Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
esitatud 30. aprillil 2019[1]

Liidetud kohtuasjad C-508/18 ja C-82/19 PPU

Minister for Justice and Equality
versus
O. G.
ja
P. I.

(eelotsusetaotlused, mille on esitanud Supreme Court (Iirimaa kõrgeim kohus) ning High Court (kõrge kohus, Iirimaa))

Eelotsusetaotlus – Politseikoostöö ja õigusalane koostöö kriminaalasjades – Raamotsus 2002/584/JSK – Artikli 6 lõige 1 – Euroopa vahistamismäärus – Mõiste „õigusasutus“ – Prokuratuur – Sõltumatus täitevvõimust

1. Oma ettepanekus kohtuasja Özçelik[2] kohta kinnitasin, et „[k]uigi tekib kiusatus lahendada siin üldiselt küsimus liikmesriikide prokuratuuride õiguse kohta teha otsuseid [Euroopa vahistamismääruste kohta], arvan ma, et käesolev eelotsusetaotlus ei ole selleks sobiv juhus“, kuna tol korral tuli välja selgitada, kas riigiprokuratuuril oli õigus teha siseriiklikku vahistamismäärust kooskõlas raamotsuse 2002/584/JSK[3] artikli 8 lõike 1 punktiga c.

2. See võimalus on nüüd tekkinud seoses kahe eelotsusetaotlusega, milles vastavad Iiri kohtud soovivad teada, kas Saksamaa prokuratuuri saab käsitleda õigusasutusena raamotsuse artikli 6 lõike 1 tähenduses ning kas sel on sellisena õigus Euroopa vahistamismäärust välja anda.

I. Õiguslik raamistik

A. Liidu õigusnormid. Raamotsus 2002/584

3. Põhjendustes 5, 6 ja 10 on märgitud:

„(5) Tulenevalt eesmärgist kujundada Euroopa Liit vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajanevaks alaks tuleks kaotada liikmesriikidevaheline väljaandmine ja asendada see õigusasutustevahelise üleandmissüsteemiga. […]

1 Algkeel: hispaania.

2 Kohtujuristi ettepanek kohtuasjas Özçelik (C-453/16 PPU, EU:C:2016:783, punkt 45).

3 Nõukogu 13. juuni 2002. aasta raamotsus Euroopa vahistamismääruse ja liikmesriikidevahelise üleandmiskorra kohta (EÜT 2002, L 190, lk 1, muudetud nõukogu 26. veebruari 2009. aasta raamotsusega 2009/299/JSK (ELT 2009, L 81, lk 24) (edaspidi „raamotsus“).

(6) Käesolevas raamotsuses sätestatud Euroopa vahistamismäärus on esimene kindel meede kriminaalõiguse valdkonnas, millega kohaldatakse vastastikuse tunnustamise põhimõtet, mida Euroopa Ülemkogu nimetas õigusalase koostöö nurgakiviks.

[…]

(10) Euroopa vahistamismääruse toimimine põhineb suurel liikmesriikidevahelisel usaldusel. Selle kohaldamise võib peatada ainult siis, kui üks liikmesriik on raskelt ja jätkuvalt rikkunud Euroopa Liidu lepingu artikli 6 lõikes 1 sätestatud põhimõtteid ja kui rikkumise on nimetatud lepingu artikli 7 lõike 1 alusel kindlaks teinud nõukogu ja sellel on artikli 7 lõikes 2 sätestatud tagajärjed."

4. Artiklis 1 „Euroopa vahistamismääruse määratlus ja selle täitmise kohustus" on sätestatud:

„1. Euroopa vahistamismäärus on liikmesriigi väljaantud kohtuotsus, et teine liikmesriik võtaks tagaotsitava vahi alla ja annaks ta üle kriminaalmenetluse raames kohtu alla andmise või vabadusekaotuse või vabadust piirava julgeolekumeetme täitmiseks.

2. Liikmesriigid täidavad mis tahes Euroopa vahistamismääruse vastastikuse tunnustamise põhimõtte alusel ja vastavalt käesoleva raamotsuse sätetele.

3. Käesolev raamotsus ei mõjuta kohustust austada põhiõigusi ja õiguse üldpõhimõtteid, mis on kirja pandud Euroopa Liidu lepingu artiklis 6."

5. Artiklis 6 „Pädevate õigusasutuste määramine" on ette nähtud:

„1. Vahistamismääruse teinud õigusasutus on vahistamismääruse teinud liikmesriigi õigusasutus, mis on pädev tegema Euroopa vahistamismäärust selle riigi õiguse alusel.

2. Vahistamismäärust täitev õigusasutus on vahistamismäärust täitva liikmesriigi õigusasutus, mis on pädev Euroopa vahistamismäärust täitma selle riigi õiguse alusel.

3. Iga liikmesriik teatab nõukogu peasekretariaadile, milline on tema õiguse alusel pädev õigusasutus."

B. Liikmesriigi õigus. Gerichtsverfassungsgesetz [4]

6. §-is 146 on ette nähtud:

„Prokuratuuri ametnikud peavad täitma kõrgemate ametnike ametlikke korraldusi."

7. §-is 147 on ette nähtud:

„Järelevalve ja juhtimise eest vastutab:

1. Saksamaa Liitvabariigi peaprokuröri ja prokuröride suhtes Saksamaa Liitvabariigi justiitsminister;

2. Liidumaa prokuratuuri ametnike suhtes asjaomase liidumaa justiitsasutus;

3. Ringkonnaprokuratuuri ametnike suhtes liidumaa kõrgeima üldkohtu ja liidumaa esimese astme või apellatsioonikohtu juures tegutseva prokuratuuri kõrgeim ametnik.

4 Saksamaa kohtute seadus (edaspidi „GVG").

[…]“.

8. §-is 150 on märgitud:

„Prokuratuur on oma ametiülesannete täitmisel kohtutest sõltumatu.“

9. §-is 151 on sätestatud:

„Prokurörid ei tohi täita õigusemõistmise ülesandeid. Samuti ei tohi neile teha ülesandeks kohtunike üle järelevalve teostamist.“

II. Põhikohtuasjade taust ja eelotsuse küsimused

A. Kohtuasi C-508/18

10. 13. mail 2016 tegi Landgericht Lübecki (Lübecki esimese astme kohus, Saksamaa) juures asuv prokuratuur O. G., Iirimaal elava Leedu kodaniku suhtes Euroopa vahistamismääruse tema kohtu alla andmiseks väidetavalt 1995. aastal toime pandud „tahtliku tapmise, raske kehavigastuse tekitamise“ eest.

11. O. G. vaidlustas oma üleandmise High Court’is (kõrge kohus, Iirimaa), väites muu hulgas, et Lübecki prokuratuur ei ole „õigusasutus“ raamotsuse artikli 6 lõike 1 tähenduses.

12. High Court (kõrgem kohus) lükkas oma 20. märtsi 2017. aasta otsusega O. G. esitatud põhjenduse tagasi, väites, et Saksa õiguse kohaselt on prokuratuur sõltumatu ning täitevvõim võib selle toimimisse sekkuda ainult erandlikel asjaoludel, millega antud juhul ei olnud tegu.

13. Court of Appeal (apellatsioonikohus, Iirimaa) jättis selle kohtuotsuse apellatsiooniastmes muutmata, kohaldades „funktsionaalse sõltumatuse“ ja „*de facto* sõltumatu tegutsemise“ kriteeriume sarnaselt Ühendkuningriigi kõrgeima kohtu (Supreme Court of the United Kingdom) otsusega kohtuasjas Assange *vs.* Rootsi prokuratuur[5].

14. Et otsuse peale esitati kaebus Supreme Court’ile (Iirimaa kõrgeim kohus), esitab Supreme Court ELTL artikli 267 alusel Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

„1. Kas prokuröri sõltumatus täitevvõimust tuleb kindlaks määrata vastavalt tema seisundile asjaomases riiklikus õigussüsteemis? Kui vastus on eitav, siis milliste kriteeriumide alusel määratakse kindlaks sõltumatus täitevvõimust?

