



Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
JEAN RICHARD DE LA TOUR
14 päivänä heinäkuuta 2022¹

Asia C-237/21

**Generalstaatsanwaltschaft München,
S.M:n
osallistuessa asian käsittelyyn**

(Ennakkoratkaisupyyntö – Oberlandesgericht München (osavaltion ylioikeus, München, Saksa))

Ennakkoratkaisupyyntö – Unionin kansalaisuus – SEUT 18 ja SEUT 21 artikla – Kolmannen valtion lähettämä luovuttamispyyntö, joka koskee unionin kansalaisen luovuttamista vapausrangaistuksen täytäntöönpanoa varten – Tilanne, jossa luovuttamispyynnön vastaanottanut jäsenvaltio kieltää omien kansalaistensa luovuttamisen – Vapaan liikkuvuuden rajoitus – Oikeuttaminen tavoitteella estää riski siitä, että rikoksiin syyllistyneet henkilöt jäisivät rankaisematta – Oikeasuhteisuus – Kansainväliseen yleissopimukseen perustuva luovuttamisvelvollisuus

I Johdanto

1. Käsiteltävä ennakkoratkaisupyyntö koskee SEUT 18 ja SEUT 21 artiklan tulkintaa. Se on esitetty asiassa, jossa Bosnia ja Hertsegovinan viranomaiset ovat pyytäneet Saksan liittotasavallan viranomaisilta S.M:n, jolla on Serbian, Bosnia ja Hertsegovinan ja Kroatian kansalaisuus, luovuttamista vapausrangaistuksen täytäntöönpanoa varten.

2. Tämä ennakkoratkaisupyyntö liittyy oikeuskäytäntöön, joka sai alkunsa 6.9.2016 annetusta tuomiosta Petruhhin,² joka koskee Euroopan unionin kansalaisen, joka on käyttänyt oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen muussa unionin jäsenvaltiossa kuin siinä, jonka kansalainen hän on, luovuttamista tilanteessa, jossa kyseisessä jäsenvaltiossa on voimassa sääntö, jolla kielletään omien kansalaisten luovuttaminen unionin ulkopuolelle. Unionin tuomioistuimen käsiteltävinä olleet asiat voidaan jaotella yhtäältä syytetoimia varten esitettyjä luovuttamispyyntöjä koskeviin asioihin, joihin tuomion Petruhhin lisäksi kuuluvat 10.4.2018 annettu tuomio Pesciotti,³ 2.4.2020 annettu tuomio Ruska Federacija⁴ ja 17.12.2020 annettu tuomio Generalstaatsanwaltschaft Berlin

¹ Alkuperäinen kieli: ranska.

² C-182/15, EU:C:2016:630; jäljempänä tuomio Petruhhin.

³ C-191/16, EU:C:2018:222; jäljempänä tuomio Pesciotti.

⁴ C-897/19 PPU, EU:C:2020:262; jäljempänä tuomio Ruska Federacija.

(Luovuttaminen Ukrainaan)⁵ sekä 6.9.2017 annettu määräys Peter Schotthöfer & Florian Steiner,⁶ ja toisaalta rangaistuksen täytäntöönpanoa varten esitettyjä luovuttamispyyntöjä koskeviin asioihin, joihin kuuluu 13.11.2018 annettu tuomio Raugevicius.⁷

3. Kyseisessä oikeuskäytännössä unionin tuomioistuin on soveltanut rikoksen johdosta tapahtuvan luovuttamisen alalla sitä 20.9.2001 annetussa tuomiossa Grzelczyk⁸ esitettyä lausumaa, jonka mukaan ”unionin kansalaisuus on tarkoituksensa puolesta jäsenvaltioiden kansalaisten perustavaa laatua oleva asema, jonka nojalla samassa tilanteessa olevat henkilöt voivat saada osakseen saman oikeudellisen kohtelun kansalaisuudestaan riippumatta, jollei tätä koskevista nimenomaisesti määräytyistä poikkeuksista muuta johdu”.⁹ Tämän vuoksi unionin tuomioistuin on velvoittanut jäsenvaltiot, jotka eivät salli omien kansalaistensa luovuttamista, tutkimaan tilanteessa, jossa kolmas valtio pyytää luovuttamaan toisen jäsenvaltion kansalaisen, joka on käyttänyt oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen, onko olemassa luovuttamiseen nähden vaihtoehtoisia toimenpiteitä.

4. Ennakkoratkaisupyynnössään kansallinen tuomioistuin pyytää unionin tuomioistuinta selventämään, miten tuomiota Raugevicius on tulkittava ja millä tavoin siinä tehdyt päätelmät voitaisiin sovittaa yhteen jäsenvaltioiden Pariisissa 13.12.1957 allekirjoitetun rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista koskevan eurooppalaisen yleissopimuksen¹⁰ mukaisten velvoitteiden kanssa.

5. Viimeksi mainitussa tuomiossa unionin tuomioistuin totesi, että SEUT 18 ja SEUT 21 artiklaa on tulkittava siten, että silloin, kun on kyse kolmannen valtion pyynnöstä, joka koskee liikkumisvapauttaan käyttäneen unionin kansalaisen luovuttamista vapausrangaistuksen täytäntöönpanoa varten eikä syytetoimia varten, luovuttamispyynnön vastaanottanut jäsenvaltio, jonka kansallisessa lainsäädännössä kielletään sen omien kansalaisten luovuttaminen unionin ulkopuolelle rangaistuksen täytäntöönpanoa varten ja säädetään mahdollisuudesta suorittaa tällainen ulkomailla määrätty rangaistus kyseisen jäsenvaltion alueella, on velvollinen varmistamaan sen, että jos kyseinen unionin kansalainen asuu pysyvästi sen alueella, häntä kohdellaan samalla tavalla kuin sen omia kansalaisia luovuttamista koskevissa kysymyksissä.¹¹

6. On täsmennettävä, että tuomiossa Raugevicius luovuttamispyynnön vastaanottanut jäsenvaltio eli Suomi oli antanut luovuttamista koskevan eurooppalaisen yleissopimuksen yhteydessä selityksen, jonka nojalla se saattoi kieltäytyä paitsi omien kansalaistensa myös alueellaan asuvien muiden jäsenvaltioiden kansalaisten luovuttamisesta. Toisin kuin Suomen tasavalta, Saksan liittotasavalta määritteli samassa yhteydessä antamassaan selityksessä kansalaisten käsitteen niin, että sillä tarkoitetaan kyseisessä yleissopimuksessa ainoastaan Saksan kansalaisia. Tämän asiayhteydestä aiheutuvan eron vuoksi ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mielestä vaikuttaa kyseenalaiselta, voidaanko käsiteltävässä asiassa soveltaa unionin tuomioistuimen tuomiossa Raugevicius antamaa ratkaisua, koska Saksan liittotasavallan luovuttamista koskevan eurooppalaisen yleissopimuksen yhteydessä antaman selityksen suppea ulottuvuus huomioon ottaen se, että kyseinen jäsenvaltio kieltäytyisi luovuttamasta alueellaan pysyvästi asuvaa toisen jäsenvaltion kansalaista, voisi olla ristiriidassa tämän yleissopimuksen kanssa.

⁵ C-398/19, EU:C:2020:1032; jäljempänä tuomio Generalstaatsanwaltschaft Berlin (Luovuttaminen Ukrainaan).

⁶ C-473/15, EU:C:2017:633.

⁷ C-247/17, EU:C:2018:898; jäljempänä tuomio Raugevicius.

⁸ C-184/99, EU:C:2001:458.

⁹ Tuomion 31 kohta.

¹⁰ Jäljempänä luovuttamista koskeva eurooppalainen yleissopimus.

¹¹ Ks. tuomio Raugevicius, 50 kohta ja tuomiolauselma.

