JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
30 päivänä huhtikuuta 2019 [1]

Yhdistetyt asiat C-508/18 ja C-82/19 PPU

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

(Ennakkoratkaisupyynnöt – Supreme Court (ylin tuomioistuin, Irlanti) ja High Court (ylempi piirituomioistuin, Irlanti)

Ennakkoratkaisupyyntö – Oikeudellinen yhteistyö ja poliisiyhteistyö rikosasioissa – Puitepäätös 2002/584/YOS – 6 artiklan 1 kohta – Eurooppalainen pidätysmääräys – Oikeusviranomaisen käsite – Syyttäjäviranomainen – Riippumattomuus täytäntöönpanovallasta

1. Asiassa Özçelik antamassani ratkaisuehdotuksessa [2] totesin, että ”vaikka olisi houkuttelevaa yrittää antaa tässä vaiheessa yleinen ratkaisu epävarmuuteen, joka koskee sitä, voivatko jäsenvaltioiden syyttäjäviranomaiset antaa eurooppalaisia pidätysmääräyksiä, tämä ennakkoratkaisupyyntö ei ole mielestäni siihen sopiva asiayhteys”, sillä tuolloin oli kyse siitä, saiko syyttäjäviranomainen antaa puitepäätöksen 2002/584/YOS [3] 8 artiklan 1 kohdan c alakohdan nojalla kansallisen pidätysmääräyksen.

2. Tilaisuus tähän on tullut nyt niiden kahden ennakkoratkaisukysymyksen myötä, joilla eräät Irlannin tuomioistuimet ovat pyytäneet vastausta siihen, voidaanko Saksan syyttäjäviranomaista pitää puitepäätöksen 6 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuna ”oikeusviranomaisena” ja saako se sellaisena antaa eurooppalaisen pidätysmääräyksen.

1 Alkuperäinen kieli: espanja.

2 Ratkaisuehdotus 19.10.2016, Özçelik (C-453/16 PPU, EU:C:2016:783, 45 kohta).

3 Eurooppalaisesta pidätysmääräyksestä ja jäsenvaltioiden välisistä luovuttamismenettelyistä 13.6.2002 tehty neuvoston puitepäätös 2002/584/YOS (EYVL 2002, L 190, s. 1), sellaisena kuin se on muutettuna 26.2.2009 tehdyllä neuvoston puitepäätöksellä 2009/299/YOS (EUVL 2009, L 81, s. 24; jäljempänä puitepäätös).

I Asiaa koskevat oikeussäännöt

A Unionin oikeus: Puitepäätös 2002/584

3. Puitepäätöksen johdanto-osan viidennessä, kuudennessa ja kymmenennessä perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(5) Unionille asetettu tavoite tulla vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvaksi alueeksi johtaa EU:n jäsenvaltioiden välisen, rikoksen johdosta tapahtuvan luovuttamisen poistamiseen ja sen korvaamiseen oikeusviranomaisten välisillä luovuttamisjärjestelyillä. – –

(6) Tässä puitepäätöksessä säädetty eurooppalainen pidätysmääräys on vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen, jota Eurooppa-neuvosto on luonnehtinut unionin oikeudellisen yhteistyön kulmakiveksi, ensimmäinen konkreettinen sovellus rikoslainsäädännön alalla.

– –

(10) Eurooppalaista pidätysmääräystä koskevat järjestelyt perustuvat jäsenvaltioiden väliseen vankkaan luottamukseen. Järjestelyjen soveltaminen voidaan keskeyttää vain, jos jokin jäsenvaltio rikkoo vakavasti ja jatkuvasti Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 6 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja periaatteita, minkä neuvosto toteaa kyseisen sopimuksen 7 artiklan 1 kohdan mukaisesti ja minkä seurauksista on säädetty saman artiklan 2 kohdassa.”

4. Puitepäätöksen 1 artiklassa (”Eurooppalaisen pidätysmääräyksen määritelmä ja velvollisuus panna se täytäntöön”) säädetään seuraavaa:

”1. Eurooppalaisella pidätysmääräyksellä tarkoitetaan oikeudellista päätöstä, jonka jäsenvaltio on antanut etsityn henkilön kiinni ottamiseksi ja luovuttamiseksi toisen jäsenvaltion toimesta syytetoimenpiteitä tai vapaudenmenetyksen käsittävän rangaistuksen tai turvaamistoimenpiteen täytäntöönpanemista varten.

2. Jäsenvaltiot panevat eurooppalaisen pidätysmääräyksen täytäntöön vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen perusteella ja tämän puitepäätöksen määräysten mukaisesti.

3. Tämä puitepäätös ei vaikuta velvoitteeseen kunnioittaa Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 6 artiklassa taattuja perusoikeuksia ja keskeisiä oikeusperiaatteita.”

5. Sen 6 artiklassa (”Toimivaltaisten viranomaisten nimeäminen”) säädetään seuraavaa:

”1. Pidätysmääräyksen antanut oikeusviranomainen on pidätysmääräyksen antaneen jäsenvaltion sellainen oikeusviranomainen, jolla on kyseisen valtion lainsäädännön mukaan toimivalta antaa eurooppalainen pidätysmääräys.

2. Täytäntöönpanosta vastaava oikeusviranomainen on täytäntöönpanojäsenvaltion sellainen oikeusviranomainen, joka on toimivaltainen panemaan täytäntöön eurooppalaisen pidätysmääräyksen kyseisen valtion lainsäädännön mukaisesti.

3. Kukin jäsenvaltio ilmoittaa neuvoston pääsihteeristölle, mikä on sen kansallisen lainsäädännön mukaan toimivaltainen oikeusviranomainen.”

B Kansallinen oikeus: Gerichtsverfassungsgesetz[4]

6. Oikeuslaitoksesta annetun lain 146 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Syyttäjälaitoksen virkamiesten on noudatettava esimiestensä antamia virkakäskyjä.”

7. Sen 147 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Valta valvontaan ja johtoon on seuraavilla:

1. liittovaltion oikeusministerillä liittovaltion ylimmän syyttäjän ja liittovaltion syyttäjien osalta;

2. osavaltion oikeushallinnolla kyseisen osavaltion syyttäjälaitoksen virkamiesten osalta;

3. osavaltion ylioikeuksien ja alueellisten alioikeuksien syyttäjälaitoksen ylimmillä virkamiehillä kyseisen tuomioistuimen tuomiopiirissä toimivan syyttäjälaitoksen virkamiesten osalta.

– –”

8. Sen 150 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Syyttäjälaitos on virkatehtäviään hoitaessaan tuomioistuimista riippumaton.”

9. Sen 151 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Syyttäjät eivät voi suorittaa tuomareille kuuluvia tehtäviä. Heille ei myöskään voida antaa tuomareiden viranhoidon valvontaan liittyviä tehtäviä.”

II Tosiseikat ja esitetyt ennakkoratkaisukysymykset

A Asia C-508/18

10. Landgericht Lübeckin (alueellinen alioikeus, Lyypekki, Saksa) syyttäjäviranomainen antoi 13.5.2016 eurooppalaisen pidätysmääräyksen O.G:stä, joka on Irlannissa asuva Liettuan kansalainen, aloittaakseen tätä vastaan rikosoikeudellisen menettelyn tapon ja vakavien ruumiinvammojen tuottamisen takia, joiden väitettiin tapahtuneen vuonna 1995.

11. O.G. vastusti High Courtissa (ylempi piirituomioistuin, Irlanti) luovuttamista esittäen muiden perusteiden ohella, ettei Lyypekin syyttäjäviranomainen ole puitepäätöksen 6 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu oikeusviranomainen.

12. High Court hylkäsi 20.3.2017 antamallaan ratkaisulla O.G:n esittämät perusteet todeten, että syyttäjälaitos on Saksan oikeuden mukaan riippumaton ja että täytäntöönpanovaltaa käyttävät voivat puuttua sen toimintaan vain poikkeuksellisissa olosuhteissa, mitä ei ollut tapahtunut tässä asiassa.

13. Annettu ratkaisu pysytettiin Court of Appealissa (ylioikeus, Irlanti), joka sovelsi toiminnallisen riippumattomuuden ja tosiasiallisen riippumattomuuden kriteereitä sen oikeuskäytännön mukaisesti, jonka Supreme Court of the United Kingdom (ylin tuomioistuin, Yhdistynyt kuningaskunta) oli vahvistanut asiassa Assange v. Swedish Prosecution Authority antamassaan ratkaisussa.[5]

4 Oikeuslaitoksesta annettu laki (jäljempänä GVG).

5 Tuomio 13.5.2012, [2012] UKSC 22.

14. Ratkaisusta valitettiin Supreme Courtiin (ylin tuomioistuin, Irlanti), joka on esittänyt unionin tuomioistuimelle SEUT 267 artiklan nojalla seuraavat kysymykset:

”1) Onko syyttäjäviranomaisen riippumattomuutta täytäntöönpanovallasta arvioitava siihen asemaan nähden, joka sillä on asianomaisessa kansallisessa oikeusjärjestyksessä? Jos kysymykseen vastataan kieltävästi, on kysyttävä, minkä kriteerien mukaisesti riippumattomuutta täytäntöönpanovallasta on arvioitava.