2. Kas prokurör, kes võib liikmesriigi õiguse alusel saada justiitsministeeriumilt otseselt või kaudselt juhiseid või korraldusi, on täitevvõimust piisavalt sõltumatu, et teda saaks käsitada õigusasutusena raamotsuse artikli 6 lõike 1 tähenduses?

3. Kui vastus on jaatav, siis kas prokurör peab olema täitevvõimust ka funktsionaalselt sõltumatu? Milliste kriteeriumide alusel määratakse kindlaks funktsionaalne sõltumatus?

5 13. mai 2012. aasta kohtuotsus, [2012] UKSC 22.

4. Kas juhul, kui sõltumatus täitevvõimust on tuvastatud, saab väita, et prokurör, kelle ülesanded piirduvad uurimise algatamise ja läbiviimise ning uurimise objektiivse ja õiguspärase läbiviimise tagamisega, süüdistuse esitamise, kohtuotsuste täitmise ja kriminaalasjade menetlemisega ning kes ei tee siseriiklikke vahistamismäärusi ega või täita õigusemõistmise ülesandeid, on „õigusasutus“ raamotsuse artikli 6 lõike 1 tähenduses?

5. Kas Lübecki prokurör on õigusasutus […] raamotsuse artikli 6 lõike 1 tähenduses?“

B. Kohtuasi C-82/19 PPU

15. 15. märtsil 2018 tegi Zwickau prokuratuur (Saksamaa) P. I. suhtes Euroopa vahistamismääruse tema kohtu alla andmiseks oletatavalt kokku seitsme varguse toimepaneku tõttu, mille eest võidakse karistada kuni kümneaastase vanglakaristusega.

16. 12. septembril 2018 määras High Court (kõrge kohus) Euroopa vahistamismääruse täitmisele, millest tulenevalt P. I. 15. oktoobril 2018 vahistati ning teda peetakse sestsaadik kinni.

17. P. I. vaidlustas oma üleandmise, väites, et Zwickau prokuratuur ei ole „õigusasutus“ raamotsuse artikli 6 lõike 1 tähenduses.

18. Sellega seoses esitas High Court (kõrge kohus) Euroopa Kohtule viis küsimust, mis on identsed küsimustega, mille Supreme Court (kõrgeim kohus) esitas kohtuasjas C-508/18, ainsa erinevusega, et viiendas küsimuses peetakse silmas Zwickau prokuratuuri.

III. Menetlus Euroopa Kohtus

19. Eelotsusetaotlused registreeriti Euroopa Kohtus vastavalt 6. augustil 2018 ja 5. veebruaril 2019. Eelotsusetaotluseid käsitleti eelisjärjekorras (C-508/18) ning kiirmenetluses (C-82/19 PPU).

20. Oma kirjalikud seisukohad esitasid O. G., P. I., Minister for Justice and Equality (Iirimaa justiits- ja võrdõiguslikkuse minister) ning Saksa, Austria, Prantsuse, Ungari, Leedu, Madalmaade ja Poola valitsus, samuti komisjon. Koos kohtuasja C-509/18 aruteluga 26. märtsil 2019 toimunud kohtuistungil osalesid Minister for Justice and Equality ja P. F. ning lisaks kirjalikud seisukohad esitanutele (v.a Ungari ja Poola valitsus) ka Taani ja Itaalia valitsus.

IV. Analüüs

A. Sissejuhatavad märkused

21. Neli esimest küsimust, mille on identselt tõstatanud Supreme Court (kõrgeim kohus) ja High Court (kõrge kohus), võib kokku võtta mõlema menetluse viienda küsimusega, nimelt: kas Lübecki ja Zwickau prokuratuure võib pidada „õigusasutuseks“ raamotsuse artikli 6 lõike 1 tähenduses?

22. Eelotsusetaotluse esitanud kohtute arvates on sellele küsimusele vastamise peamiseks kriteeriumiks prokuratuuri sõltumatus täitevvõimust. Seepärast soovivad nad teada, milliseid tegureid võib selle sõltumatuse hindamisel arvesse võtta, tuues välja järgmised:

– prokuratuuri positsioon liikmesriigi õiguses (esimene küsimus);

– võimalike korralduste saamine justiitsministeeriumilt (teine küsimus), ning

– justiitsministeeriumist „funktsionaalse sõltumatuse“ tase (kolmas küsimus).

23. Eeldusel, et prokuratuur on täitevvõimust sõltumatu, on eelotsusetaotluse esitanud kohtutel lisaks vaja teada, kas Saksa prokuratuur kui uuriv asutus, kes esitab süüdistuse ja viib täide kohtuotsuseid, kuid ei tee siseriiklikke vahistamismäärusi ega täida õigusemõistmise ülesandeid, on „õigusasutus“ raamotsuse artikli 6 lõike 1 tähenduses (neljas küsimus).

24. Sõltumatus on muidugi õigusriigi õigusasutuse iseloomulik tunnusjoon.[6] Tegemist on kohtutele antud (ja neilt nõutava) omadusega, et nad saaksid nõuetekohaselt täita konkreetset ülesannet, mille riik neile on eranditult määranud kooskõlas võimude lahususe põhimõttega. See on instrumentaalne omadus, mis iseloomustab täidetavat ülesannet, kuid on tõelise õigusriigi seisukohast määrava tähtsusega.

25. Selleks et käsitada prokuratuuri õigusasutusena raamotsuse artikli 6 lõike 1 tähenduses, tuleb esmajoones analüüsida seda, kas see täidab ülesannet, mis on sisuliselt samaväärne kohtuvõimule antud ülesandega. Kui vastus on jah, tuleb seejärel vaadelda, kas see on suuteline seda tegema sõltumatult[7].

26. Euroopa Kohtu sellekohasest kohtupraktikast võib välja lugeda mõningaid (kohati pelgalt terminoloogilisi) ebatäpsusi, mis on vähemalt osaliselt võimendanud eelotsusetaotluse esitanud kohtute kahtlusi. Usun, et need kahtlused on võimalik kõrvaldada, juhul kui, nagu ma soovitan, pöörata eelkõige tähelepanu õigusemõistmise funktsiooni tüüpilisele sisule.

27. Uurides mõistet „õigusasutus“ raamotsuse artikli 6 lõike 1 tähenduses, kinnitas Euroopa Kohus, et seda „tuleb kogu liidu territooriumil tõlgendada autonoomselt ja ühetaoliselt“[8] ning selle „tähendust ja ulatust ei saa jätta liikmesriikide otsustada“[9].

28. Et anda sellest autonoomsest mõistest ülevaade, märkis Euroopa Kohus, et selles sättes sisalduv väljend „õigusasutus“ „ei viita mitte ainult liikmesriigi kohtunikele või kohtutele, vaid võimaldab laiemas tähenduses katta need ametiasutused, kes asjaomases õiguskorras osalevad kriminaalkohtumenetluses“[10].

29. Samas ei saa selle mõiste sisu *laiendada* nii palju, et see võimaldaks katta ka liikmesriigi politseiasutused[11] või täitevvõimuorganid[12].

6 Nimetades vaid ühe paljudest klassikutest, D. Simon: *Die Unabhängigkeit des Richters*, WBG, Darmstadt, 1975.

7 Sõltumatus ei tähenda pelgalt objektiivselt või mittemeelevaldselt toimimist. Objektiivsuse ja erapooletuse põhimõtteid peavad järgima ka muud avaliku võimu asutused, näiteks haldusasutused, ilma et neile saaks siiski omistada sõltumatust. Just sõltumatus on institutsiooniline tagatis, mis võimaldab kohtuvõimul toimida ainult seadusest lähtuvalt. Kohtute sõltumatus ei ole samaväärne nende teiste institutsioonide staatusega, kes peavad toimima seaduse raames, olles samal ajal allutatud legitiimse valitsuse poliitilistele korraldustele, mis on demokraatliku riigi toimimise lahutamatu osa.

