



Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (suuri jaosto)

22 päivänä joulukuuta 2022 *

Ennakkoratkaisupyyntö – Euroopan unionin kansalaisuus – SEUT 18 ja SEUT 21 artikla – Kolmannen valtion jäsenvaltiolle esittämä pyyntö sellaisen unionin kansalaisen luovuttamisesta, joka on toisen jäsenvaltion kansalainen ja joka on käyttänyt oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen ensin mainitussa jäsenvaltiossa – Pyyntö, joka on esitetty vapausrangaistuksen täytäntöönpanoa varten – Vain valtion omiin kansalaisiin sovellettava luovuttamiskielto – Vapaan liikkuvuuden rajoittaminen – Rankaisematta jäämisen estämiseen perustuva oikeutusperuste – Oikeasuhteisuus

Asiassa C-237/21,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyyntöstä, jonka Oberlandesgericht München (Münchenin osavaltion ylioikeus, Saksa) on esittänyt 9.4.2021 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 13.4.2021, saadakseen ennakkoratkaisun

S.M:n luovuttamista koskevassa asiassa,

jossa asian käsittelyyn osallistuu

Generalstaatsanwaltschaft München,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (suuri jaosto),

toimien kokoonpanossa: presidentti K. Lenaerts, varapresidentti L. Bay Larsen, jaostojen puheenjohtajat A. Arabadjiev, K. Jürimäe (esittelevä tuomari), E. Regan, P. G. Xuereb ja L. S. Rossi sekä tuomarit M. Ilešič, I. Jarukaitis, A. Kumin, N. Jääskinen, N. Wahl, I. Ziemele, J. Passer ja O. Spineanu-Matei,

julkisasiamies: J. Richard de la Tour,

kirjaaja: yksikönpäällikkö D. Dittert,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 26.4.2022 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

– Generalstaatsanwaltschaft München, asiamiehinnään J. Ettenhofer ja F. Halabi,

* Oikeudenkäyntikieli: saksa.

- Saksan hallitus, asiamiehinään J. Möller ja M. Hellmann,
- Tšekin hallitus, asiamiehinään A. Edelmannová, M. Smolek ja J. Vlácil,
- Espanjan hallitus, asiamiehenään L. Aguilera Ruiz,
- Kroatian hallitus, asiamiehenään G. Vidović Mesarek,
- Liettuan hallitus, asiamiehinään K. Dieninis ja R. Dzikovič,
- Puolan hallitus, asiamiehenään B. Majczyna,
- Euroopan komissio, asiamiehinään L. Baumgart, S. Grünheid ja H. Leupold,

kuultuaan julkisasiamiehen 14.7.2022 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,
on antanut seuraavan

tuomion

- 1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee SEUT 18 ja SEUT 21 artiklan tulkintaa.
- 2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa Bosnia ja Hertsegovinan viranomaiset ovat pyytäneet Saksan liittotasavallan viranomaisilta S.M:n, joka on Kroatian, Bosnian ja Serbian kansalainen, luovuttamista vapausrangaistuksen täytäntöönpanoa varten.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista koskeva eurooppalainen yleissopimus

- 3 Rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista koskevan eurooppalaisen yleissopimuksen (jäljempänä luovuttamista koskeva eurooppalainen yleissopimus), joka tehtiin Pariisissa 13.12.1957, 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.”
- 4 Yleissopimuksen 6 artiklassa, jonka otsikkona 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.

(c) Kansalaisuus määrätään sen ajankohdan mukaan, jolloin luovuttamista koskeva päätös tehdään. – –

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. Pyyntöön esittäneelle osapuolelle on ilmoitettava siitä, mihin tuloksiin pyyntö on johtanut.”

5 Saksan liittotasavalta antoi 2.10.1976 ratifioimiskirjan tallettamisen yhteydessä luovuttamista koskevan eurooppalaisen yleissopimuksen 6 artiklan 1 kohdan b alakohdassa tarkoitettua selityksen, jossa todetaan seuraavaa:

”Saksan kansalaisten luovuttaminen Saksan liittotasavallasta ulkomaille ei ole [23.5.1949 annetun Saksan liittotasavallan perustuslain (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland; BGBl. 1949 I, s. 1)] 16 §:n 2 momentin ensimmäisen virkkeen mukaan sallittua, ja siitä on näin ollen aina kieltäydyttävä.

