

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS

DAMASO RUIZ-JARABO COLOMER

12 päivänä syyskuuta 2006 ¹

I Johdanto

1. "Les connaissances sur les règles les plus sûres que l'on puisse tenir dans les jugements criminels intéressent le genre humain plus qu'aucune chose qu'il y ait au monde."²

2. Belgialainen Arbitragehof tai Cour d'arbitrage (lakien perustuslaillisuuden valvonnasta vastaava tuomioistuin) pyytää EU 35 artiklan nojalla³ yhteisöjen tuomioistuinta ratkaisemaan, onko eurooppalaisesta pidätysmääräyksestä ja jäsenvaltioiden välisistä luovuttamismenettelyistä 13 päivänä kesäkuuta 2002 tehty neuvoston puitepäättös 2002/584/YOS⁴ pätevä.

3. Kansallinen tuomioistuin kyseenalaistaa puitepäättöksen yhteensopivuuden Euroopan unionista tehdyn sopimuksen kanssa kah-

della tasolla: muodollisesti ja aineellisesti. Ensiksi mainitulla tasolla, jolla kysymyksen taustalla on EU 34 artiklan 2 kohdan b alakohta, se epäilee neuvoston puitepäättökseen valitsemaa oikeudellista perustaa ja haluaa tietää, onko valittu säädöslaji asianmukainen.

4. Ratkaistakseen tämän ongelman yhteisöjen tuomioistuimen on arvioitava unionin kolmannen pilarin oikeuslähdejärjestelmää ja analysoitava puitepäättösten luonnetta yhteisöpilariin kuuluvien direktiivien vastineina. Tarkastelussa on asianmukaista käyttää lähtökohtana asiassa Pupino annettua tuomiota.⁵

5. Toisella eli aineellisella tasolla kansallinen tuomioistuin kyseenalaistaa tämän henkilöiden pidättämistä ja luovuttamista varten perustetun jäsenvaltioiden välisen avunantomenettelyn ehkä merkittävimmän uudistuksen: sen, että täytäntöönpanovaltiolta evätään tietyissä olosuhteissa mahdollisuus asettaa eurooppalaisen pidätysmääräyksen täytäntöönpanon ehdoksi se, että määräyksen

1 – Alkuperäinen kieli: espanja.

2 – Montesquieu, "De L'esprit des lois", kahdestoista kirja, II luku, Ed. Gallimard, La Pléiade, Œuvres complètes, Paris, 1951, nide II, s. 432.

3 – Belgia on tunnustanut yhteisöjen tuomioistuimen toimivallan antaa ennakkoratkaisuja ja valtuuttanut kaikki tuomioistuintensa esittämään sille kysymyksiä (EYVL 1999, C 120, s. 24).

4 – EYVL L 190, s. 1.

5 – Asia C-105/03, tuomio 16.6.2005 (Kok. 2005, s. I-5285).

perusteena olevat teot ovat myös sen oikeusjärjestyksessä rikoksia. Arbitragehof haluaa tietää, onko tämänkaltaisen uudistus sopu-soinnussa yhdenvertaisuusperiaatteen ja rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kanssa ja onko se siten EU 6 artiklan 2 kohdan mukainen.

6. Tämän kysymyksen ratkaisemiseksi on puolestaan arvioitava tinkimättömästi perus-oikeuksien merkitystä rikosasioissa tehtävän poliisiyhteistyön ja oikeudellisen yhteistyön kaltaisella herkällä alalla, kun julistus Euroopan unionin perusoikeuskirjasta⁶ on nyt annettu.

7. Huoli perusoikeuksista ei ole täysin aiheeton, sillä joissakin jäsenvaltioissa puitepäätös on pantu täytäntöön puutteellisesti laiminlyömällä kansalaisille kuuluvat oikeussuojatakeet. Puolan Trybunał Konstytucyjny (perustuslakituomioistuin), joka on toimiva-lainen tutkimaan lakeja ylimmän oikeusnormin pohjalta, totesi 27.4.2005 antamas-saan tuomiossa⁷ rikosprosessilain 607t §:n 1 momentin olevan ristiriidassa perustuslain 55 §:n 1 momentin⁸ kanssa, koska se oikeuttaa Puolan kansalaisen luovuttamisen

eurooppalaisen pidätysmääräyksen nojalla toisen jäsenvaltion viranomaisille. Vajaat kolme kuukautta myöhemmin ja aivan samoista syistä⁹ saksalainen Bundesverfas-sungsgericht (liittovaltion perustuslakituomioistuin) moitti hyvin samankaltaisin sana-kääntein¹⁰ Saksassa puitepäätöksen täytän-töönpanosta annettua lakia.¹¹ Kyproksen korkein oikeus teki saman päätelmän sillä perusteella, että maan perustuslain 11 §:ssä ei mainita kiinni ottamista eurooppalaisen pidätysmääräyksen täytäntöönpanemi-seksi.¹² Sen sijaan Tšekin Ústavní soud (perustuslakituomioistuin) hylkäsi 3.5.2006 antamassaan tuomiossa¹³ senaatin ja edus-tajainhuoneen jäsenistä koostuvan ryhmän puitepäätöksen täytäntöönpanosta annettua lakia vastaan nostaman kanteen, jossa vedot-tiin sen perustuslainvastaisuuteen, koska sen katsottiin rikkovan perustuslakia salliessaan

6 – EYVL C 364, 18.12.2000, s. 1.