2) Onko syyttäjäviranomainen, jolle oikeusministeriö kansallisen oikeuden mukaan voi antaa mahdollisia ohjeita tai määräyksiä joko suoraan tai välillisesti, riittävän riippumattomassa asemassa täytäntöönpanovaltaan nähden, jotta sitä voitaisiin pitää puitepäätöksen 6 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuna oikeusviranomaisena?

3) Jos näin on, onko syyttäjäviranomaisen oltava myös toiminnallisesti riippumaton täytäntöönpanovallasta, ja mitkä ovat ne kriteerit, joiden mukaisesti toiminnallista riippumattomuutta arvioidaan?

4) Jos syyttäjäviranomainen on täytäntöönpanovallasta riippumaton, onko syyttäjäviranomaista, jonka toimivalta rajoittuu tutkinnan käynnistämiseen ja toimittamiseen sekä sen varmistamiseen, että tutkinta suoritetaan puolueettomasti ja lainmukaisesti, syytteiden nostamiseen, tuomioistuinratkaisujen täytäntöönpanoon ja rikosten johdosta nostettujen syytteiden ajamiseen ja joka ei anna valtionsisäisiä pidätysmääräyksiä eikä voi suorittaa oikeudenkäyttöön kuuluvia tehtäviä, pidettävä puitepäätöksen 6 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua oikeusviranomaisena?

5) Onko Lyypekin syyttäjäviranomainen [puitepäätöksen] 6 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu oikeusviranomainen – –?”

B Asia C-82/19 PPU

15. Zwickaun (Saksa) syyttäjäviranomainen antoi 15.3.2018 eurooppalaisen pidätysmääräyksen P.I:stä aloittaakseen rikosoikeudellisen menettelyn tätä vastaan yhteensä seitsemästä ryöstön tunnusmerkistön täyttävästä rikoksesta, josta määrättävä ankarin rangaistus on 10 vuotta vankeutta.

16. High Court antoi 12.9.2018 suostumuksensa eurooppalaisen pidätysmääräyksen täytäntöönpanoon, minkä johdosta P.I. pidätettiin 15.10.2018. Hän on ollut säilössä siitä lähtien.

17. P.I. on vastustanut luovuttamista väittäen, ettei Zwickaun syyttäjäviranomainen ole puitepäätöksen 6 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu syyttäjäviranomainen.

18. High Court on tässä yhteydessä esittänyt unionin tuomioistuimelle viisi ennakkoratkaisukysymystä, jotka ovat samat kuin ne, jotka Supreme Court on esittänyt asiassa C-508/18, vain sillä erotuksella, että viidennessä kysymyksessä viitataan Zwickaun syyttäjäviranomaiseen.

III Menettely unionin tuomioistuimessa

19. Ennakkoratkaisukysymykset kirjattiin saapuneiksi unionin tuomioistuimeen 6.8.2018 ja 5.2.2019. Asian C-508/18 käsittelylle on annettu etusija, ja asia C-82/19 PPU käsitellään kiireellisessä menettelyssä.

20. Kirjallisia huomautuksia ovat esittäneet O.G., P.I., Minister for Justice and Equality (oikeus- ja tasa-arvoministeri, Irlanti), Saksan, Itävallan, Ranskan, Unkarin, Liettuan, Alankomaiden ja Puolan hallitukset sekä komissio. Yhdessä asian C-509/18, Minister for Justice and Equality ja P.F., kanssa 26.3.2019 toimitetussa istunnossa suullisia huomautuksia ovat esittäneet kirjalliset huomautuksensa esittäneet osapuolet – Unkarin ja Puolan hallituksia lukuun ottamatta – sekä Tanskan ja Italian hallitukset.

IV Asian tarkastelu

A Alustavia huomioita

21. Supreme Courtin ja High Courtin esittämät neljä ensimmäistä samanlaista kysymystä tiivistyvät niiden esittämässä viidennessä kysymyksessä siihen, voidaanko Lyypekin ja Zwickaun syyttäjäviranomaisia pitää puitepäätöksen 6 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuina oikeusviranomaisina.

22. Ennakkoratkaisua pyytäneiden tuomioistuinten mukaan ratkaisevana kriteerinä tähän kysymykseen vastattaessa on pidettävä syyttäjäviranomaisen riippumattomuutta täytäntöönpanovallasta. Ne haluavat tämän vuoksi tietää, millä tekijöillä voi olla merkitystä tätä riippumattomuutta arvioitaessa, viittaamalla seuraaviin:

– viranomaisen asema kansallisessa oikeudessa (ensimmäinen kysymys)

– sen velvollisuus noudattaa oikeusministeriön mahdollisesti antamia ohjeita (toinen kysymys)

– sen ”toiminnallinen riippumattomuus” oikeusministeriöstä (kolmas kysymys).

23. Siinä tapauksessa, että syyttäjäviranomainen katsotaan täytäntöönpanovallasta riippumattomaksi, ennakkoratkaisua pyytäneet tuomioistuimet haluavat lisäksi vastauksen siihen, onko Saksan syyttäjäviranomainen elimenä, joka vastaa tutkinnasta, nostaa syytteen ja panee tuomioistuinten ratkaisut täytäntöön mutta ei anna kansallisia pidätysmääräyksiä eikä suorita tuomarille kuuluvia tehtäviä, puitepäätöksen 6 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu oikeusviranomainen (neljäs kysymys).

24. Riippumattomuus on oikeusvaltiossa oikeusviranomaisen institutionaalinen ominaispiirre.[6] Kyse on lainkäyttöelimille osoitetusta (ja niiltä edellytetystä) ominaisuudesta, jota valtion niille yksinomaisesti uskoman erityistehtävän asianmukainen hoitaminen edellyttää vallanjako-opin mukaisesti. Ominaisuus on välineellinen, se kytkeytyy tehtävään, jota se palvelee, mutta olennainen tosiasiallisen oikeusvaltion olemassaolon kannalta.

25. Jotta syyttäjäviranomainen voitaisiin katsoa puitepäätöksen 6 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuksi oikeusviranomaiseksi, on ensin arvioitava, suorittaako se asiallisesti tehtäviä, jotka voidaan katsoa tuomiovallalle kuuluviksi tehtäviksi. Jos suorittaa, on selvitettävä, onko se niitä suorittaessaan riippumaton.[7]

6 Lukuisista klassisista teoksista voidaan tässä viitata teokseen D. Simon: *Die Unabhängigkeit des Richters*, WBG, Darmstadt, 1975.

7 Riippumattomuus ei merkitse vain sitä, että toiminta on objektiivista tai ettei se ole mielivaltaista. Muut julkista valtaa käyttävät elimet, kuten hallintoviranomaiset, ovat myös velvollisia noudattamaan objektiivisuuden ja puolueettomuuden periaatteita ilman, että niitä voitaisiin kuitenkaan pitää riippumattomina. Riippumattomuus on juuri se institutionaalinen tae, jonka avulla tuomiovallan käyttäjä voi suorittaa tehtäviään yksinomaan lain alaisena. Tuomiovallan riippumattomuutta ei voida rinnastaa sellaisten muiden instituutioiden asemaan, joiden on noudatettava toiminnassaan lakia laillisen hallituksen poliittisen johdon alaisena, mikä on ominaista demokraattisen valtion toiminnalle.

26. Näitä kysymyksiä koskevassa unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä voidaan havaita joitakin epätarkkuuksia (toisinaan vain terminologisia), jotka ovat ehkä osaltaan johtaneet näiden kahden ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen epävarmuuteen. Epävarmuus voidaan nähdäkseni poistaa, mikäli huomio kiinnitetään ehdottamallani tavalla ennen kaikkea siihen, mikä on lainkäyttötehtävän tyypillinen sisältö.

27. Tarkastellessaan puitepäätöksen 6 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun oikeusviranomaisen käsitettä unionin tuomioistuin on todennut, että sitä ”on tulkittava itsenäisesti ja yhtenäisesti koko unionin alueella” [8] ja ettei tämän käsitteen ”merkitystä ja ulottuvuutta voida jättää kunkin jäsenvaltion harkintaan” [9].

