Kohtulahendite kogumik

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

Kohtuasi C-509/18

Minister for Justice and Equality
versus
P. F.

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Supreme Court (Iirimaa kõrgeim kohus))

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

1. Esitan sellelsamal kuupäeval oma ettepaneku liidetud kohtuasjades C-508/18 ja C-82/19 PPU,[2] mille eelotsusetaotlused esitasid vastavalt Supreme Court (Iirimaa kõrgeim kohus) ja High Court (kõrge kohus, Iirimaa). Mõlemas kohtuasjas küsitakse, kas Saksamaa prokuratuur on „õigusasutus“ raamotsuse 2002/584/JSK[3] artikli 6 lõike 1 tähenduses.

2. Käesolevas ettepanekus teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata eelotsusetaotluse esitanud kohtutele, et Saksamaa prokuratuur ei ole „vahistamismääruse teinud õigusasutus“ vastavalt raamotsuse artikli 6 lõikele 1.

3. Käesolevas kohtuasjas C-509/18, mille taotluse esitas samuti Supreme Court (Iirimaa kõrgeim kohus), on kahtlus selles, kas Leedu peaprokuratuur võib väljastada Euroopa vahistamismäärust. Selle ettepanekuga samas liinis kordan sama ettepanekut Leedu peaprokuratuuri kohta, vaatamata selle sõltumatusele täitevvõimust (mille poolest see erineb Saksamaa prokuratuurist).

I. Õiguslik raamistik

A. Liidu õigus

4. Viitan raamotsuse põhjendustele 5, 6 ja 10 ning artiklitele 1 ja 6, mis on ära toodud kohtuasjades C-508/18 ja C-82/19 PPU tehtud ettepanekus.

1 Algkeel: hispaania.

2 Minister for Justice and Equality.

3 Nõukogu 13. juuni 2002. aasta raamotsus Euroopa vahistamismääruse ja liikmesriikidevahelise üleandmiskorra kohta (EÜT 2002, L 190, lk 1; ELT eriväljaanne 19/06, lk 34) nõukogu 26. veebruari 2009. aasta raamotsusega 2009/299/JSK (ELT 2009, L 81, lk 24) (edaspidi „raamotsus“) muudetud redaktsioonis.

B. Liikmesriigi õigus

5. Leedu põhiseaduse artikli 109 kohaselt tegelevad õigusemõistmisega ainult kohtud.

6. Leedu põhiseaduse artikli 118 kohaselt on prokuratuuri ülesandeks korraldada ja juhtida uurimist ning tagada kuritegude eest vastutusele võtmine. Prokuratuur on oma ülesannete täitmisel sõltumatu kõikide võimude (seadusandlik, täidesaatev või kohtuvõim) esindajatest ja igasugusest poliitilisest survest või mõjust ning allub ainult seadusele.

7. Leedu Vabariigi prokuratuuriseaduse (Lietuvos Respublikos prokuratūros įstatymas)[4] artikli 3 alusel võtab prokuratuur oma otsused vastu sõltumatult ja suveräänselt, kooskõlas seaduse ja mõistlikkuse põhimõttega, austades isikute õigusi ja vabadusi, järgides süütuse presumptsiooni ja seaduse ees võrdsuse põhimõtet.

II. Põhikohtuasja asjaolud ja eelotsuse küsimus

8. Leedu Vabariigi peaprokuratuur (edaspidi „peaprokuratuur“) tegi 18. aprillil 2014 Euroopa vahistamismääruse, et P. F. antaks üle kohtumõistmiseks 2012. aastal relvastatud röövi väidetava toimepanemise eest.

9. P. F. esitas enda üleandmisele vastuväite High Courtile (kõrge kohus, Iirimaa), väites muude põhjenduste hulgas, et peaprokuratuur ei ole „õigusasutus“ raamotsuse artikli 6 lõike 1 tähenduses.

10. High Court (kõrge kohus) leidis oma 27. veebruari 2017. aasta otsuses, et peaprokuratuuri antud teabe põhjal osaleb peaprokuratuur õigusemõistmises raamotsusega nõutud tähenduses. Seepärast andis ta korralduse P. F. üle anda.

11. Court of Appeal (apellatsioonikohus, Iirimaa) jättis 27. veebruari 2017. aasta otsuse 20. oktoobril 2017 apellatsiooniastmes muutmata.

