JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
F. G. JACOBS
20 päivänä toukokuuta 1999 *

1. Esillä olevassa asiassa, jossa 4. Vara Criminal do Círculo do Porto (Porton alueen neljäs rikosoikeudellisia asioita käsittelevä jaosto) on esittänyt ennakkoratkaisupyynnön, koskee toimenpiteitä, joihin jäsenvaltiot voivat ryhtyä silloin kun yksityiset henkilöt käyttävät väärin yhteisön varoja.

2. Kysymykset esitettiin rikosasioissa, jotka ovat vireillä Nunesia ja de Matosia vastaan. Asian tosiseikkoja ei ole esitetty ennakkoratkaisupyynnössä. Tämän päätöksen liitteessä olevan lyhyen kuvauksen perusteella käy kuitenkin ilmi, että heitä syytetään väärentämisestä ja että Nunesia syytetään tämän lisäksi julkisten varojen kavaltamisesta. Syytteet, jotka perustuvat Portugalin lainsäädäntöön, [1] koskevat tosiseikkoja, jotka tapahtuivat vuosina 1986 ja 1987 Euroopan sosiaalirahastolta saatujen ammatilliseen koulutukseen tarkoitettujen varojen käytön yhteydessä. Kansallisessa tuomioistuimessa Nunes väitti, että yhteisön lainsäädännössä säädetään seuraamuksista niiden tapausten varalta, joissa yksityiset henkilöt ovat käyttäneet väärin yhteisön varoja, ja että nämä seuraamukset ovat luonteeltaan yksityisoikeudellisia (varojen palauttaminen ja niiden kulujen maksamatta jättäminen, jotka on tarkoitus kattaa näistä varoista) ja että niiden avulla voitiin riittävällä tavalla turvata Euroopan unionin taloudelliset edut, minkä perusteella hän väitti myös, että yhteisön oikeuden ensisijaisuuden vuoksi jäsenvaltio ei voi pitää menettelyä, josta on nimenomaisesti säädetty yhteisön oikeudessa, rikollisena tekona. Kansallinen tuomioistuin esitti yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat kysymykset:

"1) Onko toiminta, joista vastaajia syytetään, luonnehdittu tekohetkellä voimassa olleissa yhteisön oikeussäännöissä rikosoikeudellisesti rangaistavaksi teoksi;

ja

2) onko jäsenvaltiolla toimivalta määrätä rikosoikeudellinen seuraamus sellaisesta toiminnasta, josta aiheutuu haittaa ainoastaan yhteisön omaisuudelle ja josta on säädetty yhteisön oikeussäännöissä pelkästään yksityisoikeudellisia seuraamuksia?"

* Alkuperäinen kieli: englanti.

1 — Rikoslain 228 §:n 1 ja 3 momentti ja 424 §, sellaisina kuin ne olivat voimassa tosiseikkojen tapahtumahetkellä.

3. Nunes, Suomen hallitus ja Portugalin hallitus sekä komissio ovat esittäneet kirjalliset huomautuksensa. Työjärjestyksen 104 artiklan 4 kohdan nojalla yhteisöjen tuomioistuin päätti olla järjestämättä suullista käsittelyä.

4. Asiaa koskevat yhteisön säännökset perustuvat Euroopan sosiaalirahaston tehtävistä 17 päivänä lokakuuta tehtyyn neuvoston päätökseen 83/516/ETY. [2] Päätöksessä ovat sosiaalirahastoa koskevat yleiset säännöt, joista on annettu neuvoston asetus N:o 2950/83. [3] Tämän asetuksen 6 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa: "Jos ESR:n tukea ei ole käytetty hyväksymispäätöksen ehtojen mukaisesti, komissio voi keskeyttää tuen tai alentaa sitä taikka peruuttaa sen annettuaan asianomaiselle jäsenvaltiolle tilaisuuden tulla kuulluksi." [4] Saman artiklan 2 kohdassa säädetään, että jos myönnettyjä varoja käytetään väärin, ne voidaan periä takaisin.