28. Tarkentaessaan tätä itsenäistä käsitettä unionin tuomioistuin on todennut, että tässä säännöksessä olevalla termillä ”oikeusviranomainen” ei viitata ainoastaan jäsenvaltioiden tuomareihin tai tuomioistuimiin, vaan se voi kattaa laajemmin asianomaisessa oikeusjärjestyksessä lainkäyttöön osallistuvat viranomaiset. [10]

29. Mahdollisuus *laajentaa* käsitteen sisältöä ei kuitenkaan ole niin laaja, että siihen voitaisiin sisällyttää poliisiviranomaiset [11] tai täytäntöönpanovaltaa käyttävä viranomainen. [12]

30. Niiden syiden vuoksi, jotka estävät poliisin tai täytäntöönpanoviranomaisen katsomisen ”oikeusviranomaiseksi”, unionin tuomioistuin on korostanut kahta ominaisuutta, jotka instituutiolla on oltava, jotta se voitaisiin katsoa oikeusviranomaiseksi: [13]

– ensinnäkin niiden on ”osallistuttava oikeudenkäyttöön”, mikä tarkoittaa, että vallanjako-opin mukaisesti edellä mainitut hallinto- ja poliisiviranomaiset on suljettava käsitteen ulkopuolelle [14]

– toiseksi niiden on kyettävä huolehtimaan siitä, että ”eurooppalaisia pidätysmääräyksiä koskeviin päätöksiin liittyvät kaikki tämäntyyppisille päätöksille ominaiset – – ja erityisesti perusoikeuksista – – johtuvat takeet” ja että ”jäsenvaltioiden väliset luovuttamismenettelyt tapahtuvat kaikilta osin tuomioistuimen valvonnassa”. [15]

31. Jälkimmäinen ominaisuus on ratkaiseva sen kannalta, että täytäntöönpanosta vastaava oikeusviranomainen saadaan ”vakuuttuneeksi siitä, että tämän eurooppalaisen pidätysmääräyksen antamiseen on kohdistettu tällaista laillisuusvalvontaa”. [16] Tällä tavoin turvataan lähtökohta, joka on puitepäätöksen 1artiklan 2 kohdassa vahvistetun vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen taustalla. [17]

8 Tuomio 10.11.2016, Poltorak (C-452/16 PPU, EU:C:2016:858, 32 kohta; jäljempänä tuomio Poltorak).

9 Tuomio Poltorak, 31 kohta. Näin todetaan mainitun tuomion 24–30 kohtaan koottujen syiden perusteella.

10 Tuomio Poltorak, 33 kohta ja tuomio 10.11.2016, Kovalkovas (C-477/16 PPU, EU:C:2016:861, 34 kohta; jäljempänä tuomio Kovalkovas).

11 Tuomio Poltorak, 34 kohta.

12 Tuomio Kovalkovas, 35 kohta.

13 Unionin tuomioistuin palaa tämän vuoksi asiayhteyteen, johon puitepäätöksen 6 artiklan 1 kohta kuuluu, ja puitepäätöksen päämääriin. Näitä tulkintatapoja sovelletaan – yhdessä sanamuodon mukaisen tulkinnan kanssa – tavallisesti unionin oikeutta tulkittaessa. Näiden osalta viitataan 17.4.2018 annettuun tuomioon Egenberger (C-414/16, EU:C:2018:257, 45 kohta).

14 Tuomio Poltorak, 35 kohta ja tuomio Kovalkovas, 36 kohta.

15 Tuomio Kovalkovas, 37 kohta.

16 Tuomio Poltorak, 45 kohta.

17 Tuomio Kovalkovas, 43 kohta.

32. Nähdäkseni ensimmäinen näistä vaatimuksista eli lainkäyttöön *osallistuminen* riittää siihen, ettei oikeusviranomaisiksi katsota instituutioita, joiden kuuluminen täytäntöönpanovallan piiriin on yleisesti tunnettu seikka (poliisi tai hallituksen alainen yksikkö). Mutta vaikka sen avulla käsite voidaan rajata ulkoisesti (siis määritellä se negatiivisesti), sen käyttökelpoisuus positiivisen määritelmän hahmottamiseen (sen määrittelemiseksi, mitä jää käsitteen sisäpuolelle) on kytkettävä toiseen näistä vaatimuksista eli siihen, että eurooppalaisen pidätysmääräyksen antamis- ja täytäntöönpanomenettelyyn liittyvät perusoikeudet taataan asianmukaisesti.

B Lainkäyttöön osallistuminen

33. ”Lainkäytön” käsite tarkoittaa nimenomaisesti ”tuomiovallan käyttöä” eli tuomitsemista (ius dicere) eli valtaa, joka on oikeusvaltiossa varattu yksinomaisesti tuomareille ja tuomioistuimille, jotka käyttävät valtiossa tuomiovaltaa.[18]

34. Rikosoikeudellisissa asioissa tuomareille ja tuomioistuimille osoitetun lainkäyttötehtävän suorittaminen voi kuitenkin riippua muiden toimijoiden ja instituutioiden toiminnasta. Näin esimerkiksi, kun yksityishenkilö tekee rikosilmoituksen tai poliisiviranomainen suorittaa tutkinnan (tai panee toimeen tuomioistuimen määräyksen tulla vastaamaan asiassa tai jonkin muun tällaisen määräyksen), nämä eivät *osallistu* lainkäyttöön vaan *edesauttavat* lainkäyttötehtävän suorittamista.

35. Syyttäjäviranomaisen tehtävät ovat luonteeltaan erilaisia kuin edellä mainittujen toimijoiden, koska se käyttää julkisia valtaoikeuksia ja sillä on tämän osalta lakisääteinen valtuus puuttua tietyin rajoituksin kansalaisten oikeusasemaan ja rajoittaa näiden oikeuksia ja vapauksia tai päinvastoin myötävaikuttaa niiden käyttämiseen.

36. Kuten ratkaisuehdotuksessani asiassa Özçelik[19] totesin, syyttäjäviranomaisen erityispiirre on se, että se voi – silloin kun näin on kulloinkin kyseessä olevan jäsenvaltion perustuslaissa tai laeissa säädetty – osallistua lainkäyttöön valtion toimijana, joka aloittaa rikosoikeudellisia menettelyjä ja niiden yhteydessä myös antaa ainakin luonteeltaan tilapäisiä ja ajallisesti rajattuja kiinniotto- tai vangitsemismääräyksiä tai tekee vastaavia päätöksiä ennen kuin pidätetty saatetaan sen tuomioistuimen eteen, jonka on tehtävä ratkaisu hänen vapauttamisestaan tai vangitsemisestaan.

37. Tavat, joilla syyttäjäviranomainen osallistuu lainkäyttöön, ovat erilaisia, ja on syytä olla yrittämättä mekaanisesti tai automaattisesti soveltaa tietynlaisia tapauksia varten suunniteltuja ratkaisuja näistä luonteeltaan poikkeaviin tapauksiin.

18 Komissio korostaa tätä asiassa C-508/18 esittämiensä kirjallisten huomautusten 28 kohdassa. Tätä painottaa niin ikään Ranskan hallitus tässä asiassa esittämiensä kirjallisten huomautustensa 25 kohdassa ja Unkarin hallitus korostaessaan nimenomaan syyttäjän roolia lainkäyttöjärjestelmässä (Unkarin hallituksen kirjallisten huomautusten 26 kohta).

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

38. Esimerkiksi direktiivin 2014/41/EU [20] 2 artiklassa mainitaan syyttäjät niiden viranomaisten joukossa, jotka voivat antaa eurooppalaisen tutkintamääräyksen. [21] Direktiivin (EU) 2016/800 [22] johdanto-osan 47 perustelukappaleessa luonnehditaan syyttäjäviranomainen oikeusviranomaiseksi, mutta vain niiden tilanteiden osalta, joissa varsinaista lainkäyttöelintä pyydetään tarkastelemaan säännöllisesti uudelleen määräys alaikäisen vangitsemisesta. [23]

39. Tällaisia viittauksia on kuitenkin arvioitava varoen. Kuten totesin ratkaisuehdotuksessani asiassa Özçelik, [24] ”syyttäjäviranomaisen toimintaa yhdellä alalla (joka liittyy vapauteen, johon henkilöiden vapaudenriisto vaikuttaa) [ei pidä ilman muuta rinnastaa] sen toimintaan toisella alalla (todisteiden hankkiminen). Tarkoitan tällä sitä, että sen hyväksyminen oikeusviranomaiseksi direktiivissä 2014/41/EU tutkintamääräysten osalta ei välttämättä tarkoita, että tämä pitäisi ulottaa koskemaan myös eurooppalaisia pidätysmääräyksiä koskevaa puitepäätöstä”.

40. Totesin tuossa yhteydessä, että kyseessä on normatiivinen seikka, joka puoltaa vahvasti käsitteen ”oikeusviranomainen” laajaa tulkintaa, jonka perusteella syyttäjäviranomaista voitaisiin pitää oikeusviranomaisena SEUT 82 artiklassa tarkoitetun rikosasioissa tapahtuvan oikeudellisen yhteistyön (johon kuuluvat eurooppalaiset pidätysmääräykset) yhteydessä. [25]

41. Syyttäjä voi siis osallistua erikseen määritellyllä tavalla lainkäyttömenettelyyn rikosasioissa joko tuomalla henkilöt tuomioistuimen eteen edellytyksin, joita tarkastelen jäljempänä, tai toimittamalla tuomioistuimelle todistusaineiston, joka voi toimia langettavan tuomion perustana. Ensimmäisessä tapauksessa se käyttää julkisia valtaoikeuksiaan määrätäkseen, tosin vain väliaikaisesti ja rajoitetuksi ajaksi, vapaudenriistotoimenpiteistä.

42. Tämän on tapahduttava laillisuusperiaatetta noudattaen ja huolehtien siitä, että erityisesti yksityisen oikeuksia kunnioitetaan [26], mitä syyttäjän on arvioitava perusteellisesti näiden oikeuksien käyttöä rajoittavia toimenpiteitä toteuttaessaan.

