



Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS

GERARD HOGAN

24 päivänä syyskuuta 2020¹

Asia C-398/19

BY,

muuna osapuolena

Generalstaatsanwaltschaft Berlin

(Ennakkoratkaisupyyntö – Kammergericht Berlin (Berliinin osavaltion ylioikeus, Saksa))

Ennakkoratkaisupyyntö – Unionin kansalaisuus – Jäsenvaltion kansalaisen luovuttaminen kolmanteen maahan – Etsitty henkilö on saanut unionin kansalaisuuden vasta siirrettyään elinotujensa keskuksen siihen jäsenvaltioon, jolle luovuttamispyyntö on esitetty – Omien kansalaisten suojele luovuttamiselta – Valtion, jolle luovuttamispyyntö on esitetty, ja unionin kansalaisen kotijäsenvaltion velvollisuudet – Rankaisematta jäämisen riskin estämistä koskeva tavoite rikosoikeudellisissa menettelyissä

I Johdanto

1. Eurooppalaisesta pidätysmääräyksestä ja jäsenvaltioiden välisistä luovuttamismenettelyistä 13.6.2002 tehty neuvoston puitepäätos 2002/584/YOS² on merkittävästi yksinkertaistanut järjestelmää, jota sovelletaan rikoksesta epäiltyjen henkilöiden luovuttamisessa jäsenvaltioiden välillä. Kuten käsiteltävä asia selvästi osoittaa, kolmansista maista saapuvat luovuttamispyynnöt aiheuttavat kuitenkin edelleen vaikeuksia.

2. Vaikka voisi luulla, että kolmansien maiden esittämien luovuttamispyyntöjen pitäisi lähtökohtaisesti jäädä unionin oikeuden soveltamisalan ulkopuolelle, käsiteltävässä ennakkoratkaisupyyntöä esiin nousevaan erityiseen ongelmaan on syynä se, että useimmat jäsenvaltiot³ ovat kieltäneet omien kansalaistensa luovuttamisen kolmansiin valtioihin⁴ ja katsoneet paremmaksi soveltaa näissä

1 Alkuperäinen kieli: englanti.

2 EYVL 2002, L 190, s. 1, sellaisena kuin se on muutettuna 26.2.2009 tehdyllä neuvoston puitepääöksellä 2009/299/YOS (EUVL 2009, L 81, s. 24) (jäljempänä puitepäätos 2002/584).

3 Euroopan unionin jäsenvaltioista 21 on liittänyt rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista koskevaan 13.12.1957 tehtyyn eurooppalaiseen yleissopimukseen (European Treaty Series nro 24) ilmoituksen, jossa ne ilmoittavat, että ne eivät luovuta omia kansalaisiaan, ja/tai määrittävät tässä tarkoituksessa, mitä rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista koskevassa eurooppalaisessa yleissopimuksessa tarkoitetaan kansalaisen käsitteellä, toisinaan rajoittaen tai laajentaen tätä käsitettä. Esimerkiksi Tanska, Suomi ja Ruotsi ovat laajentaneet poikkeuksen koskemaan omia kansalaisiaan ja Norjan ja Islannin kansalaisia sekä henkilöitä, joilla on kotipaikka jossakin näistä valtioista. Puola ja Romania puolestaan ovat laajentaneet poikkeuksen koskemaan henkilöitä, joille on myönnetty turvapaikka näissä valtioissa. Kaikki ilmoitukset ja varaukset ovat saatavana sähköisesti Euroopan neuvoston www-sivustolla https://www.coe.int/en/web/conventions/search-on-treaties/-/conventions/treaty/024/declarations?p_auth=nQgwv713 (käyty viimeksi 11.9.2020). Se antaa käsityksen kansalaisuuteen perustuvan poikkeuksen soveltamisen yleisyydestä. Saksan ilmoituksesta ks. jäljempänä tämän ratkaisuehdotuksen 11 kohta.

4 Ns. kansalaisuuteen perustuva poikkeus. Kommentaareista ks. Deen-Ryacsmany, Z. ja Judge Blekxtoon, R., "The Decline of the Nationality Exception in European Extradition", *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, nide 13(3), Brill Nijhof, s. 317–364, jossa tekijät korostavat (s. 322), että "Euroopassa omien kansalaisten luovuttamatta jättämisen periaate juontaa taaksepäin ainakin 1700–1800-luvuille saakka. Civil law -järjestelmien vallatessa alaa kansalaisuuteen perustuvasta poikkeuksesta tuli yleisesti hyväksytty sääntö, joka pyhitettiin perustuslain säännöksillä, kansallisilla säädöksillä ja luovutussopimuksilla. Jopa common law -järjestelmän valtioiden – jotka eivät vastusta omien kansalaistensa luovuttamista – kanssa tehdyissä sopimuksissa on yleensä jätetty puuttumatta sopimuspuolten vapauteen olla luovuttamatta omia kansalaisiaan".

tapauksissa vain aut dedere, aut judicare (luovuttaa tai nostaa syyte) -periaatteen aut judicare -osaa.⁵ Koska ne jäsenvaltiot, jotka kieltäytyvät luovuttamasta omia kansalaisiaan kolmansiin maihin, ovat myös poikkeuksetta säätäneet kansallisissa lainsäädännöissään, että niiden omien kansalaisten muissa maissa tekemistä rikoksista voidaan nostaa syyte kyseisissä jäsenvaltioissa kansainvälisessä oikeudessa laajalti hyväksytyn ekstraterritoriaalisen rikosoikeudellisen toimivallan periaatteen (ns. aktiivinen henkilöperiaate) nojalla,⁶ tämä luovuttamiselle asetettu rajoitus on käytännössä hieman ongelmattomampi kuin millaiseksi se olisi muutoin saattanut muodostua.

3. Tällä kohtaa tulevat näkyviin ongelmat, jotka ensimmäisen kerran ilmenivät tarkasteltaessa unionin tuomioistuimen 6.9.2016 antaman tuomion Petruhhin⁷ tosiseikkoja. Mikä on tilanne silloin, kun jonkin jäsenvaltion kansalainen käyttää oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen muuttaakseen toiseen jäsenvaltioon, jos tämä toinen jäsenvaltio kieltäytyy luovuttamasta omia kansalaisiaan kolmansiin maihin ja soveltaa aut dedere, aut judicare -periaatetta? Tarkoittavatko kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän kieltä (SEUT 18 artikla) ja oikeutta vapaaseen liikkuvuuteen (SEUT 21 artikla) koskevat periaatteet sitä, että vastaanottava jäsenvaltio on lähtökohtaisesti velvollinen ulottamaan säännön, joka kieltää sen omien kansalaisten luovuttamisen, koskemaan myös muiden jäsenvaltioiden kansalaisia, jotka ovat käyttäneet oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen?

4. Tuomiossa Petruhhin unionin tuomioistuin vastasi näihin kysymyksiin myöntävästi – vaikkakin tarkoin varauksin. Näin tehdessään se kuitenkin myös myönsi, että tässä esimerkkitapauksessa ”vapaiksi liikkujiksi” kutsumieni henkilöiden asemaa ei voida täysin rinnastaa vastaanottavan jäsenvaltion omien kansalaisten asemaan nimenomaan siksi, että yleensä jäsenvaltioiden kansallisissa lainsäädännöissä ei, ainakaan täysin varauksetta, säädetä toimivallan käyttämisestä muiden kuin niiden omien kansalaisten ulkomailla tekemiin ekstraterritoriaalsiin rikoksiin. Kuten unionin tuomioistuin totesi,

”– – vaikka – – valtion omien kansalaisten luovuttamatta jättäminen tasapainottuu yleensä pyynnön vastaanottaneen jäsenvaltion mahdollisuudella asettaa sen omat kansalaiset syytteeseen sen oman alueen ulkopuolella tehdyistä vakavista rikoksista, tällä jäsenvaltiolla ei yleensä ole toimivaltaa tuomita sellaisista teoista silloin, kun oletetun rikoksen tekijä tai uhri eivät ole kyseisen jäsenvaltion kansalaisia”.⁸

Tämä dilemma muodostaa tuomioon Petruhhin perustuvan oikeuskäytännön ytimen.

5. Tästä pääsemmekin nyt käsiteltävään ennakkoratkaisupyyntöön. Kammergericht Berlin (Berliinin osavaltion ylioikeus, Saksa) haluaa ennakkoratkaisupyyntönsä selvittää, mitkä ovat niiden jäsenvaltioiden, joiden lainsäädännössä kielletään niiden omien kansalaisten luovuttaminen kolmansiin maihin rikosoikeudellista menettelyä varten, EUT-sopimuksen mukaiset velvoitteet suhteessa luovuttamispyyntöihin, joita niille esitetään sellaisista muiden jäsenvaltioiden kansalaisista, jotka oleskelevat tai asuvat niiden rajojen sisällä.

5 Kuten julkisasiamies Bot jo ratkaisuehdotuksessaan Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:330, alaviite 25) totesi, tässä yhteydessä käytetään useimmin ilmaisua ”velvollisuus nostaa syyte”. Tosiasiallisesti kyseinen velvollisuus on kuitenkin rajattu ainoastaan siihen, että asia alistetaan toimivaltaisille viranomaisille. Siihen ei sisälly varsinaista velvollisuutta nostaa syyte. Se, aloitetaanko rikosoikeudellinen menettely vai ei, riippuu aivan todisteista: ks. yleisesti ”The obligation to extradite or prosecute (*aut dedere aut judicare*)”, Final Report of the International Law Commission 2014, 21 kohta.

6 Ks. esim. pysyvän kansainvälisen tuomioistuimen tuomio 7.9.1927, asia SS Lotus, Ranska v. Turkki, Ser. A. No. 10.

7 Tuomio 6.9.2016 (C-182/15, EU:C:2016:630) (jäljempänä tuomio Petruhhin)

8 Tuomio Petruhhin, 39 kohta.

6. Unionin tuomioistuinta siis pyydetään jälleen kerran selventämään niitä jäsenvaltioiden velvollisuuksia, jotka johtuvat tuomiossa Petruhhin vahvistetuista periaatteista.⁹ Kyseinen ratkaisu ei näytä saaneen osakseen jäsenvaltioiden yleistä hyväksyntää, mihin on ehkä syynä tuomiossa Petruhhin ehdotetun ratkaisun uutuus. Jotkut ovat korostaneet jäsenvaltioille kyseisen tuomion soveltamisesta aiheutuvia oikeudellisia ja käytännön vaikeuksia. Ennen näiden kysymysten tarkastelua on kuitenkin syytä esittää asiaa koskevat merkitykselliset oikeussäännöt ja sen jälkeen esittää tiivistetysti käsiteltävän asian tosiseikat.

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

*A Rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista koskeva vuoden 1957 eurooppalainen yleissopimus*¹⁰

7. Rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista koskevan vuoden 1957 eurooppalaisen yleissopimuksen 1 artiklassa määrätään seuraavaa:

”Sopimusvaltiot sitoutuvat luovuttamaan toisilleen tässä yleissopimuksessa vahvistettujen määräysten ja ehtojen mukaisesti kaikki ne henkilöt, joita vastaan vaatimuksen esittäneen osapuolen asianomaisten oikeusviranomaisten toimesta pannaan vireille oikeudenkäynti rikoksesta tai jotka mainittujen viranomaisten toimesta ovat etsintäkuulutetut rangaistuksen tai turvaamistoimenpiteen täytäntöönpanoa varten.”

8. Rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista koskevan vuoden 1957 eurooppalaisen yleissopimuksen 6 artiklassa määrätään seuraavaa:

- ”1. (a) Sopimuspuolella on oikeus kieltäytyä luovuttamasta omia kansalaisiaan.;
- (b) Sopimuspuoli voi allekirjoittamisensa tai ratifioimis- tai liittymiskirjan tallettamisen yhteydessä antamassaan selityksessä kohdaltaan määrittää, mitä ’kansalaisilla’ tässä yleissopimuksessa tarkoitetaan.;
- (c) Kansalaisuus määrätään sen ajankohdan mukaan, jolloin luovuttamista koskeva päätös tehdään. Mikäli luovutettavaksi pyydetty henkilö kuitenkin tunnustetaan sen osapuolen, jolle pyyntö on esitetty, kansalaiseksi luovuttamispäätöksen teon jälkeen mutta ennen luovuttamista varten määrättyä päivää, se osapuoli, jolle pyyntö on esitetty, voi soveltaa tämän artiklan (a) alakohdan määräystä.

2. Mikäli se osapuoli, jolle luovuttamispyyntö on esitetty, ei luovuta omia kansalaisiaan, sen on pyynnön esittäneen osapuolen pyynnöstä alistettava asia omille asianomaisille viranomaisilleen syytteen nostamista varten, mikäli siihen katsotaan olevan aihetta. Tätä varten rikosasian selvittämistä varten kootut asiakirjat, tiedot ja näytöt on lähetettävä maksutta niin kuin 12 artiklan 1 kohdassa määrätään. Pynnön esittäneelle osapuolelle on ilmoitettava siitä, mihin tuloksiin pyyntö on johtanut.”

⁹ Tuomio Petruhhin, 50 kohta.

¹⁰ Tuli voimaan Saksassa 1.1.1977 ja Ukrainassa 9.6.1998. Rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista koskeva vuoden 1957 eurooppalainen yleissopimus on 9.12.1997 alkaen ollut voimassa myös Romaniassa.

9. Rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista koskevan vuoden 1957 eurooppalaisen yleissopimuksen 12 artiklassa (sellaisena kuin se on muutettuna rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista koskevan eurooppalaisen yleissopimuksen toisella lisäpöytäkirjalla¹¹) määrätään nykyään seuraavaa:

”1. Luovuttamispyynnön on oltava kirjallinen, ja pyynnön esittävän osapuolen oikeusministeriön on lähetettävä se pyynnön vastaanottavan osapuolen oikeusministeriölle; diplomaattisen tien käyttäminen on kuitenkin sallittua. Muista lähettämistavoista voidaan sopia suoraan kahden tai useamman osapuolen välillä.”^[12]

2. Pyyntöön on liitettävä:

- (a) alkuperäiskappale tai oikeaksi todistettu jäljennös täytäntöönpanokelpoisesta rangaistustuomiosta tai turvaamistoimenpiteen määrittämisestä koskevasta päätöksestä tahi vangitsemismääräyksestä tai muusta määräyksestä, jolla on sama vaikutus ja joka on annettu pyynnön esittäneen osapuolen lain mukaisesti;
- (b) selostus niistä rikoksista, joiden perusteella luovuttamista pyydetään. Rikosten tekoajat ja -paikat, niiden tunnusmerkistöt ja viittaukset sovellettaviin lainkohtiin on ilmoitettava mahdollisimman tarkasti; ja
- (c) sovellettavat säännökset tai, ellei tämä ole mahdollista, selvitys sovellettavasta laista ja mahdollisimman tarkka kuvaus pyynnön kohteena olevasta henkilöstä sekä lisäksi muita tietoja hänen henkilöllisyytensä ja kansalaisuutensa toteamiseksi.”

10. Rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista koskevan vuoden 1957 eurooppalaisen yleissopimuksen 17 artiklan otsikko on ”Samanaikaiset luovuttamispyynnöt”, ja siinä määrätään seuraavaa:

”Useamman kuin yhden valtion pyytäessä samanaikaisesti jonkun henkilön luovuttamista joko samasta rikoksesta tai eri rikoksista, sen osapuolen, jolle pyyntö on esitetty, on ratkaistessaan asian otettava huomioon kaikki siihen vaikuttavat seikat, erityisesti rikosten suhteellinen törkeysaste ja tekopaikat, pyyntöjen aikamäärät ja luovutettaviksi pyydetyn kansalaisuus sekä se mahdollisuus, että hänet ehkä myöhemmin luovutetaan jollekin muulle valtiolle.”

11. Saksan liittotasavalta toimitti 2.10.1976 ratifiointiasiakirjan tallettamisen yhteydessä seuraavan rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista koskevan vuoden 1957 eurooppalaisen yleissopimuksen 6 artiklaa koskevan ilmoituksen:

”Saksan kansalaisten luovuttaminen Saksan liittotasavallasta ulkomaille on Saksan liittotasavallan perustuslain 16 §:n 2 momentin ensimmäisen virkkeen mukaan kiellettyä, ja siitä on näin ollen joka tapauksessa kieltäydyttävä. Rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista koskevan vuoden 1957 eurooppalaisen yleissopimuksen 6 artiklan 1 kohdan b alakohdassa tarkoitettulla käsitteellä ’kansalaiset’ viitataan kaikkiin Saksan liittotasavallan perustuslain 116 §:n 1 momentissa tarkoitettuihin saksalaisiin.”

11 European Treaty Series nro 98; voimassa Saksan liittotasavallassa 6.6.1991, Romaniassa 9.12.1997 ja Ukrainassa 9.6.1998 alkaen. Rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista koskevan eurooppalaisen yleissopimuksen neljättä lisäpöytäkirjaa (Council of Europe Treaty Series nro 212), jolla rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista koskevan vuoden 1957 eurooppalaisen yleissopimuksen 12 artiklaan tehtiin lisää muutoksia, ei sovelleta käsiteltävään asiaan, koska Saksan liittotasavalta ei ole toistaiseksi ratifioinut sitä, eikä sitä näin ollen sovelleta Saksan ja Ukrainan välillä.

12 Rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista koskevan eurooppalaisen yleissopimuksen 17.3.1978 tehdyn toisen lisäpöytäkirjan 5 artikla, European Treaty Series nro 98.

Puitepäätöksen 2002/584 täytäntöön panemiseksi annetun kansallisen lainsäädännön voimaantulon jälkeen ja Bundesverfassungsgerichtin (liittovaltion perustuslakituomioistuim, Saksa) asiassa antaman ratkaisun perusteella Saksan liittotasavalta täydensi ilmoitustaan antaakseen puitepäätökselle 2002/584 etusijan Saksan ja muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden keskinäisissä suhteissa.¹³

B Unionin oikeus

12. Puitepäätöksen 2002/584 8 artiklassa, joka koskee eurooppalaisen pidätysmääräyksen sisältöä ja muotoa, säädetään seuraavaa:

”1. Eurooppalaisessa pidätysmääräyksessä on liitteenä olevan lomakkeen mukaisesti esitettyinä seuraavat tiedot:

- a) etsityn henkilöllisyys ja kansalaisuus;
- b) pidätysmääräyksen antaneen oikeusviranomaisen nimi, osoite, puhelin- ja telekopionumero sekä sähköpostiosoite;
- c) ilmoitus siitä, onko olemassa täytäntöönpanokelpoinen tuomio, pidätysmääräys tai muu vastaava täytäntöönpanokelpoinen oikeudellinen päätös, joka kuuluu 1 ja 2 artiklan soveltamisalaan;
- d) rikoksen luonne ja oikeudellinen luokittelu, erityisesti 2 artiklan osalta;
- e) kuvaus olosuhteista, joissa rikos on tehty, mukaan lukien ajankohta, paikka ja se, millä tavoin etsitty henkilö on osallisena rikokseen;
- f) määrätty rangaistus, jos kyseessä on lopullinen tuomio, tai rikoksesta pidätysmääräyksen antaneen jäsenvaltion laissa säädetty rangaistusasteikko;
- g) mahdollisuuksien mukaan rikoksen muut seuraukset.

– –”

13. Puitepäätöksen 2002/584 16 artiklan, jonka otsikko on ”Päätös samanaikaisten pyyntöjen tapauksessa”, 1 ja 3 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Jos kaksi tai useampi jäsenvaltioista on antanut samaa henkilöä koskevan eurooppalaisen pidätysmääräyksen, täytäntöönpanosta vastaava oikeusviranomainen päättää, mikä kyseisistä pidätysmääräyksistä pannaan täytäntöön, ottaen asianmukaisella tavalla huomioon kaikki asiaan liittyvät seikat ja erityisesti rikosten suhteellisen törkeyden ja niiden tekopaikat, eurooppalaisten pidätysmääräysten antamisajankohdat sekä sen, onko pidätysmääräys annettu syytteen nostamiseksi vai vapaudenmenetyksen käsittävän rangaistuksen tai turvaamistoimenpiteen täytäntöönpanemiseksi.

– –

3. Jos samasta henkilöstä on annettu sekä eurooppalainen pidätysmääräys että kolmannen maan esittämä luovutuspyyntö, täytäntöönpanosta vastaavan jäsenvaltion toimivaltainen viranomainen päättää, annetaanko etusija eurooppalaiselle pidätysmääräykselle vai luovuttamispyynnölle, ottaen asianmukaisella tavalla huomioon kaikki asiaan liittyvät, erityisesti 1 kohdassa tarkoitettut sekä sovellettavassa yleissopimuksessa tai sopimuksessa mainitut seikat.

¹³ Ilmoitus sisältyi 8.11.2010 päivättyyn Saksan pysyvän edustuston verbaalinoottiin, joka kirjattiin saapuneeksi Euroopan neuvoston pääsihteeristön sopimustoimistoon 9.11.2010.

– –”

C Saksan oikeus

14. Saksan liittotasavallan perustuslain (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland),¹⁴ joka annettiin 23.5.1949, 16 §:n 2 momentissa säädetään seuraavaa:

”Saksan kansalaista ei voida luovuttaa ulkomaille. Lailla voidaan antaa poikkeussääntely, joka koskee luovuttamista johonkin Euroopan unionin jäsenvaltioon tai kansainväliseen tuomioistuimeen, sillä edellytyksellä, että oikeusvaltion periaatteiden kunnioittaminen taataan.”

15. Saksan rikoslain (Strafgesetzbuch)¹⁵ 7 §:ssä säädetään seuraavaa:

”(1) Saksan rikosoikeutta sovelletaan tekoihin, jotka on tehty ulkomailta Saksan kansalaista vastaan – –

(2) Saksan rikosoikeutta sovelletaan muihin tekoihin, jotka on tehty ulkomailta, jos teko on säädetty rangaistavaksi rikoksen tekopaikassa tai jos tekopaikka ei ole minkään rikosoikeudellisen lainkäyttövallan alainen ja kun tekijä

1. oli – – Saksan kansalainen – – tai

2. oli tekohetkellä ulkomaan kansalainen, joka on tavattu Saksan alueella ja jota, vaikka luovuttamista koskeva laki sallisi hänen luovuttamisensa rikoksen luonteen perusteella, ei voida luovuttaa sen vuoksi, että luovuttamispyyntöä ei ole esitetty kohtuullisessa ajassa tai siihen ei ole suostuttu taikka luovuttaminen ei ole mahdollista.”

III Pääasian tosiseikat ja ennakkoratkaisukysymykset

16. Käsiteltävässä asiassa etsitty henkilö, BY, on Ukrainan kansalainen. Hän muutti vuonna 2012 Ukrainasta Saksaan (johon käytännön syistä viitataan jäljempänä vastaanottavana jäsenvaltiona tai luovuttamispyynnön vastaanottaneena valtiona). Hän sai vuonna 2014 myös Romanian kansalaisuuden sillä perusteella, että hän on entisessä Romanian Bukovinassa asuneiden entisten Romanian kansalaisten jälkeläinen. BY:n elinajan keskus ei kuitenkaan koskaan ole ollut Romaniassa (jäljempänä kotijäsenvaltio).

17. Zastavnan (Ukraina) alioikeus antoi 26.2.2016 BY:stä pidätysmääräyksen. Hänen väitettiin kavaltaneen varoja ukrainalaisessa valtionyhtiössä vuosina 2010 ja 2011. Ukrainan (jäljempänä kolmas maa tai luovuttamispyynnön esittänyt valtio) syyttäväviranomainen esitti 15.3.2016 BY:stä virallisen luovuttamispyynnön, joka lähetettiin Ukrainan oikeusministeriön välityksellä Saksan liittotasavallan oikeusministeriölle rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista koskevan vuoden 1957 eurooppalaisen yleissopimuksen toisen lisäpöytäkirjan 5 artiklan mukaisesti. Ettei asia jäisi tyystin huomaamatta, on syytä mainita, että BY:hyn sovelletaan tietenkin syyttömyysolettaa. Tässä ratkaisuehdotuksessa edetään siis tältä perustalta.

¹⁴ BGBl. 1949, s. 1, sellaisena kuin se on muutettuna perustuslain (16 §) muuttamisesta 29.11.2000 annetulla lailla (Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 16); BGBl. I 2000, s. 1633).

¹⁵ Sellaisena kuin se on annettu tiedoksi 13.11.1998 (BGBl. I, s. 3322) ja sellaisena kuin se on viimeksi muutettuna 20.11.2019 annetun lain (BGBl. I, s. 1626) 62 §:llä.

18. Luovuttamispyynnön perusteella BY pidätettiin väliaikaisesti 26.7.2016 kansainvälisestä oikeusavusta rikosasioissa annetun lain (Gesetz über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen)¹⁶ 19 §:n nojalla. Kammergericht Berlin määräsi 28.11.2016 BY:n, joka oli otettu väliaikaisesti säilöön luovuttamista varten, vapautettavaksi vakuutta vastaan ja edellyttäen, että hän noudattaa tiettyjä ehtoja. BY vapautettiin 2.12.2016 sen jälkeen, kun vakuus oli annettu.

19. Koska BY:llä oli Romanian kansalaisuus, Generalstaatsanwaltschaft Berlin (jäljempänä Berliinin syyttävaviranomainen) ilmoitti tuomiota Petruhhin soveltaen luovuttamispyynnöstä Romanian oikeusministeriölle 9.11.2016 päivätyllä kirjeellä, jonka liitteenä oli jäljennös ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen 1.8.2016 tekemästä päätöksestä, jolla BY oli määrätty otettavaksi säilöön luovuttamista varten. Berliinin syyttävaviranomainen tiedusteli, oliko Romanian viranomaisilla aikomus jatkaa BY:n syytemenettelyä itse.

20. Aluksi tästä kieltäydyttiin, ja Romanian oikeusministeriö vastasi, että tämän katsottiin edellyttävän Ukrainan oikeusviranomaisten pyyntöä. Sen jälkeen Berliinin syyttävaviranomainen tiedusteli, sallitaanko Romanian rikoslaissa syytteen nostaminen teoista, joista BY:tä epäillään, myös riippumatta siitä, esittävätkö Ukrainan oikeusviranomaiset (rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista koskevan vuoden 1957 eurooppalaisen yleissopimuksen 6 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun) pyynnön syytemenettelyn jatkamisesta. Vastauksessaan Romanian oikeusministeriö ilmoitti Berliinin syyttävaviranomaiselle, että eurooppalaisen pidätysmääräyksen edellytyksenä olevan kansallisen pidätysmääräyksen antaminen vaatii riittävää näyttöä etsityn henkilön syyllisyydestä. Se pyysi Berliinin syyttävaviranomaista toimittamaan asiakirjat ja jäljennökset todisteista Ukrainasta.

21. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tulkitsee tätä kirjeenvaihtoa siten, että Romanian kansalaisen asettaminen syytteeseen kolmannessa maassa tehdyistä teoista on Romanian lainsäädännön mukaan lähtökohtaisesti mahdollista.

22. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että BY:n luovuttaminen Ukrainaan, mitä Berliinin syyttävaviranomainen on pyytänyt, olisi Saksan lain mukaan lähtökohtaisesti sallittua. Se kuitenkin kokee, että unionin tuomioistuimen tuomio Petruhhin estää tämän, koska Romanian oikeusviranomaiset eivät ole toistaiseksi tehneet päätöstä siitä, nostetaanko BY:tä vastaan syyte luovuttamispyynnön perusteena olevista väitetyistä rikoksista vai ei. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kuitenkin huomauttaa ensinnäkin, että kyseisen tuomion tosiseikat eroavat käsiteltävän asian tosiseikoista siinä, että BY:llä ei ollut Romanian kansalaisuutta sinä ajankohtana, kun hän siirsi elinotonsa keskuksen Ukrainasta Saksan liittotasavaltaan. Se kuitenkin katsoo, että kun BY asettui asumaan Saksan liittotasavaltaan, hän ei tehnyt sitä käyttäessään SEUT 21 artiklan 1 kohdan mukaisia vapaata liikkuvuutta koskevia oikeuksiaan.

23. Toiseksi ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tuo esiin tuomiossa Petruhhin vahvistettujen periaatteiden soveltamisessa ilmenneet käytännön vaikeudet. Romanian lainvalvontaviranomaiset pyysivät Saksalta todisteita BY:tä vastaan voidakseen tutkia rikokset, joita hänen on väitetty tehneen. Näiden todisteiden avulla Romanian lainvalvontaviranomaiset voisivat päättää, antaisivatko ne kansallisen pidätysmääräyksen, jonka perusteella voitaisiin tämän jälkeen antaa eurooppalainen pidätysmääräys. Saksan viranomaisilla ei kuitenkaan ole hallussaan tällaisia tietoja. Se ei ole yllättävää, sillä Ukraina esitti luovuttamispyyntönsä rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista koskevan vuoden 1957 eurooppalaisen yleissopimuksen perusteella. Kyseisen yleissopimuksen 12 artiklan 2 kohdassa ei edellytetä, että luovuttamispyynnön esittänyt valtio toimittaa tällaisia asiakirjoja, eikä Ukraina näin ollen toimittanut niitä.

¹⁶ Sellaisena kuin se on annettu tiedoksi 27.6.1994 (BGBl. I, s. 1537) ja sellaisena kuin se on myöhemmin muutettuna (jäljempänä IRG).

24. Näissä olosuhteissa ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii, onko kotijäsenvaltio itse velvollinen pyytämään luovuttamispyynnön esittäneeltä valtiolta asiakirjoja, joiden avulla se voisi päättää, jatkaako se syytymenettelyä. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin huomauttaa vielä, että vaikka luovuttamispyynnön esittäneen valtion toimittamat asiakirjat olisivatkin Saksan viranomaisten hallussa, ei ole selvää, voiko luovuttamispyynnön vastaanottanut jäsenvaltio lähettää ne automaattisesti sen unionin kansalaisen kotijäsenvaltioon, jonka luovuttamista siltä on pyydetty, vai vaaditaanko tähän luovuttamispyynnön esittäneen valtion suostumus.