7. Vastatakseni tähän kysymykseen selitän ratkaisuehdotuksessani syyt, joiden vuoksi katson, ettei tuomiota Raugevicius pidä tulkita siten, että siinä velvoitetaan luovuttamispyynnön vastaanottanut jäsenvaltio kieltäytymään ehdottomasti ja automaattisesti luovuttamasta rangaistuksen täytäntöönpanoa varten toisen jäsenvaltion kansalaista, joka asuu pysyvästi sen alueella, koska tämä olisi vastoin sen luovuttamista koskevan eurooppalaisen yleissopimuksen mukaisia velvoitteita. Se, mitä unionin tuomioistuin on kyseisessä tuomiossa todennut, tarkoittaa mielestäni pikemminkin sitä, että luovuttamispyynnön vastaanottanut jäsenvaltio on SEUT 18 ja SEUT 21 artiklan nojalla velvollinen aktiivisesti selvittämään, onko olemassa luovuttamiseen nähden vaihtoehtoista toimenpidettä, joka vaikuttaisi vähemmän haitallisesti luovuttamispyynnön kohteena olevan unionin kansalaisen liikkumis- ja oleskeluvapautta koskevan oikeuden käyttämiseen. Ellei luovuttamiseen nähden vaihtoehtoista toimenpidettä löydetä luovuttamispyynnön vastaanottaneen jäsenvaltion luovuttamispyynnön esittäneessä kolmannessa valtiossa käynnistämistä menettelyistä huolimatta, kyseisiä artikloja ei mielestäni voida tulkita siten, että ne estävät luovuttamispyynnön vastaanottanutta jäsenvaltiota luovuttamasta kyseistä unionin kansalaista.

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

A Luovuttamista koskeva eurooppalainen yleissopimus

8. Luovuttamista koskevan 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.”

9. Kyseisen yleissopimuksen 6 artiklassa, jonka otsikko on ”Omien kansalaisten luovuttaminen”, 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.

– –”

10. Saksan liittotasavalta antoi 2.10.1976 ratifioimiskirjan tallettamisen yhteydessä kyseisen yleissopimuksen 6 artiklassa tarkoitetun selityksen, jonka sanamuoto on seuraava:

”Saksan kansalaisten luovuttaminen Saksan liittotasavallasta ulkomaille ei ole [23.5.1949 annetun Saksan liittotasavallan perustuslain (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland¹²)] 16 §:n 2 momentin ensimmäisen virkkeen mukaan mahdollista, ja siitä on näin ollen aina kieltäydyttävä.

¹² BGBl 1949 I, s. 1; jäljempänä Saksan liittotasavallan perustuslaki.

Luovuttamista koskevan eurooppalaisen yleissopimuksen 6 artiklan 1 kohdan b alakohdassa tarkoitettulla kansalaisten käsitteellä tarkoitetaan kaikkia Saksan liittotasavallan perustuslain 116 §:n 1 momentissa tarkoitettuja Saksan kansalaisia.”

B Saksan oikeus

1. Saksan liittotasavallan perustuslaki

11. Saksan liittotasavallan perustuslain 16 §:n 2 momentissa säädetään seuraavaa:

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

12. Saksan liittotasavallan perustuslain 116 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Tässä perustuslaissa Saksan kansalaisella tarkoitetaan, ellei laissa toisin säädetä, jokaista, jolla on Saksan kansalaisuus tai jonka on sallittu tulla Saksan Reichin alueelle, sellaisena kuin se oli 31.12.1937, etniseltä alkuperältään saksalaisena pakolaisena tai asuinseudultaan siirtymään joutuneena henkilönä taikka tällaisen henkilön aviopuolisona tai jälkeläisenä.”

2. Laki kansainvälisestä oikeusavusta rikosasioissa

13. Kansainvälisestä oikeusavusta rikosasioissa 23.12.1982 annettu laki (Gesetz über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen),¹³ sellaisena kuin sitä sovelletaan pääasian tosiseikkoihin,¹⁴ sisältää säännöksiä keskinäisen oikeusavun antamisesta panemalla täytäntöön ulkomaisia tuomioita Saksassa.

14. IRG:n 48 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Rikosoikeudellisen menettelyn yhteydessä keskinäistä oikeusapua voidaan antaa panemalla täytäntöön ulkomaille annetulla lainvoimaisella tuomiolla määrätty rangaistus tai muu seuraamus – –”

15. IRG:n 57 §:n 1 momentin mukaan ulkomaille annetussa tuomiossa määrätty rangaistus voidaan panna täytäntöön Saksassa vain, jos ja siinä määrin kuin tuomion antanut valtio tähän suostuu.

III Pääasian tosiseikat ja ennakkoratkaisukysymys

16. Bosnia ja Hertsegovinan viranomaiset pyysivät 5.11.2020 luovuttamista koskevan eurooppalaisen yleissopimuksen perusteella Saksan liittotasavaltaa luovuttamaan S.M:n Bosanska Krupan alioikeuden (Bosnia ja Hertsegovina) 24.3.2017 antamalla tuomiolla lahjusrikoksesta

¹³ BGBl. 1982 I, s. 2071.

¹⁴ Sellaisena kuin se on julkaistuna 27.6.1994 (BGBl. 1994 I, s. 1537) ja sellaisena kuin se on viimeksi muutettuna 23.11.2020 annetun lain (BGBl. 2020 I, s. 2474) 1 §:llä (jäljempänä IRG).

määrätyn kuuden kuukauden vapausrangaistuksen täytäntöönpanoa varten. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin mainitsee, että Saksan viranomaiset ilmoittivat tästä pyynnöstä Kroatian viranomaisille.

17. S.M. on Serbian, Bosnia ja Hertsegovinan ja Kroatian kansalainen, joka on asunut vaimonsa kanssa Saksassa vuodesta 2017 lähtien. Hän on työskennellyt Saksassa 22.5.2020 lähtien. Hän oli väliaikaisesti säilöön otettuna luovuttamista varten, mutta hänet on sittemmin vapautettu.

18. Generalstaatsanwaltschaft München (Münchenin syyttäjänvirasto, Saksa) on pyytänyt tuomioon Raugevicius viitaten, että S.M:ää koskeva luovuttamispyyntö jätetään tutkimatta.

19. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan se, onko tämä Generalstaatsanwaltschaft Münchenin pyyntö perusteltu, riippuu siitä, onko SEUT 18 ja SEUT 21 artiklaa tulkittava siten, että ne ovat esteenä unionin kansalaisen luovuttamiselle, vaikka jäsenvaltio, jolle luovuttamispyyntö on esitetty, on valtiosopimuksella sitoutunut luovuttamaan kyseisen henkilön.

20. Se katsoo, että tuomiossa Raugevicius annettu ratkaisu ei riitä vastaukseksi tähän kysymykseen, koska kyseiseen tuomioon johtaneessa asiassa luovuttamispyynnön vastaanottaneella jäsenvaltiolla eli Suomen tasavallalla oli oikeus olla luovuttamatta etsittyä henkilöä kolmanteen valtioon, siinä tapauksessa Venäjän federaatioon. Suomen tasavallalla nimittäin oli, kuten luovuttamista koskevan eurooppalaisen yleissopimuksen 6 artiklan 1 kohdan a alakohdassa määrätään, oikeus kieltäytyä luovuttamasta omia kansalaisiaan. Kyseisen yleissopimuksen 6 artiklan 1 kohdan b alakohdassa tarjotun mahdollisuuden mukaisesti kyseisen jäsenvaltio oli päättänyt 12.5.1971 antamassaan sopimukseen liittymistä koskevassa selityksessä määritellä, että tässä yleissopimuksessa ”kansalaisilla” tarkoitetaan ”Suomen, Islannin, Norjan, Ruotsin ja Tanskan kansalaisia sekä näissä valtioissa pysyvästi asuvia ulkomaalaisia”. Koska etsitty henkilö täytti tämän määritelmän, Suomen tasavalta saattoi kieltäytyä luovuttamasta tätä henkilöä rikkomatta valtiosopimukseen perustuvia velvoitteitaan luovuttamispyynnön esittänyttä kolmatta valtiota kohtaan.