43. Merkityksellistä nyt käsiteltävässä tapauksessa on erityisesti se, onko syyttäjäviranomainen luonteeltaan lainkäyttäjä, mikä on selvää todisteiden hankkimiseen liittyvissä tilanteissa (tai muissa yhteistyötä rikosasioissa koskevissa tilanteissa), myös eurooppalaista pidätysmääräystä annettaessa eli kun kyse on puitepäätöksen 6 artiklan 1 kohdasta.

44. Vastauksen on mielestäni oltava kieltävä.

20 Rikosasioita koskevasta eurooppalaisesta tutkintamääräyksestä 3.4.2014 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/41/EU (EUVL 2014, L 130, s. 1). Itävallan ja Puolan hallitukset viittaavat tähän direktiiviin asiassa C-508/18 esittämissään huomautuksissa (Itävallan huomautusten 35 kohta ja Puolan hallituksen huomautusten 17 kohta).

21 Direktiivin 2014/41 1 artiklassa määritellään rikosasiassa annettava tutkintamääräys ”jäsenvaltion, jäljempänä ’määräyksen antanut valtio’, oikeusviranomaisen antama[ksi] tai vahvistama[ksi] oikeudelli[seksi] päätö[kseksi], jonka tarkoituksena on, että toisessa jäsenvaltiossa, jäljempänä ’täytäntöönpanovaltio’, suoritetaan yksi tai useampi yksittäinen tutkintatoimenpide tarkoituksin hankkia todisteita tämän direktiivin mukaisesti”. Sen 2 artiklan c alakohdan i alakohdan mukaan ”’määräyksen antavalla viranomaisella’ tarkoitetaan – – *kyseessä olevassa asiassa toimivaltaista* tuomaria, tuomioistuinta, tutkintatuomaria tai *yleistä syyttäjää*” (kursivointi tässä).

22 Rikoksesta epäiltyjä tai syytettyjä lapsia koskevista menettelytakeista rikosoikeudellisissa menettelyissä 11.5.2016 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2016/800 (EUVL 2016, L 132, s. 1).

23 Perustelukappaleessa todetaan, että ”tuomioistuimen, joka voisi toimia myös yhden tuomarin kokoonpanossa, olisi tarkasteltava säännöllisesti uudelleen lapsen määräämistä tutkintavankeuteen. Tuomioistuin voisi suorittaa tällaisen säännöllisen uudelleentarkastelun joko viran puolesta taikka lapsen, lapsen avustajan tai *tuomioistuimen ulkopuolisen oikeusviranomaisen, erityisesti syyttäjän*, pyynnöstä” (kursivointi tässä).

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

25 Ibidem, 51 kohta.

26 Esim. Unkarin hallituksen kirjalliset huomautukset (26 kohta).

45. On totta, että unionin tuomioistuin totesi 10.11.2016 antamassaan tuomiossa Özçelik,[27] että syyttäjän antama kansallinen pidätysmääräys on katsottava puitepäätöksen 8 artiklan 1 kohdan c alakohdassa tarkoitetuksi oikeudelliseksi päätökseksi, kun kyse on ratkaisusta, jonka on antanut viranomainen, jota voidaan pitää oikeusviranomaisena.[28]

46. Tämä toteamus perustui varmasti tarpeeseen taata tämän käsitteen ja puitepäätöksen 6 artiklan 1 kohdan yhteneväisyys. Viimeksi mainitun osalta unionin tuomioistuin muistutti viittaamalla tuomioon Poltorak, että ”oikeusviranomaisen käsitteen on ymmärrettävä tarkoittavan viranomaisia, jotka osallistuvat jäsenvaltioiden rikosoikeuden alan oikeudenkäyttöön, poliisiviranomaisia lukuun ottamatta”.[29]

47. Tuomiossa Poltorak annettiin todellisuudessa puitepäätöksen 6 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulle oikeusviranomaisen käsitteelle negatiivinen rajaus[30] sen soveltamiseksi puitepäätöksen 8 artiklan 1 kohdan c kohtaa tulkittaessa.

48. Tuomiosta Poltorak ei sitä vastoin ollut mielestäni apua tämän käsitteen sisällön positiiviseen rajaamiseen tuomiossa Özçelik. Tämän kysymyksen osalta tuomiossa Özçelik tultiin siihen tulokseen, että koska ”syyttäjäviranomainen osallistuu jäsenvaltion rikosoikeuden alan oikeudenkäyttöön, – – tällaisen viranomaisen päätöstä on pidettävä puitepäätöksen 8 artiklan 1 kohdan c alakohdassa tarkoitettuna oikeudellisena päätöksenä”.[31]

49. Poliisiviranomaisten poissulkemista[32] lukuun ottamatta on nähdäkseni kuitenkin niin, että se mikä pätee puitepäätöksen 8 artiklan 1 kohdan c alakohdan osalta, ei välttämättä päde sen 6 artiklan 1 kohdan osalta.[33]

50. Haluan tällä ilmaista sen, että vaikka voin täysin allekirjoittaa sen, että syyttäjäviranomainen voidaan lainkäyttöön osallistuvana katsoa viranomaiseksi, joka tekee eurooppalaisen pidätysmääräyksen kaltaisia oikeudellisia päätöksiä, joita tarkoitetaan puitepäätöksen 8 artiklan 1 kohdan c alakohdassa, näin ei välttämättä ole puitepäätöksen 6 artiklan 1 kohdan osalta. Pikemminkin on niin, ettei näin saa olla.

51. Toisin sanoen, niin kuin asiassa Özçelik esittämässäni ratkaisuehdotuksessa totesin, aivan yhtä lailla kuin katson, että syyttäjä voi antaa kansallisen pidätysmääräyksen, katson, ettei se voi antaa eurooppalaista pidätysmääräystä. Tämä kanta saattaa ensi näkemältä vaikuttaa aiemmin esittämästäni kannasta poikkeavalta,[34] mutta yritän nyt tuoda esiin syyt siihen, miksi näin ei ole.

27 Asia C-453/16 PPU, EU:C:2016:860 (jäljempänä tuomio Özçelik).

28 Unionin tuomioistuin katsoi, kuten totesin asiassa Poltorak antamani ratkaisuehdotuksen (C-452/16 PPU, EU:C:2016:782) 34 kohdassa, ”että oikeudellisen päätöksen luonne ja se, millainen oikeusviranomainen on päätöksen tehnyt, liittyvät läheisesti yhteen”.

29 Tuomio Özçelik, 32 kohta.

30 Tuomio Poltorak, 38 kohta.

31 Tuomio Özçelik, 34 kohta.

32 Ja tuomion Kovalkovas 35 kohdassa todetulla tavoin ”jäsenvaltion ministeriön kaltaista täytäntöönpanovaltaa käyttävän viranomaisen” poissulkemista lukuun ottamatta.

33 Saksan hallitus katsoo kuitenkin, että pätee, ja puoltaa asiassa C-508/18 esittämiensä kirjallisten huomautusten 76 kohdassa tulkintaa, jonka mukaan tuomiossa Özçelik on implisiittisesti todettu, että syyttäjäviranomainen katsotaan (koko) puitepäätöksessä oikeusviranomaiseksi. Tällä kannalla on myös Alankomaiden hallitus asiassa C-508/18 esittämiensä kirjallisten huomautusten 14 kohdassa. Erittäin kriittisesti tähän suhtautuvat M. Rodríguez-Piñero ja Bravo-Ferrer: “Resolución judicial y autoridad judicial en la orden de detención europea”, *Diario La Ley*, nro 8876, 2016.

34 Jotkut tämän ennakkoratkaisuasian käsittelyyn osallistuneista väliintulijoista ovat esittäneet ratkaisuehdotuksestani asiassa Özçelik tulkinnan, joka ei vastaa sen tosiasiallista sisältöä.

C Lainkäytön toimijoiden rooli puitepäätöksen mukaisessa menettelyssä

52. Asiassa Özçelik oli kyse siitä, voitiinko Unkarin syyttäjäviranomaisen päätöstä, jolla vahvistettiin poliisin antama pidätysmääräys, pitää puitepäätöksen 8 artiklan 1 kohdan c alakohdassa tarkoitettuna ”oikeudellisena päätöksenä”.

53. Unionin tuomioistuin ratkaisi kysymyksen vastaamalla kysymykseen myöntävästi, mutta johtui tämä siitä, että asiassa kyseessä olleessa tapauksessa ”syyttäjäviranomaisen suorittama [poliisin antaman] pidätysmääräyksen vahvistaminen vakuuttaa täytäntöönpanosta vastaavan oikeusviranomaisen siitä, että eurooppalainen pidätysmääräys perustuu päätökseen, joka on ollut laillisuusvalvonnan kohteena”. [35]

54. Laillisuusvalvonta, jonka syyttäjäviranomainen voi kohdistaa poliisin antamaan pidätysmääräykseen, ei nähdäkseni voi ulottua muuhun kuin sen selvittämiseen, vallitsevatko laissa säädetyt edellytykset henkilön kiinni ottamiselle ilman tuomioistuimen nimenomaista määräystä. Yleensä syyttäjän määräämä kiinni ottaminen tai pidättäminen on jäsenvaltioissa mahdollista vain lyhyen aikaa ennen kuin henkilö on vapautettava tai tuotava tuomioistuimeen. [36] Syyttäjä ei toisin sanoen mielestäni voi vahvistaa poliisin tekemää päätöstä pidättämisestä, joka ylittää edellytyksiltään ja vaikutuksiltaan sellaisen pidättämisen edellytykset ja vaikutukset, josta syyttäjä voi itse määrätä.