12. Kuna esitati edasikaebus Supreme Courtile (Iirimaa kõrgeim kohus), esitab see kohus vastavalt ELTL artiklile 267 Euroopa Kohtule järgmised küsimused:

„1. Kas kriteeriumid, mille põhjal saab otsustada, kas prokurör, kes on määratud raamotsuse artikli 6 lõike 1 kohaseks vahistamismäärust tegevaks õigusasutuseks, on õigusasutus nõukogu raamotsuse artikli 6 lõike 1 tähenduses, on järgmised: 1) prokurör on täitevvõimust sõltumatu ning 2) tema riigi õigussüsteemis käsitatakse teda õigusemõistmisega tegeleva või selles osaleva asutusena?

2. Kui vastus on eitav, siis milliste kriteeriumide alusel peab liikmesriigi kohus kindlaks tegema, kas prokurör, kes on määratud raamotsuse artikli 6 lõike 1 kohaseks vahistamismäärust tegevaks õigusasutuseks, on õigusasutus raamotsuse tähenduses?

3. Kui kriteeriumid hõlmavad nõuet, et prokurör peab tegelema õigusemõistmisega või osalema õigusemõistmises, siis kas see tuleb kindlaks teha lähtuvalt tema seisundist õigussüsteemis või teatud objektiivsete kriteeriumide alusel? Kui lähtuda tuleb objektiivsetest kriteeriumidest, siis millised on need kriteeriumid?

4. Kas Leedu Vabariigi peaprokuratuur on õigusasutus […] raamotsuse […] artikli 6 lõikes 1 sätestatud mõiste autonoomses tähenduses?“

4 Lietuvos Respublikos Teisės Aktų Registras (TAR), 0921010KONSRG 922324.

III. Menetlus Euroopa Kohtus

13. Eelotsusetaotlus registreeriti Euroopa Kohtus 6. augustil 2018.

14. Kirjalikud märkused on esitanud P. F., Minister for Justice and Equality (justiits- ja võrdõiguslikkuse minister) ning lisaks komisjonile ka Saksamaa, Austria, Prantsuse, Ungari, Leedu, Madalmaade ja Poola valitsus. 26. märtsil 2019 koos kohtuistungiga liidetud kohtuasjades C-508/18 ja C-82/19 PPU peetud kohtuistungil osalesid lisaks kirjalikud seisukohad esitanud pooltele – peale Ungari ja Poola valitsuse – Taani ja Itaalia valitsus.

IV. Õiguslik analüüs

15. Supreme Courti (kõrgeim kohus) küsimused on kokku võetud neljandas küsimuses, s.o kas Leedu peaprokuratuur on „õigusasutus“ raamotsuse artikli 6 lõike 1 tähenduses.

16. Eelotsusetaotluse esitanud kohus soovib teada eelkõige:

– Kas tema küsimustele vastamiseks tuleb lähtuda prokuratuuri sõltumatusest täitevvõimust ja tema „õigusemõistmise või õigusemõistmises osalemise“ funktsioonist (esimene küsimus).

– Kui lähtuda tuleb viimati nimetatud funktsioonist, siis kas seda nõuet tuleb tõendada, arvestades prokuratuuri staatust riigisisese õiguse alusel või muid objektiivseid tegureid (kolmas küsimus).

– Kui vastus esimesele küsimusele on eitav, siis millised kriteeriumid on asjasse puutuvad (teine küsimus).

17. Kohtuasjades C-508/18 ja C-82/19 PPU tehtud ettepanekus väidan – nagu ma juba märkisin –, et prokuratuuri ei saa kvalifitseerida „õigusasutuseks“ raamotsuse artikli 6 lõike 1 tähenduses.

18. Ilma et neid oleks vaja korrata, viitan selles ettepanekus esitatud põhjendustele, mis võib kokku võtta mõttega, et vabaduse võtmist, nagu võimaldab raamotsuse menetlus, võib otsustada ainult kohus *stricto sensu*, s.o „ainus võimuorgan, kes on suuteline tagama tõhusat kohtulikku kaitset, mis on ette nähtud harta artiklis 47“.[5]

19. Samas ettepanekus viitan ka kohtuvõimu sõltumatuse põhimõttele kui mõiste „õigusasutus“ määravale kriteeriumile.[6] See põhimõte on käesolevas menetluses tõstatatud küsimuse keskmes ning seepärast pühendan oma analüüsi sellele.

20. Minu arvates on kohane veel kord meelde tuletada, et samamoodi, nagu kohtuotsuse olemus ja selle teinud õigusasutuse staatus on omavahel tihedalt seotud, nii „on tihe seos ka asutuse sõltumatuse ja tema otsuste laadi vahel. Kui soovite – asutuse õiguslik laad sõltub tema olemusest ja tema sõltumatuse ulatusest“.[7]

21. Kuna prokuratuur ei tegele õigusemõistmisega, siis puudub põhimõtteliselt sõltumatus, mis on õigusemõistmise funktsiooniga lahutamatult seotud.