8 10. novembri 2016. aasta otsus kohtuasjas Poltorak (C-452/16 PPU, EU:C:2016:858, punkt 32; edaspidi „kohtuotsus Poltorak“).

9 Kohtuotsus Poltorak, punkt 31. Kõike seda kõnealuse kohtuotsuse punktides 24–30 esitatud põhjendustel.

10 Kohtuotsus Poltorak, punkt 33; ning 10. novembri 2016. aasta kohtuotsus Kovalkovas (C-477/16 PPU, EU:C:2016:861, punkt 34; edaspidi „kohtuotsus Kovalkovas“).

11 Kohtuotsus Poltorak, punkt 34.

12 Kohtuotsus Kovalkovas, punkt 35.

30. Seoses põhjustega, mis ei võimalda politseiasutust või täitevvõimuorganit „õigusasutuseks“ lugeda, toonitas Euroopa Kohus kahte omadust, mis institutsioonil peavad samal ajal olema, et seda saaks käsitada „õigusasutusena“ [13]:

– esiteks peab tegemist olema ametiasutustega, kes „osalevad õiguse mõistmisel“, mis tähendab, et vastavalt võimude lahususe põhimõttele jäävad välja juba nimetatud valitsus- ja politseiasutused [14];

– teiseks peavad nad olema olukorras, mis tagab, et „Euroopa vahistamismäärusega seotud otsused tehakse kõigi seda tüüpi otsustele omaste tagatistega – eelkõige nendega, mis tulenevad põhiõigustest ja õiguse üldpõhimõtetest“, tagades, et „kogu […] liikmesriikidevaheline üleandmismenetlus toimub kohtuliku kontrolli all“ [15].

31. Viimane on otsustava tähtsusega, et „anda Euroopa vahistamismäärust täitvale õigusasutusele tagatis[…], et […] vahistamismääruse tegemise üle on teostatud kohtulikku kontrolli“. [16] Seeläbi tagatakse raamotsuse artikli 1 lõikes 2 sätestatud vastastikuse tunnustamise põhimõttele aluseks olev eeldus. [17]

32. Minu arvates piisab esimesest nimetatud nõudest, s.o õiguse mõistmisel *osalemisest*, et mitte lugeda „õigusasutusteks“ institutsioone, kelle kuulumine täitevvõimu alla on ilmne (jällegi – politsei või valitsuse osakond). Ent lisaks sellele, et see võimaldab piiritleda mõiste välispiirid (et määratleda see negatiivselt), on selle kasulikkus positiivse mõiste kujundamisel (ehk määratledes selle, mis jääb mõiste sisse) seotud teise nõudega, s.o tagada Euroopa vahistamismääruse tegemise ja täitmise menetluses asjakohaselt põhiõigused.

B. Õigusemõistmises osalemine

33. Kõige õigemas tähenduses on „õigusemõistmine“ samaväärne „kohtuvõimu teostamisega“ ehk kohtumõistmisega (*ius dicere*), millega õigusriigis tegelevad eranditult riigi kohtuvõimu moodustavad kohtunikud ja kohtud [18].

34. Kriminaalõiguse valdkonnas võib kohtunike ja kohtute ülesandeks olev kohtuvõimu teostamine siiski sõltuda teiste subjektide ja institutsioonide sekkumisest. Näiteks isik, kes esitab süüdistuse, või politseiamet, kes viib läbi oma uurimisi (või, *a fortiori*, kes täidab kohtusse ilmumise või mis tahes muud kohtulikku korraldust), ei *osale* õigusemõistmises, vaid *teeb* õigusemõistmise teostamisel *koostööd*.

35. Prokuratuuri funktsioon on nende subjektide omast kvalitatiivselt erinev, kuna tal on avaliku võimu õigused ning omab sellisena seaduslikke volitusi kodanike õiguslikku olukorda teatud piires mõjutada, kas piirates nende õigusi ja vabadusi või, vastupidi, aidates neid kasutada.

13 Siinkohal võtab Euroopa Kohus arvesse raamotsuse artikli 6 lõike 1 konteksti ning raamotsuse eesmärke. Tegemist on kahe tõlgendussuunisega, mida lisaks sõnasõnalisele tõlgendusele enamasti liidu õiguse tõlgendamisel arvesse võetakse. Vt selle kohta 17. aprilli 2018. aasta kohtuotsus Egenberger (C-414/16, EU:C:2018:257, punkt 45).

14 Kohtuotsus Poltorak, punkt 35, ning kohtuotsus Kovalkovas, punkt 36.

15 Kohtuotsus Kovalkovas, punkt 37.

16 Kohtuotsus Poltorak, punkt 45.

17 Kohtuotsus Kovalkovas, punkt 43.

18 Seda toonitab komisjon kohtuasja C-508/18 kohta esitatud kirjalike seisukohtade punktis 28. Sama teeb Prantsuse valitsus sama kohtuasja kohta esitatud seisukohtade punktis 25 ning Ungari valitsus, kes toonitab just prokuratuuri rolli kohtusüsteemi struktuuris (Ungari valitsuse kirjalike seisukohtade punkt 26).

36. Nagu väitsin oma ettepanekus kohtuasjas Özçelik [19], on prokuratuuri eristavaks jooneks tema võime „– kui nii on iga liikmesriigi põhiseaduslikes või õigusnormides ette nähtud – osaleda õigusemõistmises riigi töövahendina kriminaalasjade algatamises ja mille raames ta võib muu hulgas vähemalt ajutiselt ja piiratud ajaks vastu võtta kinnipidamis- ja vahistamismäärusi või samaväärseid otsuseid, enne kinnipeetavate saatmist kohtu ette, kes peab otsustama nende vabastamise või vangistamise üle“.

37. Prokuratuuri õigusemõistmises osalemise viisid on mitmesugused ning ühe valdkonna jaoks mõeldud lahendusi ei peaks mehaaniliselt või automaatselt üle kandma teistlaadi valdkondadele.

38. Näiteks nimetatakse direktiivi 2014/41/EL [20] artiklis 2 prokuröre nende asutuste seas, kes võivad välja anda Euroopa uurimismäärust. [21] Direktiivi (EL) 2016/800 [22] põhjenduses 47 loetakse prokurör „õigusasutuseks“, ent üksnes selleks, et taotleda päris kohtuasutuselt laste vahi all hoidmise korrapärast läbivaatamist [23].

39. Neid viiteid tuleb hoolikalt analüüsida. Nagu väitsin ettepanekus kohtuasja Özçelik kohta [24], „ei saa võrdsustada prokuratuuri toimimist ühes valdkonnas (mis puudutab vabadust, mida mõjutab isikute vahistamine) ja teises valdkonnas (tõendite hankimine). Tahan öelda, et tema tunnistamine õigusasutusena direktiivis 2014/41/EL uurimismääruste puhul, ei tähenda tingimata, et seda tuleks laiendada ka raamotsusele Euroopa vahistamismääruste puhul“.

40. Nagu ma sellega seoses selgitasin, on tegemist normatiivse asjaoluga, mis „toetab aga tõsiselt põhiseisukohta, mis pooldab mõiste „õigusasutus“ laia tõlgendust, mis lubab prokuratuuri sellena käsitada nimetatud kriminaalasjades tehtavas koostöös (sealhulgas Euroopa vahistamismääruse osas), mida on nimetatud ELTL artiklis 82“ [25].

41. Prokuratuur võib seega kriminaalasjades toimuvasse kohtumenetlusse õigustatult sekkuda kas isikute kohtu alla toomiseks tingimustel, millele alljärgnevalt viidatakse, või esitades kohtule tõendusmaterjali, mis võib olla süüdimõistmise aluseks. Esimesel juhul kasutab ta oma avaliku võimu volitusi, et võtta üksnes ajutiselt ning piiratud ajavahemikuks vabadust piiravaid meetmeid.