55. Lain noudattamisen ja laajemminkin yksilön oikeuksien takaajana syyttäjäviranomainen on asemassa, jossa se voi taata, että sen henkilön osalta, jota etsitään rikosoikeudellista menettelyä varten, on jo menettelyn ensimmäisessä vaiheessa noudatettu menettelyllisiä takeita ja kunnioitettu hänen perusoikeuksiaan, joiden suojaaminen pidätysmääräyksen antaneen jäsenvaltion oikeusviranomaisen on varmistettava sovellettavan kansallisen oikeuden mukaisesti muun muassa kansallisen pidätysmääräyksen antamiseksi. [37]

56. Tähän ensimmäiseen tai alkuvaiheen takeeseen on liitettävä seuraava tae, joka liittyy eurooppalaisen pidätysmääräyksen antamiseen. Tuomiossa Bob-Dogi todettiin, että ”sen oikeudellisen suojan lisäksi, jota on annettava ensimmäisellä tasolla annettaessa kansallisen pidätysmääräyksen kaltainen kansallinen oikeudellinen päätös, suoja on varmistettava toisella tasolla annettaessa eurooppalainen pidätysmääräys, joka puolestaan voidaan tarvittaessa antaa lyhyessä ajassa kansallisen oikeudellisen päätöksen antamisen jälkeen”. [38]

57. Tällä toisella tasolla – eurooppalaista pidätysmääräystä annettaessa – taattavan suojan osalta on kuitenkin otettava huomioon eräs merkittävä seikka, joka ei vaikuta vielä ensimmäisellä tasolla tehtävässä arvioinnissa: mahdollinen huomattavasti pidempi vapaudenriisto täytäntöönpanojäsenvaltiossa. Kyse on merkityksellisestä seikasta, jonka pitäisi mielestäni sellaisenaan riittää perusteeksi sille, että eurooppalaisen pidätysmääräyksen saavat antaa yksinomaan tuomarit ja tuomioistuimet, eivätkä syyttäjät, seuraavassa esitettävistä syistä.

58. Puitepäätöksen mukaan henkilö, josta eurooppalainen pidätysmääräys annetaan, voidaan pitää säilössä täytäntöönpanovaltiossa ajanjakson, joka voi tietyissä olosuhteissa jatkua 120 päivää [39]

35 Tuomio Özçelik, 36 kohta.

36 Nämä edellytykset, jotka mainitsin asiassa Özçelik antamani ratkaisuehdotuksen (C-453/16 PPU, EU:C:2016:783) 56 kohdassa, voitaisiin asiallisesti ulottaa koskemaan kaikkia jäsenvaltioita.

37 Tuomio 1.6.2016, Bob-Dogi (C-241/15, EU:C:2016:385), 55 kohta.

38 Ibidem, 56 kohta.

39 Ellei pidätetty suostu luovuttamiseen, vapaudenriisto voi kohdistua häneen 60 päivän ajan pidätyksen tapahtumisesta (puitepäätöksen 17 artiklan 3 kohta), ja tätä voidaan jatkaa vielä 30 päivällä (puitepäätöksen 17 artiklan 4 kohta). Tähän on vielä lisättävä ne 10 päivää, jotka luovuttamisen toimeenpano voi viedä sen jälkeen, kun eurooppalaisen pidätysmääräyksen täytäntöönpanosta on lopullisesti päätetty (puitepäätöksen 23 artiklan 2 kohta), ja sitä voidaan jatkaa vielä 20 päivällä (puitepäätöksen 23 artiklan 3 ja 4 kohta).

59. Kyse on aikamäärästä, joka ylittää huomionarvoisella tavalla sen, jonka syyttäjäviranomaisen määräämä pidättäminen voi yleensä kestää, ja tätä seuraa aina lähes välittömästi tuomarin tai tuomioistuimen päätös.

60. Toistan vielä, että mielestäni tämä ei ole toisarvoinen seikka. Minister for Justice and Equality (oikeus- ja tasa-arvoministeri) on esittänyt,[40] että haluamatta aliarvioida yhdenkään eurooppalaisia pidätysmääräyksiä antavan viranomaisen riippumattomuuden merkitystä siihen kohdistuvien vaatimusten pitäisi olla tältä osin lievemmät kuin tilanteessa, jossa on kyse päätöksestä, jolla ratkaistaan asianomaisen henkilön syyllisyys tai syyttömyys.

61. En yhdy tähän kantaan. Katson, että mahdollisuus niinkin pitkään vapaudenriistoon kuin se, johon eurooppalaisen pidätysmääräyksen täytäntöönpano voi johtaa, riittää siihen, että siitä vastuussa olevalta edellytetään yhtä täydellistä riippumattomuutta kuin se, jonka vain varsinaiset tuomioistuimet voivat taata.

62. Kun kyse on kansallisesta pidätysmääräyksestä, syyttäjän alun perin tekemä päätös vapaudenriistosta on voitava saattaa nopeasti tuomarin tai tuomioistuimen tarkasteltavaksi ja uudelleen arvioitavaksi. Nämä arvioivat suoraan ja välittömästi tosiseikat ja olosuhteet, jotka ovat niiden eteen pidätettynä tuodun henkilön vapaudenriiston perusteena.

63. Sitä vastoin kun kysymys on eurooppalaisesta pidätysmääräyksestä, täytäntöönpanojäsenvaltion oikeusviranomaisen on ensisijaisesti huolehdittava määräyksen kohteena olevan henkilökohtaisen tilanteen osalta siitä, että luovuttaminen onnistuu. Päätös henkilön väliaikaisesta vapauttamisesta on tietenkin tehtävä täytäntöönpanojäsenvaltion kansallisen oikeuden mukaisesti,[41] mutta täytäntöönpanosta vastaava oikeusviranomainen voi kaikkien niiden syiden osalta, joihin kansallinen pidätysmääräys perustuu, tukeutua ainoastaan sen viranomaisen käyttämiin arviointiperusteisiin, joka on antanut kansallisen pidätysmääräyksen ja vastaa siitä ja joka on päättänyt antaa eurooppalaisen pidätysmääräyksen.[42]

64. Jotta eurooppalaisella pidätysmääräyksellä kyettäisiin antamaan täytäntöönpanosta vastaavalle oikeusviranomaiselle asianmukaiset takeet, on pidätysmääräyksen antajan kyettävä osoittamaan, että kansallinen pidätysmääräys, johon se perustuu, on täysin sääntöjenmukainen eli että se on annettu asianmukaisia menettelyllisiä takeita ja perusoikeuksia kunnioittaen. Tästä voivat vastata vain tuomarit tai tuomioistuimet.

65. Ensimmäisellä suojelutasolla eli kansallista pidätysmääräystä annettaessa syyttäjä voi antaa nämä takeet mutta vain väliaikaisesti ja niin kauan kuin tuomari tai tuomioistuin ei vahvista sen päätöstä; tuomari tai tuomioistuin on ainoa viranomainen, joka kykenee tarjoamaan perusoikeuskirjan 47 artiklan mukaisen tehokkaan oikeussuojan.

66. Tehokas oikeussuoja on asiallisesti sen viranomaisen tarjoama suoja, joka käyttää tuomiovaltaa. Tämä tarkoittaa siis sen viranomaisen tarjoamaa suojaa, joka soveltamalla lainvoimaisesti lakia konkreettiseen yksittäistapaukseen takaa, että normatiivinen päätösprosessi, jossa oikeusjärjestyksen sääntöjä ja määräyksiä sovelletaan (ius dicere), on toimitettu oikeusjärjestyksessä vahvistetulla tavalla.

40 Sen asiassa C-508/18 esittämien kirjallisten huomautusten 30 kohta. Samaa kantaa puolsivat istunnossa myös eräät muut osapuolet.

41 Puitepäätöksen 12 artikla. Unionin tuomioistuimen 12.2.2019 antamassa tuomiossa TC (C-492/18 PPU, EU:C:2019:108, 46 kohta) todettiin, että vaikka puitepäätöksen 12 artiklassa myönnetään tietyillä edellytyksillä mahdollisuus vapauttaa eurooppalaisen pidätysmääräyksen perusteella pidätetty henkilö väliaikaisesti, siinä ja muissa kyseisen puitepäätöksen säännöksissä ei säädetä, että kyseisen puitepäätöksen 17 artiklassa säädettyjen määräaikojen päättymisen johdosta täytäntöönpanosta vastaavan oikeusviranomaisen pitäisi toteuttaa tällainen väliaikainen vapauttaminen tai sitä suuremmalla syyllä yksinkertaisesti vain päästää henkilö vapaaksi, sillä muussa tapauksessa rajoitettaisiin puitepäätöksellä perustetun luovuttamisjärjestelmän tehokkuutta ja näin ollen estettäisiin sillä tavoiteltujen päämäärien toteuttaminen (ibidem, 47 kohta).

