



Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS

TAMARA ČAPETA

22 päivänä kesäkuuta 2023¹

Asia C-281/22

G. K.,

B. O. D. GmbH ja

S. L.,

jossa asian käsittelyyn osallistuu

Österreichischer Delegierter Europäischer Staatsanwalt

(Ennakkoratkaisupyyntö – Oberlandesgericht Wien (Wienin osavaltion ylioikeus, Itävalta))

Ennakkoratkaisupyyntö – Oikeudellinen yhteistyö rikosasioissa – Euroopan syyttäjänvirasto – Asetus (EU) 2017/1939 – Rajat ylittävä tutkinta – Avustavalle valtuutetulle syyttäjälle siirretyt tutkintatoimenpiteet – Tuomioistuimen antama ennakkolupa – Tehokas tuomioistuinvalvonta – Vastavuoroisen tunnustamisen periaate – Perusoikeudet

1. Euroopan syyttäjänvirasto (EPPO), jolla on Euroopan unionin taloudellisia etuja vahingoittavien rikosten tutkintaa ja niitä koskevien syytteiden nostamista ja ajamista koskevat valtuudet, aloitti toimintansa 1.6.2021. Tässä asiassa unionin tuomioistuinta pyydetään ensimmäistä kertaa tulkitsemaan säädöstä, jolla perustetaan tämä virasto ja vahvistetaan sen toimintaa koskevat säännöt, eli EPPOsta annettua asetusta.²

2. Euroopan unionin taloudellista etua vahingoittaviin rikoksiin osallistuu usein eri jäsenvaltioissa olevia tekijöitä. Jotta EPPO voisi hoitaa tehtävänsä, sen on näin ollen voitava suorittaa rajat ylittävää tutkintaa. Tällaiseen tutkintaan osallistuvat asiaa käsittelevä valtuutettu Euroopan syyttäjä,³ joka suorittaa tutkinnan yhdessä jäsenvaltiossa, ja avustava valtuutettu Euroopan syyttäjä,⁴ jonka tehtäväksi on annettu tutkintatoimenpiteen täytäntöönpano toisessa jäsenvaltiossa. Nyt käsiteltävässä asiassa unionin tuomioistuimen on selvennettävä EPPOsta annetun asetuksen tietyt näkökohtia, jotka liittyvät tällaiseen rajat ylittävään tutkintaan.

3. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämiä kolmea kysymystä voidaan tarkastella yhdessä. Kyseinen tuomioistuin haluaa lähinnä tietää, minkä kansallisen tuomioistuimen (tai kansallisten tuomioistuinten) on annettava lupa tutkintatoimenpiteelle muussa jäsenvaltiossa kuin siinä, jossa EPPO:n pääasiallinen tutkinta suoritetaan. Jos avustavan valtuutetun Euroopan

¹ Alkuperäinen kieli: englanti.

² Tiiviimmän yhteistyön toteuttamisesta Euroopan syyttäjänviraston (EPPO) perustamisesta 12.10.2017 annettu neuvoston asetukset (EU) 2017/1939 (EUVL 2017, L 283, s. 1; jäljempänä EPPOsta annettu asetukset).

³ Ks. EPPOsta annetun asetuksen 2 artiklan 5 alakohta.

⁴ Ks. EPPOsta annetun asetuksen 2 artiklan 6 alakohta.

syyttäjän valtion tuomioistuimen on annettava lupa, kuinka laajaa tämän tuomioistuinvalvonnan pitäisi olla, ja onko toisessa jäsenvaltiossa annetulle tuomioistuimen ennakkoluvulle annettava jokin merkitys tässä menettelyssä?

4. Tämä ei ole mitenkään yksinkertainen kysymys. Tämän asian käsittelyyn osallistuneet osapuolet esittävät EPPOsta annetun asetuksen 31 ja 32 artiklasta kaksi toisensa poissulkevaa tulkintaa. Kuten osoitan jäljempänä, nämä kaksi keskenään ristiriitaista ratkaisua perustuvat unionin tuomioistuimen vakiintuneesti käyttämiin tulkintamenetelmiin: EPPOsta annetun asetuksen sanamuodon, asiayhteyden, päämäärien ja syntyhistorian tulkintamiseen.⁵ Mikään ehdotetuista ratkaisuista ei ole täysin perusteltu kaikkien näiden tulkintamenetelmien mukaan. Unionin tuomioistuimen on kuitenkin valittava niistä yksi.

I Tosiseikat, asiaa koskeva lainsäädäntö ja ennakkoratkaisukysymykset

5. EPPO suorittaa Saksan liittotasavallassa (München) toimivan valtuutetun Euroopan syyttäjän välityksellä esitutkintaa, jonka kohteena ovat G. K., S. L. ja B. O. D. GmbH (jäljempänä syytetyt). Syytettyjen epäillään antaneen vääriä tietoja kiertääkseen tullilainsäädäntöä tuodessaan (yhdyksvaltalaisista alkuperää olevaa) biodieseliä Euroopan unioniin, mistä on aiheutunut noin 1 295 000 euron suuruinen tulonmenetys. Kyseinen tulonmenetys kohdistuu Euroopan unionin taloudellisiin etuihin ja kuuluu siten EPPO:n toimivaltaan.⁶

6. Vaikka pääasiallinen tutkinta suoritetaan Saksassa, EPPO katsoi tarpeelliseksi hankkia todisteita muissa jäsenvaltioissa. Tämän vuoksi pidettiin tarpeellisena aloittaa rajat ylittävä tutkinta muissa jäsenvaltioissa, muun muassa Itävallassa. Asiaa käsittelevä valtuutettu Euroopan syyttäjä määräsi erityisesti syytettyjen omaisuuteen Itävallassa kohdistuvista etsinnöistä ja takavarikoista.

7. Itävallan lain mukaan tällainen tutkintatoimenpide edellyttää tuomioistuimen antamaa ennakkolupaa. Tämän vuoksi avustava valtuutettu Euroopan syyttäjä haki ja sai tuomioistuimelta määräykset syytettyjen asuin- ja toimitiloissa toimitettavista etsinnöistä mahdollisesti raskauttavien asiakirjojen ja laitteiden takavarikointia varten.

8. Kuten istunnossa selitettiin, etsintä- ja takavarikkotoimenpiteitä koskevaa tuomioistuimen suorittamaa ennakkovalvontaa ei ollut haettu saksalaisilta tuomioistuimilta eivätkä ne olleet toteuttaneet sitä, vaikka sitä edellytettäisiin vastaavassa kansallisessa tilanteessa. Tämä on seurausta siitä, miten EPPOsta annetun asetuksen 31 artiklan 3 kohta on pantu täytäntöön Saksassa. Tämän täytäntöönpanotoimen mukaan rajat ylittävään tutkintaan ei tarvita tuomioistuimen antamaa lupaa, jos tutkintatoimenpide toteutetaan jäsenvaltiossa, jonka laissa

⁵ Ks. esim. seuraava viimeaikainen selitys unionin tuomioistuimen käyttämästä tulkintamenetelmästä: ”vakiintuneesta oikeuskäytännöstä seuraa, että unionin oikeuden säännöksen tai määräyksen tulkittamisessa on otettava huomioon paitsi sen sanamuoto myös asiayhteys ja sillä säännöstöllä tavoitellut päämäärät, jonka osa säännös tai määräys on”. Ks. esim. tuomio 2.2.2023, *Towarzystwo Ubezpieczeń Z* (Harhaanjohtavat vakuutusta koskevat vakiosopimukset) (C-208/21, EU:C:2023:64, 76 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Ks. myös tuomio 13.10.2022, *Perfumescopl* (C-355/21, EU:C:2022:791, 39 kohta). ”Unionin oikeussäännön syntyhistoriasta voi myös ilmetä sen tulkinnan kannalta merkityksellisiä seikkoja.”

⁶ Talousrikoksiin liittyviä unionin etuihin vaikuttavia seikkoja on yhdenmukaistettu tiettyssä määrin unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvien petosten torjunnasta rikosoikeudellisin keinoin 5.7.2017 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä (EU) 2017/1371 (EUVL 2017, L 198, s. 29; jäljempänä PIF-direktiivi).

niin ikään edellytetään tuomioistuimen antamaa ennakkolupaa.⁷ Siinä tapauksessa kyseisen toisen jäsenvaltion tuomioistuimella on toimivalta antaa lupa tutkintatoimenpiteelle. Tämän vuoksi asiaa käsittelevä valtuutettu Euroopan syyttäjä ei hakenut tuomioistuimen lupaa Saksassa.

9. Syytetyt valittivat neljän itävaltalaisen tuomioistuimen hyväksymistä etsintämääräyksistä 1.1.2021 ennakkoratkaisua pyytäneeseen tuomioistuimeen, Oberlandesgericht Wieniin (Wienin osavaltion ylioikeus, Itävalta). Syytetyt väittivät, että hyväksytyt etsintä- ja takavarikkotoimenpiteet eivät olleet tarpeellisia eivätkä oikeasuhteisia.

10. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin selittää, että pääasian oikeudenkäynnissä avustava valtuutettu Euroopan syyttäjä Itävallassa väitti, että EPPOsta annetulla asetuksella oli otettu käyttöön rajat ylittäviä tutkintatoimenpiteitä koskeva uuden tyyppinen säännöstö, jonka mukaan niiden perusteltavuus voidaan tutkia vain asiaa käsittelevän valtuutetun Euroopan syyttäjän jäsenvaltiossa. Avustavan valtuutetun Euroopan syyttäjän valtion tuomioistuin ei voi arvioida tutkintatoimenpiteen aineellista pätevyyttä. Se voi ainoastaan tutkia, täyttääkö toimenpide sen täytäntöönpanon edellyttämät muoto- ja menettelyvaatimukset. Avustava valtuutettu Euroopan syyttäjä katsoi siten, että valitus pitäisi hylätä.

11. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on siten otettava kantaa siihen, onko avustavan valtuutetun Euroopan syyttäjän jäsenvaltion tuomioistuimilla oikeus suorittaa kattavaa valvontaa, kuten ne tekisivät täysin kansallisessa tilanteessa, vai onko niiden valvonnan rajoituttava rajat ylittävän EPPOn tutkinnan osalta vain menettelykysymyksiin, jotka koskevat tällaisten tutkintatoimenpiteiden käyttämistä. Kyseinen tuomioistuin katsoo, että vastaus tähän kysymykseen riippuu EPPOsta annetun asetuksen 31 ja 32 artiklan tulkinnasta.

12. EPPOsta annetun asetuksen 31 artiklan, jonka otsikkona on ”Rajat ylittävä tutkinta”, 1–3 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Valtuutettujen Euroopan syyttäjien on toimittava tiiviissä yhteistyössä avustaen ja kuullen säännöllisesti toisiaan rajat ylittävissä tapauksissa. Jos toimenpiteeseen on ryhdyttävä muussa jäsenvaltiossa kuin asiaa käsittelevän valtuutetun Euroopan syyttäjän jäsenvaltiossa, asiaa käsittelevän valtuutetun Euroopan syyttäjän on päätettävä tarvittavan toimenpiteen hyväksymisestä ja annettava se sen jäsenvaltion valtuutetun Euroopan syyttäjän tehtäväksi, jossa toimenpide on toteutettava.

2. Asiaa käsittelevä valtuutettu Euroopan syyttäjä voi määrätä mitä tahansa toimenpiteitä, jotka ovat hänen käytettävissään 30 artiklan mukaisesti. Kyseisten toimenpiteiden oikeutuksesta ja hyväksymisestä säädetään asiaa käsittelevän valtuutetun Euroopan syyttäjän jäsenvaltion lainsäädännössä. Jos asiaa käsittelevä valtuutettu Euroopan syyttäjä antaa tutkintatoimenpiteen suoritettavaksi yhdelle tai useammalle toisen jäsenvaltion valtuutetulle Euroopan syyttäjälle, hänen on ilmoitettava asiasta samanaikaisesti valvovalle Euroopan syyttäjälle.

3. Jos avustavan valtuutetun Euroopan syyttäjän jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti toimenpiteelle tarvitaan tuomioistuimen lupa, tuon avustavan valtuutetun Euroopan syyttäjän on hankittava kyseinen lupa kyseisen jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti.

Jos tuomioistuimen lupa tehtäväksi annetulle toimenpiteelle evätään, asiaa käsittelevä valtuutettu Euroopan syyttäjä peruuttaa tehtäväksiannon.

⁷ Euroopan syyttäjänviraston perustamisesta annetun Euroopan unionin asetuksen soveltamisesta 10.7.2020 annetun liittovaltion lain (Gesetz zur Ausführung der EU-Verordnung zur Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft; BGBl. I S. s. 1648) 3 §:n 2 momentti.

Jos avustavan valtuutetun Euroopan syyttäjän jäsenvaltion lainsäädäntö ei kuitenkaan edellytä kyseistä tuomioistuimen antamaa lupaa, mutta asiaa käsittelevän valtuutetun Euroopan syyttäjän jäsenvaltion lainsäädäntö vaatii sitä, viimeksi mainitun valtuutetun Euroopan syyttäjän on hankittava lupa ja toimitettava se tehtäväksiannon yhteydessä.”

13. EPPOsta annetun asetuksen 32 artiklassa, jonka otsikkona on ”Tehtäväksi annettujen toimenpiteiden toteuttaminen”, säädetään seuraavaa:

”Tehtäväksi annetut toimenpiteet toteutetaan tämän asetuksen ja avustavan valtuutetun Euroopan syyttäjän jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti. Asiaa käsittelevän valtuutetun Euroopan syyttäjän nimenomaisesti ilmoittamia muodollisuuksia ja menettelyjä on noudatettava, elleivät kyseiset muodollisuudet ja menettelyt ole avustavan valtuutetun Euroopan syyttäjän jäsenvaltion lainsäädännön perusperiaatteiden vastaisia.”