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

Yleissopimus tuomittujen siirtämisestä

6 Tuomittujen siirtämisestä 21.3.1983 tehdyn Euroopan neuvoston yleissopimuksen (jäljempänä tuomittujen siirtämisestä koskeva yleissopimus) 2 artiklan mukaan henkilöt, jotka on tuomittu tämän yleissopimuksen allekirjoittaneen valtion alueella (tuomiovaltio), voidaan siirtää heidän alkuperämaansa (täytäntöönpanovaltio) alueelle suorittamaan heille määrättyä seuraamusta. Näin ollen tuomiovaltiossa määrätty seuraamus voidaan kyseisen yleissopimuksen 9 artiklan 1 kappaleen b kohdan nojalla korvata täytäntöönpanovaltion lainsäädännössä samasta rikoksesta säädetyllä seuraamuksella.

7 Saman yleissopimuksen perustelukappaleiden mukaan tällaisen siirtämisen tavoitteena on muun muassa edistää tuomittujen saattamista yhteiskuntakelpoisiksi antamalla rikoksen johdosta vapautensa menettäneille ulkomaalaisille mahdollisuus suorittaa seuraamuksensa omassa sosiaalisessa ympäristössään.

8 Tuomittujen siirtämisestä koskeva yleissopimus on sitonut 1.11.1995 lähtien kaikkia Euroopan unionin jäsenvaltioita. Tämä yleissopimus, joka sitoo myös Bosnia ja Hertsegovinaa, tuli voimaan Saksassa 1.2.1992.

Saksan oikeus

9 Saksan liittotasavallan perustuslain 16 §:n 2 momentissa säädetään seuraavaa:

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

10 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.”

11 Kansainvälisestä oikeusavusta rikosasioissa 23.12.1982 annetun lain (Gesetz über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen; BGBl. 1982 I, s. 2071), sellaisena kuin sitä sovelletaan pääasian tosiseikkoihin (jäljempänä IRG), 48 §:ssä säädetään seuraavaa:

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

12 IRG:n 54 ja 55 §:n mukaan on niin, että siltä osin kuin ulkomaisen tuomion täytäntöönpano Saksassa on sallittua, määrätty seuraamus muunnetaan seuraamukseksi, joka eniten vastaa Saksan oikeudessa säädettyä seuraamusta, ja ulkomainen tuomio julistetaan täytäntöönpanokelpoiseksi. IRG:n 57 §:n 1 momentin mukaan Saksan syyttäviviranomainen panee seuraamuksen täytäntöön, ”kunhan asianomainen ulkomaan suostuu sen täytäntöönpanoon”.

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymys

13 Bosnia ja Hertsegovinan viranomaiset pyysivät 5.11.2020 Saksan liittotasavallalta S.M:n, joka on Kroatian, Bosnian ja Serbian kansalainen, luovuttamista tälle Bosanska Krupan alioikeuden (Bosnia ja Hertsegovina) 24.3.2017 antamalla tuomiolla lahjusrikoksesta määrätyn kuuden kuukauden vapausrangaistuksen täytäntöönpanoa varten. S.M. on asunut vaimonsa kanssa Saksassa vuoden 2017 puolivälistä alkaen. Hän on työskennellyt siellä 22.5.2020 lähtien, ja hänet on vapautettu sen jälkeen, kun hän oli väliaikaisesti säilöön otettuna luovuttamista varten.

14 Saksan viranomaiset ovat ilmoittaneet Kroatian viranomaisille S.M:ää koskevasta luovuttamispyynnöstä, mutta nämä eivät ole reagoineet ilmoitukseen mitenkään.

15 Generalstaatsanwaltschaft München (Münchenin syyttäjänvirasto, Saksa) on pyytänyt 13.11.2018 annettuun tuomioon Raugevicius (C-247/17, EU:C:2018:898; jäljempänä tuomio Raugevicius) viitaten, että S.M:ää koskeva luovuttamispyyntö jätettäisiin tutkimatta.

16 Oberlandesgericht Münchenin (Münchenin osavaltion ylioikeus, Saksa), joka on nyt käsiteltävässä asiassa ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuimien mielestä se, onko Münchenin syyttäjänviraston pyyntö perusteltu, riippuu siitä, onko SEUT 18 ja SEUT 21 artiklaa tulkittava siten, että niiden perusteella unionin kansalainen on jätettävä luovuttamatta silloinkin, kun jäsenvaltio, jolle luovuttamispyyntö on esitetty, on valtiosopimus oikeudellisesti velvollinen luovuttamaan kyseisen henkilön.

17 Se katsoo, että tähän kysymykseen ei vastattu tuomiossa Raugevicius, koska tähän tuomioon johtaneessa asiassa Suomen tasavallalla oli sovellettavien valtiosopimusten nojalla oikeus olla luovuttamatta kyseessä ollutta Liettuan kansalaista Venäjän federaatioon.