5 Euroopa Kohus rõhutas oma 25. juuli 2018. aasta kohtuotsuse Minister for Justice and Equality (kohtusüsteemi puudused) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586) punktis 53, et selle kaitse tagamiseks „on aga esmatähtis säilitada nende [kohtu-] 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)“.

6 Ettepanek kohtuasjades C-508/18 ja C-82/19 PPU, punktid 24 ja 79–99.

7 *Ibidem*, punkt 81.

22. Liikmesriigi õiguses võib muidugi anda prokuratuurile sõltumatu organi staatuse. Kuna aga selle ülesanne ei ole õigust mõista, ei saa talle antud sõltumatus olla „kohtusüsteemi sõltumatus“.

23. Menetluse käigus saadud teabe kohaselt näeb Leedu põhiseadus (artikkel 118) ette, et prokuratuur on seadusandliku, täitev- ja kohtuvõimu esindajatest sõltumatu. See sõltumatus on tal aga „oma ülesannete täitmisel“. Ja need ülesanded on korraldada ja juhtida uurimist ning tagada kuritegude eest vastutusele võtmine. Need ilmselgelt ei ole õigusemõistmise ülesanded, sest viimased seisnevad rangelt kohtuvaidluste lahendamiseks lõplikult õiguse kohaldamises.[8]

24. Kohtul, kes mõistab õigust, ei ole muud huvi, kui tagada õiguskorra terviklikkus. Sellest huvist lähtuvalt tegutsemiseks on tal sõltumatus, mis tagab tema allumise ainult seadusele; s.t, et kohus ei ole seotud mingi muu konkreetse huviga, sealhulgas muude avalike huvidega, nagu kuriteo eest vastutusele võtmine.

25. Võimuorganitel, kes nagu prokuratuurgi täidavad avalikke ülesanded õigussüsteemis, on usaldus selle vastu, et kohtuvõim tagab õigussüsteemi terviklikkuse. Just selle usalduse pärast võivad need võimuorganid pühenduda selle spetsiifilise huvi teokstegemisele, millele on suunatud nende ülesanded.

26. Saadud teabe kohaselt on Leedu prokuratuur sõltumatu kriminaaluurimise korraldamisel ja juhtimisel ning kuriteo eest süüdistuse esitamisel, kuid mitte selleks, et tagada õiguskorra kui sellise terviklikkus. Prokuratuuri sõltumatus on talle usaldatud ülesande teenistuses, mille teostamine peab toimuma *õiguskorra raames* ning selle pakutud vahenditega. Õiguskord on prokuratuuri jaoks seega *vahend* eesmärgi saavutamiseks.

27. Teisest küljest on kohtul sõltumatus õigusemõistmiseks, s.t konkreetsel juhul lõplikult õiguse mõistmiseks. Kohtu kohus on öelda *viimane sõna* selles, milles väljendub õiguse kohaldamine, mistõttu seadusjõuga vastus oleks õigusega kooskõlas ja sel määral kehtiv. Kohtu sõltumatus on selles suhtes loogiline, sest talle usaldatakse vaidluste lahendamise õigus (õiguskorra moodustavates normatiivsetes ja otsustamismenetlustes sätestatud tingimustel) selleks, et tagada kõikidele selle *viimase sõna* õiguspärasus, mis tuleb kohtul öelda igasuguse sekkumiseta.

28. Seega võib öelda, et õiguskord ei ole kohtu jaoks mitte *vahend*, vaid *eesmärk* omaette. Täpsemalt öeldes *ainus eesmärk*, mille jaoks on vajalik ja mille elluviimiseks on kohtule antud kvaliteedilt erinev sõltumatus sellest, mis võib olla määratud prokuratuurile või mis võib tuleneda haldusasutustele iseloomuliku objektiivsuse ja erapooletuse kohustusest.

29. Prokuratuuri kvalifitseerimine sõltumatuks institutsiooniks ei muuda seda kohtuvõimuga samaväärseks, nagu seda ei ole ka niinimetatud *sõltumatud asutused* eri majandussektorite reguleerimise kontekstis. Konkreetselt ei ole prokuratuuri sõltumatus aluse ega ulatuse poolest võrreldav kohtu sõltumatusega, kuna nende kahe institutsiooni ülesanded on erinevad.