21. Ennakkoratkaisua pyytäneellä tuomioistuimella on nyt ratkaistavanaan kansainvälisoikeudellisesti erilainen tilanne. Luovuttamista koskevan eurooppalaisen yleissopimuksen 6 artiklan 1 kohdan b alakohdassa tarjotun mahdollisuuden mukaisesti Saksan liittotasavalta nimittäin antoi 2.10.1976 ratifioimiskirjansa tallettamisen yhteydessä selityksen, jonka mukaan ”kansalaisilla” tarkoitetaan ainoastaan Saksan kansalaisia, laajentamatta tätä määritelmää Saksan alueella pysyvästi asuviin henkilöihin.

22. Kyseinen tuomioistuin täsmentää, että luovuttamista koskevassa eurooppalaisessa yleissopimuksessa S.M:n luovuttamiselle asetetut edellytykset täyttyvät ja ettei luovuttamiselle ole esteitä. Luovuttaminen ja sen perusteena olevat asiakirjat täyttävät Saksan liittotasavallassa sovellettavat kansainvälisoikeudelliset vähimmäisvaatimukset, eikä niillä loukata pakottavia valtiosääntöoikeudellisia periaatteita tai perusoikeuksien edellyttämää pakottavaa suojaa.

23. Kyseisen tuomioistuimen mukaan on kuitenkin kyseenalaista, merkitsevätkö SEUT 18 ja SEUT 21 artikla sitä, ettei S.M:ää voida luovuttaa Bosnia ja Hertsegovinaan, koska hän ei kuulu luovuttamista koskevassa eurooppalaisessa yleissopimuksessa tarkoitettuun kansalaisen käsitteeseen ja koska Saksan liittotasavalta ei tämän vuoksi voi noudattaa unionin tuomioistuimen tuomiossa Raugevicius antamaa ratkaisua rikkomatta tähän yleissopimukseen perustuvia velvoitteitaan Bosnia ja Hertsegovinaa kohtaan.

24. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin myös täsmentää, että Bosanka Krupan alioikeuden (Bosnia ja Hertsegovina) määräämän vapausrangaistuksen täytäntöönpano Saksassa olisi lähtökohtaisesti mahdollista. Koska S.M. oleskelee jo Saksan alueella, tuomittujen siirtämisestä tehtyä eurooppalaista yleissopimusta,¹⁵ jonka sekä Saksan liittotasavalta että Bosnia ja Hertsegovina ovat ratifioineet, ei voida soveltaa. Täytäntöönpano perustuisi siten IRG:n 48 §:n ja sitä seuraavien pykälien soveltamiseen, eikä se edellyttäisi Saksan kansalaisuutta tai kyseisen henkilön suostumusta.

25. IRG:n 57 §:n 1 momentin mukaan Bosanka Krupan alioikeuden määräämä vapausrangaistus voidaan kuitenkin panna täytäntöön Saksassa vain, jos ja siltä osin kuin tuomion antanut kolmas valtio tähän suostuu. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, että näin ei ainakaan tällä hetkellä ole, koska Bosnia ja Hertsegovinan viranomaiset ovat pyytäneet sitä, että S.M. luovutetaan, eivätkä sitä, että Saksan liittotasavalta vastaa rangaistuksen täytäntöönpanosta.

26. Tässä tilanteessa Oberlandesgericht München (osavaltion ylioikeus, München, Saksa) on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

”Seuraako [tuomiosta Raugevicius] ilmenevistä SEUT 18 ja SEUT 21 artiklan soveltamista koskevista periaatteista, että kolmannen valtion [luovuttamista koskevan eurooppalaisen yleissopimuksen] perusteella esittämä pyyntö siitä, että unionin kansalainen luovutetaan rangaistuksen täytäntöönpanoa varten, on hylättävä myös silloin, kun jäsenvaltio, jolle luovuttamispyyntö on esitetty, on kyseisen yleissopimuksen nojalla valtiosopimusosakeudellisesti sitoutunut luovuttamaan unionin kansalaisen, koska kyseinen jäsenvaltio on määritellyt yleissopimuksen 6 artiklan 1 kohdan b alakohdassa tarkoitettun kansalaisen käsitteen siten, että sillä tarkoitetaan vain sen omia kansalaisia eikä myös muiden unionin jäsenvaltioiden kansalaisia?”

27. Kirjallisia huomautuksia ovat esittäneet Espanjan, Kroatian, Liettuan ja Puolan hallitukset sekä Euroopan komissio. Generalstaatsanwaltschaft München, Saksan, Tšekin ja Espanjan hallitukset sekä komissio esittivät lausumansa 26.4.2022 pidetyssä istunnossa.

IV Asian tarkastelu

28. Ennakkoratkaisukysymyksessään kansallinen tuomioistuin pyytää unionin tuomioistuinta täsmentämään tuomion Raugevicius ulottuvuutta tilanteessa, jossa luovuttamispyynnön kohteena olevan henkilön luovuttamatta jättämisellä kyseisen tuomioistuimen käsityksen mukaan rikottaisiin luovuttamispyynnön vastaanottaneelle jäsenvaltiolle luovuttamista koskevassa eurooppalaisessa yleissopimuksessa asetettua velvoitetta luovuttaa kyseinen henkilö.

29. Kysymys liittyy suurelta osin siihen, että tuomioon Raugevicius johtaneen asian ja nyt käsiteltävän asian asiayhteydet ovat erilaiset siltä osin kuin on kyse luovuttamista koskevan eurooppalaisen yleissopimuksen mukaisista velvoitteista. Kuten edellä jo totesin, tämä ero koskee kyseisessä yleissopimuksessa käytetyn käsitteen ”kansalaiset” määritelmää, joka on käsiteltävässä asiassa suppeampi kuin tuomiossa Raugevicius, koska Saksan liittotasavallan kyseisen yleissopimuksen 6 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaisesti antaman selityksen mukaan siihen kuuluvat ainoastaan henkilöt, joilla on Saksan kansalaisuus. Tästä seuraa, että toisin kuin tuomioon Raugevicius johtaneessa asiassa, käsiteltävässä asiassa Saksan liittotasavallan

¹⁵ Tuomittujen siirtämistä koskeva Euroopan neuvoston yleissopimus, joka avattiin 21.3.1983 allekirjoittamista varten Strasbourgissa, STE nro 112.

kieltäytyminen luovuttamasta S.M:ää Bosnia ja Hertsegovinaan voi olla ristiriidassa kyseiselle jäsenvaltiolle luovuttamista koskevan eurooppalaisen yleissopimuksen mukaan kuuluvien velvoitteiden kanssa.

30. Näin ollen ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin haluaa lähinnä selvittää, onko SEUT 18 ja SEUT 21 artiklaa tulkittava siten, että sellaiseen luovuttamispyyntöön vastaamiseksi, jonka on esittänyt kolmas valtio tässä valtiossa määrätyn rangaistuksen täytäntöön panemiseksi, muun jäsenvaltion kuin luovuttamispyynnön vastaanottaneen jäsenvaltion kansalaisiin on sovellettava sääntöä, jossa kielletään viimeksi mainittua jäsenvaltiota luovuttamasta omia kansalaisiaan, ja että näin on tehtävä luovuttamispyynnön vastaanottaneelle jäsenvaltiolle luovuttamista koskevan eurooppalaisen yleissopimuksen mukaan kuuluvasta luovuttamisvelvoitteesta huolimatta.