7 – Asia P 1/05. Tätä tuomiota on käsitelty lähemmin J. Komárekin artikkelissa ”Pluralismo constitucional europeo tras la ampliación – Un análisis de la jurisprudencia comunitaria del Tribunal Constitucional polaco”, *Revista Española de Derecho Europeo*, nro 16, 2005, s. 627–657.

8 – Siinä säädetään seuraavaa: ”Puolan kansalaista ei saa luovuttaa rikoksen johdosta toiseen valtioon.”

9 – Grundgesetz für die Bundesrepublik (Saksan perustuslaki) 16 §:n 2 momentilla kiellettiin Saksan kansalaisen luovuttaminen ulkomaille. Tätä määräystä muutettiin 29.12.2000 niin, että kyseistä oikeutta voidaan rajoittaa tietyissä laissa määritellyissä tapauksissa.

10 – Tuomio 18.7.2005 (2 BvR 2236/04), jossa katsottiin, että Saksan perustuslain 16 §:n 2 momentissa määritellyn perus-oikeuden oleellista sisältöä oli loukattu.

11 – Europäisches Haftbefehlgesetz (EuHbG). Noin 18 kuukautta myöhemmin Puolan perustuslakituomioistuin tosin perus-tuslain 190 §:n nojalla perui perustuslainvastaiseksi toteami-sen seurauksista esittämänsä lausuman, koska ”eurooppa-laisella pidätysmääräyksellä on olennainen merkitys oikeu-denkäytön sujuvalle toiminnalle erityisesti siksi, että se lisää – yhtenä jäsenvaltioiden välisen yhteistyön muodoista rikolli-suuden torjunnan alalla – kansalaisille annettavaa suojaa”. Saksan perustuslakituomioistuimen tuomio sen sijaan pantiin välittömästi täytäntöön; sen jälkeen toimivaltainen espanja-lainen oikeusviranomainen, Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional (puitepäätöksen 6 artiklan 3 kohta yhdessä 14.3.2003 annetun Ley orgánican 2/2003 kanssa, joka täydentää euroop-palaisesta pidätysmääräyksestä annettua lakia, Boletín Oficial del Estado (jäljempänä BOE) nro 65, 17.3.2003, s. 10244–), totesi mitättömiksi Saksan pidätysmääräysten nojalla aloitetut luovuttamisnuodollisuudet ja muutti ne rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista koskeviksi menettelyiksi (päätös 20.9.2005); samanlaisen seurauksen johti Areios Pagosin (Kreikan kassatiotuomioistuin) 20.12.2005 antama tuomio (asia 2483/2005).

12 – Asia 294/2005, tuomio 7.11.2005.

13 – Asia 66/04.

Tšekin kansalaisten luovuttamisen kaksoisrangaistavuutta tutkimatta.

8. Mahdollisista ristiriitaisuuksista kansallisten perustuslakien ja unionin oikeuden välillä käydään siis laajaa keskustelua, johon yhteisöjen tuomioistuimen on syytä osallistua ja jossa sen on otettava sille kuuluva keskeinen asema, jotta ne rajat, joiden puitteissa yhteisön oikeusjärjestyksen perustana olevia arvoja ja periaatteita tulkitaan, vastaisivat niitä, jotka vallitsevat kansallisissa rakenteissa.¹⁴

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

A *Sopimus Euroopan unionista*

9. Euroopan unioni merkitsee uutta vaihetta kehityksessä, joka johtaa yhä läheisemmän liiton luomiseen Euroopan kansojen välillä, ja sen perustan muodostavat Euroopan yhteisöt täydennettyinä sillä politiikalla ja niillä yhteistyön muodoilla, jotka otettiin käyttöön Euroopan unionista tehdyllä sopimuksella (EU 1 artikla). Unioni perustuu jäsenvaltioille yhteisiin vapauden, demokration, oikeusvaltion sekä ihmisoikeuksien ja perusvapauksien kunnioittamisen periaatteisiin (EU 6 artiklan 1 kohta).

10. Perusoikeuksia, sellaisina kuin ne taataan ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi 4 päivänä marraskuuta 1950 tehdystä Euroopan yleissopimuksessa (jäljempänä Rooman yleissopimus) ja sellaisina kuin ne ilmenevät jäsenvaltioiden yhteisessä valtiosääntöperinteessä, pidetään Rooman yleissopimuksen sanamuodon mukaisesti yhteisön oikeuden yleisinä periaatteina, ja niiden osalta tuomiovaltaa käyttää yhteisöjen tuomioistuin Euroopan yhteisöjen perustamissopimusten ja Euroopan unionista tehdyn sopimuksen mukaisesti (EU 6 artiklan 2 kohta luettuna yhdessä EU 46 artiklan d alakohdan kanssa).

11. Yksi unionin tavoitteista on pitää yllä ja kehittää unionia vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvana alueena, jolla henkilöiden vapaa liikkuvuus taataan toteuttamalla rikollisuuden ehkäisyä ja torjuntaa koskevat aiheelliset toimenpiteet (EU 2 artiklan 1 kohdan neljäs luetelmakohta); nämä toimenpiteet sisältyvät kolmanteen pilariin, joka käsittää poliisiyhteistyön ja oikeudellisen yhteistyön rikosasioissa (EU VI osasto).