42 Kyse on *luottamuksesta* (puitepäätöksen johdanto-osan 10 perustelukappale), joka on *vastavuoroisen tunnustamisen* periaatteen perusta ja oikeudellisen yhteistyön kulmakivi (puitepäätöksen johdanto-osan kuudes perustelukappale).

67. Oikeusvaltiossa tämä tehtävä on varattu yksinomaan tuomareille ja tuomioistuimille eikä millekään muulle, myöskään sellaiselle viranomaiselle, joka osallistuu lainkäyttöön, kuten syyttäjille. Syyttäjät eivät ole viranhoidossaan yksinomaan lain alaisia, eikä niiden riippumattomuus ole samalla tasolla kuin tuomareiden,[43] minkä lisäksi niiden toimet ovat aina tuomioistuimen viimeisen sanan varassa.[44]

68. Jos kansallinen pidätysmääräys pannaan täytäntöön kyseisessä jäsenvaltiossa, syyttäjäviranomaisen toimintaa voidaan arvioida jälkikäteen uudelleen joko sen tuomarin tai sen tuomioistuimen toimesta, jonka eteen pidätetty tuodaan, ellei häntä ole tätä ennen vapautettu. Ellei kansallista pidätysmääräystä voida panna täytäntöön siitä syystä, että etsitty henkilö on jossakin toisessa jäsenvaltiossa, ja eurooppalainen pidätysmääräys on tarpeen, kansallisen pidätysmääräyksen laillisuusvalvonta tapahtuu hetkellä, jolloin päätetään, että on annettava eurooppalainen pidätysmääräys. Kummassakin tapauksessa on huolehdittu perusoikeuskirjan 47 artiklassa tarkoitetuista lainkäytöllisistä takeista.

69. Jos syyttäjä sitä vastoin voisi antaa eurooppalaisen pidätysmääräyksen, puitepäätöksen mukaiseen menettelyyn kuuluva suojelun toinen taso toteutuisi kiireellisenä ja väliaikaisena eli tavalla, joka on ominainen takeille, jotka syyttäjäviranomainen tarjoaa.

70. Lisäksi tämä mahdollistaisi sen, että eurooppalaisen pidätysmääräyksen kaltainen päätös, joka voi johtaa etsittyyn henkilöön kohdistuvaan merkittävään vapaudenriistoon täytäntöönpanojäsenvaltiossa, tehtäisiin määräyksen antaneessa jäsenvaltiossa sellaisessa viranomaisessa, joka voi määrätä tällaisesta vapaudenriistosta vain erittäin rajoitetuiksi ajanjaksoiksi ja yksinomaan välittömän tuomioistuinvalvonnan alaisena.

71. Edellä todettuun on lisättävä, että vain tuomari tai tuomioistuin voi asianmukaisesti arvioida eurooppalaisen pidätysmääräyksen antamisen oikeasuhteisuuden.[45]

72. On varmasti niin, kuten istunnossa todettiin, että syyttäjän antamasta eurooppalaisesta pidätysmääräyksestä voisi olla hyvä voida valittaa määräyksen antaneen jäsenvaltion tuomioistuimeen. Tähän mahdollisuuteen liittyy kuitenkin seikkoja, joiden vuoksi sitä on mielestäni pidettävä epätoivottavana.

73. Näin on ensiksikin niiden vaikeuksien vuoksi, joita tämä merkitsisi pidätysmääräyksen kohteena olevalle henkilölle puolustautumisoikeuksien käyttämisen osalta yhtäältä siksi, että koska häntä ei tavoiteta, on hyvin todennäköistä, että hän saa tietää eurooppalaisesta pidätysmääräyksestä vasta, kun hänet pidätetään täytäntöönpanojäsenvaltiossa, ja toisaalta taas siksi, että hänen pitäisi käyttää puolustautumisoikeuksiaan ilman välittömyysperiaatteen tarjoamia takeita.

74. Toiseksi katson näin olevan siksi, että tällainen muutoksenhakumahdollisuus merkitsisi luovuttamismenettelyn venymistä edelleen ja näin vakavampaa puuttumista pidätysmääräyksen kohteena olevan henkilön vapauteen tilanteessa, jossa eurooppalainen pidätysmääräys on annettu ja sen täytäntöönpanemiseksi on turvaamistoimena määrätty henkilön säilöön ottamisesta.

75. Kaikki nämä ongelmakohdat voidaan sivuuttaa hyvinkin tehokkaasti, jos sen sijaan, että määräyksen antaneen jäsenvaltion tuomioistuinten sallitaan vain muuttaa syyttäjäviranomaisen antamaa eurooppalaista pidätysmääräystä, toimivalta määräyksen antamiseen annetaan suoraan tuomioistuimille puitepäätöksen taustalla olevan ajatuksen mukaisesti.

43 Näin ei voikaan olla, sillä tällä tasolla voi olla vain tuomiovalta. Tältä osin viittaan ratkaisuehdotukseeni samana päivänä asiassa C-509/18. Ks. vastaavasti tältä osin tämän ratkaisuehdotuksen 73 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

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

45 Viittaan tässä, kuten ratkaisuehdotuksessani asiassa Poltorak (C-452/16 PPU, EU:C:2016:782, alaviite 21), julkisasiamies Botin ratkaisuehdotukseen asiassa Aranyosi ja Căldăraru (C-404/15 ja C-659/15 PPU, EU:C:2016:140, 137 kohta ja sitä seuraavat kohdat), jossa tarkasteltiin oikeasuhteisuutta eurooppalaisessa pidätysmääräyksessä erityisesti tällaisen määräyksen antavan oikeusviranomaisen osalta (145–155 kohta).

76. Ennakkoratkaisua pyytäneet tuomioistuimet ovat lähteneet siitä, ettei Saksan syyttäjäviranomainen voi antaa kansallista pidätysmääräystä.[46] Saksan hallitus on istunnossa vahvistanut tämän nimenomaisesti painottaen sitä, että tämä toimivalta kuuluu yksinomaan tuomioistuimille. Näin ollen, jos syyttäjäviranomainen ei Saksassa voi antaa kansallista pidätysmääräystä eikä suorittaa tuomioistuimen tehtäviä, en ymmärrä, miten se voisi tehdä päätöksen, jonka vaikutukset saattaisivat johtaa täytäntöönpanojäsenvaltiossa määräyksen kohteena olevaan henkilöön kohdistuvaan sellaiseen merkittävään vapaudenmenetykseen, johon eurooppalainen pidätysmääräys johtaa. Olisi epäjohdonmukaista, ettei syyttäjä voisi tehdä vaikutuksiltaan lievempää päätöstä (antaa kansallista määräystä pidättämisestä lyhyeksi ajaksi), mutta se voisi tehdä vaikutuksiltaan ankaramman päätöksen (antaa eurooppalaisen pidätysmääräyksen, joka voi johtaa huomattavasti kauemmin kestävään säilöönottoon).

77. Jos Saksan syyttäjäviranomaisella sitä vastoin, niin kuin joissakin muissa jäsenvaltioissa, olisi lupa määrätä henkilö pidätettäväksi, vaikka vain poikkeuksellisissa olosuhteissa ja tietyin rajoituksin, näistä eurooppalaisen pidätysmääräyksen antamista rajoittavista vaatimuksista poikkeaminen merkitsisi, että syyttäjäviranomaisella olisi laajemmat toimintamahdollisuudet täytäntöönpanojäsenvaltiossa kuin määräyksen antaneessa jäsenvaltiossa.

78. Lopuksi ja hieman toiselta kannalta tarkastellen haluaisin todeta, kuten jo asiassa Özçelik[47] antamassani ratkaisuehdotuksessa ja ratkaisuehdotuksessani asiassa C-509/18,[48] että puitepäätöksen 6 artiklan 1 kohdan valmisteluasiakirjat näyttävät osoittavan, että lainsäätäjän tarkoituksena oli sulkea syyttäjäviranomainen oikeusviranomaisen käsitteen ulkopuolelle. Vaikka myönnän niiden tahojen perustelujen johdonmukaisuuden, jotka ovat toista mieltä (esittämällä, että poistamalla viittaus syyttäjäviranomaiseen, joka oli artiklan alkuperäisessä versiossa, haluttiin laajentaa oikeusviranomaisen käsitettä), katson, että tätä on kuitenkin järkevämpää tulkita näihin termeihin kohdistuvana rajoituksena.

D D Riippumattomuuden takeet

79. Saksan hallitus on esittänyt, että unionin tuomioistuimen mukaan ratkaisevana kriteerinä ei ole niinkään pidettävä syyttäjäviranomaisen täydellistä riippumattomuutta vaan sen osuutta tuomiovallan käytössä.[49] Se katsoo, ettei syyttäjäviranomaisen riippumattomuutta pidä sekoittaa oikeuslaitoksen riippumattomuuteen, sillä tuomarin tehtävistä poiketen syyttäjäviranomaisen tehtävät eivät edellytä sitä, että ne pidetään täysin erillään täytäntöönpanovallan tehtävistä niin, että syyttäjän toiminnan valvonta tai ohjeistus olisi kiellettyä.[50]

80. En yhdy tähän kantaan.

81. Niin kuin asiassa Poltorak antamani ratkaisuehdotuksen (C-452/16 PPU, EU:C:2016:782) 34 kohdassa totesin, oikeudellisen päätöksen luonne ja se, millainen oikeusviranomainen on päätöksen tehnyt, liittyvät läheisesti yhteen, ja vastaavalla tavalla myös viranomaisen riippumattomuus ja sen antamien ratkaisujen *luonne* ovat läheisessä yhteydessä toisiinsa. Toisin sanoen se, katsotaanko viranomainen *oikeusviranomaiseksi*, riippuu sen riippumattomuuden luonteesta ja laajuudesta.