31. Vaikka kyseisen tuomioistuimen esittämässä ennakkoratkaisukysymyksessä lähdetään siitä, että unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö, joka koskee sellaisten unionin kansalaisten luovuttamista, jotka ovat käyttäneet oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen muussa kuin siinä jäsenvaltiossa, jonka kansalaisia he ovat, ja Saksan liittotasavallan luovuttamista koskevan eurooppalaisen yleissopimuksen 6 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaisesti antama selitys, jonka mukaan ainoastaan Saksan kansalaiset saavat suojaa luovuttamista vastaan, saattavat olla ristiriidassa keskenään, osoitan, ettei tällaista ristiriitaa ole.

32. Tältä osin on muistutettava, että vaikka unionin tuomioistuin on katsonut, että unionin kansalaiselle, joka on käyttänyt oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen, voidaan antaa suoja luovuttamiselta kolmanteen valtioon, se ei ole antanut tällaiselle kansalaiselle automaattista ja ehdotonta oikeutta siihen, ettei häntä luovuteta unionin ulkopuolelle, vaan se on velvoittanut luovuttamispyynnön vastaanottaneen jäsenvaltion selvittämään aktiivisesti, onko olemassa luovuttamiseen nähden vaihtoehtoja toimenpidettä, joka vaikuttaisi vähemmän haitallisesti luovuttamispyynnön kohteena olevalle unionin kansalaiselle kuuluvan liikkumis- ja oleskeluvapautta koskevan oikeuden käyttämiseen. Päätelen tästä, että yleissopimukseen perustuvan oikeuden erityisyys, sellaisena kuin se ilmenee pääasian tosiseikoista, ei aseta luovuttamispyynnön vastaanottanutta jäsenvaltiota luovuttamista koskevan eurooppalaisen yleissopimuksen mukaisen rikoksesta tuomitun luovuttamista koskevan velvoitteen eikä SEUT 18 ja SEUT 21 artiklan mukaisten velvoitteiden, sellaisina kuin unionin tuomioistuin on niitä tulkinnut, kannalta oikeudellisesti epävarmaan tilanteeseen.

33. Aluksi on muistutettava, että unionin tuomioistuin katsoi tuomiossa Petruhhin, jossa käsiteltävän asian tapaan oli kyse kolmannen valtion, jonka kanssa unioni ei ollut tehnyt luovuttamista koskevaa sopimusta, esittämästä luovuttamispyynnöstä, että vaikka luovutusta koskevat säännöt kuuluvat jäsenvaltioiden toimivaltaan, koska unionin ja kyseisen kolmannen valtion välillä ei ole tällaista sopimusta, SEUT 18 artiklan, luettuna yhdessä EUT-sopimuksen unionin kansalaisuutta koskevien määräysten kanssa, soveltamisalaan kuuluvia tilanteita ovat erityisesti ne, jotka koskevat SEUT 21 artiklassa myönnetyn vapauden liikkua ja oleskella jäsenvaltioiden alueella käyttämistä.¹⁶

34. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan jäsenvaltion kansalainen, jolla on tämän nojalla unionin kansalaisuus, joka on käyttänyt oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen ja joka oleskelee laillisesti jonkin muun jäsenvaltion alueella, kuuluu unionin oikeuden soveltamisalaan.¹⁷ Jäsenvaltion kansalaisella, joka oleskelee jossakin muussa jäsenvaltiossa, on siis

¹⁶ Ks. erityisesti tuomio Petruhhin, 30 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja tuomio Generalstaatsanwaltschaft Berlin (Luovuttaminen Ukrainaan), 28 kohta.

¹⁷ Ks. erityisesti tuomio Generalstaatsanwaltschaft Berlin (Luovuttaminen Ukrainaan), 29 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

unionin kansalaisuuden perusteella oikeus vedota SEUT 21 artiklan 1 kohtaan, ja hän kuuluu SEUT 18 artiklassa, joka sisältää kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän kieltoa koskevan periaatteen, tarkoitettuun perussopimusten soveltamisalaan.¹⁸

35. Tähän toteamukseen ei vaikuta mitenkään se, että luovuttamispyynnön kohteena oleva henkilö on myös sen kolmannen valtion kansalainen, joka pyytää hänen luovuttamista.¹⁹

36. Lisäksi unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee, että jäsenvaltion kansalliset luovutussäännöt, joissa säädetään erilaisesta kohtelusta sen mukaan, onko kyseessä oleva henkilö tämän jäsenvaltion vai toisen jäsenvaltion kansalainen, koska niiden seurauksena toisten jäsenvaltioiden kansalaisille, jotka oleskelevat laillisesti pyynnön vastaanottaneen jäsenvaltion alueella, ei anneta luovuttamista vastaan sitä suojaa, jota pyynnön vastaanottaneen jäsenvaltion kansalaiset saavat, voivat vaikuttaa toisten jäsenvaltioiden kansalaisten vapauteen liikkua ja oleskella jäsenvaltioiden alueella.²⁰ Tästä seuraa, että pääasiassa kyseessä olevan kaltaisessa tilanteessa epäyhdenvertainen kohtelu, joka aiheutuu siitä, että sallitaan sellaisen unionin kansalaisen luovuttaminen, joka on muun kuin pyynnön vastaanottaneen jäsenvaltion kansalainen, merkitsee SEUT 21 artiklassa tarkoitettua vapaata liikkuvuutta ja oleskelua jäsenvaltioiden alueella koskevan oikeuden rajoitusta.²¹

37. Unionin tuomioistuimen mukaan tällainen rajoitus voi olla oikeutettu ainoastaan, jos se perustuu objektiivisiin syihin ja jos se on oikeassa suhteessa kansallisessa oikeudessa hyväksyttävästi tavoiteltuun päämäärään.²²

38. Unionin tuomioistuin on tässä yhteydessä todennut useaan otteeseen, että tavoitetta estää riski siitä, että rikoksiin syyllistyneet henkilöt jäisivät rankaisematta, on pidettävä unionin oikeuden mukaan oikeutettuna ja sillä voidaan perustella SEUT 21 artiklassa vahvistetun kaltaista perusvapautta rajoittava toimenpide edellyttäen, että kyseinen toimenpide on tarpeen niiden etujen suojaamiseksi, joita sillä pyritään turvaamaan, ja ainoastaan siltä osin kuin näitä tavoitteita ei voida saavuttaa vähemmän rajoittavilla toimenpiteillä.²³

39. Vaikka unionin tuomioistuimen käsiteltävinä olleet asiat voidaan jaotella yhtäältä syytetoimia varten esitettyjä luovuttamispyyntöjä ja toisaalta rangaistuksen täytäntöönpanoa varten esitettyjä luovuttamispyyntöjä koskeviin asioihin, kaikilla unionin tuomioistuimen antamilla tuomioilla on kuitenkin yksi yhteinen piirre, nimittäin luovuttamispyynnön vastaanottaneen jäsenvaltion velvoittaminen selvittämään, onko olemassa luovuttamiseen nähden vaihtoehtoista toimenpidettä, joka vaikuttaisi vähemmän haitallisesti kyseisen unionin kansalaisen liikkumis- ja oleskeluvapautta koskevan oikeuden käyttämiseen, ennen kuin se voi – jos tällaista toimenpidettä ei ole – luovuttaa kyseisen henkilön.