42. Kõike seda seaduslikkuse põhimõtte alusel ning järgides eriti [26] isiklike õiguste austamist, mida tuleb nende suhtes piiravate meetmete võtmisel nõuetekohaselt kaaluda.

43. Oluline on siinkohal nimelt see, kas prokuratuuri õigustmõistev laad, mis on tõendite hankimise valdkonnas (või kriminaalasjades tehtava koostöö muudes valdkondades) ilmne, on seda ka Euroopa vahistamismääruse tegemisel, s.o raamotsuse artikli 6 lõike 1 kontekstis.

44. Minu arvates on vastus eitav.

19 C-453/16 PPU, EU:C:2016:783, punkt 52.

20 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 3. aprilli 2014. aasta direktiiv, mis käsitleb Euroopa uurimismäärust kriminaalasjades (ELT 2014, L 130, lk 1). Direktiivile viitavad Austria ja Poola valitsused oma kirjalikes seisukohtades kohtuasja C-508/18 kohta (vastavalt punktid 35 ja 17).

21 Direktiivi 2014/41 artiklis 1 on Euroopa uurimismäärus kriminaalasjades määratletud kui „liikmesriigi („taotlev riik“) õigusasutuse tehtud või kinnitatud otsus ühe või mitme konkreetse uurimistoimingu tegemiseks teises liikmesriigis („täitjariik“) eesmärgiga hankida tõendeid käesoleva direktiivi kohaselt“. Selle direktiivi artikli 2 punkti c alapunkti i kohaselt on „taotlev asutus või ametiisik“ […] *konkreetses asjas pädev* kohtunik, kohus, eeluurimiskohtunik või *prokurör* […]“. Kohtujuristi kursiiv.

22 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. mai 2016. aasta direktiiv, mis käsitleb kriminaalmenetluses kahtlustatavate või süüdistatavate laste menetluslikke tagatisi (ELT 2016, L 132, lk 1).

23 Kõnealuses põhjenduses on märgitud, et „[k]ohus peaks lapse vahi all pidamise korrapäraselt läbi vaatama ning seda võib teha ka kohtunik ainuisikuliselt. Kohus peaks saama sellise korrapärase läbivaatamise teha *ex officio* või lapse, lapse kaitsja või *muu õigusasutuse kui kohtu, eelkõige prokuröri* taotlusel“. Kohtujuristi kursiiv.

24 C-453/16 PPU, EU:C:2016:783, punkt 51.

25 Samas, punkt 51.

26 Näiteks Ungari valitsuse kirjalikud seisukohad (punkt 26).

45. Tõepoolest – oma 10. novembri 2016. aasta otsuses kohtuasjas Özçelik [27] kinnitas Euroopa Kohus, et prokuratuuri tehtud siseriiklik vahistamismäärus on „kohtuotsus“ raamotsuse artikli 8 lõike 1 punkti c tähenduses, kuna tegemist on „õigusasutuse“ tehtud otsusega [28].

46. Samuti on selge, et selle kinnituse aluseks on vajadus tagada kooskõla kõnealuse sätte ning raamotsuse artikli 6 lõike 1 vahel. Viimase osas tuletas Euroopa Kohus kohtuotsusele Poltorak viidates meelde, et „mõistet „õigusasutus“ [tuleb] raamotsuse kontekstis mõista nii, et see hõlmab liikmesriikide kriminaalkohtumenetluses osalevaid asutusi, välja arvatud politseiasutused“ [29].

47. Mida aga Poltoraki kohtuotsuses tegelikult tehti, oli mõiste „õigusasutus“ (raamotsuse artikli 6 lõike 1 tähenduses) negatiivne piiritlemine [30], et kohaldada seda sama raamotsuse artikli 8 lõike 1 punkti c tõlgenduse suhtes.

48. Seevastu leian, et selle mõiste sisu positiivseks piiritlemiseks ei saanud kohtuotsuses Özçelik kohtuotsuse Poltorak abile loota. Selles osas jõuti kohtuotsuses Özçelik iseseisvalt järeldusele, et „kuna prokuratuur on liikmesriigi kriminaalkohtumenetluses osalev asutus […], tuleb sellise asutuse otsust pidada „kohtuotsuseks“ raamotsuse artikli 8 lõike 1 punkti c tähenduses“ [31].

49. Sellele vaatamata, kui mitte arvestada politseiasutuste väljaarvamist [32], ei kehti artikli 8 lõike 1 punktis c sätestatu kohta käiv minu arvates tingimata sama raamotsuse artikli 6 lõike 1 puhul [33].

50. Soovin öelda, et ehkki nõustun raskusteta, et prokuratuuri, niivõrd kui ta osaleb õigusemõistmises, võib lugeda siseriikliku vahistamismääruse omadustega „kohtuotsust“ tegevaks asutuseks raamotsuse artikli 8 lõike 1 punkti c tähenduses, ei pruugi see nii olla kõnealuse raamotsuse artikli 6 lõike 1 kohaselt. Vastupidi, see ei peaks nii olema.

51. Teisisõnu, nagu ma mõistan ja nagu väitsin ettepanekus kohtuasja Özçelik kohta, et prokuratuur võib teha siseriikliku vahistamismääruse, leian samuti, et ta ei või teha Euroopa vahistamismäärust. Et see seisukoht võib tunduda esmapilgul erinev sellest, mida olen väitnud varem [34], püüan selgitada, miks see nii ei ole.

C. Kohtu tähtsus raamotsuse menetluses

52. Kohtuasjas Özçelik tuli kindlaks teha, kas Ungari prokuratuuri otsus, millega kinnitati politsei tehtud vahistamismäärus, oli „kohtuotsus“ raamotsuse artikli 8 lõike 1 punkti c tähenduses.

53. Euroopa Kohus lahendas selle küsimuse jaatavalt, kuna juhtumi asjaoludel andis „siseriikliku vahistamismääruse kinnitamine prokuratuuri poolt […] vahistamismäärust täitvale õigusasutusele tagatise, et Euroopa vahistamismääruse aluseks on otsus, mis on läbinud kohtuliku kontrolli“ [35].

27 Kohtuasi C-453/16 PPU (EU:C:2016:860; edaspidi „kohtuotsus Özçelik“).

28 Euroopa Kohus nõustus, nagu märkisin kohtuasja Poltorak (C-452/16 PPU, EU:C:2016:782) kohta tehtud ettepaneku punktis 34, et „kohtuotsuse olemus ja selle teinud õigusasutuse staatus on omavahel tihedalt seotud“.

29 Kohtuotsus Özçelik, punkt 32.

30 Kohtuotsus Poltorak, punkt 38.

31 Kohtuotsus Özçelik, punkt 34.

32 Ning „liikmesriigi täitevvõimuorgani nagu ministeerium“, nagu kinnitatakse kohtuotsuses Kovalkovas, punkt 35.

33 Nii leiab siiski Saksa valitsus, kes kohtuasja C-508/18 kohta esitatud kirjalike seisukohtade punktis 76 tõlgendab kohtuotsust Özçelik nii, et selles öeldakse vaikimisi, et prokuratuur on õigusasutus (kogu) raamotsuse tähenduses. Selle mõttekäigu leiab ka Madalmaade valitsuse poolt kohtuasja C-508/18 kohta esitatud kirjalike seisukohtade punktist 14. Äärmiselt kriitiliselt suhtub sellesse võimalusse M. Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer: „Resolución judicial y autoridad judicial en la orden de detención europea“, *Diario La Ley*, nr 8876, 2016.

34 Mõned käesoleva eelotsuse juhtumis osalejatest on tõlgendanud ettepanekut, mille esitasin kohtuasjas Özçelik, viisil, mis ei ole kooskõlas selle tõelise sisuga.