14. Tässä tilanteessa ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin, Oberlandesgericht Wien, on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

- ”1) Onko unionin oikeutta, erityisesti [EPPOsta annetun asetuksen] 31 artiklan 3 kohdan ensimmäistä alakohtaa ja 32 artiklaa tulkittava siten, että silloin, kun rajat ylittävän tutkinnan yhteydessä avustavan valtuutetun Euroopan syyttäjän jäsenvaltiossa toteutettavalle toimenpiteelle tarvitaan tuomioistuimen lupa, on tutkittava kaikki aineelliset seikat, kuten rikosoikeudellinen vastuu, epäily syyllisyydestä, tarpeellisuus ja oikeasuhteisuus?
- 2) Onko tässä tarkastelussa otettava huomioon se, onko asiaa käsittelevän valtuutetun Euroopan syyttäjän jäsenvaltion tuomioistuin jo tutkinut kyseisen toimenpiteen hyväksyttävyyden tämän jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti?
- 3) Jos ensimmäiseen kysymykseen vastataan kieltävästi ja toiseen kysymykseen vastataan myöntävästi: missä laajuudessa laillisuusvalvonta on suoritettava avustavan valtuutetun Euroopan syyttäjän jäsenvaltiossa?”

15. Pääasian asianosaiset, Itävallan, Saksan, Ranskan, Alankomaiden ja Romanian hallitukset, EPPO sekä Euroopan komissio ovat esittäneet kirjallisia huomautuksia. Asiassa pidettiin 27.2.2023 istunto, jossa kaikki nämä osapuolet Ranskaa lukuun ottamatta esittivät suulliset lausumansa.

II Asian tarkastelu

16. Ohjeistaakseni unionin tuomioistuinta siitä, miten ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämiin kysymyksiin pitäisi vastata, etenen seuraavasti. Aluksi kuvailen lyhyesti EPPOa ja sen perustamiseen johtanutta menettelyä, joka (oletettavasti) vaikutti EPPOsta annetun asetuksen lopullisessa tekstissä tehtyihin ratkaisuihin (A osa). Tämän jälkeen selostan pääasian asianosaisten unionin tuomioistuimelle esittämät kaksi mahdollista tulkintatapaa ja niiden esittämät perustelut (B osa). Lopuksi ehdotan unionin tuomioistuimelle, mikä tulkintavaihtoehto sen pitäisi valita, kun otetaan huomioon kumpaankin vaihtoehtoon liittyvät edut ja haitat. Tässä yhteydessä tarkastelen myös perusoikeuksien suojaaja EPPOn työskentelyssä (C osa).

A Lyhyt johdatus EPPOon ja rajat ylittävää tutkintaa koskevien sääntöjen syntyhistoriaan

17. EPPO:n perustaminen on täysi uusi ja merkittävä saavutus Euroopan yhdentymisprosessissa. Se on yksi ainoa – ja hajautetusta organisaatiostaan⁸ huolimatta – Euroopan unionin jakamaton elin,⁹ jolla on Euroopan unionin taloudellisia etuja vahingoittavien rikosten tutkintaa ja niitä koskevien syytteiden nostamista ja ajamista koskevat valtuudet.¹⁰

18. EPPO perustettiin Lissabonin sopimuksella lisätyn SEUT 86 artiklan perusteella. Teoista, joiden voidaan katsoa vahingoittavan Euroopan unionin taloudellisia etuja ja joiden osalta EPPO on toimivaltainen, säädetään PIF-direktiivissä. Jäsenvaltioiden asiana on kuitenkin edelleen määrittellä nämä teot rikoksiksi ja määrittää tällaisten rikosten tunnusmerkistöt kansallisissa lainsäädännöissään.

19. EPPOsta annetulla asetuksella säännellään vain osittain EPPO:n menettelyjä. Kaikkien niiden tilanteiden osalta, joissa ei ole unionin sääntöjä, tässä asetuksessa säädetään ainoastaan, minkä jäsenvaltion sääntöjä sovelletaan.¹¹

20. Näin ollen EPPO on todella yksi ainoa jakamaton elin, mutta se toimii ilman yhteistä aineellista rikosoikeutta tai rikosprosessioikeutta. Nämä kysymykset riippuvat pitkälti jäsenvaltioiden lainsäädännöistä, jotka voivat poiketa toisistaan niissä omaksuttujen ratkaisujen mukaan. Yhtäältä EPPO:n yhtenäinen luonne ja toisaalta sen riippuvuus kansallisesta lainsäädännöstä ovat kumpikin merkittäviä seikkoja EPPOsta annettua asetusta tulkittaessa.

21. EPPO:n perustamiseen ei päädytty helposti tai nopeasti. Vuosien valmistelun jälkeen,¹² kun vuodelta 2013 olevasta alkuperäisestä ehdotuksesta¹³ ei päästy yksimielisyyteen, EPPO perustettiin lopulta SEU 20 artiklan 2 kohdan ja SEUT 329 artiklan 1 kohdan mukaisena tiiviimmän yhteistyön mekanismina. Kaikki jäsenvaltiot eivät kuitenkaan pitäneet uutta hanketta hyväksyttävänä, minkä vuoksi kaikki niistä eivät osallistuneet siihen.¹⁴

22. EPPOsta annetun asetuksen antamiseen johtaneet neuvottelut olivat erityisen vaikeat rajat ylittävien tutkintatoimenpiteiden osalta.¹⁵

⁸ EPPO toimii Euroopan syyttäjien verkostona unionin tasolla (Luxemburgissa) toimivan Euroopan pääsyyttäjän johdolla. EPPO muodostuu Euroopan syyttäjistä, pysyvistä jaostoista (jotka valvovat ja johtavat tutkintatoimia ja varmistavat EPPO:n toiminnan johdonmukaisuuden) ja Euroopan syyttäjien kollegiosta (johon kuuluu yksi Euroopan syyttäjä kustakin jäsenvaltiosta). Hajautettu taso koostuu kussakin osallistuvassa jäsenvaltiossa toimivista valtuutetuista Euroopan syyttäjistä.

⁹ EPPOsta annetun asetuksen 8 artiklan 1 kohta.

¹⁰ Ks. SEUT 86 artiklan 2 kohta ja EPPOsta annetun asetuksen 4 artikla.

¹¹ Ks. EPPOsta annetun asetuksen 5 artiklan 3 kohta.

¹² Ks. erityisesti Corpus Juris 2000, Vihreä kirja yhteisön taloudellisten etujen rikosoikeudellisesta suojaamisesta ja Euroopan syyttäjäntoimen perustamisesta, KOM(2001) 715 lopullinen (Firenzen ehdotus). Corpus Juris oli jatkoa vuoden 1997 Corpus Jurisille ("Rikosoikeudelliset säännökset Euroopan unionin taloudellisten etujen suojaamiseksi", toim. Economica Paris, 1997), jonka laati Urbinon yliopistossa (Italia) vuonna 1995 pidetyssä Euroopan rikosoikeustieteen yhdistysten puheenjohtajien kokouksessa nimitetty asiantuntijaryhmä. Corpus Jurisin pääasiallisen ehdotuksen mukaan perustettaisiin yksi yhtenäinen oikeusalue, jolla säänneltäisiin sekä aineellista rikosoikeutta että rikosprosessioikeutta, ja jälkimmäisen osalta ehdotettiin Euroopan syyttäjäntoimen perustamista. Ks. lisätiedot <https://www.eppo.europa.eu/en/background>.

¹³ Ehdotus neuvoston asetukseksi Euroopan syyttäjänviraston perustamisesta, COM(2013) 534 final (jäljempänä vuoden 2013 ehdotus).

¹⁴ Jäsenvaltiot, jotka eivät osallistu toimintaan, ovat Unkari, Puola ja Ruotsi. Tanskalla ja Irlannilla on vapauden, turvallisuuden ja oikeuden aluetta koskeva erivapaus.

¹⁵ Herrnfeld, H. H., "Article 31", Herrnfeld, H. H., Brodowski, D. ja Burchard, C. (toim.), *European Public Prosecutor's Office. Article-by-Article Commentary*, Bloomsbury Publishing, 2020, s. 300.

23. Vuoden 2013 ehdotuksen 26 artiklassa lueteltiin 21 erilaista tutkintatoimenpidettä. Niistä kymmeneen, mukaan luettuna tässä asiassa kyseessä olevaan toimitiloihin kohdistuvaan etsintään, olisi edellytetty sen jäsenvaltion, jossa tutkintatoimenpiteet on määrä toteuttaa, toimivaltaisen lainkäyttöviranomaisen lupaa.¹⁶

24. Tämän ehdotuksen johdosta 14 kansallista parlamenttia toimitti komissiolle perustellun lausunnon ja käynnisti siten pöytäkirjan N:o 2¹⁷ 7 artiklan 2 kohdan mukaisen toissijaisuusperiaatteen valvontamekanismin. Jotkin kansalliset parlamentit toivat perustelluissa lausunnoissaan esiin huolensa siitä, että tutkintatoimenpiteiden luetteloimisella väljennettäisiin menettelyvaatimuksia, ja siitä, että koska tiettyjä tutkintatoimenpiteitä ei ole joidenkin jäsenvaltioiden kansallisissa lainsäädännöissä, perusoikeuksien suojan riittävää tasoa ei varmistettaisi.¹⁸

25. Lopulta ehdotus hylättiin¹⁹ ja sille esitettiin useita vastaehdotuksia. Tämän menettelyn kannalta erityisen kiinnostava on Itävallan ja Saksan valtuuskuntien yhteinen ehdotus.²⁰

26. Saksan valtuuskunta esitti seuraavat kirjalliset huomautukset:²¹ ”26 a artiklan nykyinen sisältö ei ole vakuuttava ja edellyttää lisätarkistuksia, jotta se olisi hyväksyttävissä. Tarvitsemme toimivan ja tehokkaan järjestelmän, joka toimii vähintään yhtä hyvin kuin rajat ylittävä yhteistyö keskinäisen oikeusavun ja vastavuoroisen tunnustamisen menettelyjen perusteella. Kuten aiemmin on selitetty, uskomme, että meidän on perustettava järjestelmä, jonka lähtökohtana on vastavuoroinen tunnustaminen (eurooppalainen tutkintamääräys), ja tarvittaessa tehtävä mukautuksia arvioitaessa ajatusta yhdestä ainoasta virastosta.”

27. Itävallan ja Saksan yhteinen ehdotus heijasti siten eurooppalaisesta tutkintamääräyksestä annetun direktiivin²² vastavuoroisen tunnustamisen ratkaisuja: ”Jos toimenpiteeseen on ryhdyttävä muussa jäsenvaltiossa kuin asiaa käsittelevän valtuutetun Euroopan syyttäjän jäsenvaltiossa, asiaa käsittelevän valtuutetun Euroopan syyttäjän on määrättävä toimenpiteestä asiaa käsittelevän valtuutetun Euroopan syyttäjän jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti ja tarvittaessa hankittava sille tuomioistuimen lupa tai haettava toimenpiteelle tuomioistuimen määräystä.”²³

28. Myöskään kyseinen yhteinen ehdotus ei päätynyt EPPOsta annetun asetuksen lopulliseen tekstiin.

¹⁶ Ks. tästä vuoden 2013 ehdotuksen 26 artiklan 4 ja 5 kohta: ”4. Jäsenvaltioiden on huolehdittava, että edellä 1 kohdan a–j alakohdassa tarkoitettujen tutkintatoimien toteuttamiseen on saatava sen jäsenvaltion toimivaltaisen [lainkäyttö]viranomaisen lupa, jossa ne on määrä toteuttaa”, ja ”5. Edellä 1 kohdan k–u alakohdassa tarkoitettujen tutkintatoimien toteuttamiseen on saatava tuomioistuimen lupa, jos tätä edellytetään sen jäsenvaltion kansallisessa lainsäädännössä, jossa tutkintatoimenpide on määrä toteuttaa”.

¹⁷ Pöytäkirja N:o 2 toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltamisesta (EUVL 2008, C 115, s. 206).

¹⁸ Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle ja kansallisille parlamenteille Euroopan syyttäjänviraston perustamista koskevan neuvoston asetusehdotuksen tarkastelusta toissijaisuusperiaatteen osalta pöytäkirjan N:o 2 mukaisesti, COM(2013) 851 final, s. 9.

¹⁹ Edellä alaviitteessä 15 mainittu Herrnfeld, s. 291.

²⁰ Ehdotus neuvoston asetukseksi Euroopan syyttäjänviraston perustamisesta – Itävallan ja Saksan valtuuskuntien kirjalliset huomautukset, Toimielinten välinen asia: 2013/0255 (APP), DS 1237/15, 21.4.2015.

²¹ Ehdotus neuvoston asetukseksi Euroopan syyttäjänviraston perustamisesta – Saksan valtuuskunnan kirjalliset huomautukset, Toimielinten välinen asia: 2013/0255 (APP), DS 1234/15, 21.4.2015.

²² Rikosasioita koskevasta eurooppalaisesta tutkintamääräyksestä 3.4.2014 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/41/EU (EUVL 2014, L 130, s. 1; jäljempänä eurooppalaisesta tutkintamääräyksestä annettu direktiivi).

²³ Itävallan ja Saksan kirjallisissa huomautuksissa esitettiin vielä seuraavaa: ”Jos avustavan valtuutetun Euroopan syyttäjän jäsenvaltion lainsäädännössä edellytetään tuomioistuimen lupaa tai tuomioistuimen määräystä toimenpiteen tunnustamiselle, avustavan valtuutetun Euroopan syyttäjän on toimitettava määräys ja tarvittaessa tuomioistuimen lupa jäsenvaltionsa toimivaltaiselle oikeusviranomaiselle tunnustamista varten.”

29. Valitulla lainsäädäntöratkaisulla, joka heijastuu nykyisessä EPPOsta annetun asetuksen 31 artiklan 3 kohdassa, luotiin juuri ne ongelmat, joista Saksan valtuuskunta varoitti aiempien ehdotusten yhteydessä.²⁴ Siinä ei selvästi täsmennetä, mikä jäsenvaltio ratkaisee, tarvitaanko toimenpiteen toteuttamiselle tuomioistuimen ennakkolupa, eikä myöskään sitä, mikä tuomioistuin vastaa tällaisen luvan antamisesta. Käsiteltävä asia on siten täydellinen osoitus näistä ongelmista.