¹⁸ Ks. erityisesti tuomio Generalstaatsanwaltschaft Berlin (Luovuttaminen Ukrainaan), 30 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

¹⁹ Ks. erityisesti tuomio Generalstaatsanwaltschaft Berlin (Luovuttaminen Ukrainaan), 32 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

²⁰ Ks. erityisesti tuomio Rauevicius, 28 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja tuomio Generalstaatsanwaltschaft Berlin (Luovuttaminen Ukrainaan), 39 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

²¹ Ks. erityisesti tuomio Rauevicius, 30 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja tuomio Generalstaatsanwaltschaft Berlin (Luovuttaminen Ukrainaan), 40 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

²² Ks. erityisesti tuomio Rauevicius, 31 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja tuomio Generalstaatsanwaltschaft Berlin (Luovuttaminen Ukrainaan), 41 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

²³ Ks. erityisesti tuomio Rauevicius, 32 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja tuomio Generalstaatsanwaltschaft Berlin (Luovuttaminen Ukrainaan), 42 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

40. Syytetoimia varten esitettyjen luovuttamispyyntöjen osalta unionin tuomioistuin on korostanut, että rikosoikeuden alalla unionin oikeuden nojalla olemassa olevien yhteistyön ja keskinäisen avunannon mekanismien soveltaminen on joka tapauksessa vapaata liikkumista koskevaan oikeuteen vähemmän haitallisesti vaikuttava vaihtoehtoinen toimenpide kuin luovuttaminen sellaiseen kolmanteen valtioon, jonka kanssa unioni ei ole tehnyt luovuttamista koskevaa sopimusta, ja rikokseen syyllistyneen henkilön rankaisematta jäämisen estämistä koskeva tavoite voidaan saavuttaa sillä yhtä tehokkaasti.²⁴

41. Unionin tuomioistuin on tältä osin todennut, että on tärkeää antaa etusija tietojenvaihdolle sen jäsenvaltion kanssa, jonka kansalainen asianomainen henkilö on, jotta tarvittaessa kyseisen jäsenvaltion viranomaisille annetaan mahdollisuus antaa eurooppalainen pidätysmääräys syytetoimia varten. Tässä on kyse nk. Petruhhin-mekanismista. Kun siis toinen jäsenvaltio, jossa kyseinen henkilö laillisesti oleskelee, saa luovuttamispyynnön kolmannelta valtiolta, sen on ilmoitettava tästä sille jäsenvaltiolle, jonka kansalainen kyseinen henkilö on, ja mahdollisesti viimeksi mainitun jäsenvaltion pyynnöstä luovutettava henkilö sille eurooppalaisesta pidätysmääräyksestä ja jäsenvaltioiden välisistä luovuttamismenettelyistä 13.6.2002 annetun neuvoston puitepäätöksen 2002/584/YOS,²⁵ sellaisena kuin se on muutettuna 26.2.2009 annetulla neuvoston puitepäätöksellä 2009/299/YOS,²⁶ säännösten mukaisesti.

42. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä kuitenkin ilmenee, että se mahdollisuus, että Petruhhin-mekanismi olisi esteenä kolmanteen valtioon luovuttamista koskevalle pyynnölle siten, että eurooppalaiselle pidätysmääräykselle annetaan etusija, ei ole automaattinen.²⁷ Unionin tuomioistuin on nimittäin liittänyt tähän mekanismiin tiettyjä edellytyksiä ja rajoituksia, joiden tarkoituksena on varmistaa, ettei sen täytäntöönpano vaaranna tavoitetta estää riski siitä, että rikokseen syyllistyneet henkilöt jäisivät rankaisematta.

43. Tästä seuraa erityisesti, että tämän tavoitteen saavuttamiseksi Petruhhin-mekanismiin täytäntöönpanossa on edellytettävä sitä, että se jäsenvaltio, jonka kansalainen luovuttamispyynnön kohteena oleva unionin kansalainen on, on oman oikeutensa nojalla toimivaltainen asettamaan kyseisen henkilön syytteeseen alueensa ulkopuolella tehdyistä teoista.²⁸ Eurooppalaisen pidätysmääräyksen, jonka mahdollisesti antaa jäsenvaltio, jonka kansalainen kyseinen henkilö on, on lisäksi ainakin koskettava samoja tekoja, joihin kyseisen henkilön on luovuttamispyynnössä esitetty syyllistyneen.²⁹ Mikäli luovuttamispyynnön vastaanottanut jäsenvaltio on ilmoittanut jäsenvaltiolle, jonka kansalaisuus pyynnön kohteena olevalla henkilöllä on, kaikista oikeudellisista seikoista ja tosiseikoista, jotka luovuttamista

²⁴ Ks. erityisesti tuomio *Ruska Federacija*, 69 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

²⁵ EUVL 2002, L 190, s. 1.

²⁶ EUVL 2009, L 81, s. 24. Ks. myös tuomio *Generalstaatsanwaltschaft Berlin* (Luovuttaminen Ukrainaan), 43 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

²⁷ Ks. erityisesti tuomio *Pisciotti*, 54 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

²⁸ Ks. erityisesti tuomio *Generalstaatsanwaltschaft Berlin* (Luovuttaminen Ukrainaan), 43 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

²⁹ Ks. erityisesti tuomio *Generalstaatsanwaltschaft Berlin* (Luovuttaminen Ukrainaan), 44 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä on siten ohjannut sen pyrkimys ”välttää paradoksilta eli siltä, että unionin rikosoikeudellisen alueen vahvistuminen johtaisi rankaisemattomuuden lisääntymiseen, vaikka, kuten tuomiossa *Petruhhin* [36 ja 37 kohta] korostettiin, unioni tarjoaa kansalaisilleen vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen, jolla ei ole sisärajoja ja jolla taataan henkilöiden vapaa liikkuvuus, toteuttaen samalla ulkorajoilla tehtäviä tarkastuksia sekä rikollisuuden ehkäisyä ja torjuntaa koskevat aiheelliset toimenpiteet”: ks. *Lenaerts, K., "L'extradition d'un citoyen de l'Union européenne vers un pays tiers à l'heure de la consolidation de l'espace pénal européen", Sa Justice – L'Espace de Liberté, de Sécurité et de Justice – Liber amicorum en hommage à Yves Bot*, Bruylant, Bryssel, 2022, s. 383 ja 384.

pyytänyt kolmas valtio on ilmoittanut luovuttamispyyntönsä yhteydessä, se, ettei ensin mainittu jäsenvaltio anna kohtuullisessa ajassa eurooppalaista pidätysmääräystä, voi mahdollistaa jälkimmäiselle jäsenvaltiolle kyseisen henkilön luovuttamisen.³⁰

44. SEUT 18 ja SEUT 21 artikla eivät siten ole esteenä sille, että luovuttamispyynnön vastaanottanut jäsenvaltio perustuslaillisen säännön nojalla kohtelee eri tavalla omia kansalaisiaan kuin muiden unionin jäsenvaltioiden kansalaisia ja että se sallii jälkimmäisten luovuttamisen syytetoimenpiteitä varten, vaikka se ei salli omien kansalaistensa luovuttamista, kun se on ennalta 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.³¹ Unionin tuomioistuin ei siten ole luonut mekanismia, jonka avulla luovuttamispyynnön vastaanottanut jäsenvaltio voi missä tahansa olosuhteissa kieltäytyä luovuttamasta kolmanteen valtioon syytetoimenpiteitä varten unionin kansalaista, joka on käyttänyt oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen, vaan se on asettanut velvoitteen, jonka mukaan luovuttamispyynnön vastaanottaneen jäsenvaltion on tehtävä tehokasta yhteistyötä kyseisen kansalaisen kotijäsenvaltion kanssa, jotta tämä voi antaa eurooppalaisen pidätysmääräyksen.

45. Tiivistettynä: kuten julkisasiamies Tanchev toteaa, unionin tuomioistuin on tuomiosta Petruhhin lähtien korostanut ”sitä, että käytettävissä oli vaihtoehto, jolla voitiin estää rankaisematta jääminen samoissa tai samankaltaisissa määrin kuin luovutuksella”.³² SEUT 18 ja SEUT 21 artiklassa unionin kansalaiselle, joka on käyttänyt oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen ja oleskeluun luovuttamispyynnön vastaanottaneessa jäsenvaltiossa, luovuttamista vastaan annettu suoja pätee siis vain, jos kyseinen jäsenvaltio voi todeta, että luovuttamiselle on olemassa vaihtoehtoinen toimenpide, jolla tavoite estää riski siitä, että rikokseen syyllistyneet henkilöt jäisivät rankaisematta, voidaan saavuttaa yhtä tehokkaasti. Jos tällaista toimenpidettä ei ole, unionin oikeus ei ole enää esteenä kyseisen unionin kansalaisen luovuttamiselle.