12. Kolmannen pilarin yhteistyön tarkoituksena on antaa kansalaisille korkeatasoinen suoja, joka saavutetaan rikollisuutta ehkäisevillä ja torjuvilla politiikoilla, oikeusviranomaisten välistä yhteistyötä tiivistämällä ja tarvittaessa kansallisia rikosoikeudellisia normeja lähentämällä (EU 31 ja EU 32 artikla).

¹⁴ – Tämä tarve tuodaan julki R. Alonso Garcian teoksessa *Justicia constitucional y Unión Europea*, Ed. Thomson-Civitas, Madrid, 2005, s. 41.

13. Oikeudellista yhteistyötä koskevaa toimintaa on esimerkiksi a) yhteistyön tehostaminen rikosasioiden käsittelyn ja rikosoikeudellisten päätösten täytäntöönpanon osalta, b) rikoksen johdosta tapahtuvan luovuttamisen helpottaminen, c) jäsenvaltioissa sovellettavien sääntöjen yhdenmukaisuuden varmistaminen, d) eri jäsenvaltioiden tuomioistuinten välisten toimivaltaristiriitojen ehkäiseminen ja e) järjestäytyneitä rikollisuutta, terrorismia ja laitonta huumausainekauppaa koskevia rikostunnusmerkistöjä ja seuraamuksia koskevien vähimmäissääntöjen asteittainen vahvistaminen (EU 31 artiklan 1 kohta).

14. Tätä varten neuvosto voi yksimielisesti (EU 34 artiklan 2 kohdan a–c alakohta)

3) tehdä mitä tahansa muita kolmannen pilarin tavoitteiden mukaisia päätöksiä, lainsäädännön lähentämistä lukuun ottamatta; nämä päätökset ovat velvoittavia, mutta niillä ei ole välitöntä oikeusvaikutusta.

15. Näiden lisäksi neuvosto voi tehdä kansainvälisiä yleissopimuksia, joiden hyväksymistä se suosittelee jäsenvaltioille ja jotka tulevat voimaan, kun vähintään puolet jäsenvaltioista on ne hyväksynyt (EU 34 artiklan 2 kohdan d alakohta).

B Puitepäättös 2002/584

1) hyväksyä yhteisiä kantoja unionin suhtautumisen määrittämiseksi tiettyyn erityiseen kysymykseen;

2) tehdä puitepäättöksiä jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä. Ensimmäisen pilarin direktiivien tapaan nämä puitepäättökset velvoittavat jäsenvaltioita saavutettavaan tulokseen nähden, mutta jättävät kansallisten viranomaisien valittavaksi muodon ja keinot; niistä ei kuitenkaan seuraa välitöntä oikeusvaikutusta;

16. Tällä EU 31 artiklan 1 kohdan a ja b alakohdan sekä EU 34 artiklan 2 kohdan b alakohdan mukaisella puitepäättöksellä poistettiin Euroopan unionista muodollinen menettely rikoksesta tuomittujen tai epäiltyjen henkilöiden luovuttamiseksi¹⁵ toiseen valtioon tuomioiden täytäntöönpanoa ja syytteen asettamista varten ja korvattiin se yksinkertaistetulla menettelyllä (johdanto-osan ensimmäinen ja viides perustelukappale). Tämän tavoitteen mukaisesti puitepäättöksellä korvattiin jäsenvaltioiden välisissä suhteissa kaikki sitä aiemmat ja myöhemmät

¹⁵ – Tampereella 15. ja 16.10.1999 kokoontuneen Eurooppa-neuvoston suosituksen mukaisesti (puheenjohtajan päätelmien 35 kohta).

kansainvälisten yleissopimusten asiaa koskevat määräykset (31 artiklan 1 kohta),¹⁶ joiden soveltamista jatketaan vain sikäli kuin niiden avulla voidaan laajentaa puitepäättöksen tavoitteita tai sikäli kuin ne yksinkertaiset tai helpottavat eurooppalaisen pidätysmääräyksen täytäntöönpanoa (31 artiklan 2 kohta).

17. Tämän seurauksena jäsenvaltioiden sihenastiset yhteistyösuhteet korvattiin rikosoikeudellisten päätösten vapaan liikkuvuuden järjestelmällä, joka perustuu jäsenvaltioiden väliseen luottamukseen ja vastavuoroisen tunnustamisen periaatteeseen (johdanto-osan viides, kuudes ja kymmenes perustelukappale; 1 artiklan 2 kohta).

18. Euroopan unionin neuvosto hyväksyi puitepäättöksen toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden mukaisesti tarkoitukseenaan kunnioittaa perusoikeuksia ja noudattaa EU 6 artiklassa tunnustettuja periaatteita

(johdanto-osan 7 ja 12 perustelukappale; 1 artiklan 3 kohta), eikä siinä ole mitään sellaista, joka estäisi kieltäytymästä luovuttamasta henkilöä,¹⁷ jos on objektiivisia perusteita katsoa, että eurooppalainen pidätysmääräys on annettu henkilön asettamiseksi syytteeseen tai rankaisemiseksi hänen sukupuolensa, rotunsa, uskontonsa, etnisen alkuperänsä, kansallisuutensa, kielensä, poliittisen mielipiteensä tai sukupuolisen suuntautumisen perusteella tai jos häntä vakavasti uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu epäinhimillinen tai halventava rangaistus tai kohtelu. Puitepäättös ei liioin estä jäsenvaltioita soveltamasta valtiosääntönsä sisältävää oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin,¹⁸ yhdistymisvapautta, lehdistönvapautta ja ilmaisunvapautta koskevia säännöksiä (johdanto-osan 12 ja 13 perustelukappale). Puitepäättöksessä myös veloitetaan jäsenvaltiot suojelemaan sen täytäntöönpanon yhteydessä käsiteltäviä henkilötietoja (johdanto-osan 14 perustelukappale).