25. Jos kuitenkin luovuttamispyyntöä koskevat perustiedot eivät ole riittäviä, jotta kotijäsenvaltio voisi ratkaista, jatkaako se syytymenettelyä itse, ja jos kotijäsenvaltion on pyydettyä asiakirja-aineistoa luovuttamispyynnön esittäneeltä valtiolta, menettely viivästyy merkittävästi. Tämän viivästymisen syynä on se, että asiakirja-aineisto jouduttaisiin toimittamaan diplomaattiteitse ja käännättämään. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin huomauttaa, että tästä aiheutuu ongelmia erityisesti silloin, jos etsitty henkilö on otettu säilöön.

26. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin myös huomauttaa, että luovuttamispyynnön vastaanottaneen jäsenvaltion ei myöskään olisi kovin käytännöllistä pyytää lähettämään asiakirja-aineistoa, koska se ei pysty arvioimaan, onko syytymenettelyn jatkaminen kotijäsenvaltiossa kyseisen valtion kansallisen lainsäädännön mukaan mahdollista. Vastaanottavan jäsenvaltion perehtymättömyys kotijäsenvaltion lainsäädäntöön ja tästä väistämättä seuraavat viivästyksset aiheuttaisivat samoja ongelmia myös siinä tapauksessa, että luovuttamispyynnön vastaanottanut jäsenvaltio pyytäisi luovuttamispyynnön esittänyttä valtiota lähettämään kotijäsenvaltiolle pyynnön syytymenettelyn jatkamisesta.

27. Kolmanneksi on niin, että koska Saksan rikoslain 7 §:n 2 momentin 2 kohdassa säädetään toissijaisesta toimivallasta ulkomailla tehtyjen rikosten, myös ulkomaisten kansalaisten tekemien rikosten, alalla, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii, onko se velvollinen SEUT 18 artiklassa vahvistetun syrjäintäkiellon periaatteen noudattamiseksi toteamaan, että luovuttaminen on lainvastaista. Tällöin Saksan syyttäjäviranomaiset joutuisivat jatkamaan syytymenettelyä.

28. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että tällainen lähestymistapa vaarantaisi kyseisten rikosten tehokkaan syytteesenpanon. Tämä tarkoittaisi, että jäsenvaltioiden kansalaisten luovuttamisesta tulisi prima facie lainvastaista, koska Saksan viranomaisilla on mahdollisuus jatkaa syytymenettelyä. Tämä puolestaan johtaisi siihen, että Saksan lain nojalla ei tosiasiallisesti voitaisi antaa pidätysmääräystä luovuttamista varten¹⁷ eikä myöskään syytteen nostamiseksi Saksassa.¹⁸ Tästä aiheutuvan viivästyksen seurauksena syytetty saattaisi (jälleen kerran) välttää syytteen.

29. Tässä tilanteessa ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin päätti 23.5.2019 lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Sovelletaanko unionin tuomioistuimen asiassa Petruhhin (C-182/15) 6.9.2016 antamassa tuomiossa vahvistettuja periaatteita, jotka koskevat SEUT 18 ja SEUT 21 artiklan tulkintaa siinä tapauksessa, että kolmas maa esittää unionin kansalaista koskevan luovuttamispyynnön, myös silloin, kun asianomainen henkilö on siirtänyt elinajonsa keskuksen jäsenvaltioon, jolle luovuttamispyyntö on esitetty, sellaisena ajankohtana, jona hän ei vielä ollut unionin kansalainen?

¹⁷ IRG:n 15 §:n 2 momentissa säädetään, että etsittyä henkilöä ei voida määrätä otettavaksi säilöön luovuttamista varten, jos luovuttaminen vaikuttaa lähtökohtaisesti lainvastaiselta.

¹⁸ Rikosprosessilain (Strafprozeßordnung) 112 §:n 1 momentissa säädetään, että tutkintavankeus edellyttää ”vahvaa epäilyä” syyllisyydestä, joka voidaan todeta vain tutkimalla saatavilla oleva näyttö. Kuten edellä nähtiin, luovuttamispyynnön vastaanottaneella valtiolla ei yleensä ole hallussaan näytön tutkimiseen vaadittavaa asiakirja-aineistoa.

- 2) Onko unionin tuomioistuimen asiassa Petruhhin (C-182/15) 6.9.2016 antaman tuomion perusteella kotijäsenvaltiolla, jolle on annettu tieto luovuttamispyynnöstä, velvollisuus pyytää luovuttamispyynnön esittänyttä kolmatta maata toimittamaan asiakirjat syytemenettelyn jatkamista koskevan päätöksen tekemiseksi?
- 3) Onko unionin tuomioistuimen asiassa Petruhhin (C-182/15) 6.9.2016 antaman tuomion perusteella jäsenvaltiolla, jolle kolmas maa on esittänyt unionin kansalaista koskevan luovuttamispyynnön, velvollisuus kieltäytyä luovuttamisesta ja jatkaa syytemenettelyä itse, mikäli se on mahdollista kyseisen valtion kansallisen lainsäädännön mukaan?”

30. Kirjallisia huomautuksia esittivät BY, Saksan hallitus, Irlanti, Kreikan, Latvian, Unkarin, Itävallan, Puolan ja Romanian hallitukset sekä Euroopan komissio. Suullinen käsittely järjestettiin COVID-19-pandemian aikana, ja BY:n edustaja ja Saksan hallituksen ja komission asiamiehet esittivät suullisia huomautuksia istunnossa, joka pidettiin 16.6.2020. Irlannin annettiin unionin tuomioistuimen luvalla osallistua istuntoon etäyhteyden avulla, ja Latvian ja Puolan hallitusten esittämät kirjalliset huomautukset luettiin unionin tuomioistuimen jäsenten ja istuntoon osallistuneiden osapuolten edustajien läsnä ollessa.

IV Asian tarkastelu

A Unionin tuomioistuimen tuomiossa Petruhhin tekemät päätelmät

31. Koska unionin tuomioistuimen tuomiossa Petruhhin tekemien päätelmien – sellaisina kuin unionin tuomioistuin on ne myöhemmissä ratkaisuisaan, kuten tuomiossa Pisciotti¹⁹ ja tuomiossa Raugevicius,²⁰ vahvistanut – soveltaminen käsiteltävän asian tosiseikkoihin muodostaa kansallisen tuomioistuimen esittämien ennakkoratkaisukysymysten ytimen, on aluksi syytä tarkastella sekä kyseisen asian tosiseikkoja että unionin tuomioistuimen kyseisessä asiassa tekemää päättelyä.

32. Tuomiossa Petruhhin oli valittajana eräs Viron kansalainen, joka oli muuttanut Latviaan. Latvian viranomaiset vastaanottivat myöhemmin Venäjän federaation syyttäväviranomaiselta luovuttamispyynnön, jossa väitettiin, että Petruhhinin oli etsintäkuulutettu laajasta huumausaineiden kaupasta, jota oli harjoitettu osana rikollisjärjestön toimintaa. Latvian lain mukaan Latvia ei kuitenkaan saa luovuttaa omia kansalaisiaan, ja Petruhhin väitti keskeisenä perusteenaan, että se, ettei hänelle annettaisi tätä suojaa unionin kansalaisena, joka oli käyttänyt oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen, merkitsisi SEUT 18 artiklassa kiellettyä syrjintää.

33. Julkisasiamies Bot totesi 10.5.2016 esittämässään ratkaisuehdotuksessa, että Latvian kansalaisilla lain mukaan oleva suoja ei ulottunut muihin latvialaisiin kuin sen kansalaisiin.²¹ Muiden jäsenvaltioiden kansalaisia kohdeltiin tältä osin eri tavoin. Julkisasiamies Bot kuitenkin katsoi, että tätä erilaista kohtelua voitiin objektiivisesti perustella sillä, että vaikka Latvialla oli ekstraterritoriaalinen toimivalta omien kansalaistensa ulkomailla tekemiin rikoksiin, Latvian laissa ei yleisesti annettu tällaista oikeutta muiden maiden kansalaisten, kuten Petruhhinin (jolla ei ollut pysyvää oleskeluoikeutta Latviassa²²), osalta.²³ Todettuaan, että Petruhhinia ”ei voida syyttää Latviassa rikoksesta, jonka hänen epäillään tehneen Venäjällä”, julkisasiamies Bot katsoi, että

¹⁹ Tuomio 10.4.2018 (C-191/16, EU:C:2018:222).

²⁰ Tuomio 13.11.2018 (C-247/17, EU:C:2018:898).

²¹ Julkisasiamies Botin ratkaisuehdotus Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:330).

²² Latvian rikoslain mukaan ekstraterritoriaalisen toimivallan yhtenä edellytyksenä on pysyvä oleskelulupa Latviassa; ks. julkisasiamies Botin ratkaisuehdotus Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:330, 65 kohta).

²³ Ks. julkisasiamies Botin ratkaisuehdotuksen Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:330) 49–79 kohta.

” – että siihen tavoitteeseen nähden, joka koskee kolmannessa valtiossa tehdystä rikoksesta epäiltyjen henkilöiden rankaisematta jäämisen estämistä, kyseinen kansalainen ei ole Latvian kansalaisten tilanteeseen rinnastettavassa tilanteessa.

Näin ollen erilainen kohtelu sellaisten unionin kansalaisten, jotka eivät ole Latvian kansalaisia ja jotka oleskelevat Latviassa, ja Latvian kansalaisten välillä ei muodosta SEUT 18 artiklan ensimmäisessä kohdassa kiellettyä syrjintää siltä osin kuin se on oikeutettua tavoitteen vuoksi, joka koskee sen estämistä, että kolmannessa valtiossa tehdystä rikoksesta epäillyt henkilöt jäävät rankaisematta”.²⁴

34. Unionin tuomioistuin ei kuitenkaan yhtynyt tähän julkisasiamies Botin ratkaisuehdotuksessaan esittämään näkemykseen, mihin palaan jäljempänä. Sitä vastoin unionin tuomioistuin katsoi, että jos jäsenvaltio ei kansallisen lainsäädäntönsä mukaan saa luovuttaa omia kansalaisiaan, SEUT 18 artiklassa tarkoitetusta yhdenvertaisen kohtelun periaatteesta seuraa, että tämä luovuttamisen kieltävä sääntö on ulotettava koskemaan myös muita kuin oman maan kansalaisia. Se, ettei näin tehtäisi, merkitsisi myös SEUT 21 artiklassa tarkoitetun vapaan liikkuvuuden rajoittamista.²⁵

35. Unionin tuomioistuin totesi vielä, että tällainen rajoitus voi olla oikeutettu ainoastaan, jos se perustuu objektiivisiin syihin ja jos se on oikeassa suhteessa hyväksyttävästi tavoiteltuun päämäärään. Se huomautti, että vaikka valtiot, jotka eivät luovuta omia kansalaisiaan, pystyvät yleensä asettamaan omat kansalaisensa syytteeseen niiden alueen ulkopuolella tehdyistä rikoksista, sama ei tavallisesti päde kolmansien maiden kansalaisiin. Näin ollen on olemassa riski siitä, että väitetty rikos jää rankaisematta. Tämän riskin estäminen on unionin oikeudessa hyväksyttävä päämäärä.²⁶

36. Näiden ongelmien takia unionin tuomioistuin ehdotti ratkaisua, jonka se katsoi täyttävän oikeasuhteisuuden vaatimuksen. Tämä ratkaisu perustui SEU 4 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä alakohdassa vahvistettuun vilpittömän yhteistyön periaatteeseen. Unionin tuomioistuin nimittäin totesi, että kun unionin oikeudessa ei ole sääntöjä, jotka koskevat luovutuksia jäsenvaltioiden ja kolmannen maan välillä, tämä periaate velvoittaa jäsenvaltiot soveltamaan kaikkia rikosoikeuden alalla unionin oikeuden nojalla olemassa olevia yhteistyön ja keskinäisen avunannon mekanismeja.²⁷ Näin ollen unionin tuomioistuin katsoi, että

” – SEUT 18 ja SEUT 21 artiklaa on tulkittava siten, että kun jäsenvaltio, johon unionin kansalainen, joka on toisen jäsenvaltion kansalainen, on siirtynyt, saa luovuttamispyynnön sellaiselta kolmannelta valtiolta, jonka kanssa se on tehnyt luovuttamista koskevan sopimuksen, sen on ilmoitettava tästä sille jäsenvaltiolle, jonka kansalainen kyseinen unionin kansalainen on, ja mahdollisesti viimeksi mainitun jäsenvaltion pyynnöstä luovutettava kyseinen unionin kansalainen sille [puitepäätöksen 2002/584] säännösten mukaisesti edellyttäen, että kyseinen jäsenvaltio on oman oikeutensa nojalla toimivaltainen asettamaan henkilön syytteeseen alueensa ulkopuolella tehdyistä teoista”.²⁸

B Rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista koskeva vuoden 1957 eurooppalainen yleissopimus

37. Palaan seuraavaksi lyhyesti tuomioon Petruhhin ja sen merkitykseen nyt käsiteltävän asian kannalta. Tässä vaiheessa on kuitenkin paikallaan sanoa vielä muutama sana rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista koskevasta vuoden 1957 eurooppalaisesta yleissopimuksesta. Kuten komissio kirjallisissa huomautuksissaan korostaa, Euroopan unionin ja Ukrainan välillä ei ole voimassa luovuttamista koskevaa kansainvälistä sopimusta. Tässä tilanteessa luovuttamista koskevat säännöt

²⁴ Julkisasiamies Botin ratkaisuehdotus Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:330, 68 ja 69 kohta).

²⁵ Tuomio Petruhhin, 33 kohta.

²⁶ Tuomio Petruhhin, 37 kohta. Ks. tuomio 10.4.2018, Pisciotti (C-191/16, EU:C:2018:222, 46 ja 47 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

²⁷ Tuomio Petruhhin, 42 ja 47 kohta.

²⁸ Tuomio Petruhhin, 50 kohta.

kuuluvat jäsenvaltioiden toimivaltaan. Käsiteltävässä tapauksessa ennakkoratkaisupyyntöstä ilmenee, että kansainvälinen sopimus, jonka nojalla Ukraina on luovuttamispyyntönsä esittänyt, on rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista koskeva vuoden 1957 eurooppalainen yleissopimus. Se on Euroopan neuvoston sopimus, jossa sekä Saksa ja Ukraina että Romania ovat sopimuspuolina. Ensin on kuitenkin syytä tarkastella sitä, miten tuomiossa Petruhhin vahvistetut periaatteet²⁹ vaikuttaisivat kyseisen yleissopimuksen soveltamiseen.

38. Rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista koskevan vuoden 1957 eurooppalaisen yleissopimuksen 1 artiklaan sisältyy luovuttamisvelvollisuus, jonka edellytyksenä on, että etsittyä henkilöä epäillään sellaisesta rikoksesta, josta luovutetaan. Ei näytä olevan epäilystäkään siitä, että rikos, josta BY:tä epäillään, täyttää yleissopimuksen 2 artiklassa vahvistetut edellytykset, joiden täytyessä kyseessä on rikos, josta luovutetaan. Yleissopimukseen sisältyy useita poikkeuksia, joiden tapauksessa luovuttamisesta voidaan tai siitä pitää kieltäytyä (esim. sen 3 artiklassa tarkoitetut poliittiset rikokset tai 7 artiklassa tarkoitetut rikokset, jotka on tehty luovuttamispyynnön vastaanottaneen valtion alueella) ja joilla ei selvästikään ole merkitystä käsiteltävän asian kannalta. Rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista koskevan vuoden 1957 eurooppalaisen yleissopimuksen 6 artiklassa myös annetaan sopimuspuolelle oikeus kieltäytyä luovuttamasta omia kansalaisiaan. Tästä ei selvästikään ole kyse käsiteltävässä asiassa, sillä vaikka BY:llä on sekä Romanian että Ukrainan kansalaisuus, hän ei ole Saksan kansalainen.

39. Näin ollen herää kysymys, voiko pyynnön vastaanottanut jäsenvaltio täyttää, ja jos voi, niin miten, SEUT 18 artiklan ja SEUT 21 artiklan 1 kohdan mukaiset velvoitteensa (joihin sisältyy velvollisuus luovuttaa etsitty henkilö kotijäsenvaltioon puitepäätöksen 2002/584 säännösten mukaisesti),³⁰ jos kotijäsenvaltio antaa eurooppalaisen pidätysmääräyksen, ja täyttää samalla yleissopimuksen mukaiset velvoitteensa.

40. Nimenomaan tästä syystä Saksa on viitannut rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista koskevan vuoden 1957 eurooppalaisen yleissopimuksen 17 artiklaan, joka koskee samanaikaisia luovuttamispyyntöjä, ja puitepäätöksen 2002/584 16 artiklan 3 kohtaan, joka koskee tilannetta, jossa samasta henkilöstä on annettu sekä eurooppalainen pidätysmääräys että kolmannen maan esittämä luovuttamispyyntö. Vaikka molemmat oikeussäännöt koskevat samanaikaisia pyyntöjä, niissä ei suinkaan anneta selvää etusijaa kotijäsenvaltion esittämälle pyynnölle. Koska rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista koskeva vuoden 1957 eurooppalainen yleissopimus on kansainvälinen yleissopimus, jossa unioni ei ole sopimuspuolena, unionin tuomioistuin ei voi sitä tulkita, toisin kuin puitepäätöstä 2002/584. Yleissopimuksen määräyksiin on kuitenkin hyödyllistä viitata, koska ne muodostavat taustan Ukrainan esittämälle luovuttamispyynnölle.

41. Koska 8.11.2010 päivättyyn Saksan pysyvän edustuston verbaalinoottiin, joka kirjattiin saapuneeksi Euroopan neuvoston pääsihteeristön sopimustoimistoon 9.11.2010, sisältynyt rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta vuonna 1957 tehtyä eurooppalaista yleissopimusta koskeva ilmoitus koskee ainoastaan suhteita muihin jäsenvaltioihin, rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista koskevan vuoden 1957 eurooppalaisen yleissopimuksen 17 artiklaa sovelletaan edelleen Saksaan siltä osin kuin on kyse sen suhteista Ukrainaan. Millään unionin tuomioistuimen puitepäätöksen 2002/584 16 artiklan 3 kohdasta antamalla tulkinnalla ei siten ratkaistaisi kysymystä, joka koskee rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista koskevan eurooppalaisen yleissopimuksen 17 artiklaa. Palaan tähän kysymykseen tuonnempana.

²⁹ Tuomio Petruhhin, 50 kohta.

³⁰ Tämä edellyttää, että kotijäsenvaltion tuomioistuimilla on oman lainsäädäntönsä nojalla toimivalta asettaa kyseinen henkilö syytteeseen kyseisen valtion alueen ulkopuolella tehdystä rikoksista.

C Alustavat huomautukset: tehtiinkö tuomiossa Petruhhin oikea ratkaisu?

42. Ennen kuin ryhdyn tarkastelemaan nyt käsiteltäviä kolmea ennakkoratkaisukysymystä, on mielestäni ensin syytä käsitellä sitä, tehtiinkö tuomiossa Petruhhin oikea ratkaisu, vaikkakin, kuten istunnossa vahvistettiin, vain Irlanti kehottaa unionin tuomioistuinta poikkeamaan kyseisestä ratkaisusta. Katson kuitenkin, että julkisasiamies Bot oli täysin oikeassa SEUT 18 artiklaa koskevasta kysymyksestä tekemässään analyysissa. Kuten hän korosti, se, että valtio ei luovuta omia kansalaisiaan, liittyy läheisesti valtion suvereniteettiin kansalaisiaan kohtaan ja vastaavaan valtion velvollisuuteen suojella ”kansalaisiaan ulkomaisen rikosoikeusjärjestelmän, jonka oikeudenkäyntimenettelyä ja kieltä he eivät tunne tai osaa ja jossa heidän on vaikea puolustautua, soveltamiselta”.³¹

43. Vaikka voi olla, että omien kansalaisten luovuttamisen kieltävä sääntö kuvastaa perinteistä epäluottamusta ulkomaisiin oikeusjärjestyksiin ja että se on saanut alkunsa maailmassa, joka ei ollut yhtä globalisoitunut kuin nykyään, kysymys ei ole aivan tästä. Aut dedere, aut judicare -periaatteen mukaisessa valtion käytännössä oli nimittäin todellisuudessa kyse siitä, että valtiolla, jonka kansalainen etsitty henkilö oli, oli mahdollisuus omien lakiansa nojalla asettaa kyseinen henkilö syytteeseen ulkomailla tehdyistä rikoksista. Sillä oli tämä ekstraterritoriaalinen toimivalta sen käyttäessä valtiollista suvereniteettiaan omiin kansalaisiinsa. Pitää paikkansa, että – kuten pysyvän kansainvälisen tuomioistuimen klassisesta tuomiosta Lotus³² ilmenee – on olemassa tiettyjä olosuhteita, joissa valtio voi käyttää toimivaltaa myös henkilöiden, jotka eivät ole sen omia kansalaisia, ulkomailla tekemiin rikoksiin. On kuitenkin niin, että jos ei ole voimassa erityistä kansainvälistä sopimusta, jossa annetaan universaalitoimivalta tiettyjen rikosten osalta, tällaista toimivaltaa käytetään yleensä vain erityisissä olosuhteissa, joissa tapahtumat, teot ja henkilöt, joihin tuomiolla on ekstraterritoriaalinen vaikutus, loukkaavat kyseisen valtion rauhaa, yleistä järjestystä ja hyvää hallintoa tai ainakin jonkun sen kansalaisen intressejä, jolloin ekstraterritoriaalisen toimivallan käyttämisellä muihin kuin omiin kansalaisiin on *aito liittymä* tätä toimivaltaa käyttävään valtioon.³³

44. Vaikka pysyvän kansainvälisen tuomioistuimen tuomion Lotus³⁴ perusteita ja päättelyä on viimeisten 90 vuoden aikana tarkasteltu laajalti, koska kyseinen ratkaisu oli ensimmäinen laatuaan ja koska sen rajoituksia ja merkityksellisyyttä nykyolosuhteissa voidaan pohtia,³⁵ en voisi ilmaista asiaa paremmin kuin seuraavassa kansainvälisen oikeuden ja oikeuskäytännön kuvauksessa, joka sisältyy presidentti Guillaumen kansainvälisen tuomioistuimen niin sanotussa Arrest Warrant -tuomiossa esittämään eriyvään mielipiteeseen:

”Valtiot käyttävät rikosoikeudellista toimivaltaansa ensisijaisesti omilla alueillaan. Perinteisessä kansainvälisessä oikeudessa valtioilla on tavallisesti toimivalta ulkomailla tehtyihin rikoksiin vain, jos tekijä tai ainakin uhri on niiden kansalainen tai jos rikos uhkaa niiden sisäistä tai ulkoista turvallisuutta. Lisäksi ne voivat käyttää toimivaltaa merirosvousasioissa ja tilanteissa, joissa niille on eri yleissopimuksissa annettu toissijainen universaalitoimivalta, jos rikoksen tekijä oleskelee niiden alueella. Näitä tapauksia lukuun ottamatta kansainvälisessä oikeudessa ei hyväksytty universaalitoimivaltaa – –”³⁶

31 Julkisasiamies Botin ratkaisuehdotus Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:330, 51 kohta).

32 Pysyvän kansainvälisen tuomioistuimen tuomio 7.9.1927, SS Lotus, Ranska v. Turkki, Ser. A. No. 10.

33 Ks. O’Connell, D., *International Law*, 2. painos, osa 2, Stevens, 1979, s. 602; Crawford, J., *Brownlie’s Principles of Public International Law*, 8. painos, Oxford University Press, 2012, s. 457; Ipsen, K., *Völkerrecht*, 6. painos, 71–74 kohta; ks. myös Combacau, J. ja Sur, S., *Droit international public*, 13. painos, s. 390, jossa korostetaan, että ekstraterritoriaalisen normatiivisen vallan käyttäminen tilanteessa, jossa minkäänlaista alueellista liittymää tai kansallisuusliittymää ei ole, on luonteeltaan täysin toissijaista ja sallittua vain erittäin harvoissa tapauksissa. Tämän normatiivisen toimivaltaperiaatteen käyttämistä havainnollistaa hyvin tuomiossa Petruhhin kyseessä ollut Latvian rikoslain 4 §:n 3 momentti, jonka mukaan muiden maiden kansalaisia vastaan voidaan nostaa syyte vain sellaisista Latvian ulkopuolella tehdyistä ”vakavista tai erittäin vakavista rikoksista”, jotka kohdistuvat ”Latvian tasavallan tai sen asukkaiden etuihin”: ks. julkisasiamies Botin ratkaisuehdotuksen Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:330) 67 kohta.

34 Pysyvän kansainvälisen tuomioistuimen tuomio 7.9.1927, SS Lotus, Ranska v. Turkki, Ser. A. No. 10.

35 Ks. esim. Ryngaert, C., *Jurisdiction in International Law*, 2. painos, Oxford University Press, 2015, s. 30–48 ja Beaulac, S., ”The Lotus Case in Context” teoksessa Allen, S. ym., *Oxford Handbook of Jurisdiction in International Law*, Oxford University Press, 2019, s. 40–58.

36 Kansainvälisen tuomioistuimen tuomio 14.2.2002, 11.4.2000 annettu pidätysmääräys (Kongon demokraattinen tasavalta v. Belgia), ICJ Reports 2002, presidetti Guillaumen eriyvä mielipide, 16 kohta.

45. Tämä Arrest Warrant -tuomion kohta saa vastakaikua siinä, mitä unionin tuomioistuin myöhemmin totesi tuomiossa Petruhhin, nimittäin siinä, että jäsenvaltiolla ”ei yleensä ole toimivaltaa tuomita” sen oman alueen ulkopuolella tehdyistä vakavista rikoksista silloin, kun ”oletetun rikoksen tekijä tai uhri eivät ole kyseisen jäsenvaltion kansalaisia”.³⁷

46. Kaikki tämä riittää osoittamaan, että valtion rikosoikeuden ekstraterritoriaalisessa soveltamisessa tehdään tosiasiaassa merkittävä ero yhtäältä sellaisen valtion kansalaisten, joka ei luovuta omia kansalaisiaan, ja toisaalta muiden maiden kansalaisten välillä. Kuten julkisasiamies Bot huomautti ratkaisuehdotuksessa Petruhhin,³⁸ jälkimmäisten tapauksessa on olemassa rankaisematta jäämisen riski, jota ensin mainittujen tapauksessa ei synny.

47. Vaikka kyseinen valtio voi päättää asettaa omat kansalaisensa syytteeseen heidän ulkomailla tekemistään väitetyistä rikoksista, tilanne on tavallisesti toisin, jos ulkomailla tehtyt väitetyt rikokset ovat muiden kuin sen omien kansalaisten tekemiä. Vaikka valtion ekstraterritoriaalisen toimivallan laajuutta voidaan jälkimmäisten tapauksessa pohtia, kiistatonta kuitenkin on, että kansainvälisessä oikeudessa ja oikeuskäytännössä asetetaan tiettyjä rajoituksia valtion mahdollisuudelle antaa muiden kuin sen omien kansalaisten sen alueen ulkopuolella tekemistä rikoksista vaikutukseltaan ekstraterritoriaalista lainsäädäntöä, ja nämä rajoitukset poikkeavat sen omiin kansalaisiin sovellettavista. Tuomion Petruhhin tosiseikat ovat tavallaan osoitus tästä, koska Latvian lain mukaan Viron kansalaista, jolla ei ollut pysyvää oleskeluoikeutta Latviassa, ei voitu asettaa syytteeseen Latviassa siitä, että hän oli väitetysti osallistunut huumausaineiden kauppaan Venäjän federaation alueella.³⁹

48. Kaikki tämä osoittaa, että yhtäältä kotijäsenvaltion omat kansalaiset ja toisaalta muut unionin kansalaiset eivät ole toisiinsa rinnastettavissa tilanteissa sovellettaessa sääntöä, jonka nojalla vastaanottava jäsenvaltio kieltäytyy luovuttamasta omia kansalaisiaan. Tämän perustavanlaatuisen eron valossa katson, että kansalaisuutta koskevaa poikkeusta sovellettaessa ei aiheutunut – eikä aiheudu – SEUT 18 artiklassa tarkoitettua syrjintää siitä, että ulkomailla tehtyihin rikoksiin sovelletaan ekstraterritoriaalisen toimivallan käytössä eri sääntöjä sen mukaan, onko kyseinen henkilö kyseisen jäsenvaltion kansalainen vai ei. Toistan, että jälkimmäisessä tapauksessa on olemassa rankaisematta jäämisen riski, jota ensin mainitussa tapauksessa ei ole. Tämä on näiden kahden tilanteen välinen merkittävä ero, josta seuraa, että sääntöjen eriyttäminen siten, että luovuttamisesta päätetään etsityn henkilön kansalaisuuden mukaan, ei mielestäni merkitse SEUT 18 artiklassa tarkoitettua syrjintää.

49. Pitää paikkansa, että tuomio Petruhhin on melko tuore unionin tuomioistuimen suuren jaoston ratkaisu. Vaikka sen antamisesta on kulunut melko vähän aikaa, se on jo poikanut useita toinen toistaan monimutkaisempia oikeustapauksia, joista jokainen on omalla tavallaan osoittanut, miten vaikeaa tuomiossa Petruhhin vahvistettujen periaatteiden⁴⁰ soveltaminen todellisuudessa on.

50. Tästä on havainnollisena esimerkkinä tuomio Raugevicius,⁴¹ jossa kyseessä olleessa asiassa Venäjän federaatio oli esittänyt Suomelle luovuttamispyynnön erästä Liettuan kansalaisesta, jolla oli myös Venäjän kansalaisuus, venäläisen tuomioistuimen määräämän vapausrangaistuksen täytäntöönpanoa varten. Vaikka Suomen laissa kielletään sen omien kansalaisten luovuttaminen kolmansiin maihin, siinä kuitenkin säädetään mekanismista, jolla kolmannessa maassa annettu tuomio voidaan panna täytäntöön Suomessa, jos tuomittu on Suomen kansalainen ”tai Suomessa pysyvästi asuva ulkomaalainen”. Tästä heräsi kysymys siitä, voitiinko tuomiossa Petruhhin vahvistettuja periaatteita kyseisissä olosuhteissa soveltaa.