46. Periaatetta, jonka mukaan luovuttamispyynnön vastaanottanut jäsenvaltio on velvollinen selvittämään, onko olemassa luovuttamiseen nähden vaihtoehtoista toimenpidettä, jolla tavoite estää riski siitä, että rikokseen syyllistyneet henkilöt jäisivät rankaisematta, voidaan saavuttaa yhtä tehokkaasti, on mielestäni noudatettava myös silloin, kyseessä ei ole syytetoimia vaan vapausrangaistuksen täytäntöönpanoa varten esitetty luovuttamispyyntö. Tästä syystä unionin tuomioistuimen on mielestäni aiheellista täsmentää tuomion Raugevicius ulottuvuutta, sillä se on tähän mennessä annetuista tuomioista ainoa, joka koskee jälkimmäiseen ryhmään kuuluvia luovuttamispyyntöjä.

47. Käsiteltävästä ennakkoratkaisupyynnöstä nimittäin ilmenee, että käsitys unionin oikeuden ja kansainvälisen oikeuden välillä mahdollisesti olevasta jännitteestä perustuu tuomion Raugevicius sellaiseen tulkintaan, jonka mukaan unionin kansalaiselle, joka asuu pysyvästi luovuttamispyynnön vastaanottaneessa jäsenvaltiossa, pitäisi automaattisesti ja ehdottomasti antaa luovuttamista vastaan sama suoja kuin kyseisen jäsenvaltion omille kansalaisille. Tuomion Raugevicius tällainen tulkinta on mielestäni virheellinen, koska unionin tuomioistuin on asettanut unionin kansalaiselle, joka asuu pysyvästi luovuttamispyynnön vastaanottaneessa

³⁰ Ks. erityisesti tuomio Generalstaatsanwaltschaft Berlin (Luovuttaminen Ukrainaan), 53–55 kohta. Vaikka unionin tuomioistuin on todennut, että jos jäsenvaltio, jonka kansalaisuus pyynnön kohteena olevalla henkilöllä on, ei ole antanut eurooppalaista pidätysmääräystä, pyynnön vastaanottanut jäsenvaltio voi luovuttaa hänet, se voi kuitenkin tehdä näin vain tarkistettuaan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön edellyttämällä tavalla, ettei luovuttamisella loukata Euroopan unionin perusoikeuskirjan 19 artiklassa tarkoitettuja oikeuksia (tuomion 45 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

³¹ Ks. tuomio Pesciotti, 56 kohta.

³² Ks. julkisasiamies Tanchevin ratkaisuehdotus Ruska Federacija (C-897/19 PPU, EU:C:2020:128, 100 kohta).

jäsenvaltiossa, luovuttamista vastaan annettavan suojan edellytykseksi sen, että kyseinen kansalainen voi suorittaa rangaistuksensa tämän jäsenvaltion alueella, jottei vaarannettaisi tavoitetta estää riski siitä, että luovuttamispyynnön kohteena oleva henkilö jäisi rankaisematta.

48. Kyseisessä tuomiossa unionin tuomioistuin nimittäin lähti siitä, että jos on katsottava, että Denis Raugeviciusta voidaan pitää kansainvälisestä yhteistoiminnasta eräiden rikosoikeudellisten seuraamusten täytäntöönpanossa annetussa Suomen laissa tarkoitettuna Suomessa pysyvästi asuvana ulkomaalaisena,³³ kyseisestä laista seuraa, että Raugevicius voisi suorittaa rangaistuksen, johon hänet on tuomittu Venäjällä, Suomen alueella, jos Venäjä ja Raugevicius itse tähän suostuvat.³⁴ Unionin tuomioistuin myös totesi, että rankaisematta jäämistä koskevan riskin estämisen tavoitteeseen nähden keskenään rinnastettavassa tilanteessa ovat yhtäältä Suomen kansalaiset ja toisaalta muiden jäsenvaltioiden kansalaiset, jotka asuvat pysyvästi Suomessa ja jotka ovat siten osoittaneet selvää integroitumista kyseisen valtion yhteiskuntaan.³⁵

49. Näiden toteamusten perusteella unionin tuomioistuin totesi, että 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.³⁶ Toisin sanoen unionin tuomioistuin katsoi, että Suomessa pysyvästi asuvat muiden jäsenvaltioiden kansalaiset ovat siinä määrin integroituneet tämän vastaanottavan jäsenvaltion yhteiskuntaan, että heillä on oikeus siihen, että sääntöä, jonka mukaan kyseisen jäsenvaltiot kansalaiset voivat suorittaa muussa valtiossa määrätyn rangaistuksen sen alueella, sovelletaan heihin samoin edellytyksin kuin kyseisen jäsenvaltion omiin kansalaisiin.³⁷

50. Lisäksi tuomiosta Raugevicius seuraa, että silloin, kun kyseessä on kolmannen valtion vapausrangaistuksen täytäntöönpanoa varten esittämä luovuttamispyyntö, luovuttamiseen nähden vaihtoehtoisena toimenpiteenä, joka vaikuttaisi vähemmän haitallisesti luovuttamispyynnön vastaanottaneessa jäsenvaltiossa pysyvästi asuvan unionin kansalaisen liikkumis- ja oleskeluvapautta koskevan oikeuden käyttämiseen, on pidettävä mahdollisuutta suorittaa tämä rangaistus kyseisen jäsenvaltion alueella. Näin tavoite edistää tuomitun sopeutumista yhteiskuntaan sen jälkeen, kun hän on suorittanut rangaistuksensa, ja tavoite estää riski siitä, että muiden jäsenvaltioiden kuin luovuttamispyynnön vastaanottaneen jäsenvaltion kansalaiset jäisivät rankaisematta, ovat keskenään yhteneväiset. Tästä on huomautettava, että tuomion Raugevicius tuomiolauselmassa unionin tuomioistuin vahvistaa, että se, että luovuttamispyynnön vastaanottanut jäsenvaltio voidaan velvoittaa varmistamaan SEUT 18 ja SEUT 21 artiklan mukaisesti, että sen alueella pysyvästi asuvaa unionin kansalaista kohdellaan samalla tavalla kuin sen omia kansalaisia luovuttamista koskevissa kysymyksissä, edellyttää sitä, että se säätää mahdollisuudesta suorittaa kolmannessa valtiossa määrätty vapausrangaistus kyseisen jäsenvaltion alueella.³⁸

³³ Ks. tuomio Raugevicius, 41 kohta.

³⁴ Ks. tuomio Raugevicius, 42 kohta.

³⁵ Ks. tuomio Raugevicius, 46 kohta. Unionin tuomioistuin jätti ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtäväksi tarkistaa, kuuluiko Raugevicius tähän muiden jäsenvaltioiden kansalaisten ryhmään. Saman on mielestäni pädeävä käsiteltävässä asiassa sen tarkistamiseen, voidaanko S.M:n katsoa asuvan pysyvästi Saksassa.

³⁶ Ks. tuomio Raugevicius, 47 kohta.

³⁷ Ks. Lenaerts, K., "L'extradition d'un citoyen de l'Union européenne vers un pays tiers à l'heure de la consolidation de l'espace pénal européen", *Sa Justice – L'Espace de Liberté, de Sécurité et de Justice – Liber amicorum en hommage à Yves Bot*, Bruylant, Bryssel, 2022, s. 386.

³⁸ Ks. tuomio Raugevicius, 50 kohta ja tuomiolauselma.