16 – Ne ovat seuraavat: a) rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta 13.12.1957 tehty eurooppalainen yleissopimus, sen 15.10.1975 tehty lisäpöytäkirja sekä sen 17.3.1978 tehty toinen lisäpöytäkirja ja terrorismin vastustamisesta 27.1.1977 tehty eurooppalainen yleissopimus; b) tarkastusten asteittaisesta lakkauttamisesta yhteisillä rajoilla 14.6.1985 tehdyn Schengenin sopimuksen soveltamisesta 19.6.1990 tehdyn yleissopimuksen III osasto, 4 luku (EYVL L 239, 22.9.2000, s. 19); c) Euroopan yhteisöjen kahdentoista jäsenvaltion välillä luovuttamispyyntöjen lähettämismenetelmien yksinkertaistamisesta ja nykyaikaistamisesta 26.5. 1989 tehty sopimus; d) yksinkertaistetusta menettelystä Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä rikoksen johdosta tapahtuvassa luovuttamisessa 10.3.1995 tehty yleissopimus; e) rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä 27.9.1996 tehty yleissopimus. Kaksi viimeksi mainittua vastaavat soveltamisalaltaan Euroopan unionista tehdyn sopimuksen K.3 artiklan 2 kohdan c alakohtaa, josta EU 34 artiklan 2 kohdan d alakohta on suoraan johdettu.

17 – Espanjankielinen toisinto kuuluu seuraavasti: "Nada de lo dispuesto en la presente Decisión marco podrá interpretarse en el sentido de que impide la entrega de una persona contra la que se ha dictado una orden de detención europea cuando existan razones objetivas – –, mutta todellisuudessa lainsäätäjän tarkoitus on ollut nimenomaan päinvastainen, kuten käy ilmi mm. ranskankielisestä toisinnosta ("Rien dans la présente décision-cadre ne peut être interprété comme une interdiction de refuser la remise d'une personne qui fait l'objet d'un mandat d'arrêt européen s'il y a des raisons de croire, sur la base d'éléments objectifs – –"), englanninkielisestä toisinnosta ("Nothing in this Framework Decision may be interpreted as prohibiting refusal to surrender a person for whom a European arrest warrant has been issued when there are reasons to believe, on the basis of objective elements – –"), saksankielisestä toisinnosta ("Keine Bestimmung des vorliegenden Rahmenbeschlusses darf in dem Sinne ausgelegt werden, dass sie es untersagt, die Übergabe einer Person, gegen die ein Europäischer Haftbefehl besteht, abzulehnen, wenn objektive Anhaltspunkte dafür vorliegen – –") tai hollanninkielisestä toisinnosta ("Niets in dit kaderbesluit staat eraan in de weg dat de overlevering kan worden geweigerd van een persoon tegen wie een Europees aanhoudingsbevel is uitgevaardigd, indien er objectieve redenen bestaan om aan te nemen – –").

18 – Tämän ratkaisuehdotuksen 24 kohta.

19. Eurooppalaisella pidätysmääräyksellä tarkoitetaan oikeudellista päätöstä, jonka jäsenvaltion tuomioistuin on antanut henkilön kiinni ottamiseksi ja luovuttamiseksi toisen jäsenvaltion viranomaisten toimesta syytetoimenpiteitä tai vapaudenmenetyksen käsittävän rangaistuksen tai turvaamistoimenpiteen täytäntöönpanemista varten (1 artiklan 1 kohta).

säädetty pidätysmääräyksen antaneessa valtiossa vankeusrangaistus, jonka enimmäisaika on vähintään kolme vuotta. Luetteloon sisältyvät seuraavat teot:

- ”rikollisjärjestyön osallistuminen,

20. Eurooppalaisessa pidätysmääräyksessä on kyse puhtaasti oikeudellisesta menettelystä. Se on tuomioistuinten välinen yhteistyöjärjestely (1 ja 3–6 artikla), jossa toimeenpanoviranomaisten tehtävä rajoittuu avunannon ohella käytännön ja hallinnollisen tuen antamiseen (johdanto-osan yhdeksäs perustelukappale ja 7 artikla).

- terrorismi,

- ihmiskauppa,

21. Eurooppalainen pidätysmääräys voidaan antaa syytteen nostamiseksi sellaisista teoista, joista määräyksen antaneen jäsenvaltion lainsäädännön mukaan voi seurata vapaudenmenetyksen käsittävä rangaistus tai turvaamistoimenpide, jonka enimmäisaika on vähintään 12 kuukautta, tai näitä tekoja koskevien sellaisten tuomioiden täytäntöönpanemiseksi, joiden kesto on vähintään neljä kuukautta (2 artiklan 1 kohta). Täytäntöönpanovaltio voi asettaa luovuttamisen edellytykseksi sen, että tekojen on oltava myös sen oikeusjärjestyksessä rikoksia (2 artiklan 4 kohta).