5. Säätämällä seuraamuksista niiden tapausten varalta, joissa varoja ei ole käytetty alkuperäiseen tarkoitukseen, yhteisöjen lainsäädännössä ei pyritä tyhjentävästi vahvistamaan seuraamuksia, joita jäsenvaltiot mahdollisesti säätävät, kun kyse on kansallisen lainsäädännön mukaan rikosoikeudellisesti rangaistavana pidettävästä menettelystä. Yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltävänä olevan asian kannalta merkitystä ei ole sillä, pidetäänkö tällaista menettelyä yhteisöjen lainsäädännössä rikosoikeudellisesti rangaistavana. Suomen ja Portugalin hallitukset sekä komissio totesivat, että EY:n perustamissopimuksessa yhteisöille ei ole osoitettu toimivaltaa rikosoikeuden alalla. Ne toteavat kuitenkin, ettei tämä estä jäsenvaltioita ryhtymästä rikosoikeudellisen vastuun vahvistavaan menettelyyn esillä olevan asian kaltaisissa tapauksissa. Kavalluksen ja muiden rikollisten tekojen määrittely ja niistä mahdollisesti määrättävien seuraamusten vahvistaminen ovat seikkoja, jotka eivät kuulu yhteisön oikeuden alaan siitä riippumatta, millaisista varoista on kyse. Kansallisen tuomioistuimen toiseen kysymykseen annetusta vastauksesta käy kuitenkin ilmi, että yhteisön oikeudessa jäsenvaltioiden edellytetään toteuttavan kaikki aiheelliset toimenpiteet yhteisön varojen väärinkäytön ehkäisemiseksi ja sanktioimiseksi.

6. Toisen ennakkoratkaisukysymyksen osalta voidaan todeta, että yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella on selvää, että jäsenvaltio voi säätää rikosoikeudellisista seuraamuksista niiden tekojen varalta, jotka liittyvät yhteisöjen

2 — EYVL L 289, s. 38.

3 — Euroopan sosiaalirahaston tehtävistä tehdyn neuvoston päätöksen 83/516/ETY soveltamisesta 17 päivänä lokakuuta 1983 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 2950/83 (EYVL L 289, s. 1).

4 — Ks. edelleen asetuksen N:o 2950/83 6 artiklan 1 kohdan osalta asiassa T-142/97, Branco v. komissio, 15.9.1998 annettu tuomio.

varojen käyttöön. Esimerkiksi asiassa C-68/88, komissio vastaan Kreikka,[5] yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että Kreikka oli loukannut perustamissopimuksen 5 artiklaa (josta on tullut EY 10 artikla), koska se ei ollut aloittanut rikosoikeudellista menettelyä tai kurinpitomenettelyä sellaisia henkilöitä vastaan, jotka olivat kiertäneet yhteisön varoihin suoritettavia maatalousmaksuja. Yhteisöjen tuomioistuin totesi seuraavaa:

" — — Jos yhteisön oikeudessa ei ole säädetty erityistä seuraamusta sen säännösten rikkomisesta tai jos siinä viitataan tältä osin kansallisiin lakeihin, asetuksiin ja hallinnollisiin määräyksiin, EY:n perustamissopimuksen 5 artiklassa jäsenvaltiot velvoitetaan toteuttamaan kaikki toimenpiteet, jotka ovat aiheellisia yhteisön oikeuden tehokkaan vaikutuksen varmistamiseksi.

Vaikka jäsenvaltioille näin ollen varataan täysi harkintavalta seuraamusten valinnassa, niiden on valvottava erityisesti, että yhteisön oikeuden rikkominen sanktioidaan perusteiltaan ja menettelyltään vastaavalla tavalla kuin kansallisen oikeuden vastaavanlaatuinen ja vakavuudeltaan samanlainen rikkominen ja siten, että seuraamus on joka tapauksessa tehokas, oikeassa suhteessa rikkomisen vakavuuteen ja ennaltaehkäisevä.

Kansallisten viranomaisten on yhteisön säännösten rikkomisen osalta toimittava samalla valppaudella kuin ne toimivat vastaavien kansallisten lakien täytäntöönpanossa." [6]

7. Tässä tuomiossa omaksuttu kanta vahvistettiin asiassa Hansen annetussa tuomiossa [7], jossa oli kyse maantiekuljetuksia koskevasta yhteisön asetuksesta, jossa jäsenvaltioiden edellytettiin toteuttavan tarpeelliset toimenpiteet asetuksen säännösten noudattamiseksi. Yhteisöjen tuomioistuin totesi, että jäsenvaltiolla oli oikeus säätää rikosoikeudellinen vastuu säännösten rikkomisesta, ja toisti edellä mainitussa asiassa komissio vastaan Kreikka annetussa tuomiossa omaksumansa kannan.

8. Näissä tuomioissa vahvistettu oikeuskäytäntö antaa vastauksen yhteisöjen tuomioistuimelle esitettyyn toiseen kysymykseen. Niiden perusteella on lisäksi selvää,

5 — Asia 68/88, komissio v. Kreikka, tuomio 21.9.1989 (Kok. 1989, s. 2965).