46 Näin on todettu Supreme Courtin esittämän ennakkoratkaisupyynnön 4.3 kohdassa viittaamalla oikeuslaitoksesta annetun lain 150 ja 151 §:ään.

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

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

49 Saksan hallituksen asiassa C-508/18 esittämien kirjallisten huomautusten 95 kohta.

50 Ibidem, 97 kohta.

82. Katson, että riippumattomuuden tarvittava taso riippuu toiminnasta, jossa sitä edellytetään. Kansallisen pidätysmääräyksen antavan viranomaisen riippumattomuuteen kohdistuvat vaatimukset voivat olla lievemmät kuin ne, jotka kohdistuvat lainkäyttöelimeen, juuri siksi, että kansalliseen pidätysmääräykseen kohdistuu joka tapauksessa lopullinen ja välitön tuomioistuinvalvonta.

83. Eurooppalaisen pidätysmääräyksen antaminen panee liikkeelle menettelyn, joka voi, kuten olen useita kertoja todennut, johtaa asianomaisen henkilön vapauden rajoittamiseen vakavalla tavalla. Tuomioistuinvalvonnassa, joka on suoritettava eurooppalaisen pidätysmääräyksen täytäntöönpanojäsenvaltiossa, ei voida päästä sille välittömyyden, perinpohjaisuuden ja tehokkuuden asteelle, johon tällaisen määräyksen antaneen tuomioistuimen on sen perustana olevan kansallisen pidätysmääräyksen osalta päästävä.

84. Kansallisen pidätysmääräyksen antavan viranomaisen riippumattomuuden on tästä syystä oltava maksimaalinen eli sellainen, jota voidaan edellyttää vain varsinaiselta lainkäyttöelimeltä.[51] Ja näin on oltavakin, koska täytäntöönpanosta vastaava oikeusviranomainen voi hyväksyä vain sellaisen eurooppalaisen pidätysmääräyksen, joka tarjoaa kaikki oikeudellisen päätöksen takeet. Ratkaisun antajana on oltava tuomioistuin, jolle on sellaisena ominaista tuomiovallalle tyypillinen riippumattomuus ja yksinomaisuus.

85. Unionin tuomioistuin on ollut erityisen vaativa katsoessaan 25.7.2018 antamassaan tuomiossa Minister for Justice and Equality (Tuomioistuinjärjestelmän puutteet), että ”oikeusviranomaisen, joka täyttää tehokkaaseen oikeussuojaan erottamattomasti kuuluvat vaatimukset, joista yksi on riippumattomuuden takaaminen, on tehtävä paitsi päätös eurooppalaisen pidätysmääräyksen täytäntöönpanemisesta myös päätös kyseisen pidätysmääräyksen antamisesta”.[52]

86. Mainitussa tuomiossa on joitakin yksiselitteisiä toteamuksia niiden viranomaisten riippumattomuudesta, jotka antavat eurooppalaisia pidätysmääräyksiä tai ottavat niitä vastaan:

– ”Jäsenvaltioiden välinen vankka luottamus, johon eurooppalaista pidätysmääräystä koskevat järjestelyt perustuvat, nojaa – – lähtökohtaan, jonka mukaan muiden jäsenvaltioiden rikostuomioistuimet – – noudattavat tehokkaan oikeussuojan vaatimuksia, joihin kuuluu muun muassa mainittujen tuomioistuinten riippumattomuus ja puolueettomuus.”[53]

– ”Tämän suojan takaamiseksi on ensisijaisen tärkeää suojata tällaisten elinten riippumattomuus, kuten vahvistetaan perusoikeuskirjan 47 artiklan toisessa alakohdassa, jossa mainitaan mahdollisuus saada asiansa käsitellyksi ”riippumattomassa” tuomioistuimessa yhtenä niistä vaatimuksista, jotka liittyvät tehokkaita oikeussuojakeinoja koskevaan perusoikeuteen (tuomio 27.2.2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, 41 kohta).”[54]

87. Tämä eurooppalaisen pidätysmääräyksen antavan kansallisen viranomaisen riippumattomuus edellyttää, että ”asianomainen elin huolehtii tehtävistään itsenäisesti *olematta missään hierarkkisessa tai alisteisessa suhteessa mihinkään tahoon ja ottamatta vastaan määräyksiä tai ohjeita miltään taholta*, ja se on siis suojattu sellaisilta ulkoisilta toimenpiteiltä tai painostuksilta, jotka voivat vaarantaa sen jäsenten päätöksenteon riippumattomuuden ja vaikuttaa heidän ratkaisuihinsa”[55].

51 Tuomiovallan riippumattomuus palvelee, kuten lainkäyttö, yksinomaan oikeusjärjestyksen integriteettiä. Muiden instituutioiden riippumattomuus on sovitettava yhteen niihin erityisesti kohdistuvien intressien, kuten laillisuusperiaatteen tai hallintotoiminnan puolueettomuuden kanssa. Kyseessä ovat erityiset intressit, joihin voidaan legitiimisti päästä vain oikeusjärjestyksen puitteissa mutta joiden varsinaisena ja yksinomaisena päämääränä ei ole oikeusjärjestyksen turvaaminen. Tällaisten erityisten intressien osalta oikeusjärjestys on väline, jonka avulla ne voidaan turvata, kun taas tuomioistuinten intressien kannalta oikeusjärjestys on ainoa merkityksellinen päämäärä, ja tämän vuoksi sen säilyttäminen edellyttää riippumattomuutta, josta ei voida poiketa ja jossa ei voi olla asteellisia vaihteluita.

52 Tuomio 25.7.2018, Minister for Justice and Equality (Tuomioistuinjärjestelmän puutteet) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, 56 kohta).

53 Ibidem, 58 kohta.

54 Ibidem, 53 kohta.

55 Ibidem, 63 kohta. Kursivointi tässä.

88. Näitä toteamuksia, jotka ovat sekä ehdottomia että merkityksellisiä tilanteissa, joissa lainkäytön riippumattomuus saattaisi vaarantua, ei voida sivuuttaa silloin, kun kyse on oikeudellisista päätöksistä, jotka vaikuttavat henkilöiden vapauteen. Olisi ristiriitaista ajatella, että niiden toteamusten jälkeen, jotka unionin tuomioistuin on hiljattain tehnyt oikeudenkäytön riippumattomuudesta, vaatimustasoa *laskettaisiin* hyväksymällä riippumattomaksi oikeusviranomaiseksi elin, joka voi olla velvollinen toimimaan muiden viranomaisten ohjeiden mukaisesti.

89. Komissio katsoo,[56] että eurooppalaisen pidätysmääräyksen antajaan kohdistuva vaatimus siitä, ettei se saa olla muiden antamien määräysten ja ohjeiden alainen, ei perustu niinkään siihen, että kyse on oltava viranomaisesta, joka on lainkäytön osalta riippumaton (mikä ei komission käsityksen mukaan koske oikeusviranomaisen käsitettä puitepäätöksessä), vaan pikemminkin siihen, että puitepäätöksen säätäjä on halunnut depolitisoida eurooppalaisen pidätysmääräysmenettelyn suhteessa perinteiseen luovuttamismenettelyyn.

90. Puitepäätöksen päämääränä on näet perinteisen luovuttamisjärjestelmän, jolle on tyypillistä vahva poliittinen opportunismi, korvaaminen oikeusviranomaisten välisellä luovuttamismekanismilla, joka toimii vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen avulla ja perustuu jäsenvaltioiden väliseen vankkaan luottamukseen.[57]

91. Käsitepari oikeusviranomainen/riippumattomuus voidaan hajottaa vain niissä vaiheissa eurooppalaisen pidätysmääräyksen antamismenettelyä, joissa sen viranomaisen, joka voidaan katsoa edellä 36–50 kohdassa esiin tuoduista syistä oikeusviranomaiseksi, vaikkei se olisi lainkäyttöviranomainen, tarjoamat takeet ovat riittävät. Tässä tapauksessa syyttäjäviranomaiselle ominainen puolueettomuus ja objektiivisuus riittävät.

92. Silloin, kun kyse on sellaisten toimenpiteiden toteuttamisesta, joilla saatetaan vakavalla tavalla puuttua henkilöiden vapauteen, niiden antamisessa sovellettava menettely voi kuitenkin olla vain varsinainen lainkäyttömenettely, minkä vuoksi sen voi toimittaa vain varsinainen tuomiovaltaa käyttävä elin eli elin, joka on täysin riippumaton.