37 Ks. vastaavasti tuomio Petruhhin, 39 kohta.

38 Ratkaisuehdotuksen (C-182/15, EU:C:2016:330) 68 ja 69 kohta.

39 Julkisasiamies Botin ratkaisuehdotus Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:330, 68 kohta).

40 Tuomio Petruhhin, 50 kohta.

41 Tuomio 13.11.2018 (C-247/17, EU:C:2018:898).

51. Julkisasiamies Bot kiinnitti ratkaisuehdotuksessaan⁴² huomiota mahdollisiin ongelmiin, joita tästä voisi seurata. Hän totesi, että Liettuan oikeusviranomaisille ei voitu antaa mahdollisuutta antaa eurooppalainen pidätysmääräys, jotta ne voisivat ryhtyä uusiin syytetoimiin Raugėviciusta vastaan, koska se olisi vastoin ne bis in idem -periaatetta.⁴³ Sen jälkeen julkisasiamies Bot huomautti seuraavaa:

”Mielestäni ei ole myöskään mahdollista kehittää mekanismeja, jonka avulla Liettuan oikeusviranomaisilla olisi mahdollisuus antaa eurooppalainen pidätysmääräys rangaistuksen täytäntöönpanemiseksi Liettuan alueella. Oikeudellisen esteen lisäksi, jonka muodostaa se seikka, että täytäntöönpanettavan rangaistuksen on määrännyt kolmannen valtion tuomioistuin, korostan, että tällaisessa tilanteessa Suomen viranomaiset voisivat perustellusti vedota eurooppalaisen pidätysmääräyksen harkinnanvaraiseen kieltäytymisperusteeseen, joka sisältyy puitepääötöksen 2002/584 4 artiklan 6 alakohtaan, jonka mukaan täytäntöönpanosta vastaava oikeusviranomainen voi kieltäytyä panemasta täytäntöön tällaista pidätysmääräystä, joka on annettu vapausrangaistuksen täytäntöönpanemiseksi, kun etsitty henkilö ’oleskelee täytäntöönpanosta vastaavassa jäsenvaltiossa, on sen kansalainen tai asuu siellä’ ja kun tämä valtio sitoutuu panemaan tämän rangaistuksen itse täytäntöön kansallisen lainsäädäntönsä mukaisesti.”⁴⁴

52. Unionin tuomioistuin oli kuitenkin asiasta eri mieltä. Se katsoi, että Suomen kansalaisuutta koskeva poikkeus oli prima facie SEUT 18 artiklassa tarkoitetulla tavalla syrjivä, ja täsmensi, että tuomiossa Petruhhin vahvistettuja periaatteita⁴⁵ sovellettaessa tällainen rajoitus voi olla oikeutettu ainoastaan, ”jos se perustuu objektiivisiin syihin ja jos se on oikeassa suhteessa kansallisessa oikeudessa hyväksyttävästi tavoiteltuun päämäärään”.⁴⁶

53. Tämän jälkeen unionin tuomioistuin tarkasteli kysymystä siitä, voitiinko tuomiossa Petruhhin vahvistettuja periaatteita soveltaa luovuttamispyyntöön, jonka kolmas maa on esittänyt tuomion täytäntöönpanoa varten. Se myönsi, että uusien syytetoimien käynnistäminen sellaisen henkilön osalta, joka on jo ollut syytetoimien kohteena ja joka on jo tuomittu luovuttamispyyntöön esittäneessä valtiossa, voi loukata ne bis in idem -periaatetta. Tämän jälkeen unionin tuomioistuin jatkoi:

” – vaikka ne bis in idem -periaate – sellaisena kuin se on taattu kansallisessa oikeudessa – voi olla este sille, että jäsenvaltio kohdistaa syytetoimia henkilöihin, jotka ovat rangaistuksen täytäntöönpanoa varten esitetyn luovuttamispyyntöön kohteena, on kuitenkin niin, että sen riskin estämiseksi, että tällaiset henkilöt jäisivät rankaisematta, kansallisessa ja/tai kansainvälisessä oikeudessa on olemassa mekanismeja, jotka mahdollistavat sen, että kyseiset henkilöt suorittavat rangaistuksensa esimerkiksi siinä valtiossa, jonka kansalaisia he ovat, ja näin ollen kasvattavat mahdollisuuksiaan sopeutua uudelleen yhteiskuntaan rangaistuksensa suoritettuaan.”⁴⁷

54. Unionin tuomioistuin viittasi 21.3.1983 tehtyyn tuomittujen siirtämistä koskevaan yleissopimukseen,⁴⁸ jonka sopimuspuolina kaikki unionin jäsenvaltiot ja Venäjän federaatio ovat. Tuomittujen siirtämistä koskevassa yleissopimuksessa määrätään, että ulkomaisissa vankiloissa olevat henkilöt voidaan tietyissä olosuhteissa siirtää suorittamaan rangaistustaan kotivaltioidensa vankiloihin.

42 Julkisasiamies Botin ratkaisuehdotus Raugėvicius (C-247/17, EU:C:2018:616).

43 Julkisasiamies Botin ratkaisuehdotus Raugėvicius (C-247/17, EU:C:2018:616, 55 kohta).

44 Julkisasiamies Botin ratkaisuehdotus Raugėvicius (C-247/17, EU:C:2018:616, 56 kohta).

45 Tuomio Petruhhin, 50 kohta.

46 Tuomio 13.11.2018, Raugėvicius (C-247/17, EU:C:2018:898, 31 kohta).

47 Tuomio 13.11.2018, Raugėvicius (C-247/17, EU:C:2018:898, 36 kohta).

48 European Treaty Series nro 112 (jäljempänä tuomittujen siirtämistä koskeva yleissopimus).

55. Tämän jälkeen unionin tuomioistuin huomautti, että Suomessa tätä yleissopimusta voitiin soveltaa sekä sen omien kansalaisten että Suomessa pysyvästi oleskelevien muiden valtioiden kansalaisten hyväksi. Näin ollen oli mahdollista, että Raugeviciuksen voitiin katsoa oleskelevan Suomessa pysyvästi ja voivan siten suorittaa loput rangaistuksestaan Suomessa, jos hän itse ja Venäjän federaatio tähän suostuivat.

56. Unionin tuomioistuin päätteli tästä seuraavaa:

” – SEUT 18 ja SEUT 21 artiklassa edellytetään sitä, että muiden jäsenvaltioiden kansalaisten, jotka asuvat pysyvästi Suomessa ja joiden osalta kolmas valtio on esittänyt luovuttamispyynnön vapausrangaistuksen täytäntöönpanoa varten, hyväksi sovelletaan Suomen kansalaisiin sovellettua luovuttamisen kieltävää sääntöä ja että heidän on voitava suorittaa rangaistuksensa Suomen alueella samoin edellytyksin kuin Suomen kansalaisten. Jos sitä vastoin on katsottava, ettei Raugeviciuksen kaltainen unionin kansalainen asu pysyvästi luovuttamispyynnön vastaanottaneessa jäsenvaltiossa, hänen luovuttamisestaan koskeva kysymys ratkaistaan sovellettavan kansallisen tai kansainvälisen oikeuden perusteella.”⁴⁹

57. Vaikka pitää paikkansa, että tuomiossa Raugevicius⁵⁰ oli kyseessä hieman eri tilanne, koska luovuttamista pyydettiin tuomion täytäntöönpanoa varten, sekin omalla tavallaan korostaa tuomion Petruhhin rajoituksia nimenomaan siksi, että yleensä yhtäältä kotijäsenvaltion omien kansalaisten ja toisaalta muiden jäsenvaltioiden kansalaisten asemassa on eroja tilanteessa, jossa on kyse luovuttamisesta.

58. Tuomion Raugevicius⁵¹ lopullisena vaikutuksena oli se, että unionin tuomioistuin myönsi, että ellei etsityn henkilön asemaa Suomen lainsäädännössä rinnasteta Suomen omien kansalaisten asemaan,⁵² jotta häneen voitaisiin soveltaa tuomittujen siirtämistä koskevaa vuoden 1983 yleissopimusta, tuomiota Petruhhin ei voida soveltaa kyseisen asian tosiseikkoihin.

59. Pahoin pelkään, että tuomiosta Petruhhin voi myös aiheutua käytännön vaikeuksia lähinnä siksi, että luovuttamista koskeva lainsäädäntö ja käytäntö – sellaisina kuin ne ilmenevät puitepäätöksestä 2002/584 tai rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista koskevasta vuoden 1957 eurooppalaisesta yleissopimuksesta – eivät välttämättä sovellu hyvin tilanteeseen, jossa vastaanottava jäsenvaltio esittää luovuttamispyynnön kotijäsenvaltion syyttäväviranomaisille kotijäsenvaltion oman kansalaisen asettamiseksi syytteeseen kolmannessa maassa tehdyistä rikoksista, tai tilanteeseen, jossa joko kotijäsenvaltio tai vastaanottava jäsenvaltio esittää luovuttamispyynnön kolmannelle maalle, jossa rikos on tehty.

60. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tuo esiin joitakin näistä tuomion Petruhhin aiheuttamista käytännön vaikeuksista, ja useiden jäsenvaltioiden edustajat viittasivat niihin myös istunnossa. Kaikki nämä käytännön vaikeudet aiheuttavat ongelmia, jotka liittyvät rankaisematta jäämisen riskiin. Esimerkiksi miten pitkään vastaanottavan jäsenvaltion on odotettava, ennen kuin kotijäsenvaltiossa tehdään päätös? Voitaisiin huomauttaa, että tällaiset viivästykset voivat olla erityisen ongelmallisia, jos etsittyä henkilöä pidetään säilössä vastaanottavassa jäsenvaltiossa. Vaikka jäsenvaltiot eivät ehkä ole halukkaita pitämään etsittyä henkilöä kovin pitkään säilössä sillä aikaa, kun pyyntöä hänen luovuttamisestaan kotijäsenvaltioon käsitellään, myös kyseisen henkilön määrääminen tilapäisesti vapautettavaksi voi olla ongelmallista etenkin, jos hänen katsotaan olevan vaarassa paeta.

49 Tuomio 13.11.2018, Raugevicius (C-247/17, EU:C:2018:898, 47 ja 48 kohta).

50 Tuomio 13.11.2018, Raugevicius (C-247/17, EU:C:2018:898).

51 Tuomio 13.11.2018 (C-247/17, EU:C:2018:898).

52 Nimittäin todetessaan (mikäli se pitää paikkansa), että Raugevicius oli oleskellut pitkään Suomessa ja oli siten oikeutettu samaan kohteluun kuin Suomen kansalaiset.

61. Tässä yhteydessä kaikki ennakkoratkaisumenettelyyn osallistuvat jäsenvaltiot ovat käytännössä samaa mieltä siitä, että kotijäsenvaltiolla ei ole riittävästi tietoja, jotta se voisi antaa eurooppalaisen pidätysmääräyksen, jos vastaanottava jäsenvaltio lähestyy sitä ilmoittaakseen, että kolmas maa on esittänyt luovuttamispyynnön kotijäsenvaltion kansalaisesta, joka oleskelee vastaanottavassa jäsenvaltiossa, ja kehottaakseen kotijäsenvaltiota päättämään, haluaako se pyytää kansalaisensa luovuttamista itselleen jatkaakseen syytemenettelyä.

62. Kaikki jäsenvaltiot ovat käytännössä samaa mieltä myös siitä, ettei ole olemassa vain yhtä määräaika, jota sovelletaan kaikkiin tapauksiin, joissa vastaanottava jäsenvaltio odottaa saavansa kotijäsenvaltiolta vastauksen siihen, aikooko tämä antaa eurooppalaisen pidätysmääräyksen, ja jos aikoo, mihin mennessä eurooppalainen pidätysmääräys on oltava annettu. Vaikka tämä ei olekaan kansallisen tuomioistuimen ennakkoratkaisukysymys, osapuolten vastattavaksi istunnossa esitettyihin kysymyksiin sisältyi kysymys tällaisista määräajoista, ja myös komissio käsitteli sitä kirjallisessa vastauksessaan unionin tuomioistuimen esittämään kysymykseen, jolla tämä pyrki saamaan käsityksen tuomiossa Petruhhin vahvistettujen periaatteiden⁵³ käytännön soveltamisesta jäsenvaltioissa. Jäsenvaltioiden kesken (myös istuntoon osallistuneiden jäsenvaltioiden kesken ja niiden komission toimittamien asiakirjojen mukaan, joissa pyrittiin tarkastelemaan tuomion Petruhhin käytännön soveltamista) näyttää olevan yleinen yhteisymmärrys myös siitä, että kotijäsenvaltion on mahdollisimman pian tehtävä päätös siitä, antaako se eurooppalaisen pidätysmääräyksen, mutta että määräajan pituus riippuu kunkin asian erityisolosuhteista. Yksi keskeisistä siihen vaikuttavista seikoista on se, onko kyseinen henkilö otettu säilöön luovuttamista varten.

63. Komission jäsenvaltioilta pyytämistä vastauksista⁵⁴ kuitenkin ilmenee, että määräajat ovat pituudeltaan 10–45 vuorokautta ja että tätä pidempiä määräaikoja asetetaan vain harvoissa valtioissa tai vain poikkeustapauksissa.⁵⁵ Jotkin harvat jäsenvaltiot eivät aseta lainkaan määräaikoja. Tästä aiheutuu kuitenkin merkittävästi epävarmuutta.

64. On vaikea välttyä siltä vaikutelmalta, että määräajat ovat yleisesti ottaen liian lyhyitä, jotta kotijäsenvaltio tai vastaanottava jäsenvaltio ehtisi ottaa yhteyttä luovuttamispyynnön esittäneeseen valtioon keskinäistä oikeusapua koskevan pyynnön välityksellä, saada siltä vastauksen ja käännettää ja arvioida asiakirja-aineiston, jossa voi olla satoja sivuja. Aikataulu on hyvin tiukka ja varmasti usein liian lyhyt, vaikka voimassa olisikin keskinäistä oikeusapua koskevia sopimuksia. Jos niitä ei ole ja jos on käytettävä diplomaattisia teitä, kotijäsenvaltion voi olla lähes mahdotonta antaa eurooppalaista pidätysmääräystä tässä aikataulussa. Komission asiamies korosti istunnossa, että tilanne voi olla toinen vain siinä poikkeustapauksessa, että kotijäsenvaltio on jo samanaikaisesti aloittanut kyseiseen henkilöön kohdistuvan tutkinnan.