30. Lainsäädäntömenettelyn kuluessa kaikki valtuuskunnat olivat kuitenkin yhdestä kysymyksestä yhtä mieltä: EPPOsta annetun asetuksen pitäisi olla yksinkertaisempi kuin eurooppalaisesta tutkintamääräyksestä annettu direktiivi, joka oli antamisajankohtanaan niin ikään uusi rikosasioissa tehtävän yhteistyön väline, kun otetaan huomioon, että EPPO on yksi yhtenäinen elin.²⁵

B Mahdolliset tulkintavaihtoehdot

31. EPPOsta annetussa asetuksessa ei todeta mitään tarpeesta saada tuomioistuimen ennakkolupa rajat ylittävälle tutkintatoimenpiteille vaan jätetään kysymys ratkaistavaksi jäsenvaltioiden rikoslainsäädännössä. Erityisen ongelmallinen on tilanne, jossa sekä asiaa käsittelevän valtuutetun Euroopan syyttäjän että avustavan valtuutetun Euroopan syyttäjän jäsenvaltioiden kansallisissa lainsäädännöissä edellytetään tuomioistuimen ennakkolupaa. EPPOsta annetun asetuksen johdanto-osan 72 perustelukappaleessa selitetään, että tässä asetuksessa olisi määriteltävä tarkoin, missä jäsenvaltiossa lupa olisi saatava; joka tapauksessa tarvittaisiin vain yksi lupa. Onko tämä näkemys ilmaistu EPPOsta annetun asetuksen 31 artiklan 3 kohdassa ja jos on, millä tavoin?

32. Asian käsittelyyn osallistuneet esittävät kaksi vastakkaista vaihtoehtoa tämän säännöksen tulkinnalle.

33. Ennen kuin esittelen ja arvioin niiden kannanottoja, haluan toistaa jo toisessa yhteydessä ilmaisemani näkemyksen.²⁶ Mielestäni sanamuodon mukaista tulkintaa ei sellaisenaan ole olemassa, koska sanat liittyvät aina asiayhteyteen. Oikeussäätöihin sisältyvillä sanoilla on tietenkin merkitystä tuomioistuimille, koska lait ilmaistaan useimmiten sanoilla. Ne sekä ohjaavat että velvoittavat tuomioistujia.²⁷ Myös säädöksissä sanojen merkitys riippuu kuitenkin siitä, missä asiayhteydessä niitä käytetään. Näin ollen sanamuodon mukaista ja asiayhteyteen perustuvaa tulkintaa on vaikeaa, ellei mahdotonta, erottaa toisistaan.

²⁴ Saksan kirjallisissa huomautuksissa todettiin lisäksi seuraavaa: ”Muutama keskeinen seikka on syytä tuoda esiin: 26 a artiklan sanamuodossa on selvästi ilmaistava, kuka tekee päätöksen määrätä toimenpiteen toteuttamisesta tai pyytää toimenpiteen määräämistä tuomioistuimelta, ja mitä lakia tällaisten toimenpiteiden määräämiseen tai pyytämiseen sovelletaan. Nykyisessä tekstissä kysymys näyttää jäävän avoimeksi tai mahdollisesti siinä jopa annetaan asiaa käsittelevälle valtuutetulle Euroopan syyttäjälle mahdollisuus valita: 1 kohdassa olevalla tehtäväksi antamisen ilmaisulla ei selvennetä sitä, kuka tekee päätöksen toimenpiteen määräämisestä.” Ehdotus neuvoston asetukseksi Euroopan syyttäjänviraston perustamisesta – Saksan valtuuskunnan kirjalliset huomautukset, Toimielinten välinen asia: 2013/0255 (APP), DS 1234/15, 21.4.2015. Ks. myös EPPO:n kollegion suuntaviivat asetuksen (EU) 2017/1939 31 artiklan soveltamisesta, kollegion päätös 006/2022, s. 4, 8 kohta (”31 artiklan 3 kohta ei myöskään nimenomaisesti koske tilanteita, joissa sekä asiaa käsittelevän valtuutetun Euroopan syyttäjän jäsenvaltion lainsäädännössä ja avustavan valtuutetun Euroopan syyttäjän jäsenvaltion lainsäädännössä edellytetään tuomioistuimen lupaa”).

²⁵ Ks. ehdotus neuvoston asetukseksi Euroopan syyttäjänviraston perustamisesta – Muut kysymykset. Neuvoston puheenjohtajavaltio 12344/16, 20.9.2016, s. 5.

²⁶ Julkisasiainmies Čapetan ratkaisuehdotus *Rigall Arteria Management* (C-64/21, EU:C:2022:453, 43 kohta).

²⁷ Kriittisissä oikeudellisissa tutkimuksissa kiihkeimmätkin oikeusoppineet myöntävät, että oikeussäännöt, sellaisina kuin ne on laadittu, rajoittavat oikeudellista tulkintaa. Ks. esim. Kennedy, D., *A Critique of Adjudication (fin de siècle)*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1997, s. 13.

34. Unionin tuomioistuin ymmärtää asiayhteyden perustuvan tulkinnan eri tavoin. Useimmiten unionin tuomioistuin viittaa tulkittavana olevaa säännöstä ympäröiviin säännöksiin tai asiakirjaan kokonaisuudessaan.²⁸ Unionin tuomioistuin on kuitenkin pitänyt myös syntyhistoriaa asiayhteyden kannalta merkityksellisenä tulkittessaan unionin primaarioikeuden määräyksiä²⁹ ja sekundaarioikeuden säännöksiä.³⁰ Myös yhteiskunnallinen todellisuus on toisinaan otettu huomioon, jos sillä on merkitystä oikeussääntöjen ymmärtämisen kannalta.³¹ Asian kannalta merkityksellisen asiayhteyden valinta ja se, miten tätä asiayhteyttä tulkitaan, vaikuttaa tietyn säännöksen sanamuodon ymmärtämiseen. Tämä käy selvästi ilmi pääasian käsittelyyn osallistuneiden esittämistä perusteluista.

1. Ensimmäinen vaihtoehto: kattava tuomioistuINVALVONTA avustavan valtuutetun Euroopan syyttäjän jäsenvaltiossa

35. Itävallan ja Saksan hallitukset väittävät, että jos avustavan valtuutetun Euroopan syyttäjän kansallisessa lainsäädännössä edellytetään tuomioistuimen ennakkolupaa tutkintatoimenpiteen toteuttamiselle, tällaisen luvan pitäisi käsittää kattava tuomioistuINVALVONTA. Se pitää sisällään sekä menettelylliset seikat (toimenpiteen täytäntöönpano) että aineelliset seikat, joilla toimenpide alun perin oikeutetaan. Näin ollen avustavan valtuutetun Euroopan syyttäjän jäsenvaltion tuomioistuimen on arvioitava, täyttyvätkö tarvittavat kriteerit sille, että on syytä epäillä rikosta, johtaisiko pyydetty tutkintatoimenpide syytteen nostamiseen ja ajamiseen tarvittavaan näyttöön ja voitaisiinko sama näyttö hankkia yksityisyyden vähemmän puuttuvalla toimenpiteellä.

36. Itävallan ja Saksan hallitukset tukeutuvat pitkälti EPPOsta annetun asetuksen 31 artiklan tekstiin, joka on niiden mukaan selvä. Molemmat hallitukset painottavat, että kyseisen säännöksen sanamuoto on tärkein tulkintakeino. Jos sanamuoto on selvä, tuomioistuimet eivät voi poiketa siitä.

37. Niiden näkemyksen mukaan unionin tuomioistuimen luovalle tulkinnalle on asetettu rajoja. Tulkinnalla, joka poikkeaa EPPOsta annetun asetuksen 31 artiklan nykyisen tekstin sanamuotoon selvästi perustuvasta tulkinnasta, ylitettäisiin hyväksyttävän oikeudellisen tulkinnan rajat. Se olisi myös ristiriidassa oikeusvarmuuden vaatimuksen kanssa. Saksan hallituksen edustajan käyttämän ilmaisun mukaan unionin tuomioistuin ei ole viallisten tuotteiden korjaamo. Viallinen tuote pitäisi sen sijaan palauttaa parannuksia varten valmistajalle, tässä tapauksessa lainsäätäjälle.

²⁸ Ks. esim. tuomio 28.1.2020, komissio v. Italia (Maksuviivästysten torjumista koskeva direktiivi) (C-122/18, EU:C:2020:41, 43 kohta, jossa artiklaa tulkitaan sitä seuraavan artiklan asiayhteydessä); tuomio 8.12.2020, Staatsanwaltschaft Wien (Väärennetyt tilisiirtotoimeksiannot) (C-584/19, EU:C:2020:1002, 56–69 kohta, jossa säännöstä tulkitaan direktiivin ensimmäisten artiklojen ja perustelukappaleiden asiayhteydessä), ja tuomio 24.2.2022, Namur-Est Environnement v. Région wallonne (C-463/20, EU:C:2022:121, 46 kohta, jossa säännöstä tulkitaan suhteessa koko kyseessä olevaan direktiiviin).

²⁹ Ks. esim. tuomio 10.12.2018, Wightman ym. (C-621/18, EU:C:2018:999, 47 kohta) ja tuomio 27.11.2012, Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756, 135 kohta).

³⁰ Esim. tuomio 10.3.2021, Ordine Nazionale dei Biologi ym. (C-96/20, EU:C:2021:191, 26 ja 27 kohta) ja tuomio 13.10.2022, Rigall Arteria Management (C-64/21, EU:C:2022:783, 31 kohta).

³¹ Ks. tästä tuomio 17.4.1986, Reed (59/85, EU:C:1986:157, 15 kohta, jossa yhteisöjen tuomioistuin totesi, että koska ei ole mitään viitteitä yleisestä yhteiskunnallisesta kehityksestä, käytettäessä sanaa ”aviopuoliso” ei tarkoiteta naimattomia kumppaneita). Sama ilmaisu ymmärrettiin eri tavalla 32 vuotta myöhemmin julkisasiamies Wathelet’n ratkaisuehdotuksessa Coman ym. (C-673/16, EU:C:2018:2, 56–58 kohta, jossa hän tarkastelee kehitystä, joka koskee aviopuolison käsitteen tulkintaa, osoittaakseen, että yhä useammassa jäsenvaltiossa sen tulkitaan kattavan samaa sukupuolta olevien henkilöiden välinen avioliitto).

2. Toinen vaihtoehto: selvä tehtävienjako tuomioistuimen antaman luvan osalta

38. EPPO, komissio sekä Ranskan, Romanian ja Alankomaiden hallitukset väittävät, että toisin kuin ensimmäisessä vaihtoehdossa, jos avustavan valtuutetun Euroopan syyttäjän jäsenvaltion lainsdnnss edellytetn tuomioistuimen lupaa tutkintatoimenpiteelle, tällainen lupa voi käsittää vain toimenpiteen täytäntöönpanoon liittyvää muoto- ja menettelyseikkoja. EPPOsta annetussa asetuksessa on siten jaettu selvästi tehtävät asioita ksittelvn valtuutetun Euroopan syyttäjän ja avustavan valtuutetun Euroopan syyttäjän jäsenvaltioiden tuomioistuinten välillä. Tämä on ilmeistä, jos 31 artiklan 3 kohta luetaan 31 artiklan asiayhteydessä kokonaisuutena tarkasteltuna.

39. Jos sekä asiaa ksittelvn valtuutetun Euroopan syyttäjän että avustavan valtuutetun Euroopan syyttäjän jäsenvaltioiden lainsdnniss edellytetn tuomioistuimen lupaa, on annettava kaksi lupaa. Asiaa ksittelvn valtuutetun Euroopan syyttäjän jäsenvaltion tuomioistuin antaa toimenpiteelle luvan, jos se pitää st oikeutettuna, kun taas avustavan valtuutetun Euroopan syyttäjän jäsenvaltion tuomioistuin antaa luvan sen täytäntöönpanoa koskeville menettelytavoille.

40. Avustavan valtuutetun Euroopan syyttäjän jäsenvaltion tuomioistuimen tutkintavaltaudet rajoittuvat toimenpiteen täytäntöönpanoa koskeviin menettelyseikkoihin siinäkin tapauksessa, että asiaa ksittelvn valtuutetun Euroopan syyttäjän jäsenvaltion lainsdnnss ei edellytetä tuomioistuimen ennakkolupaa vastaavassa kansallisessa tilanteessa. Tällä tavoin kunnioitettaisiin asiaa ksittelvn valtuutetun Euroopan syyttäjän jäsenvaltion lainsdnnss, joka koskee toimenpiteen oikeutusta 31 artiklan 2 kohdan mukaisesti, tehtyä ratkaisua olla edellyttämättä tuomioistuimen ennakkolupaa toimenpiteen oikeuttamiselle.

C Vastaus ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen kysymyksiin

1. Kahden tulkintavaihtoehdon vertailu

41. Vaihtoehdot johtavat erilaisiin ja toisensa poissulkeviin tulkintaratkaisuihin. Mielestäni kummankin vaihtoehdon tueksi esitetyt perustelut johtavat valitussa tulkintakehyksessn EPPOsta annetun asetuksen kahteen yhtä hyväksyttävään tulkintaan. Samalla kumpaankin liittyy tiettyjä haittoja ja epäjohdonmukaisuuksia. Seuraavaksi tarkastelen niitä kunkin käytetyn tulkintamenetelmän yhteydessä.

a) Sanamuoto

42. Itvllan hallitus, jonka perusteluihin Saksan hallitus yhtyy, katsoo, että EPPOsta annetun asetuksen 31 artikla on selvä. Sen 2 kohdassa sadetaan, että tutkintatoimenpiteiden oikeutuksesta ja hyväksymisestä sadetaan asiaa ksittelvn valtuutetun Euroopan syyttäjän jäsenvaltion kansallisessa lainsdnnss. Sen 3 kohdan mukaan sovellettava lainsdnt kuitenkin muuttuu, jos avustavan valtuutetun Euroopan syyttäjän jäsenvaltion lainsdnnss edellytetn tuomioistuimen lupaa. Tällaisessa tilanteessa EPPOsta annetun asetuksen 31 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä virkkeessä todetaan selvästi, että luvan antavan tuomioistuimen toimivaltuuksiin ja velvollisuuksiin sovelletaan avustavan valtuutetun Euroopan syyttäjän jäsenvaltion lainsdnt.