30. Raamotsuse artikli 6 lõikes 1 kasutatud mõiste „õigusasutus“ autonoomsus[9] tuleneb sellest, et vaja on kogu liidus tähenduselt ja ulatuselt ühetaolist mõistet. Siit tulenevalt ka puudub liikmesriikidel voli pidada „vahistamismääruse teinud õigusasutuseks“ institutsioone, keda võib, vaatamata sellele, et nad ei tegele õigusemõistmisega, kvalifitseerida liikmesriigi õiguses *sõltumatuks*.[10]

31. Viimane kinnitus põhineb eeldusel, et prokuratuuri sõltumatust ei või segi ajada kohtute sõltumatusega. Sellele lisanduvad raamotsuse kontekstis puudused, mida tooks endaga kaasa see, kui vahistamismääruse teinud õigusasutuseks tunnistataks ka muid institutsioone peale kohtute.

8 Viitan siinkohal oma ettepaneku (C-508/18 ja C-82/19 PPU) punktidele 66 ja 67.

9 Mida tõendab Euroopa Kohtu 10. novembri 2016. aasta kohtuotsus Poltorak (C-452/16 PPU, EU:C:2016:858, punkt 32).

10 Rõhutan, et see on nii seoses raamotsuse artikli 6 lõikega 1 ja mitte tingimata selle artikli 8 lõike 1 punktiga c. Siinkohal viitan oma ettepaneku punktidele 45–50 kohtuasjades C-508/18 ja C-82/19 PPU.

32. Nii nagu kohtuvõimu puhul on kõikidele liikmesriikidele hästi teada, et tegemist on sõltumatu võimuorganiga – siit tulenevalt võivad nad ka kindlad olla, et nende otsuseid vastastikku tunnustatakse –, ei ole see prokuratuuri puhul nii, mille heaks näiteks on käesolev eelotsusetaotlus ja kohtuasjad C-508/18 ja C-82/19 PPU.

33. Nimelt on märgatav liikmesriigiti erinev prokuratuuride sõltumatuse tase, ilma et see küündiks põhimõttelistelt kunagi kohtusüsteemi sõltumatuse tasemeni, ja mille peab vahistamismäärust täitev õigusasutus igal üksikjuhul eraldi välja selgitama, arvestades vahistamismääruse teinud liikmesriigis prokuratuuri suhtes kohaldatavaid õigusakte.

34. See väljaselgitamine võib üleandmismenetluse tähtaegu pikaks venitada, mis annab alust teabetaotlustele või kaebustele asjaomase isiku poolt. Nii ühed kui teised pikendaksid paratamatult menetlusi ja seega ka vabaduse võtmise meetmeid, mida võib olla võetud.

35. Menetluse lihtsuse ja kiiruse huvides ning ka õiguse vabadusele huvides on seega vaja põhimõtteliselt kõrvaldada igasugune ebakindlus selle võimuorgani staatuse suhtes, kes on Euroopa vahistamismääruse teinud, ja seepärast jätta selle määruse tegemise õigus ainult (sõltumatule) kohtuvõimu organile.

36. Lõpetuseks tuletan siinkohal samuti meelde, et oma ettepanekus kohtuasjas Özçelik [11] ma märkisin, et raamotsuse artikli 6 lõike 1 omaette kujunemisloost ilmneb, et seadusandja kavatsus oli prokuratuur selle sätte tähenduses õigusasutusena välja jätta.

37. Algse raamotsuse ettepaneku [12] artikkel 3 sisaldas sõnaselgelt prokuratuuri mõiste „õigusasutus“ määratluses (Euroopa vahistamismääruse teinud või saanud õigusasutus) [13].

38. Nagu ma oma ettepanekus kohtuasjas Özçelik [14] märkisin, „oli [s]elle ettepaneku seletuskirjas lisatud, et termin „õigusasutus“ vastab terminile, mida on kasutatud Euroopa 1957. aasta väljaandmise konventsioonis, milles omakorda tunnustati sellena „otseselt õigusasutusi ja prokuratuuri, välja arvatud politseid“ [15]“.

39. Ettepanekut ei võetud vastu ning artiklite 1 ja 6 lõplikust redaktsioonist oli viide prokuratuurile kadunud.

40. Selline kadumine on tekitanud mõningast ebakindlust, ja leidub neidki, kes väidavad, et sellega kinnitati, ilma et oleks vaja otseselt välja tuua, et prokuratuur kuulub Euroopa vahistamismääruse seisukohast liikmesriikide õigusasutuste hulka. [16]

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

12 KOM(2001) 522 (lõplik).

13 „For the purposes of this Framework Decision, the following definitions shall apply: (a) “*European arrest warrant*“ means a request, issued by a judicial authority of a Member State, and addressed to any other Member State, for assistance in searching, arresting, detaining and obtaining the surrender of a person, who has been subject to a judgement or a judicial decision, as provided for in Article 2; (b) “*issuing judicial authority*“ means the judge or the public prosecutor of a Member State, who has issued a European arrest warrant; (c) “*executing judicial authority*“ means the judge or the public prosecutor of a Member State in whose territory the requested person sojourns, who decides upon the execution of a European arrest warrant […]“.