6 — Tuomion 23—25 kohta. Ks. myös julkisasiamies Tesauron ratkaisuehdotus, 12 kohta.

7 — Asia C-326/88, Anklagemyndigheten v. Hansen & Søn, tuomio 10.7.1990 (Kok. 1990, s. I-2911, 17 kohta).

että jäsenvaltioilla on sekä valta määrätä rikosoikeudellisia seuraamuksia että velvollisuus toteuttaa kaikki tarvittavat toimenpiteet, rikosoikeudelliset seuraamukset mukaan lukien. Tämä velvollisuus perustuu EY:n perustamissopimuksen 5 artiklaan, jossa edellytetään, kuten asiassa komissio vastaan Kreikka annetussa tuomiossa todettiin, että jäsenvaltiot toteuttavat kaikki yhteisön lainsäädännön soveltamisen ja tehokkaan vaikutuksen edellyttämät toimenpiteet.

9. Perustamissopimuksen 5 artiklassa asetettua velvollisuutta korostetaan perustamissopimuksen 209 a artiklan ensimmäisessä kohdassa (josta on muutettuna tullut EY 280 artiklan 2 kohta). Tässä kohdassa jäsenvaltiot velvoitetaan toteuttamaan samat toimenpiteet suojatakseen yhteisön taloudellisia etuja petolliselta menettelyltä kuin ne toteuttavat suojatakseen omia taloudellisia etujaan. Vaikka artikla ei ollutkaan voimassa tosiseikkojen tapahtumahetkellä (se lisättiin perustamissopimukseen Maastrichtin sopimuksella), sen voidaan kuitenkin katsoa painottavan 5 artiklassa asetettua velvollisuutta.

10. Tässä yhteydessä voidaan mainita myös Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamisesta tehty yleissopimus.[8] Se perustuu Euroopan unionista tehdyn sopimuksen K 3 artiklaan (Euroopan unionista tehdyn sopimuksen K—K 9 artikla on korvattu EU 29—42 artiklalla), joka ei ole vielä voimassa, koska kaikki jäsenvaltiot eivät ole vielä ratifioineet sitä. On kuitenkin kiintoisaa, että sen johdanto-osassa todetaan sopimuspuolten olevan vakuuttuneita siitä, että Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen turvaaminen edellyttää, että näitä etuja vahingoittavat petokselliset menettelyt voidaan saattaa rangaistusseuraamusten piiriin ja että on tarve säätää tällainen toiminta rangaistavaksi tehokkain, suhteellisin ja vakuuttavin rangaistuksin,[9] mikä vastaa yhteisöjen tuomioistuimen edellä mainitussa asiassa komissio vastaan Kreikka käyttämää muotoilua.

11. Lopuksi voidaan vielä todeta Portugalin hallituksen huomautusten mukaisesti, että kansallinen lainsäädäntö noudattaa yhteisöjen tuomioistuimen asiassa komissio vastaan Kreikka annetussa tuomiossa vahvistettuja periaatteita, koska yhteisön taloudellisten etujen loukkaamista kohdellaan tässä lainsäädännössä samalla tavoin kuin kansallisiin taloudellisiin etuihin kohdistuvia loukkauksia.

8 — Yleissopimus perustuu Euroopan unionista tehdyn sopimuksen K 3 artiklaan, ja se on liitetty 26.7.1995 annettuun neuvoston säädökseen 95/C 316/03 (EYVL C 316, s. 48).

9 — Ks. johdanto-osan kolmas ja neljäs perustelukappale.

Ratkaisuehdotus

12. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että 4. Vara Criminal do Círculo do Porton kysymyksiin vastataan seuraavasti:

1) Yhteisön julkisten varojen kavaltamista tai väärinkäyttöä ei ole säädetty yhteisön oikeusjärjestyksessä rikosoikeudellisesti rangaistavaksi teoksi.

2) EY:n perustamissopimuksen 5 artiklassa (josta on tullut EY 10 artikla) jäsenvaltiot velvoitetaan toteuttamaan tehokkaat toimenpiteet tällaisen menettelyn ehkäisemiseksi ja sanktioimiseksi. Näiden toimenpiteiden joukossa voi olla rikosoikeudellisia seuraamuksia, jolloin säädetyn seuraamuksen on oltava samanlainen kuin seuraamus, joka on säädetty kansallisessa oikeudessa vastaavanlaatuisesta ja vakavuudeltaan samanlaisesta rikkomisesta, tehokas, oikeassa suhteessa rikkomuksen vakavuuteen ja ennaltaehkäisevä.