43. Ainoa poikkeus sisältyy EPPOsta annetun asetuksen 31 artiklan 3 kohdan kolmanteen virkkeeseen, jota sovelletaan, jos avustavan valtuutetun Euroopan syyttäjän jäsenvaltion lainsäädännössä ei edellytetä tällaista lupaa, mutta asiaa käsittelevän valtuutetun Euroopan syyttäjän jäsenvaltion lainsäädännössä edellytetään sitä. Vain tällaisessa tilanteessa tuomioistuimen lupa riippuu asiaa käsittelevän valtuutetun Euroopan syyttäjän jäsenvaltion lainsäädännöstä. Se, että tämä tilanne on poikkeus selvästi säännöstä, jonka mukaan on sovellettava avustavan valtuutetun Euroopan syyttäjän jäsenvaltion lainsäädäntöä, ilmenee myös siitä, että tässä virkkeessä käytetään sanaa ”kuitenkin”.³²

44. Toisen vaihtoehdon kannattajien mukaan EPPOsta annetun asetuksen 31 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä virkkeessä sitä vastoin ratkaistaan selvästi kahdessa mahdollisessa tilanteessa, minkä tuomioistuimen on annettava lupa ja minkä osalta: tilanteessa, jossa sekä asiaa käsittelevän valtuutetun Euroopan syyttäjän että avustavan valtuutetun Euroopan syyttäjän jäsenvaltion lainsäädännössä edellytetään tällaista lupaa, ja tilanteessa, jossa asiaa käsittelevän valtuutetun Euroopan syyttäjän jäsenvaltion lainsäädännössä ei edellytetä tuomioistuimen antamaa ennakkolupaa mutta avustavan valtuutetun Euroopan syyttäjän jäsenvaltion lainsäädännössä edellytetään sitä. Molemmissa tilanteissa avustavan valtuutetun Euroopan syyttäjän jäsenvaltion tuomioistuin voi tutkia ainoastaan toimenpiteen täytäntöönpanoon liittyviä kysymyksiä.

45. EPPOsta annetun asetuksen 31 artiklan 3 kohdan kolmas virke koskee jäljelle jäävää mahdollista tilannetta, jossa avustavan valtuutetun Euroopan syyttäjän jäsenvaltion lainsäädännössä ei edellytetä toimenpiteelle tuomioistuimen lupaa, mutta asiaa käsittelevän valtuutetun Euroopan syyttäjän jäsenvaltion lainsäädännössä edellytetään sitä. Tällaisessa tilanteessa asiaa käsittelevän valtuutetun Euroopan syyttäjän jäsenvaltion tuomioistuimen on annettava lupa, joka kattaa sekä toimenpiteen oikeuttamisen että sen täytäntöönpanon.

46. Komissio korostaa myös, että EPPOsta annetun asetuksen 32 artiklan sanamuodossa selvennetään, että pyydetyn toimenpiteen täytäntöönpanoon ja menettelyyn liittyviin kysymyksiin sovelletaan avustavan valtuutetun Euroopan syyttäjän jäsenvaltion lainsäädäntöä.

b) Asiayhteys

47. Perustellakseen kantaansa, jonka mukaan EPPOsta annetun asetuksen 31 artiklan 3 kohdan sanamuoto on selvä, Saksan hallitus keskittyy sen välittömään asiayhteyteen. Se väittää, että 31 artiklan 3 kohdan kolmas virke kävisi tarpeettomaksi, jos tuomioistuimen lupien osalta tehtävienjakoon sovellettaisiin pääsääntönä komission tulkinnan mukaisesti 31 artiklan 2 kohtaa. Jos näin olisi, olisi aina selvää, että asiaa käsittelevän valtuutetun Euroopan syyttäjän jäsenvaltion lainsäädännössä säädetään siitä, tarvitaanko tietyille tutkintatoimenpiteille tuomioistuimen lupa. Tämän toistamisella 31 artiklan 3 kohdan kolmannessa virkkeessä ei siten olisi mieltä. Kyseisellä säännöksellä on merkitystä ainoastaan, jos sen perusteella 31 artiklan 2 kohdassa ilmaistu sääntö muuttuu tilanteessa, jossa myös avustavan valtuutetun Euroopan syyttäjän jäsenvaltion lainsäädännössä edellytetään tuomioistuimen lupaa.

48. Itävallan ja Saksan hallitukset tukeutuvat molemmat myös EPPOsta annetun asetuksen johdanto-osan 72 perustelukappaleeseen merkityksellisenä tulkintaa koskevana asiayhteytenä. Niiden näkemyksen mukaan tässä perustelukappaleessa, luettuna yhdessä 31 artiklan 3 kohdan kanssa, ilmaistu yhtä tuomioistuimen lupaa koskeva kanta voi tarkoittaa vain sitä, että tarve tuomioistuimen luvalla ja sen asiayhteys määräytyvät avustavan valtuutetun Euroopan syyttäjän

³² Istunnossa EPPO myönsi myös, että sanan ”kuitenkin” käyttö mutkistaa EPPOsta annetun asetuksen 31 artiklan 3 kohdan tulkintaa.

jäsenvaltion lainsäädännön mukaan. Se, että tuomioistuimen antama lupa jaettaisiin eri tehtäviin asiaa käsittelevän valtuutetun Euroopan syyttäjän ja avustavan valtuutetun Euroopan syyttäjän jäsenvaltioiden tuomioistuinten välillä, ei vastaisi vain yhtä tuomioistuimen lupaa koskevaa ratkaisua.

49. Komissio, jonka kantaa kaikki toisen vaihtoehdon kannattajat olennaisesti tukevat, katsoo, että EPPOsta annetun asetuksen 31 artikla kokonaisuudessaan noudattaa tutkinnan aikajärjestystä. Siinä annetaan eri tehtävät asiaa käsittelevälle valtuutetulle Euroopan syyttäjälle ja avustavalle valtuutetulle Euroopan syyttäjälle sekä niiden jäsenvaltioiden tuomioistuimille. Artiklan 1 kohdassa säädetään yleisesti tehtävienjaosta kummankin valtuutetun Euroopan syyttäjän välillä.

50. Komission mukaan 31 artiklan 2 kohta on keskeinen. Siinä säädetään selvästi, että tutkintatoimenpiteen oikeutuksesta ja hyväksymisestä säädetään asiaa käsittelevän valtuutetun Euroopan syyttäjän jäsenvaltion lainsäädännössä. Tämä tarkoittaa myös sitä, että jos asiaa käsittelevän valtuutetun Euroopan syyttäjän jäsenvaltion lainsäädännössä edellytetään tuomioistuimen ennakkolupaa, kyseisen valtion tuomioistuimen on arvioitava, onko toimenpide oikeutettu ja tarpeellinen tietyn tutkinnan asiayhteydessä.

51. Komissio korostaa myös, että 31 artiklan 2 kohdassa ei todeta mitään toimenpiteen täytäntöönpanosta. Siitä säädetään EPPOsta annetun asetuksen 32 artiklassa, jonka mukaan täytäntöönpanoon sovelletaan avustavan valtuutetun Euroopan syyttäjän jäsenvaltion lainsäädäntöä.

52. Asetuksen 31 artiklan 3 kohdassa, joka on ainoa säännös, jossa käsitellään nimenomaisesti tuomioistuimen lupaa, ei komission näkemyksen mukaan muuteta sovellettavaa lainsäädäntöä tällaisen luvan osalta, toisin kuin Itävallan ja Saksan hallitukset väittävät. Sen pitäisi pikemminkin katsoa olevan 31 artiklan 2 kohtaan nähden toissijainen. Saman artiklan 3 kohdassa ei sen vuoksi säädetä tutkintatoimenpiteen oikeuttamiseen kohdistuvasta valvonnasta, sillä näistä kysymyksistä säädetään 2 kohdassa.

53. Artiklan 3 kohdan ensimmäinen virke koskee komission mukaan tilannetta, jossa avustavan valtuutetun Euroopan syyttäjän jäsenvaltion lainsäädännössä edellytetään tuomioistuimen lupaa. Jos näin on, kyseisen jäsenvaltion tuomioistuimen on annettava lupa ennen toimenpiteen täytäntöönpanoa. Päätösharkinnassaan kyseisen tuomioistuimen on kuitenkin kiinnitettävä huomiota pelkästään pyydetyn tutkintatoimenpiteen täytäntöönpanotapaan eikä sen oikeutukseen.

54. EPPOsta annetun asetuksen johdanto-osan 72 perustelukappaleen merkityksen osalta komissio myöntää, ettei sen 31 artiklassa ole ilmaistu parhaalla mahdollisella tavalla pyrkimystä yhden tuomioistuimen antamaan lupaan. Vaikka jotkin tilanteet edellyttävätkin selvän tehtävienjaon vuoksi kahta tuomioistuimen lupaa, kuhunkin asiaan annetaan silti vain yksi lupa. Tällä tavoin ymmärrettyinä toisen vaihtoehdon kannattajat välttävät ristiriidan EPPOsta annetun asetuksen 31 artiklan 3 kohdan, sellaisena kuin ne tulkitsevat sitä, ja sen johdanto-osan 72 perustelukappaleen välillä.³³

³³ EPPO totesi lisäksi istunnossa, että 72 perustelukappaleella ei ole normatiivista arvoa eikä sen siten pitäisi olla ratkaiseva 31 artiklan tulkinnan kannalta.

c) *Päämäärät*

55. EPPOn päämäärien osalta sekä Itävalta että Saksa myöntävät, että kattava tuomioistuINVALVONTA avustavan valtuutetun Euroopan syyttäjän jäsenvaltiossa voi johtaa vaikeuksiin. Voidakseen ratkaista, onko pyydetty toimenpide oikeutettu, avustavan valtuutetun Euroopan syyttäjän jäsenvaltion tuomioistuimen pitäisi voida tutustua koko asiakirja-aineistoon. Koska pääasiallinen tutkinta suoritetaan toisessa jäsenvaltiossa ja koska oikeudenkäynti on tarkoitus aloittaa kyseisen valtion tuomioistuimessa, mikäli asiassa on riittävä näyttö, asiakirja-aineisto saattaa olla eri kielellä. Sen kääntäminen, mikä voi olla tarpeen, jotta avustavan valtuutetun Euroopan syyttäjän jäsenvaltion tuomioistuin voi ratkaista tutkintatoimenpiteen laillisuuteen liittyvät aineelliset kysymykset, vie joka tapauksessa aikaa.³⁴ Tämä todella tekisi EPPOn rajat ylittävän tutkinnan eurooppalaisesta tutkintamääräyksestä annetun direktiivin mukaista tutkintaa hankalammaksi.

56. Molemmat hallitukset myöntävät, että tällainen lopputulos ei vastaa EPPOn päämäärää, jona on ottaa käyttöön aiempiin sääntöihin verrattuna entistä helpommat säännöt unionin taloudellisia etuja vahingoittavien rikosten torjunnassa. Ne korostavat, että valitettavasti niiden ehdotusta ei hyväksytty lainsäädäntömenettelyssä.

57. Toisen tulkintavaihtoehdon kannattajat korostavat, että EPPOn perustaminen oli tarpeen, jotta unionin taloudellisia etuja vahingoittavia rikoksia koskevasta tutkinnasta ja niitä koskevien syytteiden nostamisesta ja ajamisesta tehtäisiin tehokkaampaa kuin jos syyte nostettaisiin ja sitä ajettaisiin yhdessä ainoassa jäsenvaltiossa. Yhtenä ainoana elimenä toimivalla EPPolla pitäisi siten olla käytettävissään tarvittavat keinot, jotta se voisi saavuttaa unionin talousarvion vaikuttavien rikosten tehokasta torjuntaa koskevan päämäärän. Tämän vuoksi tehokkuuden pitäisi ohjata EPPOsta annetun asetuksen 31 artiklan tulkintaa. EPPOn suorittamaa rajat ylittävää tutkintaa ei voida missään tapauksessa tulkita siten, että sille olisi asetettu monimutkaisemmat edellytykset kuin eurooppalaisesta tutkintamääräyksestä annetun direktiivin mukaan vaaditaan.

58. EPPO ja komissio painottavat vielä tehokkuusnäkökohtaa ja korostavat asiakirja-aineistoon kuuluvien suurten asiakirjamäärien siirtämiseen ja kääntämiseen liittyviä logistisia vaikeuksia.³⁵ Tämä tukee tulkintaa, jonka mukaan toimenpiteen oikeutusta voidaan arvioida vain asiaa käsittelevän valtuutetun Euroopan syyttäjän jäsenvaltiossa. Lisäksi se, että tutkintatoimenpiteen oikeutus tutkitaan asiaa käsittelevän valtuutetun Euroopan syyttäjän valtion lainsäädännön mukaan ja kyseisen valtion tuomioistuimissa, on johdonmukaista sen kanssa, että näillä tuomioistuimilla on kaikki kattavaan valvontaan tarvittava aineisto. Viime kädessä tutkintaa johdetaan kyseisestä valtiosta ja oikeudenkäynti järjestetään todennäköisimmin sen tuomioistuimissa.³⁶

59. EPPO viittaa vielä vaikeuksiin, joita aiheutuisi, jos eri jäsenvaltioiden, joissa rajat ylittävää tutkintaa suoritetaan, tuomioistuimet päätyisivät keskenään ristiriitaisiin ratkaisuihin toimenpiteen oikeuttamisesta. Ehdotetulla tulkinnalla, jonka mukaan toimenpiteen oikeuttaminen on aina ratkaistava asiaa käsittelevän valtuutetun Euroopan syyttäjän jäsenvaltion lainsäädännön mukaan, estetään ristiriitaiset ratkaisut silloinkin, kun suuri määrä jäsenvaltioita osallistuu todisteiden keräämiseen tietyssä tapauksessa.

³⁴ EPPO totesi istunnossa, että toisinaan asiakirja-aineistot käsittävät tuhansia sivuja, ja tähän tarvittaisiin ulkopuolisia kääntäjiä, mikä kasvattaisi huomattavasti EPPOn toiminnan kustannuksia, ja tämä kääntäminen veisi kuukausia tai jopa vuosia.

³⁵ Ks. edellä alaviite 34.