14 Kohtuasi C-453/16 PPU (EU:C:2016:783, punkt 40).

15 Kommentaaris ettepaneku artikli 3 kohta on märgitud: „The procedure of the European arrest warrant is based on the principle of mutual recognition of court judgments. State-to-State relations are therefore substantially replaced by court-to-court relations between judicial authorities. *The term “judicial authority“ corresponds, as in the 1957 Convention (cf. Explanatory Report, Article 1), to the judicial authorities as such and the prosecution services, but not to the authorities of police force*“. Kohtujuristi kursiiv.

16 Ühe suurepärase näite sellel arutelul valitsenud seisukohtadest võib leida enamusarvamusest ja eriarvamustest, mida avaldati 30. mai 2012. aasta kohtuotsuses, mille tegi Supreme Court of the United Kingdom (Ühendkuningriigi kõrgeim kohus) kohtuasjas Assange *vs*. The Swedish Prosecution Autorithy, [2012] UKSC 22.

41. Mõned liikmesriigid teatasid vastavalt raamotsuse artikli 6 lõikele 3 nõukogu peasekretariaadile, et nende vastavad prokuratuurid kuuluvad „nende siseriikliku õiguse kohaselt asutuste hulka, kes on pädevad“ Euroopa vahistamismäärust välja andma või täitma. Nende riikide jaoks ei tähenda otsese viite kadumine prokuratuurile järelikult prokuratuuri väljajätmist.

42. Need teatised „ei piira aga iga riigi toimimisviisi vastavust raamotsuse sisule ega ole otseselt juriidilises mõttes selle vastavuse tingimuseks. Selle õigusnormiga on liikmesriikidel lubatud nimetada või valida oma õigusasutuste hulgast need, kes on pädevad Euroopa vahistamismäärusi vastu võtma või välja andma, kuid neil ei ole lubatud mõistet „õigusasutus“ laiendada, mistõttu see hõlmab organeid, kellel seda staatust ei ole.“ [17]

43. Minu arvates tuleb seda prokuratuurile viite kadumist tõlgendada nii, et seadusandja soovis prokuratuuri raamotsuse artikli 6 lõikest 1 välja jätta. See on väga palju vaieldud küsimus, ent kui seadusandja soov oleks kvalifitseerida prokuratuur selle õigusakti kontekstis õigusasutuseks, siis oleks ta seda sõnaselgelt väljendanud, nagu tehti algses ettepanekus.

44. Minu põhiseisukohale vastupidise teesi järgi oli viite prokuratuurile seadusandliku menetluse käigus väljajätmine põhjendatud korduse vältimiseks. Ma ei arva siiski, et see oli nii, nagu just näitab tekkinud ebakindlus.

45. Mulle näib palju lihtsamalt, et kui algse ettepaneku eesmärk oli lahendada arutelu küsimuses, kas prokuratuur on olemuselt kohus, mida sõnaselgelt tunnistati, siis viite hilisem kadumine mitte üksnes ei anna alust seda vaidlust uuesti alustada, vaid vastupidi, kutsub üles selle lahendama eitava vastusega.

46. Kui eespool märgitule lisada mõistelised ja põhimõttelised põhjused, nagu ka menetluse kindluse ja lihtsustamise põhjused, mida ma kaitsesin nii käesolevas kui ka kohtuasjades C-508/18 ja C-82/19 PPU tehtud ettepanekus, siis leian, et tõlgendus, mis toetab prokuratuuri kvalifitseerimata jätmist „vahistamismääruse teinud õigusasutuseks“ raamotsuse artikli 6 lõike 1 tähenduses, on raamotsusega kehtestatud süsteemiga kõige paremini kooskõlas.

V. Ettepanek

47. Eespool esitatut arvestades teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata Supreme Courtile (Iirimaa kõrgeim kohus) järgmiselt:

Nõukogu 13. juuni 2002. aasta raamotsuse 2002/584/JSK Euroopa vahistamismääruse ja liikmesriikidevahelise üleandmiskorra kohta – nõukogu 26. veebruari 2009. aasta raamotsusega 2009/299/JSK muudetud redaktsioonis – artikli 6 lõiget 1 tuleb tõlgendada nii, et mõiste „õigusasutus“ ei hõlma prokuratuuri.

17 Ettepanek Özçelik (C-453/16 PPU, EU:C:2016:783, punkt 43).