35 Kohtuotsus Özçelik, punkt 36.

54. Minu arvates piirdub „kohtulik kontroll“, mida prokuratuur võib politsei tehtud vahistamismääruse üle teostada, sellega, et teha kindlaks, kas on täidetud seaduses sätestatud tingimused, mis võimaldavad isiku ilma konkreetse kohtupoolse korralduseta kinni pidada. Üldiselt on prokuratuuri kinnitatud vahistamine või kinnipidamine liikmesriikides teostatav vaid piiratud aja jooksul, enne kui kinnipeetav vabastatakse või kohtu ette viiakse [36]. Teisisõnu ei saaks prokuratuur minu arvates kinnitada politsei tehtud vahistamismäärust, mille tingimused ja mõju läheksid kaugemale vahistamismäärustest, mida prokuratuur ise võib teha.

55. Seaduslikkuse ja seeläbi isiklike õiguste tagamise funktsioonis saab prokuratuur seega tagada, et kriminaalmenetluse raames kohtu alla andmise eesmärgil tagaotsitaval „on […] menetluse esimeses staadiumis juba olnud võimalik tugineda menetluslikele tagatistele ja põhiõigustele, mille kaitsmise peab vahistamismääruse teinud liikmesriigi õigusasutus tagama vastavalt kohaldatavale siseriiklikule õigusele, muu hulgas siseriikliku vahistamismääruse tegemisel“ [37].

56. Sellele esimesele või esialgsele tagatisele tuleb lisada teine ehk Euroopa vahistamismääruse tegemise tagatis. Kasutades kohtuotsuse Bob-Dogi sõnu: „kohtulikule kaitsele, mis on ette nähtud esimesel tasandil, kui tehakse selline siseriiklik kohtuotsus nagu siseriiklik vahistamismäärus, lisandub kaitse, mis tuleb tagada teisel tasandil, kui antakse välja Euroopa vahistamismäärus, mis võib toimuda kohe pärast kõnealuse siseriikliku kohtuotsuse tegemist“ [38].

57. See kaitse, mis tuleb tagada teisel tasandil ehk Euroopa vahistamismääruse tegemisel, tuleb siiski lugeda võtmeteguriks, mis menetluse esimesel tasandil ei esine: oluliselt pikema vabadusekaotuse võimalus vahistamismäärust täitvas liikmesriigis. See on oluline asjaolu, mis minu arvates juba iseenesest toetab järeldust, et Euroopa vahistamismääruse tegemine tuleb jätta kohtunikele ja kohtutele, arvates nende seast välja prokuratuuri, nagu ma järgnevalt väidan.

58. Vastavalt raamotsusele võidakse isik, kelle suhtes tehakse Euroopa vahistamismäärus, seda täitvas liikmesriigis vahistada ajavahemikuks, mis teatud juhtudel ulatub kuni 120 päevani [39].

59. Seega on tegemist tähtajaga, mis on märkimisväärselt pikem sellest, mis üldjuhul kaasneb prokuratuuri tehtud vahistamismääruste puhul, mis tehakse alati kohtuniku või kohtu peaaegu vahetu otsuse alusel.

60. Kordan, et minu arvates ei ole tegemist vähetähtsa küsimusega. Minister for Justice and Equality (justiits- ja võrdõiguslikkuse minister) väitis [40], et kahandamata Euroopa vahistamismäärust tegeva organi sõltumatuse tähtsust, peaksid selle nõuded olema selles osas asjaomase isiku süü või süütuse kohta tehtava otsusega võrreldes vähem ranged.

61. Ma ei jaga seda arvamust. Leian, et nii pika kinnipidamise võimalus, nagu võib kaasneda Euroopa vahistamismääruse täitmisega, on piisav, et nõuda selle eest vastutavalt asutuselt sama ranget sõltumatust kui see, mis on tagatud vaid kohtutele *stricto sensu*.

62. Siseriikliku vahistamismääruse puhul peab algul prokuratuuri määratud kinnipidamist lühikese ajavahemiku jooksul kontrollima ja selle läbi vaatama kohtunik või kohus. Viimased kaaluvad lisaks otse ja vahetult vahistatud isiku kinnipidamise otsust põhjendavaid fakte ja asjaolusid.

36 Need tingimused, millele viitasin kohtuasja Özçelik (C-453/16 PPU, EU:C:2016:783) kohta esitatud ettepaneku punktis 56, on suuresti ülekantavad kõigile liikmesriikidele.

37 1. juuni 2016. aasta kohtuotsus Bob-Dogi (C-241/15, EU:C:2016:385, punkt 55).

38 Samas, punkt 56.

39 Kui asjaomane isik ei ole üleandmisega nõus, võidakse teda pärast vahistamist kinni pidada kuni 60 päeva (raamotsuse artikli 17 lõige 3) ning seda tähtaega võib pikendada veel 30 päeva võrra (raamotsuse artikli 17 lõige 4). Sellele ajale tuleb lisada kümnepäevane tähtaeg, mis on ette nähtud üleandmiseks pärast lõppotsuse tegemist Euroopa vahistamismääruse täitmise kohta (raamotsuse artikli 23 lõige 2), mida võidakse pikendada veel kuni 20 päeva võrra (raamotsuse artikli 23 lõiked 3 ja 4).

40 Kohtuasja C-508/18 kohta esitatud kirjalike seisukohtade punkt 30. Teised osalised toetasid seda seisukohta kohtuistungil.

63. Euroopa vahistamismääruse puhul, vastupidi, peab vahistamismäärust täitva liikmesriigi õigusasutus selles, mis puudutab tagaotsitava isiklikku olukorda, eelkõige silmas pidama eesmärki tagada üleandmine. Muidugi tuleb ajutist vabastamist käsitlev otsus teha kooskõlas vahistamismäärust täitva liikmesriigi õigusega[41], kuid mis puutub siseriikliku vahistamismääruse tegemise põhjenduste olemusse, siis saab täitev õigusasutus siiski usaldada kriteeriumina vaid seda, kes pärast siseriikliku vahistamismääruse eest vastutuse võtmist on otsustanud teha Euroopa vahistamismääruse[42].

64. Selleks et Euroopa vahistamismäärus pakuks täitvale õigusasutusele asjakohaseid tagatisi, on vaja, et selle väljaandja suudaks tõendada Euroopa vahistamismäärusele aluseks oleva siseriikliku vahistamismääruse igakülgset korrektsust; nimelt seda, et see anti välja menetluslikke tagatisi ja põhiõigusi nõuetekohaselt austades. Seda suudavad teha vaid kohtud.

65. Loomulikult võib prokuratuur esimesel kaitsetasandil ehk siseriikliku vahistamismääruse väljaandmisel pakkuda selles suhtes tagatisi, kuid seda üksnes ajutiselt ning kuni tema otsust ei kinnita kohtunik või kohus ehk ainus asutus, kes saab pakkuda põhiõiguste harta artikli 47 kohast tõhusat kohtulikku kaitset.

66. Tõhus kohtulik kaitse on sisuliselt kohtuvõimu teostava instantsi pakutav kaitse. See tähendab asutust, kes konkreetse juhtumi suhtes lõplikult õigust kohaldades tagab, et regulatiiv- ja otsustusmenetlus, mis viib lõpuks õiguskorra normatiivsete meetmete kohaldamiseni (*ius dicere*), on toimunud selles õiguskorras sätestatud viisil.

67. Õigusriigis on see funktsioon ainult kohtunikel ja kohtutel, aga mitte muudel asutustel, sh neil, kes osalevad õigusemõistmises nagu prokuratuur. Viimased ei allu erinevalt kohtunikust eranditult vaid seadusele ega ole samavõrd sõltumatud kui kohtunikud[43], lisaks sõltuvad nad alati kohtu viimasest sõnast[44].

68. Kui siseriiklikku vahistamismäärust täidetakse samas liikmesriigis, võib prokuratuuri tegevuse *ex post* läbi vaadata kohtunik või kohus, kelle ette vahistatud isik ilmub, kui teda ei ole enne vabastatud. Juhul kui siseriiklikku vahistamismäärust ei saa täita, kuna tagaotsitav asub teises liikmesriigis ning vaja on Euroopa vahistamismäärust, teostatakse siseriikliku vahistamismääruse nõuetekohasuse üle kohtulikku kontrolli Euroopa vahistamismääruse tegemise üle otsustamise hetkel. Mõlemal juhul pakutakse täies ulatuses põhiõiguste harta artiklis 47 sätestatud õiguskaitset.