- lasten seksuaalinen hyväksikäyttö ja lapsipornografia,

- huumausaineiden ja psykotrooppisten aineiden laiton kauppa,

- aseiden, ampumatarvikkeiden ja räjähteiden laiton kauppa,

22. Tämä ”kaksoisrangaistavuudeksi” nimetty vaatimus ei kuitenkaan koske puitepäättöksen 2 artiklan 2 kohdassa mainittuja 32:ta rangaistavaa tekoa, siltä osin kuin niistä on

- lahjonta,

- petos, mukaan lukien Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamisesta 26 päivänä heinäkuuta 1995 tehdystä yleissopimuksessa tarkoitettu Euroopan yhteisön taloudellisiin etuihin kohdistuva petos,
- ihmisen elinten ja kudosten laiton kauppa,
- ihmisryöstö, vapaudenriisto ja pantti-vangiksi ottaminen,
- rahanpesu,
- rasismi ja muukalaisviha,
- rahan, mukaan lukien euron, väärentäminen,
- järjestäytynyt varkausrikollisuus tai aseellinen ryöstö,
- tietoverkkorikollisuus,
- kulttuuriomaisuuden, mukaan lukien antiikki- ja taide-esineiden laiton kauppa,
- ympäristörikollisuus, mukaan lukien uhanalaisten eläinlajien laiton kauppa ja uhanalaisten kasvilajien ja kasvilajikkeiden laiton kauppa,
- petollinen menettely,
- ryöstöntapainen kiristys ja kiristys,
- laittomassa maahantulossa ja maassa oleskelussa avustaminen,
- tuotteiden laiton väärentäminen ja jäljentäminen,
- tahallinen henkirikos, vakava pahoinpitely ja vakavan ruumiinvamman aiheuttaminen,
- hallinnollisten asiakirjojen väärentäminen ja kaupankäynti väärennöksillä,

- maksuvälineväärennykset,
- hormonivalmisteiden ja muiden kasvua edistävien aineiden laiton kauppa,
- ydin- ja radioaktiivisten aineiden laiton kauppa,
- varastettujen ajoneuvojen kauppa,

23. Puitepääatöksen 3 artiklassa mainitaan kolme ehdotonta perustetta ja 4 artiklassa edelleen seitsemän harkinnanvaraista perustetta pidätysmääräyksen täytäntöönpanosta kieltäytymiselle. Jälkimmäisten mukaan täytäntöönpanosta voi kieltäytyä silloin, jos tuomittu henkilö on täytäntöönpanovaltion kansalainen tai asuu siellä vakinaisesti, ja tämä valtio sitoutuu panemaan rangaistuksen tai turvaamistoimenpiteen itse täytäntöön kansallisen lainsäädäntönsä mukaisesti (4 artiklan 6 kohta). Jos taas pidätysmääräys on annettu vastaavissa olosuhteissa syytteen nostamista varten, luovuttamisen ehdoksi voidaan 5 artiklan 3 kohdan mukaan asettaa se, että kyseinen henkilö, kun häntä on kuultu, palautetaan täytäntöönpanovaltioon suorittamaan hänelle määrätty rangaistus.

- raiskaus,
- murhapoltto,
- kansainvälisen rikostuomioistuimen tuomiovaltaan kuuluvat rikokset,

24. Pidätysmääräys on pantava täytäntöön kiireellisesti ja säädettyssä määräajassa (17 ja 23 artikla), ja pidätetyllä on oikeus tulla kuulluksi (14 ja 19 artikla), käyttää oikeudellista avustajaa ja tulkkia (11 artiklan 2 kohta) ja vedota täytäntöönpanovaltion oikeusjärjestyksessä säädettyihin säilössä pitämistä ja tarvittaessa väliaikaista vapauttamista koskeviin takuisiin (12 artikla).

- ilma-aluksen tai aluksen kaappaus,
- tuhotyö”.

25. Pidätysmääräyksessä on mainittu sen täytäntöönpanemiseksi tarvittavat tiedot, erityisesti etsityn henkilöllisyys sekä rikoksen luonne ja oikeudellinen luokittelu (8 artiklan 1 kohta). Kaikki täytäntöönpanoon tarvittavien asiakirjojen käsittelyyn liittyvät ongelmat ratkaistaan asianomaisten oikeusviranomaisten välisillä suorilla yhteydenotoilla,

tarvittaessa hallintoviranomaisten avustuksella (10 artiklan 5 kohta).

26. Määräaika puitepäätöksen noudattamisen edellyttämien toimenpiteiden toteuttamiselle päättyi 31.12.2003 (34 artiklan 1 kohta).

III Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

27. Voittoa tavoittelematon yhdistys *Advocaten voor de Wereld* nosti *Arbitragehofissa* kanteen, jossa tuomioistuinta vaadittiin kumoamaan 19.12.2003 annettu *Wet betreffende het Europees aanhoudingsbevel* (eurooppalaista pidätysmääräystä koskeva laki),¹⁹ jolla puitepäätös on saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä, koska se kantajan mukaan rikkoo *Grondwetin* (Belgian perustuslaki) 10 ja 11 §:ää, luettuina yhdessä 36 §:n, 167 §:n 2 momentin ja 168 §:n kanssa. Kantaja väittää, että eurooppalaista pidätysmääräystä koskeva kysymys olisi pitänyt ratkaista kansainvälisellä yleissopimuksella ja että kyseisen lain 5 §:n 5 momentti, jolla puitesopimuksen 2 artiklan 2 kohta on sisällytetty kansalliseen lainsäädäntöön, loukkaa yhdenvertaisen kohtelun periaatteen lisäksi rikoslain täsmällisyyden vaatimusta (*lex certa*).