- 18 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mielestä myös 6.9.2016 annettuun tuomioon Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630), 10.4.2018 annettuun tuomioon Pisciotti (C-191/16, EU:C:2018:222) ja 17.12.2020 annettuun tuomioon Generalstaatsanwaltschaft Berlin (Luovuttaminen Ukrainaan) (C-398/19, EU:C:2020:1032) johtaneissa asioissa kyseessä olleiden erityisten luovuttamissopimusten tai luovuttamista koskevan eurooppalaisen yleissopimuksen mukaan jäsenvaltiolla, jolle luovuttamispyyntö oli esitetty, oli oikeus päättää, mihin kyseisen pyynnön esittäneistä valtioista etsitty henkilö oli luovutettava. Kyseisissä asioissa oli mahdollista luovuttaa rikosoikeudellisten toimenpiteiden kohteena ollut unionin kansalainen alkuperäjäsenvaltioon ilman, että asianomaiset jäsenvaltiot rikkoivat valtiosopimus oikeudellisia sitoumuksiaan asianomaisia kolmansia maita kohtaan.
- 19 Nyt käsiteltävässä asiassa sitä vastoin Saksan liittotasavalta on Bosnia ja Hertsegovinaan nähden luovuttamista koskevan eurooppalaisen yleissopimuksen 1 artiklan nojalla velvollinen luovuttamaan S.M:n.
- 20 Mainitun määräyksen mukaan Saksan liittotasavalta sekä Bosnia ja Hertsegovina ovat sitoutuneet luovuttamaan toisilleen kaikki ne henkilöt, jotka luovuttamispyynnön esittäneen valtion oikeusviranomaiset ovat kuuluttaneet etsittäviksi rangaistuksen täytäntöönpanoa varten, kunhan kyseisen yleissopimuksen tätä koskevat ehdot täyttyvät eikä missään yleissopimuksen muista määräyksistä määrätä poikkeuksesta.
- 21 Nyt käsiteltävässä asiassa kyseisen yleissopimuksen mukaiset ehdot sille, että S.M. luovutetaan, täyttyvät eikä tälle luovuttamiselle ole luovuttamista koskevan eurooppalaisen yleissopimuksen asian kannalta merkityksellisten määräysten perusteella estettä. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa erityisesti, että kyseinen luovuttaminen ja sen perusteena olevat toimet ovat Saksan liittotasavallassa sovellettavien kansainvälisoikeudellisten vähimmäisstandardien mukaisia eikä niillä loukata pakottavia valtiosääntöoikeudellisia periaatteita tai pakottavaa perusoikeuksien suojan tasoa.
- 22 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mielestä on siis kyseenalaista, sovelletaanko tuomioon Raugevicius perustuvaa oikeuskäytäntöä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiseen tapaukseen.
- 23 Se korostaa tässä yhteydessä, että unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan sellainen epäyhdenvertainen kohtelu, joka aiheutuu siitä, että sallitaan unionin kansalaisen, joka on muun jäsenvaltion kuin luovuttamispyynnön vastaanottaneen jäsenvaltion kansalainen, luovuttaminen muttei luovuttamispyynnön vastaanottaneen jäsenvaltion kansalaisen luovuttamista, merkitsee SEUT 21 artiklassa tarkoitetun vapaata liikkumista ja oleskelua jäsenvaltioiden alueella koskevan oikeuden rajoitusta.
- 24 Tällainen rajoitus on oikeutettu vain, jos se perustuu objektiivisiin syihin ja jos se on oikeassa suhteessa luovuttamispyynnön vastaanottaneen jäsenvaltion tavoittelemaan hyväksyttävään päämäärään. Unionin tuomioistuin on myöntänyt tältä osin, että tavoitetta estää riski, että rikokseen syyllistyneet henkilöt jäisivät rankaisematta, on pidettävä hyväksyttävänä päämääränä ja sillä voidaan lähtökohtaisesti oikeuttaa luovuttamisen kaltainen rajoittava toimenpide.
- 25 Kysymystä siitä, voiko tarve harkita luovuttamista vähemmän rajoittavia toimenpiteitä merkitä sitä, että luovuttamispyynnön vastaanottanut jäsenvaltio jättää noudattamatta kansainvälisoikeudellisia velvoitteitaan, ei ole käsitelty unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä.