69. Seevastu, kui Euroopa vahistamismäärust võiks teha prokuratuur, antaks raamotsuse teise tasandi menetluskaitse kiireloomuliselt ja ajutiselt, mis on omased prokuratuuri pakutavatele tagatistele.

70. Lisaks osutuks võimalikuks, et otsuse, mis Euroopa vahistamismääruse puhul võib vahistamismäärust täitvas liikmesriigis tagaotsitavale kaasa tuua märkimisväärse vabadusekaotuse, langetab vahistamismääruse teinud riigis isik, kes saab selle kinnipidamisega nõustuda vaid väga lühikeseks ajaks ning vahetu kohtuliku kontrolli tingimusel.

41 Raamotsuse artikkel 12. Nagu on öeldud Euroopa Kohtu 12. veebruari 2019. aasta kohtuotsuse TC (C-492/18 PPU, EU:C:2019:108) punktis 46, „[k]uigi raamotsuse artikkel 12 möönab Euroopa vahistamismääruse alusel vahistatud isiku teatavatel tingimustel ajutiselt vabastamise võimalust, ei näe see ega ükski teine raamotsuse säte ette, et raamotsuse artiklis 17 sätestatud tähtaegade möödumisel peab vahistamismäärust täitev õigusasutus asjaomase isiku sel viisil ajutiselt vabastama või, *a fortiori*, lihtsalt vabastama“, sest vastasel juhul võib see „piirata raamotsusega kehtestatud üleandmiskorra tõhusust ja seega takistada raamotsusega taotletavate eesmärkide saavutamist“ (samas, punkt 47).

42 Siinkohal on tegemist *usaldusega* (raamotsuse põhjendus 10), mis on *vastastikuse tunnustamise* põhimõtte aluseks, õigusalase koostöö „nurgakiviks“ (raamotsuse põhjendus 6).

43 Nad ei ole samavõrd sõltumatud selles mõttes, et seda saab olla vaid kohtuvõim. Seda küsimust käsitlen oma ettepanekus kohtuasjas C-509/18, mille esitan ka praegu. Vt selle kohta ka käesoleva ettepaneku punkt 73 jj.

44 Näiteks I. de Otto, *Estudios sobre el Poder Judicial*, Obras completas, Universidad de Oviedo ja CEPC, Madrid, 2010, ning J. L. Requejo Pagés: *Jurisdicción e independencia judicial*, CEPC, Madrid, 1989.

71. Eelnevale lisandub asjaolu, et üksnes kohtunik või kohus saab asjakohaselt kaaluda proportsionaalsust Euroopa vahistamismääruse väljaandmisel[45].

72. Muidugi, nagu arutati ka kohtuistungil, on võimalik, et prokuratuuri tehtud Euroopa vahistamismäärus vaidlustatakse vahistamismääruse teinud riigi kohtus. Minu hinnangul kaasnevad selle võimalusega siiski tagajärjed, mis muudavad selle ebasoovitavaks.

73. Esiteks raskuste tõttu, mis ilmneksid tagaotsitava isiku jaoks seoses kaitseõiguse kasutamisega. Ühelt poolt seetõttu, et kuna ta ei asu vahistamismääruse teinud riigis, saab ta Euroopa vahistamismääruse tegemisest teada kõige tõenäolisemalt alles siis, kui ta vahistamismäärust täitvas liikmesriigis kinni peetakse. Teiselt poolt seetõttu, et tal tuleb kasutada oma kaitseõigust, ilma et oleks tagatud vahetuse põhimõte.

74. Teiseks seetõttu, et see läbivaatamise võimalus tähendab, et üleandmismenetlus pikeneb veelgi, mis mõjutab omakorda tagaotsitava isiku vabadust, kui Euroopa vahistamismäärus on tehtud ning selle täitmiseks on antud vahistamiskorraldus.

75. Kõik need raskused on suuresti välditavad, kui selle asemel, et jätta vahistamismäärust tegeva riigi kohtutele üksnes õigus prokuratuuri välja antud Euroopa vahistamismäärus läbi vaadata, anda neile otsene pädevus vahistamismäärust teha, mis vastab ka raamotsusest juhinduvale korrale.

76. Eelotsusetaotluse esitanud kohtud lähtuvad eeldusest, et Saksa prokuratuur ei või siseriiklikku vahistamismäärust teha.[46] Seda kinnitas kohtuistungil sõnaselgelt Saksa valitsus, väites, et see õigus on ainult kohtutel. Seega, juhul kui Saksamaal ei saa prokuratuur siseriiklikku vahistamismäärust teha ega õigusemõistmise ülesandeid täita, ei näe ma, kuidas saaks ta võtta vastu otsuse, mille tagajärjed võivad vahistamismäärust täitvas liikmesriigis hõlmata tagaotsitava isiku vabaduse märkimisväärset piiramist, nagu see Euroopa vahistamismääruse puhul on. Oleks paradoksaalne, kui ta ei saa teha vähemat (anda välja lühiajalist siseriiklikku vahistamismäärust) ja saab teha enamat (anda välja Euroopa vahistamismäärust, millega võib kaasneda oluliselt pikem kinnipidamine).

77. Kui aga, vastupidi, ning nii, nagu see on teistes liikmesriikides, oleks Saksa prokuratuuril olnud õigus määrata isiku kinnipidamine, olgugi et erandlikel asjaoludel ja teatavate piirangutega, tähendaks Euroopa vahistamismääruse tegemiseks nendest piirangutest loobumine seda, et prokuratuur saaks teha vahistamismäärust täitvas liikmesriigis rohkem, kui tal on lubatud teha vahistamismäärust tegevas riigis.

78. Lõpuks ja teisest aspektist, nagu tõin välja kohtuasja Özçelik kohta esitatud ettepanekus[47] ning tuletan meelde kohtuasjas C-509/18[48], näivad raamotsuse artikli 6 lõike 1 ettevalmistavad dokumendid viitavat, et seadusandja eelistas prokuratuuri selle sätte tähenduses õigusasutuste hulgast välja jätta. Ehkki tunnistan nende argumentide sidusust, kes leiavad vastupidist (artikli esimeses versioonis olnud viite prokuratuurile kadumine tähendab mõiste „õigusasutus“ laiendamist), tundub mulle mõistlikum tõlgendada seda kui nende sätete kitsendamist.

45 Nagu kohtuasja Poltorak (C-452/16 PPU, EU:C:2016:782) kohta esitatud ettepaneku punktis 21, tuginen taas kohtujurist Boti ettepanekule proportsionaalsuse kohta Euroopa vahistamismääruse raames kohtuasjas Aranyosi ja Căldăraru (C-404/15 ja C-659/15 PPU, EU:2016:140, punkt 137 jj), ning mis puutub vahistamismääruse teinud õigusasutust, punktid 145–155.

46 Nii kinnitatakse Supreme Court'i (kõrgeim kohus) eelotsusetaotluse punktis 4.3, tsiteerides GVG artikleid 150 ja 151.

47 Kohtuasi C-453/16 PPU (EU:C:2016:783, punktid 39–42).

48 Kohtuasi Minister for Justice and Equality ja P. F. (C-509/18).

D. Sõltumatuse tagatis

79. Saksa valitsus väitis, et Euroopa Kohtu jaoks ei ole otsustav kriteerium mitte prokuratuuri täielik sõltumatus, vaid selle kuulumine kohtuvõimu alla.[49] Tema arvates ei tohiks prokuratuuri sõltumatust ajada segi kohtusüsteemi sõltumatusega ning seega erinevalt kohtuniku tegevusest ei ole prokuratuuri tegevuse puhul nõutav täielik lahusus täitevvõimu tegevusest tähenduses, mis keelaks viimase järelevalve või korraldused[50].