65. Näköpiirissä on vielä muitakin ongelmia. Voiko vastaanottava jäsenvaltio välittää kolmannen maan toimittamat asiakirjat vapaasti kotijäsenvaltiolle, vai vaaditaanko tähän kolmannen maan suostumus? Jos Romania suostuisi käsiteltävässä tapauksessa itse jatkamaan syytemenettelyä ja jos tätä varten annettaisiin eurooppalainen pidätysmääräys, olisi lisäksi – yleissopimuksen 17 artiklan mukaan – ratkaistava ainakin kysymys siitä, onko Saksa tässä menettelyn vaiheessa täyttänyt yleissopimuksen 1 artiklan mukaiset velvoitteensa, koska tämä edellyttäisi välttämättä sitä, että se kieltäytyy määräämästä epäillyn luovuttamisesta Ukrainaan syistä, joita ei ole ennalta määritelty Saksan tämän yleissopimuksen 6 artiklan perusteella toimittamissa eri ilmoituksissa.⁵⁶ Lisäksi jouduttaisiin pohtimaan, mitä tapahtuu, jos etsitty henkilö ei halua, että hänen kotijäsenvaltionsa ottaa jatkaakseen syytemenettelyä.

⁵³ Tuomio Petruhhin, 50 kohta.

⁵⁴ Komissio korostaa, että niitä pyydettiin lyhyellä varoitusaajalla ja vain henkilöstötasolla, mikä tarkoittaa, että jäsenvaltiot voivat milloin tahansa täydentää vastauksiaan ja/tai toimittaa lisätietoja.

⁵⁵ Pitkät ajat ovat vähemmän ongelmallisia, jos etsitty henkilö on jo ennestään otettu säilöön muusta rikoksesta kuin siitä, jonka perusteella hänet pyydetään luovuttamaan.

⁵⁶ Vaikka tämä ei olekaan ratkaiseva seikka, koska unionin oikeudella on etusija suhteessa kansainvälisiin sopimuksiin, joissa unioni ei ole sopimuspuolena. Ks. myös jäljempänä tämän ratkaisuehdotuksen 107 kohta.

66. Käytäntö ja kokemus ovat näin ollen osoittaneet, että omien kansalaisten ja muiden maiden kansalaisten tilanteet eivät itse asiassa ole rinnastettavissa toisiinsa sovellettaessa SEUT 18 artiklassa tarkoitettuja yhdenvertaisen kohtelun periaatteita. Näitä rankaisematta jäämisen riskiin liittyviä käytännön ongelmia pahentaa asianmukaisen unionin lainsäädäntörakenteen puuttuminen. Edellä mainituista syistä kehotan unionin tuomioistuinta poikkeamaan tuomiosta Petruhhin.

67. Siltä varalta, että unionin tuomioistuin ei noudata tätä näkemystä, vastaan seuraavaksi kansallisen tuomioistuimen esittämiin kolmeen ennakkoratkaisukysymykseen. Vastauksissani lähdän siitä (oman näkemykseni vastaisesta) oletuksesta, että tuomiossa Petruhhin tehtiin oikea ratkaisu.

D Ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys

68. Ensimmäisellä ennakkoratkaisukysymyksellään kansallinen tuomioistuin haluaa selvittää, pätevätkö edellä kuvatut SEUT 18 ja SEUT 21 artiklan soveltamista koskevat periaatteet myös silloin, kun kyseinen henkilö on saanut unionin kansalaisuuden vasta asetuttuaan asumaan jäsenvaltioon, joka on eri kuin hänen kotijäsenvaltionsa. Koska unionin tuomioistuimen päättely tuomiossa Petruhhin perustuu selvästikin siihen toteamukseen, että kyseessä on SEUT 21 artiklassa tarkoitettu unionin kansalaisen vapaan liikkuvuuden rajoittaminen, herää kysymys, onko käsiteltävässä asiassa loukattu SEUT 21 artiklaa.

69. Irlanti väittää, että saadakseen itselleen vapaata liikkuvuutta koskevan oikeuden käyttämisestä seuraavat muut unionin oikeudet näitä oikeuksia vaativan henkilön on ensinnäkin käytettävä oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen ja toiseksi tehtävä se *sinä aikana*, kun hänellä on unionin kansalaisuus. On riidatonta, että BY ei ollut unionin kansalainen sinä ajankohtana, jona hän asettui asumaan Saksaan. Näin ollen Irlanti väittää, että BY ei juuri tästä syystä ollut käyttänyt vapaata liikkuvuutta koskevia unionin oikeuksia, sillä hän oli pelkästään oleskellut Saksassa.

70. Kuten komissio kirjallisissa huomautuksissaan korostaa, Euroopan unionin ja Ukrainan välillä ei ole voimassa luovuttamista koskevaa kansainvälistä sopimusta. Näissä olosuhteissa luovuttamista koskevat säännöt kuuluvat jäsenvaltioiden toimivaltaan. Käsiteltävässä tapauksessa ennakkoratkaisupyyntöstä ilmenee, että kansainvälinen sopimus, jonka nojalla Ukraina on luovutuspyyntönsä esittänyt, on rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista koskeva vuoden 1957 eurooppalainen yleissopimus, jossa Saksa, Ukraina ja Romania ovat sopimuspuolina. Ne ovat ratifioineet tämän yleissopimuksen ja saattaneet siinä määrättyt velvoitteet osaksi kansallisia lainsäädäntöjään. Unionin oikeuden soveltamisalaan kuuluvissa tilanteissa kyseisten kansallisten sääntöjen on tietenkin oltava unionin oikeuden mukaisia.⁵⁷ Vaikka nimittäin rikoslainsäädäntö ja rikosprosessia koskevat säännöt kuuluvat suurelta osin jäsenvaltioiden toimivaltaan, unionin tuomioistuin on toistuvasti katsonut, että unionin oikeudessa asetetaan kyseiselle toimivallalle tietyt rajat. Jäsenvaltioiden mainittua toimivaltaa käytettäessä on noudatettava unionin oikeudessa taattujen perusvapauksien lisäksi unionin oikeutta kokonaisuudessaan ja erityisesti primäärioikeutta.⁵⁸ Tällaisilla säännöillä ei siis voida syrjiä henkilöitä, joilla unionin oikeuden mukaan on oikeus yhdenvertaiseen kohteluun, eikä rajoittaa unionin oikeudessa taattuja perusvapauksia.⁵⁹

71. Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan⁶⁰ unionin kansalaisuuden tarkoituksena on olla jäsenvaltioiden kansalaisten perustavanlaatuinen asema, jonka perusteella samassa tilanteessa olevat jäsenvaltioiden kansalaiset voivat saada unionin oikeuden aineellisella soveltamisalalla osakseen saman oikeudellisen kohtelun kansalaisuudestaan riippumatta, jollei tätä

⁵⁷ Tuomio 20.3.1997, Hayes (C-323/95, EU:C:1997:169, 13 kohta) ja tuomio Petruhhin (27 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

⁵⁸ Ks. tuomio 26.2.2019, Rimševičs ja EKP v. Latvia (C-202/18 ja C-238/18, EU:C:2019:139, 57 kohta).

⁵⁹ Ks. vastaavasti tuomio 2.2.1989, Cowan (186/87, EU:C:1989:47, 19 kohta); tuomio 24.11.1998, Bickel ja Franz (C-274/96, EU:C:1998:563, 17 kohta) ja tuomio 28.4.2011, El Dridi (C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, 53 ja 54 kohta).

⁶⁰ Tuomio 2.10.2003, Garcia Avello (C-148/02, EU:C:2003:539, 22–24 kohta) ja tuomio 13.6.2019, TopFit ja Biffi (C-22/18, EU:C:2019:497, 28 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Ks. vastaavasti myös tuomio 2.4.2020, I.N. (C-897/19 PPU, EU:C:2020:262, 40 kohta).

koskevista nimenomaisesti määrätystä poikkeuksista muuta johdu. Tällaisiin tilanteisiin unionin oikeuden aineellisella soveltamisalalla kuuluvat tilanteet, jotka koskevat perussopimuksessa taattujen perusvapauksien, erityisesti SEUT 21 artiklan 1 kohdassa myönnetyn vapauden liikkua ja oleskella jäsenvaltioiden alueella, käyttämistä.

72. Toisaalta SEUT 20 artiklassa määrätyn unionin kansalaisuuden tavoitteena ei ole laajentaa EUT-sopimuksen aineellista soveltamisalaa tilanteisiin, jotka eivät liity millään tavalla unionin oikeuteen ja joiden kaikki merkitykselliset seikat rajoittuvat yhteen ainoaan jäsenvaltioon.⁶¹

73. SEUT 21 artiklan 1 kohdassa määrätään, että ”jokaisella unionin kansalaisella on oikeus vapaasti liikkua ja oleskella jäsenvaltioiden alueella”. Unionin tuomioistuin on toistuvasti katsonut, että säännöksiä, joilla vahvistetaan henkilöiden vapaan liikkuvuuden kaltainen perustavanlaatuinen periaate, on tulkittava laajasti, kun taas tähän periaatteeseen kohdistuvia poikkeuksia on sitä vastoin tulkittava suppeasti.⁶²

74. Mielestäni tuomiossa McCarthy⁶³ ei mitenkään kyseenalaisteta tätä analyysia. Siinä asiassa oli kyse McCarthystä, jolla oli kaksoiskansalaisuus, siis myös sen valtion kansalaisuus, jossa hän oli oleskellut. Tuomiossa todettiin, että mistään McCarthyn tilannetta koskevasta seikasta ei ilmennyt, että kyseessä olleen kansallisen toimenpiteen vaikutuksesta hän ei tosiasiallisesti voinut käyttää pääosaa unionin kansalaisen asemaansa liittyvistä oikeuksista.⁶⁴ Siinä kuitenkin katsottiin, että sitä, että unionin kansalainen ei ole käyttänyt oikeutta vapaaseen liikkuvuuteen, ei voida pelkästään tästä syystä rinnastaa puhtaasti jäsenvaltion sisäiseen tilanteeseen.⁶⁵

75. Samoin tuomiossa Schempp todettiin, että siitä, että oikeutta vapaaseen liikkuvuuteen ei ollut käyttänyt Schempp itse vaan hänen entinen aviopuolisonsa, seurasi, että tilannetta ei voitu pitää pelkästään valtion sisäisenä.⁶⁶ Myöskään tuomiossa Zhu ja Chen ei katsottu, että vastaanottavassa jäsenvaltiossa syntyneen jäsenvaltion sellaisen kansalaisen tilanne, joka ei ole käyttänyt oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen, voitaisiin pelkästään tästä syystä rinnastaa puhtaasti jäsenvaltion sisäiseen tilanteeseen, jossa kyseisellä kansalaisella ei ole vastaanottavassa jäsenvaltiossa mahdollisuutta vedota henkilöiden vapaata liikkuvuutta ja oleskelua koskeviin unionin oikeuden määräyksiin tai säännöksiin.⁶⁷ Tuomiossa Garcia Avello todettiin nimenomaisesti, että liittymäkohta unionin oikeuteen on olemassa sellaisten henkilöiden tapauksessa, jotka ovat jonkin jäsenvaltion kansalaisia ja jotka oleskelevat laillisesti toisen jäsenvaltion alueella.⁶⁸

76. Tätä päättelyä voidaan soveltaa BY:hyn. BY:n asuinpaikka oli Saksassa siihen aikaan, kun hän sai Romanian ja sitä kautta unionin kansalaisuuden. Tässä tilanteessa ei ole merkitystä sillä, milloin unionin kansalainen on saanut tämän kansalaisuuden. Unionin kansalaisen ei myöskään tarvitse tosiasiallisesti ylittää minkään valtion rajaa, jotta SEUT 21 artiklaa voitaisiin soveltaa.

61 Tuomio 5.5.2011, McCarthy (C-434/09, EU:C:2011:277, 45 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

62 Tuomio 9.11.2000, Yiadom (C-357/98, EU:C:2000:604, 24 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) ja tämän lausuman ensimmäisestä osasta tuomio 19.10.2004, Zhu ja Chen (C-200/02, EU:C:2004:639, 31 kohta).

63 Tuomio 5.5.2011 (C-434/09, EU:C:2011:277).

64 Tuomio 5.5.2011, McCarthy (C-434/09, EU:C:2011:277, 49 kohta).

65 Tuomio 5.5.2011, McCarthy (C-434/09, EU:C:2011:277, 46 kohta).

66 Tuomio 12.7.2005, Schempp (C-403/03, EU:C:2005:446, 25 kohta).

67 Tuomio 19.10.2004, Zhu ja Chen (C-200/02, EU:C:2004:639, 19 kohta).

68 Tuomio 2.10.2003, Garcia Avello (C-148/02, EU:C:2003:539, 27 kohta).

77. Perusteellisuuden nimissä lisään kuitenkin, että se, että BY:llä on kaksoiskansalaisuus, joista toinen ei ole unionin jäsenvaltion kansalaisuus, ei myöskään vie häneltä vapauksia, jotka hänellä on unionin oikeuden perusteella jäsenvaltion kansalaisena.⁶⁹ Tässä suhteessa käsiteltävä asia on erilainen kuin asia McCarthy,⁷⁰ sillä toisin kuin siinä, käsiteltävässä asiassa mikään ei viittaa siihen, että BY:n nykyinen oikeus oleskella Saksassa perustuisi mihinkään muuhun kuin unionin oikeuteen: BY:lle kuuluu tämä oikeus sillä perusteella, että hän on Romanian kansalaisena oikeutettu oleskelemaan ja asumaan Saksassa, vaikka näin ei ollut silloin, kun hän alun perin muutti Saksaan vuonna 2012.

78. Siltä osin kuin Irlanti vetoaa tuomioon Lounes⁷¹ ja erityisesti sen 55 kohtaan, jossa unionin tuomioistuin katsoi, että ”jäsenvaltio ei kuitenkaan voi rajoittaa vaikutuksia, jotka seuraavat toisen jäsenvaltion kansalaisuudesta, muun muassa oikeuksia, jotka liittyvät tähän unionin oikeuden nojalla ja jotka ovat seurausta siitä, että kansalainen on käyttänyt liikkumisvapauttaan”, sen taustalla näyttää olevan ajatus siitä, että SEUT 21 artiklan 1 kohdassa annettujen oikeuksien käyttäminen edellyttää aina valtion rajan ylittämistä. Näin ei kuitenkaan välttämättä ole, kuten edellä jo nähtiin.

79. Näiden seikkojen perusteella katson, että SEUT 18 ja SEUT 21 artiklaa on tulkittava siten, että ne eivät estä unionin kansalaista vetoamasta kyseisistä määräyksistä johtuviin oikeuksiin pelkästään siksi, että hän sai unionin kansalaisuuden vasta sen jälkeen, kun hän oli asettunut asumaan jäsenvaltioon, joka on eri kuin se, jonka kansalaisuuden hän on myöhemmin saanut, ja että hän ei siten ole käyttänyt oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen sen jälkeen, kun hänestä tuli unionin kansalainen. Silloin, kun unionin kansalaisen oikeus oleskella jäsenvaltiossa perustuu unionin oikeuteen (kuten nyt käsiteltävässä asiassa), kyseisellä kansalaisella on oikeus vedota SEUT 18 ja SEUT 21 artiklassa taattuihin oikeuksiin.