- 26 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin täsmentää lopuksi, että Bosanska Krupan alioikeuden määräämä vapausrangaistus olisi mahdollista panna täytäntöön Saksassa. Koska S.M. jo oleskelee Saksan alueella, tuomittujen siirtämistä koskevalla yleissopimuksella, jonka sekä Saksan liittotasavalta että Bosnia ja Hertsegovina ovat ratifioineet, ei ole asian kannalta merkitystä. Rangaistuksen täytäntöönpanoon sovelletaan siten Saksan oikeutta, jossa ei edellytetä, että etsityllä henkilöllä on Saksan kansalaisuus tai että hän antaa siihen suostumuksensa. Kyseinen täytäntöönpano on kuitenkin mahdollista vain, jos ja siltä osin kuin tuomiovaltio suostuu siihen. Nyt käsiteltävässä asiassa näin ei ole, sillä Bosnian viranomaiset ovat pyytäneet S.M:n luovuttamista eivätkä sitä, että Saksan viranomaiset vastaisivat kyseisen rangaistuksen täytäntöönpanosta.
- 27 Tässä tilanteessa Oberlandesgericht München 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 tarkoitettua kansalaisen käsitteen siten, että sillä tarkoitetaan vain sen omia kansalaisia eikä myös muiden unionin jäsenvaltioiden kansalaisia?”

Ennakkoratkaisukysymyksen tarkastelu

- 28 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee kysymyksellään pääasiallisesti, onko SEUT 18 ja SEUT 21 artiklaa tulkittava siten, että ne ovat esteenä sille, että jäsenvaltio – jota kolmas valtio on pyytänyt luovuttamaan vapausrangaistuksen täytäntöönpanoa varten toisen jäsenvaltion kansalaisen, joka asuu pysyvästi ensin mainitussa jäsenvaltiossa, jonka kansallisessa oikeudessa kielletään ainoastaan sen omien kansalaisten luovuttaminen unionin ulkopuolelle ja säädetään mahdollisuudesta panna kyseinen rangaistus täytäntöön sen alueella, kunhan kyseinen kolmas valtio suostuu siihen – luovuttaa kyseisen unionin kansalaisen kansainvälisestä yleissopimuksesta johtuvien velvoitteidensa mukaisesti, koska se ei kyseisen suostumuksen puuttuessa voi tosiasiallisesti vastata kyseisen rangaistuksen täytäntöönpanosta.
- 29 Ensinnäkin on muistutettava, että tuomio Raugevicius koski, kuten pääasia, luovuttamispyyntöä sellaiselta kolmannelta valtiolta, jonka kanssa unioni ei ole tehnyt luovuttamissopimusta. Unionin tuomioistuin katsoi mainitun tuomion 45 kohdassa, että vaikka jäsenvaltioilla on tilanteessa, jossa ei ole olemassa unionin oikeuden sääntöjä, joissa säädettäisiin jäsenvaltioiden kansalaisten luovuttamisesta kolmansiin valtioihin, toimivalta antaa tällaisia sääntöjä, jäsenvaltiot ovat velvollisia tätä toimivaltaa käyttäessään noudattamaan unionin oikeutta ja muun muassa SEUT 18 artiklassa määrättyä syrjäntäkieltoa ja SEUT 21 artiklan 1 kohdassa taattua oikeutta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella.
- 30 Jäsenvaltion kansalaisella, joka oleskelee laillisesti jonkin muun jäsenvaltion alueella, on unionin kansalaisuuden perusteella oikeus vedota SEUT 21 artiklan 1 kohtaan ja hän kuuluu SEUT 18 artiklassa, joka sisältää kansalaisuuden perustuvan syrjinnän kieltoa koskevan periaatteen,