19 – Belgisch Staatsblad, 22.12.2003, toinen painos, s. 60075.

28. Käsiteltävänä olevan asian olosuhteet huomioon ottaen edellä mainittu perustuslakituomioistuin on päättänyt²⁰ ennen asian ratkaisemista esittää Euroopan yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

- ”1) Onko eurooppalaisesta pidätysmääräyksestä ja jäsenvaltioiden välisistä luovuttamismenettelyistä 13 päivänä kesäkuuta 2002 tehty neuvoston puitepäätös 2002/584/YOS yhteensopiva Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 34 artiklan 2 kohdan b alakohdan kanssa, jonka mukaan puitepäätöksiä voidaan tehdä ainoastaan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä?
- 2) Onko – – puitepäätöksen 2002/584 2 artiklan 2 kohta, niiltä osin kuin se merkitsee, ettei kaksoisrangaistavuuden tutkimista koskevaa vaatimusta sovelleta siinä lueltujen rikosten osalta, yhteensopiva Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 6 artiklan 2 kohdan ja erityisesti kyseisessä määräyksessä taatun rikosasioissa sovellettavan laillisuusperiaatteen ja yhdenvertaisuutta ja syrjintäkieltoa koskevan periaatteen kanssa?”

20 – Toivottavasti myös muut perustuslakituomioistuimet, jotka tähän asti ovat olleet haluttomia ottamaan paikkaansa yhteisön lainkäyttöeliminä, noudattavat *Arbitragehofin* esimerkkiä ja aloittavat yhteisöjen tuomioistuimen kanssa määrätietoisen vuoropuhelun yhtenäisen Euroopan rakentamisesta. Murciassa marraskuussa 2005 Espanjan oikeusministeriön oikeushallinto-osaston kutsusta järjestetyn kollokvion ”Yhteisön lainsäädännön ja kansallisten lainsäädäntöjen vuorovaikutus: joitakin kitkakohtia” yhteydessä pidetyssä pyöreän pöydän kokouksessa ”Perustuslakituomioistuimet ja yhteisön oikeus” pidin Espanjan perustuslakituomioistuinta yhteisön lainkäyttöelimenä käsitellen esitelmän, jossa arvostelin Espanjan *Tribunal Constitucionalia* siitä, että se on pysytellyt pidättyväisesti syrjässä yhteisössä käytävästä keskustelusta.

IV Asian käsittely yhteisöjen tuomioistuimessa

29. Arbitragehofin lähettämä ennakkoratkaisupyyntö kirjattiin saapuneeksi yhteisöjen tuomioistuimeen 2.8.2005. Kirjallisia huomautuksia tässä asiassa ovat esittäneet Advocaten voor de Wereld, komissio, Euroopan unionin neuvosto sekä Belgian, Tšekin, Espanjan, Suomen, Ranskan, Yhdistyneen kuningaskunnan, Latvian, Liettuan, Alankomaiden ja Puolan hallitukset, ja 11.7.2006 pidettyyn istuntoon saapuivat esittämään suulliset huomautuksensa Advocaten voor de Wereldin, Belgian, Tšekin, Espanjan, Ranskan, Alankomaiden ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitusten sekä Euroopan unionin neuvoston ja Euroopan yhteisöjen komission edustajat.

V Ennakkoratkaisukysymysten arviointi

A Oikeudellinen perusta (ensimmäinen kysymys)

30. Kumpikaan osapuoli ei kiistä puitepäättöksen kuulumista sisällöllisesti Euroopan unionin kolmanteen pilariin eikä näin ollen myöskään neuvoston toimivaltaa puitepää-

töksen hyväksymiseen.²¹ Riita koskeekin käytettyä oikeuslähdetä, sillä pääasian oikeudenkäynnissä on kysymys siitä, että puitepäättöstä ei pidetä tähän tarkoitukseen pätevänä säädöslajina, ja tähän esitetään kaksi syytä. Ensimmäinen on se, että puitepäättös ei koske voimassa olevien kansallisten lainsäädäntöjen lähentämistä, vaan eurooppalaisella pidätysmääräyksellä luodaan kokonaan uusi järjestelmä; toinen on se, että puitepäättöksellä ei pystytäkään kumoamaan sitä edeltäviä rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta tehtyjä kansainvälisiä yleis-sopimuksia.

31. Näin ollen on aluksi perehdyttävä eurooppalaisen pidätysmääräyksen olemukseen, jotta voitaisiin määrittää sen luonne ja selvittää, voidaanko siitä antaa puitepäättök-sille luonteenomaisia yhdenmukaistavia säännöksiä. Jos vastaus on myönteinen, on sen jälkeen tutkittava, oliko tällaisen säädöslajin käyttäminen contrarius actus -periaatteen perusteella kiellettyä, koska luovuttamista koskeva kysymys oli siihen asti ratkaistu valtioiden välisillä sopimuksilla.