E Toinen ennakkoratkaisukysymys

80. Toisessa ennakkoratkaisukysymyksessään kansallinen tuomioistuin tiedustelee, mikä on kotijäsenvaltiolla olevien velvollisuuksien ulottuvuus tilanteessa, jossa kyseiselle valtiolle ilmoitetaan, että kolmas maa on esittänyt toiselle jäsenvaltiolle kotijäsenvaltion kansalaista koskevan luovuttamispyynnön. Esiin nousee erityisesti kysymys siitä, onko kotijäsenvaltiolla velvollisuus pyytää luovuttamispyynnön esittänyttä kolmatta maata toimittamaan sille asiaa koskevat asiakirja-aineistot.

81. Kreikan hallitusta lukuun ottamatta kaikki käsiteltävässä asiassa huomautuksia esittäneet jäsenvaltiot ovat yhtä mieltä siitä, että kotijäsenvaltiolla ei ole velvollisuutta ryhtyä mihinkään unionin oikeuden mukaisiin toimiin. Tämä on myös komission kanta. Jäsenvaltiot ovat myös yksimielisiä siitä, että kotijäsenvaltiolla ei ole hallussaan riittävästi tietoja, jotta se voisi tehdä päätöksen siitä, antaako se eurooppalaisen pidätysmääräyksen, jos sille toimitetaan pelkästään ne tiedot, jotka luovuttamispyynnössä on rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista koskevan vuoden 1957 eurooppalaisen yleissopimuksen 12 artiklan mukaan mainittava. Tämä tarkoittaa – jäsenvaltioiden käsityksen mukaan – sitä, että kotijäsenvaltion on käytännössä mahdotonta päättää, antaako se eurooppalaisen pidätysmääräyksen.

1. Tuomio Petruhhin ja kotijäsenvaltio

82. Tuomiossa Petruhhin on silmiinpistävää se, että johdannossa esitettyä asian tosiseikkojen kuvausta lukuun ottamatta siinä ei puhuta juuri mitään kotijäsenvaltion velvollisuuksista ja oikeuksista, paitsi ehkä tuomion 48 ja 49 kohdassa. Vaikka kyseisissä kohdissa käsitellään *vastaanottavan jäsenvaltion velvollisuutta* vaihtaa tietoja kotijäsenvaltion kanssa, niissä ei sanota mitään kotijäsenvaltion mahdollisista velvollisuuksista.

⁶⁹ Tuomio 13.11.2018, Raugevicius (C-247/17, EU:C:2018:898, 29 kohta). Ks. myös tuomio 7.7.1992, Micheletti ym. (C-369/90, EU:C:1992:295, 19 kohta).

⁷⁰ Tuomio 5.5.2011, McCarthy (C-434/09, EU:C:2011:277).

⁷¹ Tuomio 14.11.2017 (C-165/16, EU:C:2017:862).

83. Vaikuttaa siis siltä, että tuomiossa Petruhhin ei nimenomaisesti – eikä myöskään implisiittisesti – käsitellä mitään kotijäsenvaltion velvollisuuksia. Näin ollen kansallisen tuomioistuimen esittämä ennakkoratkaisukysymys pakottaa pohtimaan, voiko käsiteltävän asian taustalla oleva periaate velvoittaa kotijäsenvaltion ryhtymään tämän luonteisiin toimiin.

84. Kuten edellä esitettiin, unionin tuomioistuin totesi tuomiossa Petruhhin,⁷² että vastaanottava jäsenvaltio, jonka määräämällä kansalaisuutta koskevalla poikkeuksella rikotaan SEUT 18 ja SEUT 21 artiklaa, on SEUT 4 artiklan 3 kohdassa vahvistetun vilpittömän yhteistyön säännön nojalla velvollinen tekemään yhteistyötä kotijäsenvaltion kanssa.

85. Kotijäsenvaltion tilanne on kuitenkin aivan toinen. Sen on tehtävä päätös siitä, ottaako se jatkaakseen etsitystä henkilöstä, joka on sen kansalainen, aloitettua syytemenettelyä. Puitepäätöksen 2002/584 mukaan tämä on välttämätöntä, jotta 8 artiklan 1 kohdan c–f alakohdan mukaiset, eurooppalaisen pidätysmääräyksen sisältöä koskevat vaatimukset täyttyvät. Näistä vaatimuksista ainoa, jossa on kyse muustakin kuin puhtaasti muodollisesta vaatimuksesta, asetetaan puitepäätöksen 2002/584 8 artiklan 1 kohdan c alakohdassa, jossa edellytetään, että kotijäsenvaltio antaa kansallisen pidätysmääräyksen kansallisten lakiansa vaatimusten mukaisesti.

86. Se, aloitetaanko rikosoikeudellinen menettely, on tietenkin täysin jäsenvaltion kansallisen lainsäädännön alaan kuuluva kysymys, samoin kuin ne hallinnolliset ja muut toimenpiteet, joihin jäsenvaltio ryhtyy tosiseikkojen selvittämiseksi niin, että se voi tehdä tällaisen päätöksen. Koska unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin oikeuden soveltamisalaan kuuluvissa tilanteissa kyseessä olevien kansallisten sääntöjen on oltava unionin oikeuden mukaisia, BY:tä, joka on käyttänyt oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen, ei saa syrjiä tästä syystä. Yksikään osapuolista ei kuitenkaan ole väittänyt, että Romania tätä arvioitaessa kohtelee BY:tä eri tavalla kuin (muuta) kansalaisiaan, jotka eivät ole käyttäneet oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen, eikä mikään viittaa siihen, että näin olisi.⁷³

87. Toisin kuin vastaanottava jäsenvaltio, Romania ei siten ole tilanteessa, jossa sen kansallisten sääntöjen soveltaminen merkitsee SEUT 18 ja SEUT 21 artiklan rikkomista, johon on oltava oikeutettu syy. Kotijäsenvaltiolle syntyisi tällainen velvoite vain tilanteessa, jossa toinen jäsenvaltio on antanut syrjiviä sääntöjä, joilla loukataan unionin kansalaisten oikeutta vapaaseen liikkuvuuteen.

2. Vastaanottavan jäsenvaltion velvollisuudet

88. Useat jäsenvaltiot ovat myös huomauttaneet, eikä luovuttamispyynnön vastaanottaneen jäsenvaltion kuuluisi toimittaa kotijäsenvaltioille lisätietoja ja voitaisiinko luovuttamispyynnön vastaanottanut jäsenvaltio velvoittaa tätä tarkoitusta varten pyytämään kolmannelta maalta tiedot, jotka kotijäsenvaltio tarvitsee luovuttamispyynnön esittäneeltä valtiolta voidakseen tehdä päätöksen siitä, jatkaako se syytemenettelyä. Kun nämä tiedot on vastaanotettu, ne olisi tietenkin välitettävä edelleen kotijäsenvaltiolle, jotta niitä voitaisiin käyttää tähän tarkoitukseen.

⁷² Ks. vastaavasti tuomio Petruhhin, 42 kohta.

⁷³ Koska etsitty henkilö on kotijäsenvaltion kansalainen, hänen tapauksensa kuuluisi SEUT 18 ja SEUT 21 artiklan soveltamisalaan vain, jos kyseessä olisi käänteinen syrjintä. 11.7.2002 annetussa tuomiossa D’Hoop (C-224/98, EU:C:2002:432, 30 kohta) todettiin, että ”olisi liikkumisvapautta koskevan oikeuden vastaista, jos [unionin kansalaiseen] voitaisiin siinä jäsenvaltiossa, jonka kansalainen hän on, soveltaa epäedullisempaa kohtelua kuin siinä tapauksessa, että hän ei olisi käyttänyt perustamissopimuksessa annettuja liikkumisvapautta koskevia oikeuksia”. Nämä tapaukset koskevat kansalaisia, jotka palaavat kotimaahansa käytettyään oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen ja joita kohdellaan eri tavalla kuin kansalaisia, jotka ovat pysyneet kotimaassaan. BY:n tilanne ei ole tällainen. Ks. vastaavasti myös tuomio 7.7.1992, Singh (C-370/90, EU:C:1992:296, 23 kohta).

89. Latvia on itse asiassa muuttanut kansallista lainsäädäntöään tuomion Petruhhin johdosta kyseisen unionin tuomioistuimen tuomion täytäntöön panemiseksi. Se on lisännyt rikosprosessilain (Kriminālprocesa likums)⁷⁴ 704 §:ään 2 momentin, joka koskee tapauksia, joissa unionin kansalaisesta on esitetty luovuttamispyyntö. Kyseisissä tapauksissa Liettuan syyttäjäviranomaisen on ilmoitettava sille valtiolle, jonka kansalainen etsitty henkilö on, mahdollisuudesta antaa eurooppalainen pidätysmääräys, ja asetettava määräaika tällaisen määräyksen antamiselle.

90. Monet osapuolista ovat väittäneet, että unionin tuomioistuin on itse asiassa jo ratkaissut tämän kysymyksen tuomiossa Pesciotti. Kyseisessä asiassa unionin tuomioistuin totesi, että kun kolmas maa pyytää toisen jäsenvaltion kansalaisen luovuttamista, SEUT 18 ja SEUT 21 artiklan vaatimukset täyttyvät, jos luovuttamispyynnön vastaanottanut jäsenvaltio, joka ei luovuta omia kansalaisiaan, on "antanut sen jäsenvaltion toimivaltaisille viranomaisille, jonka kansalainen kyseinen unionin kansalainen on, mahdollisuuden vaatia tämän kansalaisen luovuttamista eurooppalaisen pidätysmääräyksen perusteella, eikä viimeksi mainittu jäsenvaltio ole toteuttanut tätä varten mitään toimenpiteitä" ennen kyseisen henkilön luovuttamista.⁷⁵

91. Asiassa Pesciotti eräs Italian kansalainen oli pidätetty Frankfurtin lentoasemalla Yhdysvaltojen Saksan liittotasavallalle esittämän luovuttamispyynnön perusteella hänen ollessaan kauttakulkumatkalla Saksassa. Kyseisessä asiassa Italian konsuliviranomaisille oli tiedotettu Pesciottin tilanteesta ennen kuin Saksan tuomioistuimet määräsivät hänet luovutettavaksi, eivätkä Italian viranomaiset olleet antaneet hänestä eurooppalaista pidätysmääräystä. Näin ollen unionin tuomioistuin katsoi, että tuomiossa Petruhhin tarkoitetut velvoitteet⁷⁶ oli kyseisessä tapauksessa täytetty, koska kotijäsenvaltio – tässä esimerkissä Italia – oli saanut tapauksesta kaikki tiedot ja koska vastaanottava jäsenvaltio – tässä esimerkissä Saksa – oli antanut sille mahdollisuuden "vaatia tämän kansalaisen luovuttamista eurooppalaisen pidätysmääräyksen perusteella, eikä [koti]jäsenvaltio ollut toteuttanut tätä varten mitään toimenpiteitä".⁷⁷ Tämä näyttää olevan tulkinta, jonka Latvian lainsäätäjä on kyseisestä tuomiosta tehnyt.

92. Mielestäni tuomiossa Pesciotti⁷⁸ vastataan jossain määrin tähän kysymykseen. Kuten kyseisessä tuomiossa täsmennetään, vastaanottavalle jäsenvaltiolle tuomiossa Petruhhin asetetun veloitteen⁷⁹ ulottuvuus on se, että sen on yksinkertaisesti annettava kotijäsenvaltiolle mahdollisuus vaatia oman kansalaisensa luovuttamista ja asettaa hänet omalla lainkäyttöalueellaan syytteeseen rikoksista, jotka mainitaan kolmannen maan esittämässä luovuttamispyynnössä. Käsiteltävässä asiassa olisi siten riittävää, että Saksa välittäisi Ukrainan esittämän luovuttamispyynnön Romanianlle, jotta jälkimmäisen valtion syyttäjäviranomaiset voivat tehdä päätöksen siitä, antavatko ne eurooppalaisen pidätysmääräyksen, jossa vaaditaan BY:n luovuttamista Saksasta syytemenettelyä varten. Tuomiossa Pesciotti⁸⁰ täsmennetään, ettei Saksalla ole tältä osin mitään muita velvoitteita.

93. Tästä seuraa, että toiseen ennakkoratkaisukysymykseen on vastattava siten, ettei mielestäni kotivaltiolla sen paremmin kuin vastaanottavalla jäsenvaltiollakaan ole tuomion Petruhhin perusteella velvollisuutta pyytää, että luovuttamispyynnön esittänyt valtio toimittaa sille asiakirja-aineistot, jotta se voisi tutkia, jatkaako se syytemenettelyä.

74 Latvijas Vēstnesis, 11.5.2005, nro 74 (3232). Saatavana osoitteessa <https://likumi.lv/ta/en/en/id/107820> (käyty viimeksi 11.9.2020). Komission unionin tuomioistuimen esittämään kysymykseen antaman kirjallisen vastauksen mukaan Itävallan tasavalta on muuttanut lakiaan samaan tapaan lisäämällä luovuttamista ja keskinäistä oikeusapua koskevan lain (Bundesgesetz über die Auslieferung und die Rechtshilfe in Strafsachen; BGBl. I, nro 20/2020) 31 §:ään uuden 1 momentin a kohdan; se tuli voimaan 1.6.2020.

75 Tuomio 10.4.2018, Pesciotti (C-191/16, EU:C:2018:222, 56 kohta).

76 Tuomio Petruhhin, 50 kohta.

77 Tuomio 10.4.2018, Pesciotti (C-191/16, EU:C:2018:222, 56 kohta).

78 Tuomio 10.4.2018 (C-191/16, EU:C:2018:222).

79 Tuomio Petruhhin, 50 kohta.

80 Tuomio 10.4.2018 (C-191/16, EU:C:2018:222).

F Kolmas ennakkoratkaisukysymys

94. Kolmannella ennakkoratkaisukysymyksellään kansallinen tuomioistuin haluaa selvittää, onko jäsenvaltiolla, jolle kolmas maa on esittänyt unionin kansalaista koskevan luovuttamispyynnön, tuomion Petruhhin perusteella velvollisuus kieltäytyä luovuttamisesta ja jatkaa syytemenettelyä itse, mikäli se on kyseisen valtion kansallisen lainsäädännön mukaan mahdollista.

95. Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan yksinomaan kansallisen tuomioistuimen, jossa asia on vireillä ja joka vastaa annettavasta ratkaisusta, tehtävänä on kunkin asian erityispiirteiden perusteella harkita, onko ennakkoratkaisu tarpeen asian ratkaisemiseksi ja onko sen unionin tuomioistuimelle esittämällä kysymyksillä merkitystä asian kannalta. Jos esitetyt kysymykset koskevat unionin oikeuden tulkintaa, unionin tuomioistuimen on siten lähtökohtaisesti ratkaistava ne.⁸¹ Unionin tuomioistuimen on oman toimivaltaisuutensa arvioimiseksi tarvittaessa tutkittava ne olosuhteet, joiden vallitessa kansallinen tuomioistuin on esittänyt ennakkoratkaisukysymyksen, ja erityisesti ratkaistava, onko siltä pyydetyllä unionin oikeuden tulkinnalla yhteys pääasian tosiseikkoihin ja kohteeseen, jottei se päädy antamaan neuvoa-antavia lausuntoja yleisluonteisista tai hypoteettisista kysymyksistä.⁸²

96. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin nojautuu Saksan rikosprosessilain 7 §:n 2 momentin 2 kohtaan ja toteaa, että SEUT 18 artiklassa määrätty syrjintäkielto olisi mahdollista ottaa huomioon siten, että unionin kansalaisen luovuttaminen kolmanteen maahan todetaan lainvastaiseksi ja että Saksan syyttäjäviranomaiset ottavat jatkaakseen syytemenettelyä. Saksan hallitus kuitenkin väittää Bundesgerichtshofin (liittovaltion ylin tuomioistuin, Saksa) äskettäin antamaan ratkaisuun⁸³ viitaten, että Saksan tuomioistuinten rikoslain 7 §:n 2 momentin 2 kohtaan perustuva toimivalta on luonteeltaan vain toissijaista. Tämä tarkoittaa, että Saksan tuomioistuimilla on toimivalta kyseisen säännöksen nojalla vain, jos mikään muu maa ei voi tai halua jatkaa syytemenettelyä. Käsiteltävässä asiassa näin ei ole, koska Ukrainalla on selvästi toimivalta asettaa BY syytteeseen ja koska se haluaa käyttää tätä toimivaltaa.⁸⁴ Tällä perusteella kolmannella ennakkoratkaisukysymyksellä, sellaisena kuin kansallinen tuomioistuin on sen esittänyt, ei näytä olevan merkitystä asian ratkaisemisen kannalta, ja se on siten jätettävä tutkimatta.

97. On tietenkin muistettava, että unionin tuomioistuimen asiana ei ole lausua kansallisten säännösten tulkinnasta ja sovellettavuudesta. Sitä vastoin unionin tuomioistuimen on unionin tuomioistuinten ja kansallisten tuomioistuinten välisen toimivallanjaon mukaisesti otettava huomioon ennakkoratkaisukysymykseen liittyvät tosiseikat ja oikeudelliset seikat sellaisina kuin ne on ennakkoratkaisupyyntöä esitetty.⁸⁵

98. Koska osapuolet näyttävät olevan erimielisiä tästä kysymyksestä⁸⁶ ja koska kolmannen ennakkoratkaisukysymyksen lähtökohtana oleva oletama osoittaa, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ei ainakaan toistaiseksi ole tehnyt mitään muutakaan päätelmää, kysymystä ei voida pitää *ilmeisen* merkityksettömänä. Kolmas ennakkoratkaisukysymys olisi siten tutkittava kansallisen tuomioistuimen esittämässä ennakkoratkaisupyyntöä kuvatus – tai pikemminkin sen lähtökohtana olevan – lainsäädäntökontekstin perusteella.

81 Tuomio 28.6.2018, Crespo Rey (C-2/17, EU:C:2018:511, 34 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

82 Tuomio 24.10.2013, Stoilov i Ko (C-180/12, EU:C:2013:693, 38 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

83 Bundesgerichtshofin (liittovaltion ylin tuomioistuin, Saksa) määräys 23.4.2019 (4StR 41/19), saatavana osoitteessa: <https://juris.bundesgerichtshof.de/cgi-bin/rechtsprechung/document.py?Gericht=bgh&Art=en&sid=09ff6a4c826bba36ff9531132f1210e7&nr=96151&pos=0&anz=1> (päivitetty viimeksi 11.9.2020).

84 Ks. myös julkisasiamies Botin ratkaisuehdotus Pesciotti (C-191/16, EU:C:2017:878, 48 kohta) ja tuomio 10.4.2018, Pesciotti (C-191/16, EU:C:2018:222, 49 kohta), jossa viitataan tämän rikoslain säännöksen samaan tulkintaan.

85 Tuomio 13.6.2013, Kostov (C-62/12, EU:C:2013:391, 24 ja 25 kohta oikeuskäytäntöviitteineen).

86 BY:n asianajaja väitti, että säännöstä sovelletaan nyt käsiteltävään asiaan.

99. Kuten jo edellä nähtiin, unionin tuomioistuimen lähtökohtana tuomiossa Petruhhin on, että jäsenvaltiolla ei pääsääntöisesti ole toimivaltaa tuomita teosta, jos sitä ei ole tehty sen alueella eivätkä tekijät ole sen kansalaisia ja jos väitetyn rikoksen uhri ei ole kyseisen jäsenvaltion kansalainen.⁸⁷ Tästä lähtökohdasta käsin unionin tuomioistuin päätteli, että jollei etsittyä henkilöä luovuteta, rankaisematta jääminen voidaan estää, jos kotijäsenvaltio on kansallisen oikeutensa perusteella toimivaltainen asettamaan kyseisen henkilön syytteeseen valtion ulkopuolella tehdyistä teoista. Tilanne, johon unionin tuomioistuin viittasi, on vallalla monissa jäsenvaltioissa, joiden kansallinen lainsäädäntö estää niitä luovuttamatta omia kansalaisiaan.

100. Päinvastoin kuin nyt käsiteltävässä asiassa siinä tapauksessa, että hyväksytään ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen Saksan rikoslain 7 §:n 2 momentin 2 kohdasta esittämä tulkinta, tuomiossa Petruhhin kyseessä olleessa Latvian laissa ei säädetty ekstraterritoriaalisesta toimivallasta tilanteissa, joissa tekijä tai uhri eivät kumpikaan ole Latvian kansalaisia tai joissa tekijällä ei ole pysyvää oleskelulupaa Latviassa. Tässä yhteydessä unionin tuomioistuin kuitenkin pyrki turvaamaan yhdenvertaisen kohtelun niille, jotka ovat käyttäneet oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen unionissa, tilanteessa, jossa vastaanottavassa jäsenvaltiossa on voimassa sääntö, jossa kielletään sen omien kansalaisten luovuttaminen kolmansiin valtioihin. Kuten jo edellä nähtiin, ratkaisuna tähän ongelmaan oli ilmoittaa kotijäsenvaltion viranomaisille luovuttamispyynnöstä ja antaa niille tarvittaessa mahdollisuus antaa eurooppalainen pidätysmääräys etsityn henkilön luovuttamiseksi kotijäsenvaltioon oikeudenkäyntiä varten. Tämä kuitenkin on kyseisen velvoitteen ulottuvuus, ja nämä toimenpiteet toteuttamalla vastaanottava jäsenvaltio varmistaa tuomiossa Petruhhin tarkoitetun yhdenvertaisen kohtelun.

101. Yhdyn tältä osin komission istunnossa esittämään väitteeseen, jonka mukaan unionin tuomioistuin toi tuomiossa Petruhhin uudenlaisen ratkaisun yhdenvertaisen kohtelun ongelmaan kyseisessä tilanteessa ja vahvisti rajallisen määrän veloituksia vastaanottaville jäsenvaltioille, jotka eivät luovuta omia kansalaisiaan. Tämä ratkaisu palvelee oikeusvarmuuden periaatetta, jolla on rikosoikeuden alalla toimiville osapuolille erittäin suuri merkitys. Mielestäni vastaanottavalla jäsenvaltiolla ei ole velvollisuutta mennä unionin oikeuden nojalla tämän pidemmälle. Etenkin se, että todettaisiin, että vastaanottavan jäsenvaltion on automaattisesti kieltäydyttävä luovuttamasta unionin kansalaista, joka on toisen jäsenvaltion kansalainen, ja jatkettava syytemenettelyä itse, vaikuttaa jälleen kerran hyvin velvoittavalta ratkaisulta, joka olisi ristiriidassa vastaanottavan jäsenvaltion syyttäväviranomaisten yleisen riippumattomuuden ja itsemääräämisoikeuden kanssa.

102. Unionin tuomioistuin ei tuomiossa Petruhhin tarkastellut muita toimenpiteitä, jotka olisivat vähemmän rajoittavia kuin luovuttaminen ja jotka vastaanottavan jäsenvaltion olisi mahdollisesti toteutettava täyttääkseen SEUT 18 ja SEUT 21 artiklan mukaiset velvoitteensa.

103. Tämä ei ole suinkaan ensimmäinen kerta, kun unionin tuomioistuin saa käsiteltäväkseen nyt tarkasteltavan Saksan säännöksen ja perustelun, jonka mukaan jäsenvaltion olisi, edellyttäen, että sillä on tähän toimivalta, jatkettava toisen jäsenvaltion kansalaisen syytemenettelyä toimenpiteenä, joka on vähemmän rajoittava kuin hänen luovuttamisensa kolmanteen maahan. Tämä edellyttää tietenkin sitä, että kyseinen jäsenvaltio ei luovuta omia kansalaisiaan, koska kaikki luovuttamiseen kohdistuvat unionin oikeuden mukaiset rajoitukset on johdettu nimenomaan tästä säännöstä eikä mistään unionin kansalaisuuteen erottamattomasti kuuluvasta oikeudesta.

⁸⁷ Tuomio Petruhhin, 39 kohta.

104. On syytä panna merkille, että asian Pisciotti⁸⁸ kantaja oli niin ikään vedonnut tähän perusteluun. Tältä osin julkisasiamies Bot viittasi Saksan hallituksen selitykseen, jonka mukaan Saksan rikoslain 7 §:n 2 momenttia ei sovellettu, koska yksi sen soveltamisedellytyksistä eli se, että pyydettyä luovutusta ei voida panna täytäntöön, ei täyttnyt.⁸⁹ Unionin tuomioistuin kuitenkin korosti, että ”esiin tulee kuitenkin ainoastaan kysymys siitä, voiko Saksan liittotasavalta toimia Pisciottin suhteen tavalla, jolla puututaan vähemmän haitallisesti hänen vapaata liikkuvuutta koskevan oikeutensa käyttöön, ja harkita hänen luovuttamistaan Italian tasavaltaan Amerikan yhdysvaltoihin luovuttamisen sijasta”.⁹⁰

105. Lisäksi jäsenvaltion velvoittaminen jatkamaan itse ulkomaan kansalaisen syytemenettelyä sen sijaan, että se luovuttaisi hänet, olisi monissa tapauksissa ristiriidassa kyseiselle jäsenvaltiolle luovuttamista koskevissa kansainvälisissä sopimuksissa asetettujen velvoitteiden kanssa. Rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista koskevan vuoden 1957 eurooppalaisen yleissopimuksen 6 artiklan mukaan sopimuspuolet voivat kieltäytyä omien kansalaistensa luovuttamisesta edellyttäen, että ne luovuttamispyynnön esittäneen valtion pyynnöstä alistavat asian omille asianomaisille viranomaisilleen syytteen nostamista varten, mikäli siihen katsotaan olevan aihetta. Tähän verrattavaa määräystä ei ole annettu siinä tapauksessa, että sopimuspuoli päättää itse jatkaa ulkomaan kansalaisen syytemenettelyä. Kuten useat ennakkoratkaisumenettelyn osapuolet ovat korostaneet, kansainvälinen oikeusapu rikosasioissa ja etenkin luovuttamisen alalla riippuu siitä, luottavatko eri sopimuspuolet toisiinsa. Väitettyjen rikosentekijöiden luovuttamisen laajempi rajoittaminen voisi johtaa siihen, että muut sopimuspuolet eivät olisi enää halukkaita tekemään sopimuksia unionin jäsenvaltioiden kanssa. Tämä ei kuitenkaan voi olla unionin etu, sillä Euroopan unionista tehdyn sopimuksen johdanto-osassa ilmaistaan selvästi, että jäsenvaltiot ”OVAT PÄÄTTÄNEET helpottaa henkilöiden vapaata liikkuvuutta varmistaen samalla kansojensa suojan ja turvallisuuden toteuttamalla – – vapauten, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvan alueen – –”.

106. Tämän pitkällisen tarkastelun jälkeen kolmanteen ennakkoratkaisukysymykseen vastaamiseksi on joka tapauksessa riittävää todeta, että tuomiossa Petruhhin ei mitenkään veloiteta pyynnön vastaanottanutta jäsenvaltiota itse jatkamaan sellaisen muun kuin oman kansalaisensa syytemenettelyä, josta kolmas valtio on esittänyt luovuttamispyynnön.

V Ratkaisuehdotus

107. Ehdotan näin ollen, että unionin tuomioistuin ratkaisee asian seuraavasti:

Unionin tuomioistuimen 6.9.2016 antamassaan tuomiossa Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630) vahvistama ratkaisu oli – kaikella kunnioituksella – väärä, eikä unionin tuomioistuimen tulisi noudattaa sitä. Käytäntö ja kokemus ovat osoittaneet, että sellaisen jäsenvaltion kansalaisen, joka ei luovuta omia kansalaisiaan, ja muiden jäsenvaltioiden kansalaisten tilanteita ei tosiasiallisesti voida rinnastaa toisiinsa sovellettaessa SEUT 18 artiklaa. Näitä rankaisematta jäämisen riskiin liittyviä käytännön ongelmia pahentaa asianmukaisen unionin lainsäädäntörakenteen puuttuminen. Edellä esitetyistä syistä kehotan unionin tuomioistuinta poikkeamaan tuomiosta Petruhhin.

108. Riippumatta siitä, onko unionin tuomioistuin yhtä mieltä edellä esitetystä analyysistä vai ei, olen tullut siihen tulokseen, että unionin tuomioistuimen olisi vastattava Kammergericht Berlinin esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

- 1) SEUT 18 ja SEUT 21 artiklaa on tulkittava siten, että ne eivät estä unionin kansalaista vetoamasta näistä määräyksistä johtuviin oikeuksiin pelkästään siksi, että hän sai unionin kansalaisuuden vasta sen jälkeen, kun hän oli asettunut asumaan jäsenvaltioon, joka on eri kuin se, jonka kansalaisuuden

⁸⁸ Tuomio 10.4.2018 (C-191/16, EU:C:2018:222).

⁸⁹ Julkisasiamies Botin ratkaisuehdotus Pisciotti (C-191/16, EU:C:2017:878, 48 kohta).

⁹⁰ Tuomio 10.4.2018, Pisciotti (C-191/16, EU:C:2018:222, 50 kohta).

hän on myöhemmin saanut, ja että hän ei siten ole käyttänyt oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen sen jälkeen, kun hänestä tuli unionin kansalainen. Silloin, kun unionin kansalaisen oikeus oleskella jäsenvaltiossa perustuu unionin oikeuteen (kuten nyt käsiteltävässä asiassa), kyseisellä kansalaisella on oikeus vedota SEUT 18 ja SEUT 21 artiklassa taattuihin oikeuksiin.

- 2) Kotijäsenvaltiolla ei unionin oikeuden mukaan ole velvollisuutta pyytää luovuttamispyynnön esittänyttä kolmatta valtiota toimittamaan sille asiaa koskevaa asiakirja-aineistoa, jotta se voisi tehdä päätöksen siitä, jatkaako se syytemenettelyä.
- 3) Unionin oikeudessa ei velloiteta pyynnön vastaanottanutta jäsenvaltiota itse jatkamaan syytemenettelyä sellaisia muita kuin omia kansalaisiaan vastaan, joista kolmas valtio on esittänyt luovuttamispyynnön.