- tarkoitettuun perussopimusten soveltamisalaan (tuomio 17.12.2020, Generalstaatsanwaltschaft Berlin (Luovuttaminen Ukrainaan), C-398/19, EU:C:2020:1032, 30 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 31 Se, että tällainen muun jäsenvaltion kuin luovuttamispyynnön vastaanottaneen jäsenvaltion kansalainen on myös kyseisen pyynnön esittäneen kolmannen maan kansalainen, ei voi estää kyseistä kansalaista vetoamasta unionin kansalaisen asemaan perustuviin oikeuksiin ja vapauksiin, erityisesti niihin, jotka taataan SEUT 18 ja SEUT 21 artiklassa. Unionin tuomioistuin nimittäin on toistuvasti todennut, että jäsenvaltion ja kolmannen maan kaksoiskansalaisuus ei voi viedä asianomaiselta kyseisiä oikeuksia ja vapauksia (ks. vastaavasti tuomio Raugevicius, 29 kohta ja tuomio 17.12.2020, Generalstaatsanwaltschaft Berlin (Luovuttaminen Ukrainaan), C-398/19, EU:C:2020:1032, 32 kohta).
- 32 Ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee nyt käsiteltävässä asiassa, että S.M., jolla on muiden muassa Kroatian kansalaisuus, on käyttänyt unionin kansalaisena SEUT 21 artiklan 1 kohdassa määrättyä oikeuttaan liikkua ja oleskella vapaasti toisessa jäsenvaltiossa, tässä tapauksessa Saksan liittotasavallassa, joten hänen tilanteensa kuuluu SEUT 18 artiklassa tarkoitettuun perussopimusten soveltamisalaan siitä huolimatta, että hän myös on hänen luovuttamistaan pyytäneen kolmannen maan kansalainen.
- 33 Toiseksi on todettava, että unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan jäsenvaltion luovuttamista koskevat säännöt, joissa säädetään, kuten pääasiassa, erilaisesta kohtelusta sen mukaan, onko etsitty henkilö tämän jäsenvaltion vai toisen jäsenvaltion kansalainen, koska niiden seurauksena toisten jäsenvaltioiden kansalaisille, jotka oleskelevat laillisesti luovuttamispyynnön vastaanottaneen valtion alueella, ei anneta luovuttamista vastaan sitä suojaa, jota luovuttamispyynnön vastaanottaneen jäsenvaltion kansalaiset saavat, voivat vaikuttaa toisten jäsenvaltioiden kansalaisten vapauteen liikkua ja oleskella jäsenvaltioiden alueella (ks. vastaavasti tuomio Raugevicius, 28 kohta ja tuomio 17.12.2020, Generalstaatsanwaltschaft Berlin (Luovuttaminen Ukrainaan), C-398/19, EU:C:2020:1032, 39 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 34 Tästä seuraa, että pääasiassa kyseessä olevan kaltaisessa tilanteessa epäyhdenvertainen kohtelu, joka aiheutuu siitä, että sallitaan sellaisen unionin kansalaisen luovuttaminen, joka on muun kuin luovuttamispyynnön vastaanottaneen jäsenvaltion kansalainen, merkitsee SEUT 21 artiklassa tarkoitettujen jäsenvaltioiden alueella liikkumista ja oleskelua koskevan vapauden rajoitusta (tuomio Raugevicius, 30 kohta ja tuomio 17.12.2020, Generalstaatsanwaltschaft Berlin (Luovuttaminen Ukrainaan), C-398/19, EU:C:2020:1032, 40 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 35 Tällainen rajoitus voi olla oikeutettu ainoastaan, jos se perustuu objektiivisiin syihin ja jos se on oikeassa suhteessa kansallisessa oikeudessa hyväksyttävästi tavoiteltuun päämäärään (tuomio Raugevicius, 31 kohta ja tuomio 17.12.2020, Generalstaatsanwaltschaft Berlin (Luovuttaminen Ukrainaan), C-398/19, EU:C:2020:1032, 41 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 36 Unionin tuomioistuin on tässä yhteydessä todennut, että tavoitetta estää riski, että rikokseen syyllistyneet henkilöt jäisivät rankaisematta, on pidettävä hyväksyttävänä ja sillä voidaan oikeuttaa 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 (tuomio Raugevicius, 32 kohta ja tuomio 17.12.2020, Generalstaatsanwaltschaft Berlin (Luovuttaminen Ukrainaan), C-398/19, EU:C:2020:1032, 42 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