51. Jos luovuttamispyynnön vastaanottaneen jäsenvaltion oikeudessa – kuten Suomen oikeudessa – se, että luovuttamispyynnön esittäneessä kolmannessa valtiossa määrätty vapausrangaistus voidaan panna täytäntöön sen alueella, edellyttää suostumuksen saamista tältä valtiolta, sellaisen luovuttamiseen nähden vaihtoehtoisen toimenpiteen olemassaolo, jolla tavoite välttää riski siitä, että rikokseen syyllistyneet henkilöt jäisivät rankaisematta, voidaan saavuttaa yhtä tehokkaasti, on mahdollista todeta vain sillä edellytyksellä, että kyseinen kolmas valtio on tosiasiallisesti antanut tällaisen suostumuksen. Näin ollen unionin tuomioistuimen tuomiossa Raugevicius antama ratkaisu on mielestäni ymmärrettävä siten, että siihen liittyy erottamattomasti ja välttämättä tällainen edellytys, jotta varmistetaan, että tavoite estää riski siitä, että luovuttamispyynnön kohteena oleva henkilö jäisi rankaisematta, voidaan saavuttaa tosiasiallisesti ja tehokkaasti.

52. Tässä yhteydessä on täsmennettävä, että luovuttamispyynnön vastaanottanut jäsenvaltio, joka suojelee omia kansalaisiaan luovuttamista vastaan, ei voi jäädä toimeettomaksi tilanteessa, jossa unionin kansalaisesta, joka asuu pysyvästi sen alueella, esitetään luovuttamispyyntö rangaistuksen täytäntöönpanoa varten. Jos kyseisen jäsenvaltion kansallisessa oikeudessa säädetään mahdollisuudesta suorittaa kolmannessa valtiossa määrätty vapausrangaistus sen alueella edellyttäen, että kyseinen valtio tähän suostuu, SEUT 18 ja SEUT 21 artiklassa velvoitetaan luovuttamispyynnön vastaanottanut jäsenvaltio pyytämään aktiivisesti kyseisen valtion suostumusta käyttämällä kaikkia rikosoikeuden alan yhteistyö- ja avunantomekanismeja, jotka ovat sen käytettävissä kyseisen kolmannen valtion suhteen.

53. Jos kolmas valtio ei näiden mekanismien täytäntöönpanosta huolimatta suostu siihen, että vapausrangaistus suoritetaan luovuttamispyynnön vastaanottaneen jäsenvaltion alueella, SEUT 18 ja SEUT 21 artikla eivät silloin ole esteenä sille, että kyseinen jäsenvaltio luovuttaa luovuttamispyynnön kohteena olevan henkilön sille luovuttamista koskevan eurooppalaisen yleissopimuksen mukaan kuuluvien velvoitteiden nojalla.³⁹

54. SEUT 18 ja SEUT 21 artiklassa luovuttamispyynnön vastaanottaneelle jäsenvaltiolle asetettua velvollisuutta varmistaa, että sen alueella pysyvästi asuvaa unionin kansalaista kohdellaan samalla tavalla kuin sen omia kansalaisia luovuttamista vastaan annettavaa suojaa koskevilla kysymyksissä, rajoittaa siten se, että luovuttamispyynnön esittäneessä kolmannessa valtiossa määrättyä vapausrangaistusta ei voida panna täytäntöön luovuttamispyynnön vastaanottaneen jäsenvaltion alueella, ellei luovuttamispyynnön esittänyt kolmas valtio tähän suostu. Tästä tilanteesta aiheutuva erilainen kohtelu näiden kahden kansalaisryhmän välillä voidaan tässä tapauksessa oikeuttaa tavoitteella estää se, että rikokseen syyllistyneet henkilöt jäisivät rankaisematta.

55. Tällaisella ratkaisulla voidaan välttää se, että luovuttamispyynnön vastaanottaneelle jäsenvaltiolle unionin oikeuden mukaan kuuluvat velvoitteet olisivat ristiriidassa samalle jäsenvaltiolle luovuttamista koskevan eurooppalaisen yleissopimuksen mukaan kuuluvien velvoitteiden kanssa. Jos nimittäin luovuttamispyynnön esittänyt kolmas valtio suostuu siihen, että vapausrangaistus pannaan täytäntöön luovuttamispyynnön vastaanottaneen jäsenvaltion alueella, sen esittämä luovuttamispyyntö raukeaa. Päinvastaisessa tapauksessa unionin oikeus ei ole esteenä sille, että luovuttamispyynnön vastaanottanut jäsenvaltio luovuttaa kyseisen henkilön

³⁹ Muistutan, että tämä edellyttää sitä, että luovuttamispyynnön saanut jäsenvaltio on ensin varmistanut, että luovuttamisella ei loukata perusoikeuskirjan 19 artiklassa tarkoitettuja oikeuksia.

pyydettyään aktiivisesti luovuttamispyynnön esittäneen kolmannen valtion suostumusta.⁴⁰ Tällä ratkaisulla voidaan siten osaltaan varmistaa tehokas kansainvälinen yhteistyö, joka perustuu kolmansien maiden kanssa rikosten rankaisemisen alalla luotuun luottamussuhteeseen.

56. Näiden tarkastelemieni seikkojen valossa on määritettävä, onko Saksan liittotasavallan pääasiassa kyseessä olevan kaltaisissa olosuhteissa unionin oikeuden nojalla kieltäydyttävä S.M:n luovuttamisesta Bosnia ja Hertsegovinaan, vaikka luovuttamista koskevan eurooppalaisen yleissopimuksen 6 artiklan 1 kohdan mukaan sillä ei ole mahdollisuutta kieltäytyä tästä kyseiseen kolmanteen valtioon nähden.

57. Tältä osin on täsmennettävä, että Saksan oikeuden mukaan S.M:lle Bosnia ja Hertsegovinassa määrätyn rangaistuksen täytäntöönpano Saksan alueella on lähtökohtaisesti mahdollista.⁴¹ IRG:n 48 §:stä ja 57 §:n 1 momentista nimittäin ilmenee, että ulkomailla määrätty rangaistus voidaan panna täytäntöön Saksan alueella, jos kolmas valtio, jossa tuomio on annettu, tähän suostuu. S.M. voisi siten suorittaa hänelle Bosnia ja Hertsegovinassa määrätyn rangaistuksen Saksan alueella edellyttäen, että ensin mainittu valtio antaa tähän suostumuksensa.

58. Luovuttamiseen nähden vaihtoehtoisen, S.M:n vapaata liikkuvuutta ja oleskelua koskevan oikeuden käyttämistä vähemmän haittaavan toimenpiteen soveltaminen edellyttää siis tässä tapauksessa sitä, että siihen saadaan Bosnia ja Hertsegovinan suostumus.

59. SEUT 18 ja SEUT 21 artiklassa veloitetaan toimivaltaiset Saksan viranomaiset käyttämään kaikkia rikosoikeuden alan yhteistyö- ja avunantomekanismeja, jotka ovat niiden käytettävissä kyseisen kolmannen valtion suhteen, saadakseen tämän valtion suostumuksen siellä määrätyn vapausrangaistuksen täytäntöönpanoon Saksan alueella. Näin menettelemällä kyseiset viranomaiset toimivat S.M:n vapaata liikkuvuutta ja oleskelua koskevan oikeuden käyttöä vähemmän rajoittavalla tavalla ja estävät samalla mahdollisuuksien mukaan riskin siitä, että tuomioon johtanut rikos jää rankaisematta, jos rangaistusta ei panna täytäntöön.⁴² Samanaikaisesti kyseiset viranomaiset edistävät tavoitetta tuomitun sopeutumista yhteiskuntaan sen jälkeen, kun hän on suorittanut rangaistuksensa.⁴³

60. Edellä esitetystä seuraa, että jos Bosnia ja Hertsegovina suostuu S.M:lle määrätyn rangaistuksen täytäntöönpanoon Saksan alueella, alkuperäinen luovuttamispyyntö raukeaa ja se korvataan pyynnöllä kyseisen rangaistuksen täytäntöönpanosta Saksan alueella. Tällöin Saksan liittotasavalta ei ole enää velvollinen luovuttamaan S.M:ää Bosnia ja Hertsegovinaan luovuttamista koskevan eurooppalaisen yleissopimuksen nojalla.