21 – Eurooppalainen pidätysmääräys otettiin käyttöön vastauksena EU 2 artiklan 1 kohdan neljännessä luettelakohdassa, EU 29 artiklan toisen alakohdan toisessa luettelakohdassa ja EU 31 artiklan 1 kohdan a ja b alakohdassa ilmaistun huoleen. Se tarkoittaa, että jäsenvaltioiden tuomioistuimet pitävät pätevänä toisissa jäsenvaltioissa tehtyjä oikeudellisia päätöksiä, mikä syventää ja tehostaa yhteistyötä oikeusasioissa (EU 31 artiklan 1 kohdan a alakohta). Mikäli eurooppalaista pidätysmääräystä pidetään yhtenä rikoksen johdosta tapahtuvan luovuttamisen muotona (näkemys, johon en yhdy, kuten jäljempänä selitän), se kuuluu EU 31 artiklan 1 kohdan b alakohdan soveltamisalaan. EU 31 artiklassa esitetty luettelo ei ole tyhjentävä (espanjankielisessä toisinnossa siinä käytetään ilmausta "entre otras" eli muun muassa), minkä vuoksi sellainen menettely, joka helpottaa henkilöiden pidättämistä ja luovuttamista tuomiota tai rangaistuksen täytäntöönpanoa varten, parantaa unionin kansalaisille annettavaa suojaa ja vastaa siten täysin EU 29 artiklan tavoitetta.

32. Mutta ennen näiden eri lähestymistapojen tarkastelua on otettava kantaa Tšekin hallituksen esittämään väitteeseen, jonka mukaan tätä ensimmäistä kysymystä ei voida lainkaan ottaa tutkittavaksi.

1. Tutkittavaksi ottaminen

33. Tšekin hallitus väittää, että puitepäätöksen pätevyyden analysointi eurooppalaisen pidätysmääräyksen sääntelyssä vaatisi yhteisöjen tuomioistuimelta sellaisen primaarioikeuteen kuuluvan määräyksen (EU 34 artiklan 2 kohdan b alakohdan) tutkimista, ”johon sen valvontavalta ei ulotu” ja jota se ei siten ole toimivaltainen arvioimaan. Tämä väite on perusteeton, sillä perustamissopimusten määräysten tulkinta ja niiden valvonta johdettuun oikeuteen nähden ovat sellaisia perustuslaillisia tehtäviä, jotka nimenomaan kuuluvat olennaisesti yhteisöjen tuomioistuinten toimivaltaan.²²

34. Kaikki unionin toimivaltuudet on johdettu ”yhteisön perussopimusten” määräyksistä ja ovat niiden alaisia, mutta yhteisöjen tuomioistuimen tehtävänä on myös varjella näiden määräysten koskemattomuutta ja varmistaa niiden tehokas soveltaminen suo-

jelemalla niitä yhteisön muiden toimielinten harkintavallan väärinkäytöltä. Arbitragehofin yhteisöjen tuomioistuimelle esittämään pyyntöön ei näin ollen liity mitään poikkeuksellista, vaan se haluaa sille uskotun tehtävän mukaisesti selvittää, onko unionin lainsäätäjän antama säädös sopusoinnussa asiaa koskevan perustamissopimuksen määräyksen kanssa,²³ ja tämän kysymyksen ratkaiseminen puolestaan edellyttää aivan ensiksi ja väistämättä riidanalaisen normin soveltamisalan tulkintaa ja määrittämistä.

35. Edellä mainittu jäsenvaltio kuitenkin väittää, ettei ensimmäinen kysymys täytä tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä, koska puitepäätöksen pätemättömyyttä koskevat kanneperusteet on muotoiltu epäselvästi. Koska kantajana oleva yhdistys vaatii kyseisen Belgian täytäntöönpanolain toteamista perustuslain vastaiseksi sillä perusteella, että puitepäätös ei ole kansallisten lainsäädäntöjen lähentämiseen sopiva säädöslaji, sen olisi Tšekin mukaan pitänyt esittää väitteelleen asianmukaiset perusteet, jotka ennakkoratkaisupyynnön esittäneen elimen olisi kuulunut mainita ennakkoratkaisupyyntöä koskevassa päätöksessä.

36. Kansallisen tuomioistuimen toimittamien tietojen tarkoituksena on antaa tämän ennakkoratkaisumenettelyn osapuolille mahdollisuus esittää huomautuksensa, jotta yhteisöjen tuomioistuin voisi niiden perus-

²² – G. C. Rodríguez-Iglesias on painottanut yhteisöjen tuomioistuinten tehtävää perustuslakituomioistuimena artikkelissaan ”El poder judicial en la Unión Europea”, *La Unión Europea tras la Reforma*, Universidad de Cantabria, 1998, s. 22 ja sitä seuraavat sivut. Itsekin olen tuonut esille saman ajatuksen (Ruiz-Jarabo, D., ”La vinculación a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (I)”, *Estudios de Derecho Judicial*, nro 34, Consejo General del Poder Judicial, 2001, s. 287–291).

²³ – Pätevyyttä koskevassa ennakkoratkaisukysymyksessä on pohjimmltaan kyse epäsuorasta keinosta selvittää johdetun oikeuden ”perustuslaillisuus” siinä vaiheessa, kun sitä jo sovelletaan.

teella antaa kansallista tuomioistuinta hyödyttävän vastauksen.²⁴ Tässä tapauksessa kyseinen edellytys täyttyy, koska tiedoista käy selvästi ilmi, että riita koskee puitepäättöksen, jollaista tehdään kansallisten lainsäädäntöjen lähentämisessä, pätevyyttä eurooppalaista pidätysmääräystä koskevan menettelyn järjestämisessä. Näin on asian ymmärtänyt tämän oikeudellista yhteistyötä koskevan riita-asian kahdentoista muun osapuolen ohella myös itse Tšekin hallitus, jolla siitä huolimatta, että se moittii Arbitragehofin ennakkoratkaisupyyntöä epäselvyydestä, ei ollut mitään vaikeuksia puida tätä kysymystä.²⁵

37. Valmisteltuani näin tietä itse pääasian käsittelylle siirryn nyt analysoimaan tätä uutta säädöslajia, jonka tarkoituksena on mahdollistaa jäsenvaltioiden yhteistyö rikosasioissa.