- 37 Tältä osin on todettava, että 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 luovuttamispyynnön 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 jäsenvaltiossa, jonka kansalaisia he ovat, ja näin ollen kasvattavat mahdollisuuksiaan sopeutua uudelleen yhteiskuntaan rangaistuksensa suoritettuaan (ks. vastaavasti tuomio Raugevicius, 36 kohta).
- 38 Tämä pätee muun muassa tuomittujen siirtämistä koskevaan yleissopimukseen, jonka sopimuspuolia kaikki jäsenvaltiot samoin kuin Bosnia ja Hertsegovina ovat. Kyseisessä yleissopimuksessa määrätään nimittäin siitä mahdollisuudesta, että mainitun sopimuksen allekirjoittaneen valtion alueella tuomittu henkilö voi tämän sopimuksen 2 artiklan mukaan pyytää tulla siirretyksi alkuperämaansa alueelle suorittamaan hänelle määrättyä seuraamusta, ja yleissopimuksen johdanto-osan mukaan tällaisen siirron tavoite on erityisesti edistää tuomitun saattamista yhteiskuntakelpoiseksi antamalla rikoksen johdosta vapautensa menettäneille ulkomaalaisille mahdollisuus suorittaa seuraamuksensa omassa sosiaalisessa ympäristössään (ks. vastaavasti tuomio Raugevicius, 37 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 39 Lisäksi joissakin jäsenvaltioissa, kuten Saksan liittotasavallassa, säädetään mahdollisuudesta, että rikosoikeudellisen menettelyn yhteydessä annetaan oikeusapua panemalla ulkomailla määrätty rangaistus täytäntöön.
- 40 Kuten julkisasiamies on korostanut ratkaisuehdotuksensa 50 kohdassa, on niin, että kun kyseessä on luovuttamispyyntö vapausrangaistuksen täytäntöönpanoa varten, luovuttamiselle vaihtoehtoisena toimenpiteenä, joka vaikuttaisi vähemmän haitallisesti luovuttamispyynnön vastaanottaneessa jäsenvaltiossa pysyvästi asuvan unionin kansalaisen liikkumis- ja oleskeluvapautta koskevan oikeuden käyttämiseen, on pidettävä juuri sitä mahdollisuutta, että kyseinen rangaistus pannaan täytäntöön luovuttamispyynnön vastaanottaneen jäsenvaltion alueella, kun tästä mahdollisuudesta on säädetty kyseisen jäsenvaltion oikeudessa.
- 41 Lisäksi silloin, kun tällainen mahdollisuus on olemassa, unionin tuomioistuin on katsonut, että rankaisematta jäämisen estämisen tavoitteeseen nähden yhtäältä luovuttamispyynnön vastaanottaneen jäsenvaltion kansalaiset ja toisaalta muiden jäsenvaltioiden kansalaiset, jotka asuvat pysyvästi luovuttamispyynnön vastaanottaneessa jäsenvaltiossa ja osoittavat siten selvää integroitumista tämän jäsenvaltion yhteiskuntaan, ovat keskenään rinnastettavassa tilanteessa (ks. vastaavasti tuomio Raugevicius, 46 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 42 Näin ollen SEUT 18 ja SEUT 21 artiklassa edellytetään, että muiden jäsenvaltioiden kansalaiset, jotka asuvat pysyvästi luovuttamispyynnön vastaanottaneessa jäsenvaltiossa ja joiden luovuttamista kolmas valtio on pyytänyt vapausrangaistuksen täytäntöönpanoa varten, voivat suorittaa rangaistuksensa luovuttamispyynnön vastaanottaneen jäsenvaltion alueella samoin edellytyksin kuin tämän jäsenvaltion kansalaiset.
- 43 Nyt käsiteltävässä asiassa ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen lähtökohtana on, että S.M.:ää, joka on asunut Saksan liittotasavallan alueella vaimonsa kanssa vuodesta 2017 lähtien ja joka on työskennellyt siellä vuodesta 2020 lähtien, on pidettävä unionin kansalaisena, joka asuu pysyvästi tässä jäsenvaltiossa.