93. Toisin sanoen ”oikeusviranomaisen” on oltava ”tuomiovaltaa käyttävä elin” (riippumaton elin) silloin, kun julkisen vallan käyttäminen voi johtaa senkaltaiseen merkittävään henkilökohtaisen vapauden rajoittamiseen kuin johtaa menettely, jossa pannaan täytäntöön eurooppalainen pidätysmääräys ja jossa aloitteen tekijänä on välttämättä tällaisen määräyksen antanut oikeusviranomainen. Se, että käsite ulottuu kattamaan aina syyttäjäviranomaisen kaltaiset muut instituutiot, on mahdollista silloin, kun syyttäjä toimii melko välittömästi tuomioistuimen valvonnan alaisena, kuten kansallisia pidätysmääräyksiä (ei kuitenkaan eurooppalaisia pidätysmääräyksiä) annettaessa.

56 Komission asiassa C-82/19 PPU esittämien kirjallisten huomautusten 38 kohta.

57 Yleisellä tasolla viitataan tuomioon 16.7.2015, Laningan (C-237/15 PPU, EU:C:2015:474, 27 kohta).

94. Puitepäätöksen mukaisen menettelyn katsominen lainkäytöksi suhteessa poliittisluonteiseen perinteiseen luovuttamismenettelyyn edellyttää juuri sitä, että menettely sijoitetaan lähtökohtaisesti tuomiovallan alaan, mikä tarkoittaa määritelmän mukaisesti, että sen toimittaminen uskotaan (äärimmäisen) riippumattomalle viranomaiselle.[58] Tämä ei kuitenkaan estä sitä – kunhan varmistetaan asiaankuuluva tuomioistuinvalvonta –, että tietyt menettelyvaiheet voidaan uskoa muille instituutioille. Näin voisi olla esimerkiksi eurooppalaista pidätysmääräystä välttämättä edeltävän kansallisen pidätysmääräyksen antamisen osalta.

95. Saksan hallitus on avoimesti myöntänyt, että syyttäjäviranomainen voi käytännössä, joskin vain poikkeuksellisesti, saada täytäntöönpanovaltaa käyttävältä määräyksiä ja ohjeita.[59] Pelkkä tällainen mahdollisuus riittää sen toteamiseen, ettei syyttäjäviranomainen ole tuomioistuimen tavoin riippumaton, sillä tämä on käsitteellisesti yhteensopimatonta minkä tahansa tyyppisten teoreettisten tai poikkeuksellisten määräysten ja ohjeiden kanssa, olivatpa niiden antamismenettelyt muodollisia tai eivät.

96. Riippumattomuuden kanssa ovat ristiriidassa, kuten edellä on jo todettu, ”kaikki hierarkkiset tai alisteiset suhteet mihin tahansa muuhun tahoon”. Tuomiovaltaa käyttävät elimet ovat riippumattomia myös suhteessa ylempiin oikeusasteisiin, jotka eivät siitä huolimatta, että ne voivat muuttaa tai kumota näiden ratkaisuja *jälkikäteen*, voi kuitenkaan määrätä siitä, miten niiden on ratkaistava asiat.

97. Saksan syyttäjälaitoksen hierarkkinen rakenne osoittaa kuitenkin tällaisen alistussuhteen olevan olemassa, sillä oikeuslaitoksesta annetun lain 147 §:n mukaan liittovaltion oikeusministeriö tai sitä vastaavat osavaltiotason instituutiot valvovat ja johtavat syyttäjälaitoksen toimintaa kukin omalla aluetasollaan. Kunkin ylioikeuden tai alueellisen tuomioistuimen yhteydessä toimivan syyttäjäviranomaisen ylemmät virkamiehet puolestaan valvovat ja johtavat alemmantasoisten virkamiesten toimintaa.[60]

98. Istunnossa esitetyn perusteella voidaan katsoa, että eri osavaltioissa institutionaaliset ratkaisut syyttäjälaitoksen toiminnan järjestämisessä ovat huomattavan erilaisia. Niiden osavaltioiden ohella, joissa syyttäjäviranomaiselle annettavien ohjeiden on oltava kirjallisia ja julkisia, on osavaltioita, joissa nämä annetaan suullisesti. Lisäksi on osavaltioita, joissa katsotaan, ettei tätä toimivaltaa missään tapauksessa tule käyttää.

99. Näiden hyvin erilaisten valintojen lisäksi eri jäsenvaltioissa on omaksuttu eri lähestymistapoja syyttäjälaitoksen institutionaalisen ja toiminnallisen itsenäisyyden osalta. Vaikka tarkastelenkin tätä laajemmin ratkaisuehdotuksessani asiassa C-509/18[61], järjestelmien erilaisuus velvoittaisi täytäntöönpanosta vastaavan oikeusviranomaisen selvittämään kussakin tapauksessa jäsenvaltiosta, joka

58 Totesin ratkaisuehdotuksessani asiassa Generalstaatsanwaltschaft (Vankeusolosuhteet Unkarissa) (C-220/18 PPU, EU:C:2018:547, 73 kohta, alaviite 53), että saksalainen luovuttamisjärjestelmä näyttää saaneen vaikutteensa siitä menettelystä ja niistä periaatteista, joita sovelletaan luovuttamiseen. ”Kuten todettiin 31.3.2009 päivätyssä tiedonannossa, jonka neuvosto toimitti jäsenvaltioille sen jälkeen, kun oli käyty neljäs arviointikierros, joka koski eurooppalaisen pidätysmääräyksen käytännön soveltamista, tätä alaa koskevat [saksalaiset oikeussäännöt] eivät vuonna 2006 tehtyjen muutosten jälkeenkään ’edistä sen ymmärtämistä, että luovuttaminen eurooppalaisen pidätysmääräyksen perusteella ei ole pelkästään yksi hieman erilainen perinteisen luovuttamisen muoto vaan uusi oikeusavun muoto, joka perustuu täysin erilaisiin periaatteisiin – –. Tässä tilanteessa asiantuntijat katsovat, että on olemassa se vaara, että [Saksan] oikeusviranomaiset soveltavat luovuttamista koskevaa lainsäädäntöä ja oikeuskäytäntöä – –’. (ST 7058 2009 REV 2, 31.4.2009, *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, s. 35).”

59 Tämä teoreettinen mahdollisuus perustuu oikeusministeriön ja syyttäjälaitoksen väliseen institutionaaliseen suhteeseen, minkä lisäksi se johtuu etenkin siitä, että Saksan oikeuden mukaan syyttäjälaitos toimii näissä kysymyksissä oikeusministeriön (tai sitä vastaavien osavaltiotason toimielinten) tähän valtuuttamana. Kuten asiassa Generalstaatsanwaltschaft (Vankeusolosuhteet Unkarissa) (C-220/18 PPU, EU:C:2018:547, 73 kohta, alaviite 52) antamassani ratkaisuehdotuksessa totesin, ”Saksan hallituksen neuvoston pääsihteeristölle 7.8.2006 toimittaman muistion (ST 12509 2006 INIT, 7.9.2006) mukaan ’[puitepäätöksen] 6 artiklassa tarkoitettuja toimivaltaisia oikeusviranomaisia ovat liittovaltion ja osavaltioiden (Länder) oikeusministeriöt’”. Ennakkoratkaisupyynnön 2.7 kohdassa vahvistetaan tämä.

60 Istunnossa keskusteltiin siitä mahdollisuudesta, että syyttäjä, joka ei noudattaisi tällaisia ohjeita, joutuisi sivuun asian käsittelystä tai joutuisi tulevaisuudessa kärsimään uransa kannalta kielteisistä vaikutuksista. Tästä vallitsee tietynasteinen erimielisyys Saksassa oikeudellista ratkaisutoimintaa harjoittavien kesken.

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

on antanut eurooppalaisen pidätysmääräyksen, riippuen sen, mikä on sen antaneen syyttäjäviranomaisen riippumattomuuden aste. Erityisesti pitäisi ottaa selvää siitä, onko mahdollista, että oikeusministeriö antaa syyttäjäviranomaiselle ohjeita, ja onko täytäntöönpanosta vastaavan viranomaisen arvioitavana olevan konkreettisen eurooppalaisen pidätysmääräyksen osalta toimittu tällä tavoin. Tämä johtaisi välttämättä siihen, että eurooppalaisen pidätysmääräyksen täytäntöönpanomenettely pitenisi systemaattisesti (mikä vaikuttaisi pidätettyyn kohdistuvan vapaudenriiston pituuteen), ja siihen, että menettelyyn lisättäisiin vaihe, joka olisi ristiriidassa sen yksinkertaistamistavoitteen kanssa, joka lainsäätäjällä oli tätä oikeudellisen yhteistyön mekanismia laatiessaan.

V Ratkaisuehdotus

100. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Supreme Courtille ja High Courtille seuraavasti:

”Eurooppalaisesta pidätysmääräyksestä ja jäsenvaltioiden välisistä luovuttamismenettelyistä 13.6.2002 tehdyn neuvoston puitepäätöksen 2002/584/YOS, sellaisena kuin se on muutettuna 26.2.2009 tehdyllä neuvoston puitepäätöksellä 2009/299/YOS, 6 artiklan 1 kohtaa on tulkittava siten, että pidätysmääräyksen antaneen oikeusviranomaisen käsite ei kata syyttäjäviranomaista.”