³⁶ EPPOsta annetun asetuksen 26 artiklan 5 kohdassa säädetään mahdollisuudesta vaihtaa jäsenvaltiota, jossa tutkinta suoritetaan, siihen asti kunnes tehdään päätös syytteen nostamisesta (EPPOsta annetun asetuksen 36 artiklan nojalla).

d) Syntyhistoria

60. Sekä Itävallan että Saksan hallitukset korostavat, että EPPOsta annetun asetuksen 31 artiklan syntyhistoria on tarpeen ottaa huomioon. Itävallan mukaan sen syntyhistorian perusteella on selvää, että suurin osa jäsenvaltioista oli tietoisia ongelmista, joita aiheutuisi EPPOsta annetun asetuksen 31 artiklan 2 ja 3 kohdan välisestä ristiriitaisesta suhteesta. Itävallan ja Saksan hallitusten yhteistä ehdotusta tämän ongelman ratkaisemiseksi turvautumalla vastavuoroisen tunnustamisen malliin ei kuitenkaan hyväksytty EPPOsta annetun asetuksen lopullisessa versiossa. Tämän vuoksi on selvää, että 31 artiklan 3 kohdassa ei edellytetä, kuten toisen vaihtoehdon kannattajat esittävät, että avustavan valtuutetun Euroopan syyttäjän jäsenvaltion tuomioistuin tunnustaisi asiaa käsittelevän valtuutetun Euroopan syyttäjän päätöksen siitä, että tutkintatoimenpide on tarpeen avustavan valtuutetun Euroopan syyttäjän jäsenvaltiossa. Kyseisessä säännöksessä edellytetään sen sijaan, että sen valtion tuomioistuin, jossa toimenpide on määrä panna täytäntöön, tarkistaa toimenpiteen laillisuuden ja myös sen oikeutuksen.

61. Komissio käsitteli istunnossa joitakin EPPOsta annetun asetuksen syntyhistoriaan liittyviä ongelmallisuuksia ja selvensi nykyistä kantaansa. Muistutan, että sen vuoden 2013 ehdotuksen mukaan avustavan valtuutetun Euroopan syyttäjän jäsenvaltion tuomioistuimessa on suoritettava kattava tuomioistuinvalvonta etsinnän ja takavarikon kaltaisten toimenpiteiden osalta. Nyt kyseessä olevassa asiassa komissio on toista mieltä.

62. Perustellakseen nykyistä kantaansa komissio selittää, että vuoden 2013 ehdotus laadittiin ennen eurooppalaisesta tutkintamääräyksestä annetun direktiivin voimaantuloa. Kyseisessä direktiivissä säädetään, että rajat ylittävän tutkinnan oikeuttaminen on määräyksen antaneelle jäsenvaltiolle kuuluva asia ja voidaan riitauttaa vain tämän jäsenvaltion tuomioistuimissa.³⁷ Tämä ratkaisu on osoittautunut toimivaksi kyseisessä vastavuoroisen tunnustamisen välineessä. Komissio pitää siksi myönteisenä sitä, etteivät lainsäädäntöelimet hyväksyneet sen alkuperäistä ehdotusta, jonka mukaan tuomioistuimen luvan pitäisi riippua pelkästään avustavan valtuutetun Euroopan syyttäjän jäsenvaltion lainsäädännöstä, vaan sen sijaan muuttivat tämän ehdotuksen EPPOsta annetun asetuksen 31 artiklan nykyiseen muotoon. Lainsäädäntömenettelyssä sen alkuperäisestä ehdotuksesta tuli siten paljon parempi ja tarkoituksenmukaisempi sen kannalta, mikä on EPPOn rajat ylittävässä tutkinnassa tehtävän yhteistyön kannalta tarpeen.

2. Ehdottamani tulkinta

63. Vaihtoehdot johtavat siis eri lopputuloksiin. Yhdestä seikasta molemmissa on kuitenkin sama näkemys: EPPOn järjestelmä on tarkoitettu tehokkaaksi mekanismiksi unionin taloudellisia etuja vahingoittavien rikosten torjunnassa. Tämä käsittää rajat ylittävän tutkinnan mekanismin. EPPOsta annetulla asetuksella tuetaan tätä lainsäädännön tavoitetta.³⁸

64. Unionin tuomioistuimen käyttämä tulkintasääntö edellyttää, että ”kun yhteisön oikeuden säännöstä voidaan tulkita usealla tavalla, etusija on annettava tulkinnalle, jolla voidaan varmistaa säännöksen tehokas vaikutus”.³⁹ Tämä tulkintasääntö puoltaa toista vaihtoehtoa.

³⁷ Eurooppalaisesta tutkintamääräyksestä annetun direktiivin johdanto-osan 22 perustelukappale ja 14 artiklan 2 kohta. Tätä korostettiin myös 11.11.2021 annetussa tuomiossa Gavanozov II (C-852/19, EU:C:2021:902, 40 kohta).

³⁸ Ks. esim. EPPOsta annetun asetuksen johdanto-osan 14, 20 ja 54 perustelukappale ja 12 artiklan 3 kohta ja 34 artiklan 3 kohta.

³⁹ Ks. esim. tuomio 24.2.2000, komissio v. Ranska (C-434/97, EU:C:2000:98, 21 kohta).

65. Itävallan ja Saksan hallitukset katsovat kuitenkin, että vaikka toinen vaihtoehto on normatiivisesti toivottava, se ei ole käytettävissä oleva tulkintavaihtoehto, koska EPPOsta annetun asetuksen 31 artiklan 3 kohdan sanamuoto on selvä.

66. Jos sanamuoto olisi selvä, unionin tuomioistuimen sille antamaa eri merkitystä voitaisiin todella pitää sen lainvastaisena puuttumisena, toisin sanoen *contra legem* -tulkintana. Onko 3 artiklan 3 kohdan sanamuoto kuitenkin niin selvä?

67. Itävalta ja Saksa katsovat kiistatta, että 31 artiklan 3 kohdan oikea merkitys on se, että avustavan valtuutetun Euroopan syyttäjän jäsenvaltion tuomioistuimen on annettava ennakkolupa etsinnälle ja takavarikolle, jotka pannaan täytäntöön kyseisessä valtiossa, suorittamalla kattava tuomioistuinvalvonta. Ei ole mikään ihme, että Itävalta ja Saksa puolustavat tällaista tulkintaa unionin tuomioistuimessa, sillä kumpikin valtio muutti lainsäädäntöönsä siten, että se vastaisi tätä EPPOsta annetun asetuksen tulkintaa.⁴⁰ Kun tätä tulkintaa verrataan kilpailevaan, yhtä vakuuttavaan tulkintaan, jonka toisen vaihtoehdon kannattajat ovat esittäneet, on kuitenkin selvää, että toinen vaihtoehto on vain yksi mahdollinen valittavista tulkinnoista. Perussopimusten mukaan tämän valinnan tekeminen kuuluu unionin tuomioistuimelle. Jos unionin tuomioistuin päätyy toiseen vaihtoehtoon ensimmäisen vaihtoehdon sijaan, sitä ei voida pitää *contra legem* -tulkintana.

68. Mielestäni kaikkein vakuuttavin Itävallan ja Saksan esittämä perustelu on se, että EPPOsta annetun asetuksen 31 artiklan 3 kohta käy toisen vaihtoehdon perusteella tarpeettomaksi. Jos siis 31 artiklan 2 kohdassa säädetään, että tutkintatoimenpiteen oikeutuksesta säädetään asiaa käsittelevän valtuutetun Euroopan syyttäjän valtion lainsäädännössä, ja 32 artiklassa säädetään, että toimenpiteen täytäntöönpanosta säädetään avustavan valtuutetun Euroopan syyttäjän valtion lainsäädännössä, mikä on 31 artiklan 3 kohdan tarkoitus? Siinä vain toistetaan sama rajoitus sovellettavien lainsäädäntöjen välillä siltä osin kuin kyse on tuomioistuimen ennakkoluvasta. Jos siis 31 artiklan 3 kohta poistettaisiin, jäljelle jäävä 31 artikla luettuna yhdessä 32 artiklan kanssa johtaisi samaan johtopäätökseen, joka on toisen vaihtoehdon perusteella 31 artiklan 3 kohdan oikea tulkinta. Toisessa vaihtoehdossa annetaan siten 31 artiklan 3 kohdalle jokin merkitys, joka poikkeaa muista saman artiklan ja sitä ympäröivien artiklojen säännöksistä.

69. Toinen unionin tuomioistuimen käyttämä tulkintasääntö edellyttää, että oikeussääntöjen sanamuotoa ei voida yksinkertaisesti sivuuttaa vaan sille täytyy antaa jokin merkitys.⁴¹ Tämä tulkintasääntö näyttäisi puoltavan ensimmäistä vaihtoehtoa.

70. Mielestäni EPPOsta annetun asetuksen 31 artiklan 3 kohdalle voidaan kuitenkin antaa merkitys sen 31 artiklan 2 kohdan ja 32 artiklan merkityksen lisäksi. Tästä säännöksestä käy erityisesti ilmi tehtäväksi annettua toimenpidettä koskevaan tuomioistuimen lupaan sovellettava oikeusjärjestys, vaikka samaan lopputulokseen voitaisiin päästä soveltamalla näitä kahta muuta säännöstä. Sitä, että tuomioistuimen lupaa koskeva lainvalintasääntö on ilmaistu erikseen, on saatettu pitää tarpeellisena niiden vaikeuksien vuoksi, joita tähän nimenomaiseen kysymykseen liittyi lainsäädäntöneuvottelujen aikana. Kyseisen 31 artiklan 3 kohdan tarpeettomuuteen ei siten voida vedota perusteena toisen vaihtoehdon hyväksymistä vastaan.

71. Jos tarkastellaan niitä seurauksia, joita unionin tuomioistuimen kummankin tulkintavaihtoehdon hyväksymiseen liittyy, on selvää, että ensimmäisen vaihtoehdon valinta tekisi EPPO:n rajat ylittävästä tutkinnasta eurooppalaisesta tutkintamääräyksestä annetun

⁴⁰ Ks. edellä 7 ja 8 kohta.

⁴¹ Ks. esim. tuomio 1.4.2004, komissio v. Jégo-Quéré (C-263/02 P, EU:C:2004:210, 36–38 kohta).

direktiivin perusteella käyttöön otettua järjestelmää tehottomamman järjestelmän. Jos lainsäätäjän tahtona oli todella perustaa tehokkaampi järjestelmä, ensimmäisen vaihtoehdon hyväksyminen edellyttäisi EPPOsta annetun asetuksen muuttamista siten, että tehokas rajat ylittävä tutkinta on mahdollista. Unionin tuomioistuimen valitsema ensimmäinen vaihtoehto voitaisiin siten nähdä unionin lainsäätäjälle annetuksi kehotukseksi toimia. Saksan hallituksen mukaan vain tällainen ratkaisu olisi oikeusvarmuuden vaatimusten mukainen.

72. Asiaan liittyy kuitenkin oikeudellista epävarmuutta, koska käytettävissä on useampi kuin yksi tulkintavaihtoehto. Kun unionin tuomioistuin on selventänyt EPPOsta annetun asetuksen 31 artiklan 3 kohdan merkitystä valitsemalla joko ensimmäisen vaihtoehdon tai toisen vaihtoehdon, oikeudellinen epäselvyys häviää. Lainsäätäjän toimenpiteet eivät nähdäkseni ole siksi tarpeellisia oikeusvarmuuden palauttamiseksi.⁴²

73. Edellä esitetyn perusteella päätelen, että unionin tuomioistuimen pitäisi valita toinen vaihtoehto. EPPOsta annetun asetuksen 31 artiklan 3 kohtaa pitäisi näin ollen tulkita siten, että avustavan valtuutetun Euroopan syyttäjän jäsenvaltion tuomioistuimella on oikeus tutkia vain tutkintatoimenpiteen täytäntöönpanoon liittyviä näkökohtia ja että sen on hyväksyttävä asiaa käsittelevän valtuutetun Euroopan syyttäjän arviointi, jonka mukaan toimenpide on oikeutettu, riippumatta siitä, onko asiaa käsittelevän valtuutetun Euroopan syyttäjän jäsenvaltion tuomioistuin antanut sille ennakkoluvan. Tämä tulkinta ei ole 31 artiklan 3 kohdan sanamuodon vastainen, ja se vastaa paremmin EPPOsta annetun asetuksen tavoitetta ottaa käyttöön unionin taloudellisia etuja vahingoittavien rikosten torjuntaa koskeva tehokas järjestelmä.

3. Perusoikeuksien suoja – ”enemmän kuin” vastavuoroinen tunnustaminen?

74. Tehokas rajat ylittävä tutkinta on kiistatta EPPOsta annetun asetuksen merkittävä tavoite. Tehokkuutta ei kuitenkaan voi saavuttaa perusoikeuksien suojan kustannuksella. Unionin tuomioistuin voi näin ollen pitää EPPOsta annetun asetuksen 31 artiklan 3 kohdan oikeana tulkintana toista vaihtoehtoa vain, jos sillä taataan perusoikeuksien suoja Euroopan unionin perusoikeuskirjassa (jäljempänä perusoikeuskirja) edellytetyn mukaisesti.

75. Itävallan ja Saksan hallitusten näkemys, jonka mukaan avustavan valtuutetun Euroopan syyttäjän jäsenvaltion tuomioistuimilla pitäisi olla oikeus kattavaan tuomioistuinvalvontaan, voidaan ymmärtää perusoikeuksien suoja koskevaksi huolenaiheeksi. Unionin jäsenvaltiot ovat ottaneet käyttöön johdonmukaiset rikosoikeusjärjestelmät. Perusoikeuksien suoja on huolella sisällytetty niiden lainsäädäntöön, joka koskee syytteiden nostamista ja ajamista sekä seuraamusten määräämistä rikoksista eli alaa, jolla valtiot käyttävät yksityiselämään ja yksilön vapauksiin vaikuttavaa pakkovaltaansa.