- 44 Lisäksi ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen unionin tuomioistuimelle toimittamien tietojen mukaan Bosnia ja Hertsegovinassa S.M:lle määrätty rangaistus on mahdollista panna täytäntöön Saksan alueella. IRG:n 48 §:n ja 57 §:n 1 momentin mukaan nimittäin kolmannessa valtiossa määrätyn rangaistuksen täytäntöönpano Saksan alueella on sallittua, kunhan kyseinen kolmas valtio suostuu siihen.
- 45 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin korostaa kuitenkin, että nyt käsiteltävässä asiassa kyseisen rangaistuksen täytäntöönpano Saksan alueella johtaisi siihen, että Saksan liittotasavalta jättäisi noudattamatta luovuttamisvelvollisuutta, joka luovuttamispyynnön vastaanottaneella jäsenvaltiolla on luovuttamista koskevan eurooppalaisen yleissopimuksen nojalla.
- 46 Se toteaa tältä osin, että luovuttamista koskevassa eurooppalaisessa yleissopimuksessa tarkoitettu käsite ”kansalaiset” kattaa Saksan liittotasavallan osalta ainoastaan ne henkilöt, jotka ovat tämän jäsenvaltion kansalaisia, sen selityksen mukaisesti, jonka kyseinen jäsenvaltio on antanut mainitun yleissopimuksen 6 artiklan 1 kohdan b alakohdan nojalla. Niinpä toisin kuin tuomioon Raugevicius johtaneessa asiassa se, että Saksan liittotasavalta mahdollisesti kieltäytyy luovuttamasta S.M:ää Bosnia ja Hertsegovinaan, olisi ristiriidassa niiden velvoitteiden kanssa, jotka tällä jäsenvaltiolla on kyseisen yleissopimuksen nojalla.
- 47 Näiden näkökohtien perusteella on täsmennettävä kolmanneksi, että – kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 32 kohdassa – tuomioon Raugevicius perustuvassa unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä ei ole vahvistettu unionin kansalaisille automaattista ja ehdotonta oikeutta siihen, ettei heitä luovuteta unionin alueen ulkopuolelle.
- 48 On nimittäin niin, kuten tämän tuomion 35–42 kohdasta ilmenee, että kun kyse on kansallisesta säännöstä, jolla säädetään – kuten pääasiassa – erilaisesta kohtelusta luovuttamispyynnön vastaanottaneen jäsenvaltion kansalaisten ja siellä pysyvästi asuvien unionin kansalaisten välillä kieltämällä ainoastaan ensin mainittujen luovuttaminen, kyseisellä jäsenvaltiolla on velvollisuus selvittää aktiivisesti, onko olemassa luovuttamiselle vaihtoehtoinen toimenpide, joka vaikuttaisi vähemmän haitallisesti tällaisilla unionin kansalaisilla SEUT 18 ja SEUT 21 artiklan nojalla olevien oikeuksien ja vapauksien käyttämiseen silloin, kun he ovat kolmannen valtion esittämän luovuttamispyynnön kohteena.
- 49 Niinpä silloin, kun tällaisen luovuttamiselle vaihtoehtoisen toimenpiteen soveltamisessa on kyse siitä, kuten nyt käsiteltävässä asiassa, että luovuttamispyynnön vastaanottaneessa jäsenvaltiossa pysyvästi asuvat unionin kansalaiset voivat suorittaa rangaistuksensa tässä jäsenvaltiossa samoin edellytyksin kuin kyseisen jäsenvaltion kansalaiset, mutta tämä soveltaminen edellyttää luovuttamispyynnön esittäneen kolmannen valtion suostumuksen saamista, SEUT 18 ja SEUT 21 artiklassa edellytetään, että luovuttamispyynnön vastaanottanut jäsenvaltio hakee aktiivisesti kyseisen kolmannen valtion suostumusta. Luovuttamispyynnön vastaanottaneen jäsenvaltion on tätä varten käytettävä kaikkia rikosoikeudellisen yhteistyön ja avunannon mekanismeja, jotka sillä on käytettävissään suhteissaan kyseiseen kolmanteen valtioon.
- 50 Jos luovuttamispyynnön esittänyt kolmas valtio suostuu siihen, että vapausrangaistus pannaan täytäntöön luovuttamispyynnön vastaanottaneen jäsenvaltion alueella, tämä jäsenvaltio kykenee antamaan kyseisen pyynnön kohteena oleville ja alueellaan pysyvästi asuville unionin kansalaisille mahdollisuuden suorittaa siellä rangaistuksensa ja varmistamaan näin sen, että se kohtelee heitä luovuttamisessa samalla tavalla kuin omia kansalaisiaan.

