kuulla, ei itsessään osoita, ettei tutkinta ollut riittävän perusteellinen. En näe mitään syytä, jonka perusteella teosta epäillyn henkilön kuulustelua voitaisiin pitää ehdottomana edellytyksenä sille, että tutkintaa voidaan pitää riittävän kattavana ja perusteellisena.

76. Ellei Unkarin viranomaisilla ole tiedossaan erityisiä seikkoja, joiden perusteella voidaan katsoa, että tällaisessa kuulustelussa olisi riittävän todennäköisesti tullut esille seikkoja, joilla on merkittävä painoarvo asianomaisen henkilön rikosoikeudellisen vastuun arvioinnissa – tällä tarkoitan seikkoja, jotka huomioon otettuina saattaisivat kallistaa vaakakupin syytteen nostamisen puolelle –, sitä, ettei tällaista kuulustelua voitu suorittaa, ei siten voida itsessään pitää riittävänä syynä siihen, että tutkintaa pidetään riittämättömänä. Tältä osin on korostettava, että koska kyseessä oleva rikosoikeudellisen menettelyn vaihe on tutkinta, ”entä jos” -skenaariota arvioitaessa perusteena ei voi olla varmuus tai lähes varmuus vaan todennäköisyyksien punninta.

77. Toisaalta syyttäjä voi kuitenkin tehdä päätelmiä siitä tosiseikasta, että teosta epäilty on saattanut vapaaehtoisesti vältellä kuulustelluksi tuleamista esimerkiksi olemalla poliisiviranomaisten tavoittamattomissa.

78. Edellä esitettyjen näkökohtien perusteella katson, että ne bis in idem -periaatetta koskevassa unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä tarkoitettuna perusteellisen tutkinnan käsitteellä on ymmärrettävä tarkoitettavan tutkintaa, jossa syyttäjä on tehnyt päätöksen menettelyn lopettamisesta arvioituaan perinpohjaisesti riittävän laajaa näyttöä. Todentaakseen, oliko asia näin, toisen jäsenvaltion viranomaisten olisi tarkasteltava etenkin sitä, i) perustuiko menettelyn lopettamisesta tehty päätös merkittävässä määrin oikeudelliseen tarkoituksenmukaisuuteen, taloudellisuuteen tai käytäntöihin liittyviin syihin ja ii) onko ensimmäisen jäsenvaltion syyttäjä jättänyt hankkimatta – koska sitä pidettiin mahdottomana, liian vaikeana tai yksinkertaisesti tarpeettomana – lisänäyttöä, joka oli todennäköisesti erityisen merkityksellistä teosta epäillyn rikosoikeudellisen vastuun arvioinnin kannalta.

V Ratkaisuehdotus

79. Ehdotan näin ollen, että unionin tuomioistuin vastaa Fővárosi Törvényszékin esittämään kolmanteen ennakkoratkaisukysymykseen seuraavasti:

Euroopan unionin perusoikeuskirjan 50 artiklaa ja tarkastusten asteittaisesta lakkauttamisesta yhteisillä rajoilla 14.6.1985 Benelux-talousliiton valtioiden, Saksan liittotasavallan ja Ranskan tasavallan hallitusten välillä tehdyn Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 54 artiklaa on tulkittava siten, että syyttäjän päätös lopettaa menettely teosta epäillyn osalta perustuu ”perusteelliseen tutkintaan” ja näin ollen antaa asianomaiselle henkilölle oikeuden ne bis in idem -periaatteen antamaan suojaan, kun syyttäjä on tehnyt kyseisen päätöksen arvioituaan perinpohjaisesti riittävän laajaa näyttöä. Todentaakseen, oliko asia näin, toisen jäsenvaltion viranomaisten olisi tarkasteltava etenkin sitä, i) perustuiko menettelyn lopettamisesta tehty päätös merkittävässä määrin oikeudelliseen tarkoituksenmukaisuuteen, taloudellisuuteen tai käytäntöihin liittyviin syihin ja ii) onko ensimmäisen jäsenvaltion syyttäjä jättänyt hankkimatta – koska sitä pidettiin mahdottomana, liian vaikeana tai yksinkertaisesti tarpeettomana – lisänäyttöä, joka oli todennäköisesti erityisen merkityksellistä teosta epäillyn rikosoikeudellisen vastuun arvioinnin kannalta.