76. Perusoikeuksia koskevat takeet on siksi olennaisesti sisällytetty kansallisiin rikosoikeusjärjestelmiin aineellisen rikosoikeuden ja rikosprosessioikeuden säännöillä. Nämä säännöt ovat toisistaan riippuvaisia, ja kokonaisuutena tarkasteltuina niillä suojataan perusoikeuksia.⁴³ Kuitenkin silloin, jos yksittäinen sääntö poistetaan tietyistä järjestelmästä ja

⁴² Jos unionin tuomioistuin valitsee toisen vaihtoehdon, Itävallan ja Saksan lainsäätäjien on toteutettava toimenpiteitä, sillä näiden maiden lait, jotka on mukautettu ensimmäisen vaihtoehdon mukaan, olisivat ristiriidassa EPPOsta annetun asetuksen kanssa. Itävallan hallitus totesi istunnossa olevansa tästä tietoinen ja että kyseisen valtion lainsäädäntöä olisi luonnollisesti tarkistettava unionin lainsäädännön mukaiseksi, jos unionin tuomioistuin päättäisi tulkita EPPOsta annettua asetusta toisin. Itävallan hallitus toisti kuitenkin, että sen lainsäädännöstä ilmenevä tulkinta on oikea.

⁴³ Allegrezza, S. ja Mosna, A., ”Cross-border Criminal Evidence and the Future European Public Prosecutor: One Step Back on Mutual Recognition?”, Bachmaier Winter, L. (toim.), *The European Public Prosecutor’s Office. The Challenges Ahead*, Springer, 2018, s. 141 ja 146.

siirretään toisenlaiseen järjestelmään, perusoikeuksien suoja voi heiketä: vaikka sääntö toimi hyvin alkuperäisessä oikeudellisessa ympäristössään, se ei välttämättä toimi yhtä hyvin toisessa ympäristössä.⁴⁴

77. Tästä syystä luottamus vastavuoroiseen tunnustamiseen, joka merkitsee vain joidenkin oikeussääntöjen siirtämistä yhdestä oikeusjärjestyksestä toiseen, herättää huolta perusoikeuksien suojan mahdollisesta heikkenemisestä.⁴⁵ Koska unionin oikeudessa ei nykyisessä muodossaan ole yhtenäistä säännöstöä, jolla säänneltäisiin kaikkia sellaisten rikosten näkökohtia, joiden osalta EPPOna on syytteen nostamista ja ajamista koskeva toimivalta, tai EPPOn syytteiden nostamiseen ja ajamiseen sovellettavia menettelysääntöjä,⁴⁶ vastavuoroisen tunnustamisen periaate on toiseksi paras vaihtoehto rajat ylittävän tutkinnan esteiden poistamiseksi.

78. Tämän vuoksi on otettava kantaa toisen vaihtoehdon kannattajien väitteisiin, joiden mukaan EPPO ei ole vastavuoroisen tunnustamisen järjestelmä vaan ”jotain enemmän”. Väittäisin, että asia on päinvastoin: niin kauan kuin unionissa ei ole yhteisiä rikosoikeudellisia sääntöjä, EPPO voi toimia vain vastavuoroisen tunnustamisen perusteella. Vastavuoroisen tunnustamisen tasot kuitenkin vaihtelevat, ja EPPO voidaan nähdä tähän mennessä kaikkein kehittyneimpänä vastavuoroisen tunnustamisen välineenä rikosasioissa tehtävän yhteistyön alalla (a jakso).

79. Näin ollen on vielä ratkaistava, taataanko tämän ratkaisuehdotuksen 73 kohdassa esitetyllä EPPOsta annetun asetuksen 31 artiklan 3 kohdan tulkinnalla, joka perustuu osittain vastavuoroiseen tunnustamiseen, epäiltyjen ja syytettyjen perusoikeudet rajat ylittävässä tutkinnassa. Väitän, että näin todella on, erityisesti kun asiaa tarkastellaan EPPOsta annetun asetuksen laajemmassa yhteydessä (b jakso).

a) Rikasioita koskevan vastavuoroisen tunnustamisen luonne

80. Asian käsittelyyn osallistuneet osapuolet esittivät kirjallisissa huomautuksissaan ja istunnossa näkemyksensä vastavuoroisesta tunnustamisesta. Eurooppalaisesta tutkintamääräyksestä annettua direktiiviä käytettiin esimerkkinä vastavuoroisen tunnustamisen mekanismista, kun taas EPPOsta annetun asetuksen väitettiin olevan ”jotain enemmän”. Kun asian käsittelyyn osallistuneilta osapuolilta kysyttiin istunnossa, mitä tämä ”jotain enemmän” tarkkaan ottaen merkitsee, ne keskittyivät ensisijaisesti EPPOn luonteeseen: se on yksi ainoa jakamaton elin eikä sen päätösten tunnustamisesta pitäisi olla mahdollisuutta kieltäytyä (kuten eurooppalaisesta tutkintamääräyksestä annetun direktiivin perusteella on mahdollista).⁴⁷

81. Vastavuoroisen tunnustamisen käsitettä käytettiin kuvaamaan tilannetta, jossa yhden jäsenvaltion antama yksittäistapausta koskeva ratkaisu (esim. tuomio, pidätysmääräys tai tutkintamääräys) tunnustetaan toisessa jäsenvaltiossa. EPPOn järjestelmässä ei edellytetä, että

⁴⁴ Ks. vakuuttava artikkeli oikeudellisista siirännäisistä ja oikeudellisista ärsykkeistä Teubner, G., ”*Legal irritants: Good Faith in British Law or How Unifying Law Ends Up in New Divergences*”, osa 61(1), *Modern Law Review* 1998, s. 11.

⁴⁵ Ks. esim. edellä alaviitteessä 43 mainittu Allegrezza ja Mosna, s. 145–158 (jossa korostetaan perusoikeuksille aiheutuvia vaaroja esimerkiksi siitä, että tutkintatoimenpiteiden täytäntöönpanoa tai todisteiden hankintaa koskevien menettelytakeiden taso ja menettelysäännöt eroavat toisistaan, ja esitetään, että erityisesti todistelun osalta tarvitaan lisätakeita). Ks. samasta asiasta varhaisessa vaiheessa varoittanut Kaiafa-Gbandi, M., ”*The Establishment of an EPPO and the Rights of Suspects and Defendants: Reflections upon the Commission’s 2013 Proposal and the Council’s Amendments*”, Asp, P. (toim.), *The European Public Prosecutor’s Office – Legal and Criminal Policy Perspectives*, Stifelsen Skrifter utgivna av Juridiska fakulteten vid Stockholms universitet, 2015, s. 245–246.

⁴⁶ Ks. tulevaa unionin syyttäjää koskevasta säännöstöstä varhaisessa vaiheessa esitetty ehdotus, jonka mukaan sen onnistuminen riippuu aineellisen rikosoikeuden yhdenmukaistamisesta, Peers, S., ”*Mutual recognition and criminal law in the European Union: Has the Council got it wrong?*”, osa 41, *Common Market Law Review*, 2004, s. 5, erityisesti s. 34.

⁴⁷ Näkemyksestä, jonka mukaan eurooppalaista tutkintamääräystä koskeva järjestelmä on tosiasiaa yksinkertaisempi ja tehokkaampi kuin EPPOsta annetun asetuksen sääntelyratkaisut, ks. edellä alaviitteessä 43 mainittu Allegrezza ja Mosna, s. 155–156.

avustavan valtuutetun Euroopan syyttäjän jäsenvaltio ”tunnustaa” tutkintatoimenpidettä koskevan pyynnön, jotta se voidaan panna täytäntöön, mikä on tavanomainen vaihe rajat ylittäviä rikosoikeudellisia menettelyjä koskevissa välineissä. Siten perusteluna on se, että EPPOn mekanismi ei ole vastavuoroisen tunnustamisen järjestelmä vaan jotain enemmän.

82. Koska EPPO on yksi ainoa elin,⁴⁸ sen hajautetusti toimivat syyttäjät ovat osa tätä elintä. Olisi erikoista, jos yhden ainoan elimen pyydetäisiin tunnustamaan omat ratkaisunsa. Näin ollen *toimenpide annetaan* avustavan valtuutetun Euroopan syyttäjän *tehtäväksi* sen sijaan, että tämän edellytettäisiin tunnustavan tutkintamääräyksen.

83. Toisesta jäsenvaltiosta peräisin olevan asiakirjan (ja sen oikeusvaikutusten) tunnustaminen ei kuitenkaan ole vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen ydin vaan sen ilmenemismuoto. Vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen keskeisenä ajatuksena on se, että yhden jäsenvaltion oikeussäännöt tunnustetaan ja saatetaan voimaan toisessa jäsenvaltiossa, vaikka ne eroaisivat tässä jälkimmäisessä valtiossa tehdyistä ratkaisuista. Tällainen ”toisen” järjestelmän hyväksyminen edellyttää suurta luottamusta tähän toiseen järjestelmään.

84. Koska unionin lainsäädännössä ei ole tällä hetkellä ratkaistu tässä asiassa esiin tullutta kysymystä, EPPOn on sen sijaan kussakin rajat ylittävässä tilanteessa tukeuduttava jonkin mukana olevista jäsenvaltioista lainsäädäntöön, johon toisen jäsenvaltion on sitten luotettava.

85. Idea vastavuoroiseen tunnustamiseen rikosasioissa saatiin tämän periaatteen käyttämisestä sisämarkkinoilla.⁴⁹ Kuten muistetaan, unionin tuomioistuimen Cassis de Dijon -tapauksessa antamassa tuomiossa⁵⁰ vastavuoroisen tunnustamisen katsottiin olevan keskeinen periaate sisämarkkinoilla, sellaisina kuin ne on perustettu perussopimuksilla. Tämä oli mahdollista, koska kyseessä olleet kansalliset lainsäädännöt vastasivat tietyn perustason osalta toisiaan.⁵¹

86. Vastavuoroinen tunnustaminen sisämarkkinoilla kevensi sääntelyä, ja sillä laajennettiin yksityisten oikeuksia valtion sääntelyvapauden kustannuksella.⁵²

87. Vaikka vastavuoroinen tunnustaminen rikosasioissa edellyttää myös toisen jäsenvaltion lainsäädännöllisten ratkaisujen hyväksymistä, se ei noudata tarkasti tämän periaatteen logiikkaa, kun sitä sovelletaan sisämarkkinoiden yhteydessä. Tässä tunnustamisen kohteena ovat jäsenvaltioiden tuomioistuinten ratkaisut ja muut yksittäistapauksia koskevat suvereenit ratkaisut, kun yhden jäsenvaltion pakkovaltaa koskeva yksinoikeus annetaan toisen jäsenvaltion käyttöön.⁵³ Yksilö muuttuu jäsenvaltioiden välisen vapaan liikkuvuuden objektiksi ja lakkaa

⁴⁸ Verrattuna yhden yhtenäisen oikeusalueen perustamista koskevaan Corpus Jurisin ajatukseen, joka ei toteutunut EPPosta annetussa asetuksessa, yhden ainoan elimen ratkaisu on vesitetty vaihtoehto, josta osallistuvat jäsenvaltiot saattoivat päästä yhteisymmärrykseen. Ks. Mitsilegas, V. ja Giuffrida, F., ”The European Public Prosecutor’s Office and Human Rights”, Geelhoed, W., Erkelens, L. H. ja Meij, A. W. H. (toim.), *Shifting Perspectives on the European Public Prosecutor’s Office*, TMC Asser Press, 2018, s. 89.

⁴⁹ ”Niiden periaatteiden pohjalta, jotka ovat edistäneet yhtenäismarkkinoiden perustamista, on – syntynyt ajatus, että myös oikeudellista yhteistyötä voitaisiin edistää vastavuoroisen tunnustamisen avulla.” Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille – Rikosasioita koskevien lopullisten päätösten vastavuoroinen tunnustaminen, KOM(2000) 495 lopullinen, Bryssel, 26.7.2000, s. 2.

⁵⁰ Tuomio 20.2.1979, Rewe-Zentral (120/78, EU:C:1979:42).

⁵¹ Schmidt, S. K., ”Mutual Recognition as a New Mode of Governance”, *Journal of European Public Policy*, osa 14(5), 2007, s. 667, erityisesti s. 669; Peers, S., ”Mutual Recognition and Criminal Law in the European Union: Has the Council Got It Wrong?”, *Common Market Law Review*, osa 41(1), 2004, s. 5, erityisesti s. 20.

⁵² Edellä alaviitteessä 51 mainittu Schmidt, s. 672. Perišin, T., *Free Movement of Goods and Limits of Regulatory Autonomy in the EU and WTO*, T.M.C. Asser Press, 2008, s. 23.

⁵³ Nicolaïdis, K., ”Trusting the Poles? Constructing Europe through Mutual Recognition”, *Journal of European Public Policy*, osa 14(5), 2007, s. 685.

olemasta sen subjekti.⁵⁴ Vastavuoroisesta tunnustamisesta seuraava sääntelyn poistaminen sisämarkkinoilla muuttuu rikosasioissa jäsenvaltion velvollisuudeksi käyttää aktiivisesti pakkovaltaa koskevaa yksinoikeuttaan.⁵⁵

88. Jotta vastavuoroinen tunnustaminen toimisi rikosasioissa, tarvitaan suurta keskinäistä luottamusta. Tämä luottamus liittyy toisen valtion sitoumukseen suojata valtion pakkovallan kohteena olevien henkilöiden perusoikeuksia.⁵⁶

89. Tämä on lähtökohtana kaikissa vastavuoroisen tunnustamisen välineissä, kuten eurooppalaisesta tutkintamääräyksestä annetussa direktiivissä. Vaikka keskinäinen luottamus on tarpeellista, siihen ei voida pakottaa.⁵⁷ Siten nykyiset keskinäisen luottamuksen välineet heijastavat myös tietyn asteista epäluottamusta. Tämä ilmenee säännöistä, joiden mukaan tunnustamatta jättäminen on tietyissä olosuhteissa mahdollista,⁵⁸ rikosoikeudellisten menettelyjen tiettyjen näkökohtien yhdenmukaistamisesta unionin tasolla⁵⁹ ja asiaa koskevan oikeuskäytännön kehityksestä.⁶⁰

90. Tässä asiassa asianosaiset ovat viitanneet eurooppalaisesta tutkintamääräyksestä annettuun direktiiviin tuodakseen esille kyseisen vastavuoroisen tunnustamisen järjestelmän erot ja yhtäläisyydet verrattuna EPPOsta annettuun asetukseen. Tarkastelen siksi lyhyesti eurooppalaisesta tutkintamääräyksestä annettua direktiiviä.