- 51 Tällaisen tapauksen osalta unionin tuomioistuimelle esitetyistä seikoista ilmenee, että kyseisen luovuttamiselle vaihtoehtoisen toimenpiteen soveltaminen voisi myös mahdollistaa sen, että luovuttamispyynnön vastaanottanut jäsenvaltio käyttää toimivaltaansa niiden yleissopimusvelvoitteiden mukaisesti, jotka sitovat sitä suhteessa luovuttamispyynnön esittäneeseen kolmanteen valtioon. On nimittäin todettava, että jollei muuta johdu selvityksistä, jotka ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on tehtävä, kyseisen kolmannen valtion suostumus luovuttamispyynnössä tarkoitettun koko rangaistuksen täytäntöönpanoon luovuttamispyynnön vastaanottaneen jäsenvaltion alueella on lähtökohtaisesti omiaan tekemään kyseisen pyynnön täytäntöönpanon tarpeettomaksi.
- 52 Niinpä siinä tapauksessa, että nyt käsiteltävässä asiassa Saksan liittotasavalta onnistuu saamaan Bosnia ja Hertsegovinan suostumuksen siihen, että S.M. suorittaa tässä kolmannessa valtiossa määrätyn rangaistuksen kyseisen jäsenvaltion alueella, tällaisen SEUT 18 ja SEUT 21 artiklassa edellytetyn luovuttamiselle vaihtoehtoisen toimenpiteen soveltaminen ei välttämättä johtaisi siihen, että kyseinen jäsenvaltio jättää noudattamatta luovuttamista koskevan eurooppalaisen yleissopimuksen mukaisia velvoitteitaan kyseistä kolmatta valtiota kohtaan, minkä tarkastaminen on ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen asiana.
- 53 Jos sitä vastoin tämä kolmas valtio ei tämän tuomion 49 kohdassa tarkoitettujen mekanismien täytäntöönpanosta huolimatta suostu siihen, että kyseessä oleva vapausrangaistus suoritetaan luovuttamispyynnön vastaanottaneen jäsenvaltion alueella, SEUT 18 ja SEUT 21 artiklassa edellytettyä luovuttamiselle vaihtoehtoista toimenpidettä ei voida soveltaa. Tässä tapauksessa kyseinen jäsenvaltio voi luovuttaa asianomaisen henkilön kyseisestä yleissopimuksesta johtuvien velvoitteidensa mukaisesti, koska tällaisesta luovuttamisesta kieltäytymisellä ei tässä tapauksessa voitaisi estää kyseisen henkilön rankaisematta jäämisen riskiä.
- 54 Tässä tapauksessa asianomaisen henkilön luovuttaminen on mainitun tavoitteen kannalta välttämätön ja oikeasuhteinen toimenpide kyseisen tavoitteen saavuttamiseksi, joten pääasiassa kyseessä oleva rajoitus SEUT 21 artiklassa tarkoitettulle oikeudelle liikkuu ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella on oikeutettu, kun tämän tuomion 35 ja 36 kohdassa mainittu oikeuskäytäntö otetaan huomioon.
- 55 Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan luovuttamispyynnön vastaanottaneen jäsenvaltion on kuitenkin tarkastettava, ettei kyseisellä luovuttamisella loukata Euroopan unionin perusoikeuskirjassa ja erityisesti sen 19 artiklassa taattuja oikeuksia (tuomio Raugevicius, 49 kohta; ks. vastaavasti myös tuomio 2.4.2020, Ruska Federacija, C-897/19 PPU, EU:C:2020:262, 64 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 56 Esitettyyn kysymykseen on vastattava kaiken edellä esitetyn perusteella, että SEUT 18 ja SEUT 21 artiklaa on tulkittava siten, että
- niissä veloitetaan jäsenvaltio – jota kolmas valtio on pyytänyt luovuttamaan vapausrangaistuksen täytäntöönpanoa varten toisen jäsenvaltion kansalaisen, joka asuu pysyvästi ensin mainitussa jäsenvaltiossa, jonka kansallisessa oikeudessa kielletään ainoastaan sen omien kansalaisten luovuttaminen unionin ulkopuolelle ja säädetään mahdollisuudesta panna kyseinen rangaistus täytäntöön sen alueella, kunhan kyseinen kolmas valtio suostuu siihen – hakemaan aktiivisesti tällaista luovuttamispyynnön esittäneen kolmannen valtion suostumusta käyttämällä kaikkia rikosoikeudellisen yhteistyön ja avunannon mekanismeja, jotka sillä on käytettävissään suhteissaan kyseiseen kolmanteen valtioon

- jos tällaista suostumusta ei saada, mainitut artikkelit eivät ole esteenä sille, että luovuttamispyynnön vastaanottanut jäsenvaltio tällaisissa olosuhteissa luovuttaa kyseisen unionin kansalaisen kansainvälisestä yleissopimuksesta johtuvien velvoitteidensa mukaisesti, kunhan tällaisella luovuttamisella ei loukata Euroopan unionin perusoikeuskirjassa taattuja oikeuksia.

Oikeudenkäyntikulut

- 57 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (suuri jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

SEUT 18 ja SEUT 21 artiklaa on tulkittava siten, että

- **niissä veloitetaan jäsenvaltio – jota kolmas valtio on pyytänyt luovuttamaan vapausrangaistuksen täytäntöönpanoa varten toisen jäsenvaltion kansalaisen, joka asuu pysyvästi ensin mainitussa jäsenvaltiossa, jonka kansallisessa oikeudessa kielletään ainoastaan sen omien kansalaisten luovuttaminen Euroopan unionin ulkopuolelle ja säädetään mahdollisuudesta panna kyseinen rangaistus täytäntöön sen alueella, kunhan kyseinen kolmas valtio suostuu siihen – hakemaan aktiivisesti tällaista luovuttamispyynnön esittäneen kolmannen valtion suostumusta käyttämällä kaikkia rikosoikeudellisen yhteistyön ja avunannon mekanismeja, jotka sillä on käytettävissään suhteissaan kyseiseen kolmanteen valtioon**
- jos tällaista suostumusta ei saada, mainitut artikkelit eivät ole esteenä sille, että luovuttamispyynnön vastaanottanut jäsenvaltio tällaisissa olosuhteissa luovuttaa kyseisen unionin kansalaisen kansainvälisestä yleissopimuksesta johtuvien velvoitteidensa mukaisesti, kunhan tällaisella luovuttamisella ei loukata Euroopan unionin perusoikeuskirjassa taattuja oikeuksia.

Allekirjoitukset