80. Ma ei saa sellega nõustuda.

81. Nagu leidsin kohtuasja Poltorak kohta esitatud ettepaneku (C-452/16 PPU, EU:C:2016:782) punktis 34, „kohtuotsuse olemus ja selle teinud õigusasutuse staatus on omavahel tihedalt seotud“, on tihe seos ka asutuse sõltumatuse ja selle otsuste *laadi* vahel. Kui soovite – asutuse *õiguslik laad* sõltub tema olemusest ja tema sõltumatuse ulatusest.

82. Arvan, et nõutav sõltumatuse tase on seotud tegevusega, mille jaoks seda vajatakse. Siseriiklikku vahistamismäärust tegevalt asutuselt nõutav sõltumatus ei saa olla sama range kui õigusasutuselt nõutav sõltumatus just seetõttu, et selle siseriikliku vahistamismääruse suhtes kohaldatakse alati otsustavat ja vahetut kohtulikku läbivaatamist.

83. Euroopa vahistamismääruse tegemisega käivitub menetlus, mis, nagu ma olen viidanud, võib märkimisväärselt mõjutada tagaotsitava isiku vabadust. Kohtulik kontroll, mis tuleb teostada Euroopa vahistamismäärust täitvas liikmesriigis, ei saa olla sama vahetu, ulatuslik ja põhjalik, kui seda on kontroll, mida teostab väljaandev kohtunik siseriikliku vahistamismääruse suhtes, mis on Euroopa vahistamismääruse aluseks.

84. Euroopa vahistamismäärust väljaandva isiku sõltumatus peab seetõttu olema võimalikult suur. See on võimalik aga ainult ranges mõttes kohtuorgani puhul.[51] Tegemist peab olema kohtuorganiga ka seetõttu, et vahistamismäärust täitev õigusasutus saab vastu võtta ainult sellise Euroopa vahistamismääruse, mis pakub kõiki kohtuotsusele omaseid tagatisi. See tähendab otsust, mille on teinud kohtuorgan, kellel sellisena on kohtuvõimule ainuomane sõltumatus.

85. Euroopa Kohus kinnitas 25. juuli 2018. aasta kohtuotsuses Minister for Justice and Equality (kohtusüsteemi puudused) eriti rangelt, et „Euroopa vahistamismääruse täitmist puudutava otsuse, vaid ka sellise vahistamismääruse tegemist puudutava otsuse teeb õigusasutus, mis vastab tõhusa kohtuliku kaitse nõuetele, mille hulka kuulub ka sõltumatuse tagamine […]“[52].

86. Sama kohtuotsus sisaldab selgeid kinnitusi nende asutuste sõltumatuse kohta, kes Euroopa vahistamismäärusi teevad ja vastu võtavad:

– „Liikmesriikidevaheline suur usaldus, millel põhineb Euroopa vahistamismääruse toimimine, rajaneb seega eeldusel, et teiste liikmesriikide kriminaalkohtud […] vastavad tõhusa kohtuliku kaitse nõuetele, mille hulka kuuluvad ka nende kohtute sõltumatus ja erapooletus“[53].

49 Kohtuasja C-508/18 kohta esitatud kirjalike seisukohtade punkt 95.

50 Samas, punkt 97.

51 Kohtuvõimu sõltumatus on nagu õigusemõistmine ise eranditult õiguskorra terviklikkuse teenistuses. Seevastu teiste institutsioonide sõltumatus peab olema kooskõlas konkreetsete huvide, näiteks seaduslikkuse kaitse või haldusmenetluse objektiivsuse tagamisega. Need on konkreetsed huvid, mida on seaduslikult võimalik saavutada vaid õiguskorrale tuginedes, kuid mille peamine ja ainus eesmärk ei ole selle õiguskorra kaitse. Kui nende konkreetsete huvide puhul on õiguskord vahend, mis võimaldab neid saavutada, on selle huvi seisukohast, mille teenistuses on kohtud, õiguskord ainus asjakohane eesmärk, mistõttu on selle säilitamiseks vaja sõltumatust, mis ei võimalda erandite ega nüansside arvestamist.

52 Kohtuotsus Minister for Justice and Equality (kohtusüsteemi puudused) (kohtuasi C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, punkt 56).

53 Samas, punkt 58.

– „Selle kaitse tagamiseks on aga esmatähtis säilitada nende organite sõltumatus, mida kinnitab ka harta artikli 47 teine lõik, mille kohaselt on asja arutamine „sõltumatus“ kohtus üks nõuetest, mis on seotud põhiõigusega tõhusale õiguskaitsevahendile (27. veebruari 2018. aasta kohtuotsus Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, punkt 41)“ [54].

87. Euroopa vahistamismäärust väljaandva riikliku asutuse sõltumatus eeldab, et „asjasse puutuv organ täidab kohtu ülesandeid täiesti iseseisvalt, *olemata kellegagi hierarhilises või alluvussuhtes ja saamata kelleltki korraldusi või juhiseid*, ning et ta on seega kaitstud väljastpoolt tuleva sekkumise või surve eest, mis võib kahjustada selle organi liikmete otsustusvabadust ja mõjutada nende otsuseid“ [55].

88. Neid kinnitusi, mis olukordades, kus ohtu võib sattuda kohtu sõltumatus, on ühtaegu kategoorilised kui ka asjakohased, ei saa kõrvale jätta selliste kohtuotsuste puhul, mis mõjutavad isikute vabadust. Oleks paradoksaalne, kui pärast hiljutisi Euroopa Kohtu otsuseid kohtu sõltumatuse kohta, *alandataks* nõuete *taset*, tunnustades sõltumatu õigusasutusena neid, kes võivad olla kohustatud järgima teiste võimude juhiseid.

89. Komisjoni jaoks [56] ei tulene nõue, et Euroopa vahistamismäärust tegev asutus ei tohi saada korraldusi või juhiseid, mitte niivõrd vajadusest, et tegemist oleks asutusega, kes omab kohtulikku sõltumatust (mis komisjoni arvates ei ole raamotsuse mõiste „õigusasutus“ osa), vaid raamotsuse vastu võtnud seadusandja soovist Euroopa vahistamismääruse menetlus erinevalt klassikalisest väljaandmisest depolitiseerida.

90. Õigupoolest on raamotsuse eesmärk asendada traditsiooniline väljaandmissüsteem, millele oli iseloomulik märkimisväärne poliitilise kohasuse komponent, õigusasutuste vahel üleandmise süsteemiga, mis põhineb vastastikuse tunnustamise põhimõttel ja rajaneb suurel liikmesriikidevahelisel usaldusel [57].

91. Õigusasutuse ja sõltumatuse võib üksteisest lahutada vaid Euroopa vahistamismääruse tegemise menetluse nendes etappides, kus piisab tagatistest, mida pakub asutus, kes ei ole küll kohus, kuid kvalifitseerub „õigusasutuseks“ käesoleva ettepaneku punktides 36–50 esitatud põhjustel. Sellisel juhul piisab prokuratuurile omasest erapooletusest ja objektiivsusest.

92. Siiski, kui võetakse meetmeid, mis võivad oluliselt mõjutada isikute vabadust, võib meetme vastuvõtmise menetlus olla kohtulik ainult selle tõelises tähenduses ning peab jääma seega vaid kohtuvõimule, s.t *sensu stricto* sõltumatule võimule.

93. Teisisõnu on „õigusasutus“ samaväärne „kohtuvõimuga“ (*id est*, sõltumatu võimuga) siis, kui avaliku võimu teostamisega võib kaasneda sama märkimisväärne isikliku vabaduse piiramine kui Euroopa vahistamismääruse, mille peab tingimata välja andma õigusasutus, täitemenetlusega. Seda mõistet on võimalik laiendada ka teiste institutsioonide nagu prokuratuur hõlmamiseks siis, kui see institutsioon on oma tegevuses allutatud võrdlemisi vahetule kohtulikule läbivaatamisele, nagu see toimub siseriikliku vahistamismääruse puhul (aga mitte Euroopa vahistamismääruse vastuvõtmisel).