91. Eurooppalaisesta tutkintamääräyksestä annettu direktiivi säädettiin SEUT 82 artiklan perusteella rajat ylittävän tutkinnan tehostamiseksi, ja se perustuu vastavuoroiseen tunnustamiseen. Direktiivin järjestelmässä jäsenvaltion viranomaisen⁶¹ voi antaa eurooppalaisen tutkintamääräyksen, jos se on tarpeen tutkinnan suorittamiseksi osana kansallista rikosoikeudellista menettelyä. Siinä ei ole asetettu edellytykseksi, että rikoksen olisi

⁵⁴ Edellä alaviitteessä 51 mainittu Peers, s. 24.

⁵⁵ Edellä alaviitteessä 51 mainittu Peers, s. 25.

⁵⁶ Unionin tuomioistuin on vahvistanut tämän. Ks. esim. lausunto 2/13 (Euroopan unionin liittyminen Euroopan ihmisoikeussopimukseen) 18.12.2014 (EU:C:2014:2454, 191 kohta), jossa unionin tuomioistuin totesi, että vastavuoroisen tunnustamisen periaate ”edellyttää etenkin vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen osalta sitä, että kukin jäsenvaltio katsoo – jollei kyse ole poikkeuksellisista olosuhteista –, että kaikki muut jäsenvaltiot noudattavat unionin oikeutta ja aivan erityisesti unionin oikeudessa tunnustettuja perusoikeuksia”.

⁵⁷ Iglesias Sánchez, S. ja González Pascual, M., ”Fundamental Rights at the Core of the EU AFSJ”, Iglesias Sánchez, S. ja González Pascual, M. (toim.), *Fundamental Rights in the EU Area of Freedom, Security and Justice*, Cambridge University Press, 2021, s. 8–9 (jotka väittävät, että perusoikeuskysymykset ovat johtaneet lisääntyvään keskinäisen luottamuksen horjuttamiseen, mikä näkyy unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön kehityksessä sekä positiivisessa yhdenmukaistamisessa vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueella).

⁵⁸ Ks. esim. eurooppalaisesta pidätysmääräyksestä ja jäsenvaltioiden välisistä luovuttamismenettelyistä 13.6.2002 tehdyn neuvoston puitepäätöksen 2002/584/YOS (EYVL 2002, L 190, s. 1), sellaisena kuin se on muutettuna 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 pois oikeudenkäynnistä, 26.2.2009 tehdyllä neuvoston puitepäätöksellä 2009/299/YOS (EUVL 2009, L 81, s. 24), 3, 4 ja 4 a artikla ja eurooppalaisesta tutkintamääräyksestä annetun direktiivin 11 artikla.

⁵⁹ Ks. esim. tiedonsaantioikeudesta rikosoikeudellisissa menettelyissä 22.5.2012 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2012/13/EU (EUVL 2012, L 142, s. 1). Ks. myös eräiden syyttömysolettamaan liittyvien näkökohtien ja läsnäoloa oikeudenkäynnissä koskevan oikeuden lujittamisesta rikosoikeudellisissa menettelyissä 9.3.2016 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2016/343 (EUVL 2016, L 65, s. 1).

⁶⁰ Ks. oikeuskäytännöstä, jossa sallitaan uusia tapoja olla panematta eurooppalaista pidätysmääräystä täytäntöön, tuomio 5.4.2016, Aranyosi ja Căldăraru (C-404/15 ja C-659/15 PPU, EU:C:2016:198, 93 ja 94 kohta) ja tuomio 15.10.2019, Dorobantu (C-128/18, EU:C:2019:857, 52 ja 55 kohta).

⁶¹ Eurooppalaisesta tutkintamääräyksestä annetun direktiivin 2 artiklan c alakohdan mukaan määräyksen antavalla viranomaisella tarkoitetaan ”kyseessä olevassa asiassa toimivaltaista tuomaria, tuomioistuinta, tutkintatuomaria tai yleistä syyttäjää” tai ”mitä tahansa muuta määräyksen antavan valtion määrittelemää toimivaltaista viranomaista”, kun määräyksen antavan valtion tuomari, tuomioistuin, tutkintatuomari tai yleinen syyttäjä vahvistaa eurooppalaisen tutkintamääräyksen. Tämä on laajempi käsite kuin eurooppalaista pidätysmääräystä koskeva pidätysmääräyksen antaneen oikeusviranomaisen käsite, joka ei kata yleistä syyttäjää. Ks. erityisesti tästä erosta tuomio 8.12.2020, Staatsanwaltschaft Wien (Väärennetyt tilisiirtotoimeksiannot) (C-584/19, EU:C:2020:1002, 74 ja 75 kohta).

vahingoitettava Euroopan unionin taloudellisia etuja: merkitystä on ainoastaan sillä, että sen jäsenvaltion ulkopuolella, jossa pääasiallinen tutkinta toteutetaan, on suoritettava tutkintatoimenpide, myös silloin, jos todiste on jo täytäntöönpanovaltion toimivaltaisten viranomaisten hallussa.⁶²

92. Jäsenvaltion viranomaisen voi antaa eurooppalaisen tutkintamääräyksen kahden edellytyksen täyttyessä. Ensinnäkin eurooppalaisen tutkintamääräyksen on oltava välttämätön ja oikeassa suhteessa rikosoikeudellisten menettelyjen tarkoitukseen nähden ottaen huomioon epäillyn tai syytteessä olevan henkilön oikeudet, ja toiseksi eurooppalaisessa tutkintamääräyksessä mainittu toimenpide olisi voitu määrätä samoin edellytyksin vastaavassa kansallisessa tapauksessa.⁶³

93. Nämä eurooppalaisen tutkintamääräyksen antamisen aineelliset perusteet on mahdollista riitauttaa vain nostamalla kanne määräyksen antaneessa valtiossa.⁶⁴ Intuitiivisesti näyttää siis siltä, että aineellinen arviointi kuuluu yksinomaan määräyksen antaneelle valtiolle, mikä yksinkertaistaa huomattavasti eurooppalaisen tutkintamääräyksen käyttöä ja oletettavasti osoittaa keskinäisen luottamuksen korkean tason. Onko asia todella näin?

94. Eurooppalaisesta tutkintamääräyksestä annetun direktiivin 14 artiklan 2 kohdassa kylläkin säädetään, että eurooppalaisen tutkintamääräyksen antamisen perusteet on mahdollista riitauttaa vain määräyksen antaneessa valtiossa, mutta ”sanotun kuitenkin rajoittamatta perusoikeuksien turvaamista täytäntöönpanovaltiossa”.⁶⁵ Tämä viedään pidemmälle eurooppalaisesta tutkintamääräyksestä annetun direktiivin 11 artiklan 1 kohdan f alakohdassa, jonka mukaan eurooppalaisen tutkintamääräyksen tunnustamisesta tai täytäntöönpanosta voidaan kieltäytyä täytäntöönpanovaltiossa, jos ”on olemassa painavia syitä katsoa, että eurooppalaisessa tutkintamääräyksessä mainitun tutkintatoimenpiteen toteuttaminen olisi ristiriidassa täytäntöönpanovaltiolle Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 6 artiklan ja perusoikeuskirjan mukaan kuuluvien velvoitteiden kanssa”.⁶⁶ Riippuen siitä, miten käsitettä ”painavat syyt” tulkitaan, edellä mainitun säännöksen perusteella täytäntöönpanovaltio näyttää voivan valvoa perusoikeuksien kunnioittamista määräyksen antaneessa valtiossa. Lisäksi eurooppalaisesta tutkintamääräyksestä annetun direktiivin 10 artiklan 3 kohdan mukaan täytäntöönpanoviranomainen voi vaihtaa eurooppalaisessa tutkintamääräyksessä pyydetyn tutkintatoimenpiteen toiseen, jos tällä toisella toimenpiteellä päästäisiin samaan tulokseen vähemmän yksityisyyteen puuttuvilla keinoilla.

95. Edellä esitetyn lyhyen katsauksen perusteella on vaikea väittää, että eurooppalaisesta tutkintamääräyksestä annetulla direktiivillä pidettäisiin yllä keskinäisen luottamuksen korkeaa tasoa. Täytäntöönpanoviranomaiselle jää suhteellisen laaja liikkumavara epäillä perusoikeuksien suojan tasoa tai suhteellisuusperiaatteen soveltamista määräyksen antaneessa valtiossa.

96. Verrattuna esimerkiksi eurooppalaisen pidätysmääräyksen järjestelmään, jossa täytäntöönpanosta kieltäytymiselle on asetettu rajalliset ehdottomat ja harkinnanvaraiset perusteet, eurooppalaisesta tutkintamääräyksestä annetussa direktiivissä annetaan täytäntöönpanoviranomaiselle suurempi liikkumavara. Eurooppalaisen pidätysmääräyksen

⁶² Eurooppalaisesta tutkintamääräyksestä annetun asetuksen 1 artiklan 1 kohta.

⁶³ Eurooppalaisesta tutkintamääräyksestä annetun direktiivin 6 artiklan 1 kohta.

⁶⁴ Tuomio 16.12.2021, Spetsializirana prokuratura (Liikenne- ja paikkatiedot) (C-724/19, EU:C:2021:1020, 53 kohta) (jossa unionin tuomioistuin korosti, että täytäntöönpanoviranomainen ei voi valvoa sitä, onko eurooppalaista tutkintamääräystä annettaessa noudatettu direktiivissä sen antamiselle asetettuja edellytyksiä, sillä muutoin vaarannettaisiin kyseisen direktiivin taustalla oleva keskinäisen luottamuksen järjestelmä).

⁶⁵ Ks. myös eurooppalaisesta tutkintamääräyksestä annetun direktiivin johdanto-osan 22 perustelukappale.

⁶⁶ Ks. myös eurooppalaisesta tutkintamääräyksestä annetun direktiivin johdanto-osan 19 perustelukappale.

järjestelmä on siihen verrattuna jonkin verran vahvempi vastavuoroisen tunnustamisen mekanismi. Kumpikaan ei ole täydellinen, sillä ne keskittyvät edelleen yksittäistapauksia koskevien ratkaisujen tunnustamiseen, ja tunnustamisesta kieltäytyminen täytäntöönpanojäsenvaltiossa on edelleen mahdollista.⁶⁷

97. Vastavuoroisessa tunnustamisessa on siis kyse tunnustamisen tasosta.

98. Tässä valossa väite, jonka mukaan EPPO:n järjestelmä on *jotain enemmän* kuin vastavuoroinen tunnustaminen, voitaisiin hyväksyä, jos sillä ymmärrettäisiin tarkoitettavan, että EPPO:n järjestelmällä otetaan käyttöön erilainen, korkeampitasoinen vastavuoroinen tunnustaminen.

99. Jotain *enemmän* ei kuitenkaan voi tarkoittaa jotain *muuta*. Se ei siis voi tarkoittaa sitä, että EPPO:n järjestelmä ei perustu vastavuoroisen tunnustamisen periaatteeseen, joka edellyttää luottamusta muiden jäsenvaltioiden oikeusjärjestyksiin. Juuri tämän järjestelmään sisäänrakennetun periaatteen johdosta on mahdollista hyväksyä muiden jäsenvaltioiden säännöt, vaikka ne olisivat erilaiset. Mahdollisuus soveltaa tätä periaatetta edellyttää, kuten kaikissa muissakin vastavuoroisen tunnustamisen välineissä, luottamusta siihen, että kaikki jäsenvaltiot suojaavat perusoikeuksia.

100. Yhteenvetona voidaan todeta, että vastavuoroinen tunnustaminen rikosasioissa ei ole yhtenäinen käsite vaan sen taso vaihtelee eri mekanismeissa vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueella.

101. Jos katsotaan, että vastavuoroisen tunnustamisen taso rikosasioissa vaihtelee, EPPOsta annettu asetus on todella kehittyneintä lainsäädäntöä tähän mennessä – mutta sekään ei merkitse täydellistä vastavuoroista tunnustamista.⁶⁸ EPPO on yksi ainoa elin eikä tehtäväksi annettuja rajat ylittäviä toimenpiteitä tarvitse ”tunnustaa” vaan ne on ainoastaan pantava täytäntöön. Ilman yhdenmukaistamista epäiltyjen ja syytettyjen perusoikeudet on taattava asiayhteydessä, jossa EPPO hyödyntää erilaisia kansallisen aineellisen rikosoikeuden ja rikosprosessioikeuden sääntöjä, kuten rajat ylittävän tutkinnan tapauksessa.

b) EPPOsta annetun asetuksen perusoikeuksia koskevat takeet

102. Koska yhden jäsenvaltion sääntöjä sovelletaan toisessa jäsenvaltiossa toteutettaville tutkintatoimenpiteille annettavaan tuomioistuimen lupaan, perusoikeuksien suoja voi heikentyä tai olla jopa puutteellinen.

103. EPPOsta annetun asetuksen 5 artiklan 1 kohdassa säädetään, että EPPO ”huolehtii siitä, että sen toiminnassa kunnioitetaan perusoikeuskirjassa vahvistettuja oikeuksia”.⁶⁹ Voidaanko EPPOsta annetun asetuksen perusteella tätä velvollisuutta noudattaa rajat ylittävässä tutkinnassa? Mielestäni voidaan.

⁶⁷ Ks. perustelusta, jonka mukaan unionin oikeuden mukainen vastavuoroinen tunnustaminen on siinä mielessä rajoitettua, ettei täytäntöönpanojäsenvaltiossa ole automaattista hyväksyntää, Möstl, M., ”Preconditions and Limits of Mutual Recognition”, *Common Market Law Review*, osa 47(2), Kluwer Law International, 2010, s. 405, erityisesti s. 412, 418 ja 420.

⁶⁸ Ks. samasta johtopäätöksestä edellä alaviitteessä 48 mainittu Mitsilegas ja Giuffrida, s. 89.

⁶⁹ Tämä säännös on tietysti vain konkreettisempi ilmaus Euroopan unionin kaikkien elinten velvollisuudesta noudattaa perusoikeuskirjaa, sellaisena kuin se on ilmaistu sen 51 artiklan 1 kohdassa.