61. Jos sitä vastoin Bosnia ja Hertsegovina ei suostu siihen, että S.M:lle määrätty rangaistus pannaan täytäntöön Saksan alueella, Saksan viranomaisilla ei ole käytettävissään mitään luovuttamiseen nähden vaihtoehtoista toimenpidettä, jolla tavoite estää riski siitä, että unionin

⁴⁰ Koska ehdottamani ratkaisu vaikuttaa olevan omiaan neutraloimaan unionin oikeuden ja luovuttamista koskevan eurooppalaisen yleissopimuksen välisen ristiriidan, SEUT 351 artikla ei, vaikka siihen viitattiin istunnossa, vaikuta merkitykselliseltä ennakkoratkaisukysymykseen annettavan vastauksen kannalta.

⁴¹ Muistutan, että ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan tuomittujen siirtämisestä tehtyä yleissopimusta ei voida soveltaa, koska S.M. on jo Saksan alueella.

⁴² Ks. julkisasiamies Botin ratkaisuehdotus Raugėvicius (C-247/17, EU:C:2018:616, 82 kohta).

⁴³ Kuten unionin tuomioistuin on jo todennut, unionin kansalaisen uudelleen sopeutuminen yhteiskuntaan siinä valtiossa, johon hän on aidosti kotoutunut, ei ole ainoastaan asianomaisen henkilön vaan myös koko unionin edun mukaista: ks. erityisesti tuomio 17.4.2018, B ja Vomero (C-316/16 ja C-424/16, EU:C:2018:256, 75 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

kansalainen jää rankaisematta, voitaisiin saavuttaa yhtä tehokkaasti kuin sillä. Tällöin SEUT 18 ja SEUT 21 artikla eivät ole esteenä sille, että S.M. luovutetaan kolmanteen valtioon sen mukaisesti, mitä luovuttamista koskevassa eurooppalaisessa yleissopimuksessa määrätään.⁴⁴

62. Täsmennän lopuksi, että mielestäni SEUT 18 ja SEUT 21 artiklaa ei pidä tulkita siten, että luovuttamispyynnön vastaanottanut jäsenvaltio voi selvittäessään, onko olemassa luovuttamiseen nähden vaihtoehtoista, unionin kansalaisen liikkumis- ja oleskeluvapautta koskevan oikeuden käyttämisestä vähemmän haittaavaa toimenpidettä, joutua lopulta muuttamaan luovuttamista koskevan eurooppalaisen yleissopimuksen 6 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaisesti antamaansa selitystä siten, että muiden jäsenvaltioiden kansalaisille, jotka asuvat pysyvästi kyseisen valtion alueella, annetaan kaikissa tapauksissa sama suoja kuin sen omille kansalaisille. Unionin tuomioistuimessa tästä seikasta käydyissä keskusteluilla on tullut esiin, että tällaisen muutoksen mahdollisuus vaikuttaa oikeudellisesti kyseenalaiselta.⁴⁵ Lisäksi, kuten edellä jo totesin, unionin tuomioistuin ei nähdäkseni ole tulkinnut SEUT 18 ja SEUT 21 artiklaa siten, että niissä veloitetaan luovuttamispyynnön vastaanottanut jäsenvaltio, joka antaa omille kansalaisilleen suojan luovuttamista vastaan, takaamaan automaattisesti ja ehdottomasti tällainen suoja myös muiden jäsenvaltioiden kansalaisille. Pikemminkin unionin tuomioistuin on tulkinnut kyseisiä artikloja siten, että niissä veloitetaan luovuttamispyynnön vastaanottanut jäsenvaltio käyttämään kaikkia rikosoikeuden alan yhteistyö- ja avunantomekanismeja, jotka ovat sen käytettävissä siitä riippuen, onko kyseessä luovutuspyyntö syytetoimenpiteitä vai rangaistuksen täytäntöönpanoa varten, sen jäsenvaltion suhteen, jonka kansalaisuus luovuttamispyynnön kohteena olevalla henkilöllä on, tai tapauksen mukaan luovuttamispyynnön esittäneen kolmannen valtion suhteen, selvittääkseen aktiivisesti, onko olemassa luovuttamiseen nähden vaihtoehtoista toimenpidettä, jolla tavoite estää se, että luovuttamispyynnön kohteena oleva henkilö jää rankaisematta, voidaan saavuttaa yhtä tehokkaasti.

V Ratkaisuehdotus

63. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Oberlandesgericht Münchenin esittämään ennakkoratkaisukysymykseen seuraavasti:

SEUT 18 ja SEUT 21 artiklaa on tulkittava siten, että ne eivät ole esteenä sille, että kun kyseessä on unionin kansalaiselle, joka asuu pysyvästi luovuttamispyynnön vastaanottaneen jäsenvaltion alueella, määrätyn vapausrangaistuksen täytäntöönpanoa varten esitetty luovuttamispyyntö, tämä jäsenvaltio, jonka kansallisessa oikeudessa kielletään omien kansalaisten luovuttaminen unionin ulkopuolelle rangaistuksen täytäntöönpanoa varten ja säädetään mahdollisuudesta suorittaa tällainen ulkomailla määrätty rangaistus kyseisen jäsenvaltion alueella edellyttäen, että luovuttamispyynnön esittänyt kolmas valtio tähän suostuu, luovuttaa kyseisen unionin kansalaisen sille kansainvälisen yleissopimuksen mukaan kuuluvien velvoitteiden mukaisesti, koska se ei tosiasiallisesti voi vastata tämän rangaistuksen täytäntöönpanosta.

⁴⁴ Tästä on muistutettava, että koska Suomen tasavallan ja Saksan liittotasavallan luovuttamista koskevan eurooppalaisen yleissopimuksen 6 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaisesti antamat selitykset, joissa ne ovat määrittäneet, mitä ”kansalaisilla” tässä yleissopimuksessa tarkoitetaan, ovat sisällöltään erilaiset, Saksan liittotasavallalla ei ole yhtä laajoja mahdollisuuksia kieltäytyä luovuttamista alueellaan pysyvästi asuvaa unionin kansalaista kuin Suomen tasavallalla.

⁴⁵ Luovuttamista koskevan eurooppalaisen yleissopimuksen 6 artiklan 1 kohdan b alakohdan sanamuodosta nimittäin ilmenee, että selitys annetaan allekirjoittamisen tai ratifioimis- tai liittymiskirjan tallettamisen yhteydessä, eikä kyseisessä määräyksessä määrätä mitään tämän selityksen myöhemmästä muuttamisesta. Lisäksi selityksen muuttaminen luovuttamista vastaan annettavan suojan laajentamiseksi muihin henkilöryhmiin kuin kyseisen valtion omiin kansalaisiin voi olla vastoin luovuttamista koskevan eurooppalaisen yleissopimuksen tavoitetta.

Luovuttamispyynnön vastaanottanut jäsenvaltio voi siten luovuttaa kyseisen henkilön vain, jos kolmas valtio sen jälkeen, kun luovuttamispyynnön vastaanottanut jäsenvaltio on noudattanut SEUT 18 ja SEUT 21 artiklan mukaista velvollisuuttaan pyytää aktiivisesti kolmannen valtion suostumusta käyttämällä tähän tarkoitukseen kaikkia rikosoikeuden alan yhteistyö- ja avunantovälineitä, jotka ovat sen käytettävissä kyseisen kolmannen valtion suhteen, ei suostu siihen, että rangaistus suoritetaan luovuttamispyynnön vastaanottaneen jäsenvaltion alueella.