54 Samas, punkt 53.

55 Samas, punkt 63. Originaalis kursiivita.

56 Komisjoni kohtuasja C-82/19 PPU kohta esitatud kirjalike seisukohtade punkt 38.

57 Üldisemalt, 16. juuli 2015. aasta kohtuotsus Laningan (C-237/15 PPU, EU:C:2015:474, punkt 27).

94. Raamotsuse menetluse kohtusüsteemi alla viimine tähendab, vastupidi klassikalise väljaandmise poliitilisele olemusele, just seda, et menetlus usaldatakse põhimõtteliselt ainult kohtuvõimule, mis definitsiooni kohaselt tähendab selle usaldamist (radikaalselt) sõltumatule võimule [58]. See ei tähenda, et asjakohase kohtuliku järelevalve korral ei saaks menetluse teatud etappe usaldada teistele institutsioonidele. Näiteks võib see olla nii siseriikliku vahistamismääruse tegemisel, mis peab Euroopa vahistamismäärusele alati eelnema.

95. Saksa valitsus tunnistab otse, et prokuratuur võib, olgugi et erandjuhtudel, saada täitevvõimult juhiseid ja korraldusi [59]. See võimalus üksi on piisav, et välistada prokuratuuri kohtulik sõltumatus, mis on kontseptuaalselt kokkusobimatu mis tahes juhiste või korralduste saamisega, olenemata sellest, kui teoreetilised või erandlikud on ning kas nende edastamiseks on formaalsed menetlused või mitte.

96. Sõltumatus, nagu juba öeldud, on vastuolus „kellegagi hierarhilises või alluvussuhtes“ olemisega. Kohtuvõimu kandjad on sõltumatud ka kõrgematest kohtuinstantsidest, kes võivad küll *a posteriori* nende otsused läbi vaadata ja need tühistada, kuid ei saa siiski teha neile ettekirjutusi, kuidas nad peaksid otsustama.

97. Saksamaa prokuratuuri hierarhiline struktuur viitab aga just sellise alluvussuhte olemasolule: GVG § 147 kohaselt peavad Saksamaa Liitvabariigi justiitsministeerium või liidumaade justiitsasutused oma vastavatel territoriaalsetel tasanditel prokuratuuri üle järelevalvet ja juhivad selle tegevust. Liidumaa kõrgeima üldkohtu ja liidumaa esimese astme või apellatsioonikohtu juures tegutseva prokuratuuri kõrgeim ametnik peab omakorda järelevalvet madalamate tasandite ametnike tegevuse üle ja juhib nende tegevust [60].

98. Nagu märgiti kohtuistungil, on liidumaade vahel väga suured erinevused selles, mis puutub prokuratuuri reguleerivat institutsioonilist poliitikat. On nii liidumaid, kus prokuratuurile antavad juhised võivad olla ainult kirjalikud ja avalikud, kui ka neid, kus juhiseid võidakse anda suuliselt. Lisaks ei puudu ka liidumaad, kes on otsustanud seda võimalust mitte ühelgi juhul kasutada.

99. Sellele mitmekesisusele lisanduvad omakorda liikmesriikidevahelised erinevused seoses prokuratuuri institutsioonilise ja funktsionaalse sõltumatusega. Ehkki seda küsimust käsitlen ma oma ettepanekus kohtuasja C-509/18 kohta [61], sunnib süsteemide erinevus vahistamismäärust täitvat õigusasutust iga juhtumi puhul vastavalt Euroopa vahistamismääruse teinud liikmesriigile kindlaks tegema, milline on vahistamismääruse välja andnud prokuratuuri sõltumatuse määr. Konkreetsemalt tuleb veenduda, kas on võimalik, et prokuratuur saab justiitsministeeriumilt juhiseid ning kas see võimalus on selle konkreetse Euroopa vahistamismääruse puhul realiseerunud. Selle vältimatuks tagajärjeks oleks süstemaatiline viivitus Euroopa vahistamismääruse täitemenetluses (mis võib omakorda mõjutada kinnipeetava vabaduse piiramise aega) ning lisanduks formaalsus, mis ei ole kooskõlas lihtsustamisega, mida seadusandja soovis selle õigusalase koostöö mehhanismiga pakkuda.

58 Osutasin kohtuasja Generalstaatsanwaltschaft (kinnipidamistingimused Ungaris) (C-220/18 PPU, EU:C:2018:547) kohta esitatud ettepaneku punkti 73 53. joonealuses märkuses, et Saksa üleandmissüsteem näib olevat inspireeritud „samast menetlusest ja samadest põhimõtetest, mis reguleerivad väljaandmist. Nagu juba märgitud 31. märtsi 2009. aasta aruandes, mille esitas nõukogu liikmesriikidele pärast neljandat Euroopa vahistamismääruste praktikas rakendamise vastastikuste hindamiste vooru, seda valdkonda käsitlevad [Saksa õigusakti] sätted, kaasa arvatud pärast 2006. aasta reformi, „ei aita aru saada, et üleandmine Euroopa vahistamismääruse alusel ei ole ainult üks klassikalise väljaandmise veidi erinev variant, vaid uus õigusabivorm, mis põhineb täiesti erinevatel põhimõtetel […]. Selles olukorras leiavad eksperdid, et on oht, et [Saksa] õigusasutused kasutavad väljaandmist käsitlevaid õigusakte ja kohtupraktikat […]“ (ST 7058 2009 REV 2, 30.4.2009, *Evaluation report on the fourth round of mutual evaluations „The practical application of the European arrest warrant and corresponding surrender procedures between Member States*“, report on Germany, lk 35)“.

59 See teoreetiline võimalus ei tulene mitte üksnes kehtivatest institutsioonilistest suhetest justiitsministeeriumi ja prokuratuuri vahel, vaid konkreetsemalt asjaolust, et Saksa õiguse kohaselt tegutseb prokuratuur selles valdkonnas kõnealuse ministeeriumi (või liidumaades sellega samaväärsete asutuste) volitusel. Tõepoolest, nagu märkisin kohtuasja Generalstaatsanwaltschaft (kinnipidamistingimused Ungaris) (C-220/18 PPU, EU:C:2018:547) kohta esitatud ettepaneku punkti 73 52. joonealuses märkuses, on „Saksamaa valitsuse 7. augustil 2006 nõukogu peasekretariaadile saadetud teatise (ST 12509 2006 INIT, 7.9.2006) järgi „pädevad õigusasutused vastavalt [raamotsuse] artiklile 6 […] liitvabariigi ja liidumaade (Länder) justiitsministeeriumid““. Nii kinnitatakse ka eelotsusetaotluse punktis 2.7.

60 Kohtuistungil arutati võimalust, et prokurör, kes ei järgi juhiseid, võidakse muu hulgas kohtuasjast taandada või mõjutab see tulevikus negatiivselt tema karjääri. Selles osas esineb Saksa õiguskaitsevahendites teatavat vastuolulisust.

61 Kohtuasi Minister for Justice and Equality ja P. F. (C-509/18, punktid 32–35).

V. Ettepanek

100. Eespool öeldut silmas pidades teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata Supreme Court'ile (Iirimaa kõrgeim kohus) ja High Court'ile (kõrge kohus, Iirimaa) järgmiselt:

Nõukogu 13. juuni 2002. aasta raamotsuse 2002/584/JSK Euroopa vahistamismääruse ja liikmesriikidevahelise üleandmiskorra kohta (muudetud nõukogu 26. veebruari 2009. aasta raamotsusega 2009/299/JSK) artikli 6 lõiget 1 tuleb tõlgendada nii, et selles sättes kasutatud mõiste „vahistamismääruse teinud õigusasutus" ei hõlma prokuratuuri.