104. Useat mekanismit EPPOsta annetun asetuksen eri säännöksissä tukevat tätä toteamusta. Näitä mekanismeja ovat ensinnäkin asiaa käsittelevän valtuutetun Euroopan syyttäjän ja avustavan valtuutetun Euroopan syyttäjän välisen yhteistyön mekanismi (EPPOsta annetun asetuksen 31 artiklan 5 kohta),⁷⁰ toiseksi EPPOsta annetun asetuksen 41 artikla, joka koskee perusoikeuksien suojan laajuutta, ja kolmanneksi vaatimus, jonka mukaan kaikkien jäsenvaltioiden on säädettävä EPPO:n prosessuaalisten toimien tuomioistuINVALVONNASTA (EPPOsta annetun asetuksen 42 artiklan 1 kohta). Käsittelen niistä kutakin lyhyesti peräjälkeen.

105. Kuten EPPO ja komissio korostavat, EPPOsta annettuun asetukseen ei sisälly perusteita tunnustamisesta kieltäytymiselle. Avustavan valtuutetun Euroopan syyttäjän jäsenvaltion lainsäädännön vaatimusten huomioon ottamiseksi ja tutkintatoimenpidettä koskevan pyynnön mahdollisten puutteellisuuksien korjaamiseksi EPPO:n järjestelmä perustuu sen sijaan asiaa käsittelevän valtuutetun Euroopan syyttäjän ja avustavan valtuutetun Euroopan syyttäjän väliseen sisäiseen vuoropuheluun. EPPOsta annetun asetuksen 31 artiklan 5 kohdan mukaan nämä kaksi valtuutettua Euroopan syyttäjää työskentelevät yhdessä toteuttamalla tutkinnan tehokkaasti perusoikeuksien suojan mukaisesti.⁷¹ Tämä sisäisen yhteistyön järjestelmä on yksi tärkeimmistä tekijöistä, joilla varmistetaan perusoikeuksien suoja EPPO:n järjestelmässä.

106. Erityisesti avustava valtuutettu Euroopan syyttäjä voi ilmoittaa asiasta valvovalle Euroopan syyttäjälle ja kuulla asiaa käsittelevää valtuutettua Euroopan syyttäjää, jos tehtäväksi annettua toimenpidettä koskevia kysymyksiä nousee esiin. EPPOsta annetun asetuksen 31 artiklan 5 kohdan c ja d alakohdan mukaiset tilanteet ovat erityinen merkittävää: tilanne, jossa yksityisyyteen vähemmän puuttuvalla toimenpiteellä saavutettaisiin samat tulokset, ja tilanne, jossa tehtäväksi annettua toimenpidettä ei ole olemassa tai se ei ole käytettävissä vastaavassa kansallisessa tapauksessa.

107. Arviointi, jonka mukaan yksityisyyteen vähemmän puuttuvalla toimenpiteellä saavutettaisiin samat tulokset, vastaa eurooppalaisesta tutkintamääräyksestä annetun direktiivin 10 artiklan 3 kohtaa, jonka mukaan täytäntöönpanoviranomainen voi vaihtaa eurooppalaisessa tutkintamääräyksessä pyydetyn toimenpiteen toiseen. Mikä tärkeintä, tämä tarkoittaa sitä, että avustavaa valtuutettua Euroopan syyttäjää pyydetään arvioimaan tehtäväksi annetun toimenpiteen oikeasuhteisuutta edellyttämällä lisätarkistusta.

108. Siitä, että samaa toimenpidettä ei ole olemassa vastaavassa kansallisessa tapauksessa, säädetään myös eurooppalaisesta tutkintamääräyksestä annetun direktiivin 10 artiklan 2 kohdassa, ja tietyissä tämän direktiivin 11 artiklan 1 kohdan c alakohdassa tarkoitetuissa tapauksissa se on peruste kieltäytyä täytäntöönpanosta. Jos kyseiset kaksi valtuutettua Euroopan syyttäjää eivät pääse yhteisymmärrykseen seitsemän päivän kuluessa, asia on EPPOsta annetun asetuksen 31 artiklan 7 kohdan mukaan siirrettävä pysyvästi jaostolle lopullisen päätöksen tekemiseksi. Tällöin toimenpide voidaan viime kädessä toteuttaa avustavan valtuutetun Euroopan syyttäjän esiin tuomista huolenaiheista huolimatta. On kuitenkin EPPO:n

⁷⁰ EPPOsta annetun asetuksen 31 artiklan 5 kohdassa säädetään seuraavaa: ”Jos avustava valtuutettu Euroopan syyttäjä katsoo, että a) tehtäväksianto on puutteellinen tai siinä on ilmeinen merkittävä virhe; b) toimenpiteeseen ei perusteltujen ja objektiivisten syiden vuoksi voida ryhtyä tehtäväksiannossa asetetussa määräajassa; c) vaihtoehtoisella, mutta yksityisyyteen vähemmän puuttuvalla toimenpiteellä saavutettaisiin samat tulokset kuin tehtäväksi annettulla toimenpiteellä; tai d) tehtäväksi annettua toimenpidettä ei ole olemassa tai se ei ole hänen jäsenvaltionsa lainsäädännön mukaisesti käytettävissä vastaavassa kansallisessa tapauksessa, hänen on ilmoitettava asiasta valvovalle Euroopan syyttäjälle ja kuultava asiaa käsittelevää valtuutettua Euroopan syyttäjää asian ratkaisemiseksi kahdenvälisesti.”

⁷¹ Ks. tästä edellä alaviitteessä 15 mainittu Herrfeldt, s. 293–295. On merkille pantavaa, että Allegrezza ja Mosna pitävät kahden valtuutetun Euroopan syyttäjän yhteistyön mekanismia rajat ylittävän tutkinnan yksinkertaistamiseen ja nopeuttamiseen kohdistuvana rasitteena, erityisesti sen vuoksi, että tutkintatoimenpiteen täytäntöönpanolle ei ole asetettu määräaikaa. Edellä alaviitteessä 43 mainittu Allegrezza ja Mosna, s. 154–155.

edun mukaista, että rajat ylittävään tutkintaan perustuvia todisteita voidaan käyttää oikeudenkäyntimenettelyn vaiheessa.⁷² Siksi on epätodennäköistä, että pysyvä jaosto vahvistaisi toimenpiteen, joka ei ole yhden osallistuvan valtion oikeusjärjestyksen mukaan hyväksyttävissä.

109. Vaikka asiaa käsittelevän valtuutetun Euroopan syyttäjän ja avustavan valtuutetun Euroopan syyttäjän välisen sisäisen yhteistyön järjestelmällä voidaan jossain määrin vähentää perusoikeuksien loukkaamisen vaaraa,⁷³ EPPOn ei voida olettaa olevan täydellinen.

110. Tässä suhteessa EPPOsta annettuun asetukseen sisältyy lisämekanismeja, joiden perusteella voidaan valvoa EPPOn toimia rajat ylittävässä tutkinnassa.

111. Ensinnäkin EPPOsta annetun asetuksen 41 artiklassa säädetään yksityiskohtaisemmin epäiltyjen ja syytettyjen konkreettisista oikeuksista EPPOn menettelyissä. Siinä viitataan perusoikeuskirjan suojavaatimukseen (1 kohta), jäsenvaltioiden rikosoikeudellisen menettelyn yhdenmukaistamista koskevissa unionin eri mekanismeissa taattuun suojaan (2 kohta)⁷⁴ ja kaikkiin heille sovellettavan kansallisen lainsäädännön nojalla kuuluviin prosessuaalisiin oikeuksiin (3 kohta).⁷⁵

112. Toiseksi EPPOsta annetun asetuksen 42 artiklan 1 kohdassa edellytetään, että tutkintatoimenpiteet voidaan aina saattaa tuomioistuINVALVONTAAN. Tämän vuoksi silloin, jos tuomioistuin ei suorita ennakkovalvontaa tai jos kahden oikeusjärjestyksen (toinen toimenpiteen oikeuttamiseksi ja toinen sen täytäntöön panemiseksi) soveltaminen yhdessä johtaa jonkinlaiseen puutteellisuuteen perusoikeuksien suojassa, mikä tahansa mahdollinen loukkaus voidaan korjata toimenpiteeseen jälkikäteen kohdistuvalla tuomioistuINVALVONNALLA.⁷⁶

113. EPPOsta annetulla asetuksella taataan perusoikeuksien korkeatasoinen suoja. Pitää paikkansa, että joissain tilanteissa ja joidenkin jäsenvaltioiden näkökulmasta se voi johtaa yksityisten oikeuksien suojan aiemman tason laskuun. Näitä oikeuksia suojataan kuitenkin vähintään perusoikeuskirjan ja ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen (Euroopan ihmisoikeussopimus) tasolla. Viime kädessä yhdenmukaistaminen johtaa väistämättä perusoikeuksien suojan heikentymiseen niissä jäsenvaltioissa, joissa suojan taso on ennestään korkeampi,⁷⁷ jollei korkeinta tasoa vahvisteta yhteiseksi säännöksi.

114. Tämä on kuitenkin se hinta, joka on maksettava tulevaisuuden rakentamisesta yhdessä.

⁷² Todisteiden hyväksymisen osalta EPPOsta annetun asetuksen 37 artiklan 1 kohdassa säädetään ainoastaan, että todisteiden hyväksymisestä ei saa kieltäytyä kansallisessa tuomioistuimessa pelkästään sillä perusteella, että todisteet on kerätty toisessa jäsenvaltiossa tai toisen jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti.

⁷³ Allegrezza ja Mosna katsovat, että kahden valtuutetun Euroopan syyttäjän välisen yhteistyön menettely tarkoittaa tosiasiaa sitä, että asiassa noudatetaan molempien jäsenvaltioiden lainsäädäntöjä. Edellä alaviitteessä 43 mainittu Allegrezza ja Mosna, s. 153.

⁷⁴ Oikeus tulkkaukseen ja käännöksiin, tiedonsaantioikeus ja oikeus tutustua asiaan liittyvään aineistoon, oikeus asianajajaan ja oikeus ottaa yhteyttä kolmanteen henkilöön ja ilmoittaa hänelle pidätyksestään, oikeus vaieta ja oikeus tulla pidetyksi syyttömänä ja oikeus oikeusapuun.

⁷⁵ Mukaan lukien nimenomaisesti mahdollisuus esittää todisteita, vaatia asiantuntijoiden nimeämistä tai asiantuntijan suorittamaa tarkastusta ja todistajien kuulemista sekä vaatia, että EPPO toteuttaa tällaiset toimet puolustuksen puolesta.

⁷⁶ Ks. analogisesti julkisasiamies Richard de la Tourin ratkaisuehdotus MM (C-414/20 PPU, EU:C:2020:1009, 133 kohta) (jossa hän selitti, että tehokas oikeussuoja edellyttää, että tuomioistuin on voitava tutkia eurooppalaisen pidätysmääräyksen antamisedellytyksiä luovuttamisen jälkeisessä rikosoikeudellisen menettelyn vaiheessa, jollei oikeussuojakeinosta ole säädetty aiemmassa vaiheessa).

⁷⁷ Tämä käy selvästi ilmi vastaajan poissa ollessa järjestettyjä oikeudenkäyntejä koskevien vaatimusten yhdenmukaistamisessa. Eurooppalaisesta pidätysmääräyksestä tehdyn puitepäätöksen 4 a artiklassa tehty ratkaisu oli ristiriidassa Espanjassa vahvistetun suojan tason kanssa, kuten asiassa Melloni tuli esille. Kuten hyvin tiedetään, unionin tuomioistuin kuitenkin totesi, että toteutettaessa unionin yhdenmukaistamista korkeampi kansallinen suojan taso ei voi olla esteenä keskinäiseen luottamukseen perustuvan järjestelmän tehokkuudelle. Tuomio 26.2.2013, Melloni (C-399/11, EU:C:2013:107, 62–64 kohta).

115. Voidaan siis todeta, että rajat ylittävän tutkinnan osalta EPPOsta annetulla asetuksella otetaan käyttöön erittäin kehittynyt vastavuoroisen tunnustamisen järjestelmä. Vaikka tässä järjestelmässä ei olekaan mahdollista kieltäytyä panemasta täytäntöön asiaa käsittelevän valtuutetun Euroopan syyttäjän päätöstä, jonka mukaan tutkintatoimenpiteen toteuttaminen on tarpeen muussa jäsenvaltiossa kuin siinä, jossa pääasiallinen tutkinta suoritetaan, se käsittää useita takeita, joilla varmistetaan perusoikeuksien suoja. Tulkittaessa EPPOsta annetun asetuksen 31 artiklan 3 kohtaa siten, että rajat ylittävän tutkintatoimenpiteen tuomioistuinvalvontaa koskeva toimivalta jakautuu asiaa käsittelevän valtuutetun Euroopan syyttäjän ja avustavan valtuutetun Euroopan syyttäjän jäsenvaltioiden tuomioistuinten oikeusjärjestysten välillä, ei näin ollen vaaranneta perusoikeuksien suojaa. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin hyväksyy EPPOsta annetun asetuksen 31 ja 32 artiklan tulkinnan, joka on esitetty tämän ratkaisuehdotuksen 73 kohdassa.

III Ratkaisuehdotus

116. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Oberlandesgericht Wienin esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

- 1) Tiiviimmän yhteistyön toteuttamisesta Euroopan syyttäjänviraston (EPPO) perustamisessa 12.10.2017 annetun neuvoston asetuksen (EU) 2017/1939 (EPPOsta annettu asetukset) 31 artiklan 3 kohtaa ja 32 artiklaa

on tulkittava siten, että rajat ylittävää tutkintaa suoritettaessa tuomioistuin, joka hyväksyy avustavan valtuutetun Euroopan syyttäjän jäsenvaltiossa toteutettavan toimenpiteen, voi arvioida ainoastaan tutkintatoimenpiteen täytäntöönpanoon liittyviä näkökohtia.

- 2) EPPOsta annetun asetuksen 31 artiklan 3 kohtaa ja 32 artiklaa

on tulkittava siten, että rajat ylittävää tutkintaa suoritettaessa avustavan valtuutetun Euroopan syyttäjän jäsenvaltion tuomioistuimen on hyväksyttävä asiaa käsittelevän valtuutetun Euroopan syyttäjän arviointi, jonka mukaan toimenpide on oikeutettu, riippumatta siitä, onko kyseinen toimenpide hyväksytty asiaa käsittelevän valtuutetun Euroopan syyttäjän jäsenvaltion tuomioistuimen antamalla ennakkoluvalla.