2. Eurooppalainen pidätysmääräys ja rikoksen johdosta tapahtuva luovuttaminen

38. Eurooppalaisen pidätysmääräyksen on esitetty olevan yksi rikoksen johdosta tapah-

tuvan luovuttamisen muodoista. Oikeuskirjallisuudessa puitepäättöstä luonnehditaan pyrkimykseksi ”helpottaa” rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista jäsenvaltioiden välillä,²⁶ luovuttamisen nykyaikaiseksi toisinnoksi,²⁷ sui generis -toimeksi²⁸ ja samaksi menettelyksi eri nimikkeellä.²⁹ Yhteisön lainsäätäjä on osittain syypää tähän sekaannukseen, koska se otti puitepäättöksen oikeudelliseksi perustaksi EU 31 artiklan 1 kohdan b alakohdan. Väärinkäsitystä on vahvistanut myös muutama ylemmän oikeusasteen kansallinen tuomioistuin, kuten Trybunał Konstytucyjny, joka katsoo, että eurooppalaisen pidätysmääräyksen täytäntöönpanemiseksi tapahtuva luovuttaminen on rikoksen johdosta tapahtuvan luovuttamisen alalaji,³⁰ vaikkakin siinä mielessä, että pidätysmääräystä koskevat aivan samat ehdot kyseisen jäsenvaltion ylimmässä oikeusnormissa taattujen perusoikeuksien suojaamisen kannalta. Samansuuntaisesti päättelee Bundesverfassungsgericht, joka implisiittisesti rinnastaa nämä kaksi menettelyä toisiinsa.³¹

39. Niiden välillä on kuitenkin nähty myös eroavuuksia niin lainsäädännössä,³² oikeus-

24 – Asia C-9/98, Agostini, määräys 8.7.1998 (Kok. 1998, s. I-4261, 5 kohta) ja asia C-422/98, Colonia Versicherung ym., määräys 2.3.1999 (Kok. 1999, s. I-1279, 5 kohta).

25 – Yhteisöjen tuomioistuimen tehtävä ei ole ratkaista kysymystä siitä, merkitseekö puitepäättöksen pätemättömyys sitä, että itse täytäntöönpanolakia on pidettävä perustuslain vastaisena, vaikka sen ehkä voitaisiin siinä tapauksessa, että ensisijaisena oikeuslähteenä pidettäisiin kansainvälistä yleissopimusta, tulkita rikkovan Grundwetin 36 §:ää, luettuna yhdessä 167 ja 168 §:n kanssa.

26 – Tomuschat, C., ”Ungereimtes – Zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 18. Juli 2005 über den Europäischen Haftbefehl”, *Europäische Zeitschrift für Grundrechte*, 2005, s. 456.

27 – D. Floren artikkelissa ”L'accueil de la Décision cadre relative au mandat d'arrêt européen en Belgique”, *Le mandat d'arrêt européen*, Bruylant, Bruxelles, 2005, s. 137 ja G. Conwayn artikkelissa ”Judicial Interpretation and the Third Pillar”, *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, 2005, s. 255, näitä kahta menettelyä väitetään toisiaan vastaaviksi.

28 – Keijzer, N., ”The double criminality requirement”, *Handbook on the European arrest warrant*, Tob Blekxtoon, Wouter van Ballegooij (toim.), The Hague, 2005, s. 139.

29 – Plachta, M., ”European Arrest Warrant: Revolution in Extradition”, *Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, 2003, s. 193.

30 – Edellä 7 kohdassa mainitun tuomion oikeudellinen perusta 3.

31 – Edellä alaviitteessä 10 mainittu tuomio.

32 – Eurooppalaisesta pidätys- ja luovuttamismääräyksestä 14.3.2003 annetun Espanjan lain 3/2003 (BOE nro 65, 17.3.2003, s. 10244) johdanto-osassa todetaan, että laki tuo ”tavanomaiseen rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista koskevaan menettelyyn niin merkittäviä muutoksia, että kyseisen menettelyn voidaan varauksetta katsoa poistuneen kokonaan Euroopan unionin jäsenvaltioiden välisistä suhteista oikeudellisessa yhteistyössä” (viimeinen perustelukappale).

kirjallisuudessa³³ kuin oikeuskäytännössäkin.³⁴

40. Nämä näkemykset eivät kuitenkaan ole keskenään niin ristiriitaisia kuin alkuun näyttää, vaan ne riippuvat siitä, mistä näkökulmasta asiaa on tarkasteltu. Kun tarkastellaan kyseisten menettelyjen lopputuloksia, niiden välillä on paljonkin yhtäläisyyksiä, mutta eroavaisuudet paljastuvat silloin, kun perehdytään lähemmin kyseisen yhteistyömuodon perusteisiin ja kulkuun.

41. Siirtyminen rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta eurooppalaiseen pidätysmääräykseen on mullistava käänne. On selvää, että kumpikin järjestelmä palvelee samaa tarkoitusta, joka on rikoksesta syytetyn tai tuomitun luovuttaminen toisen valtion viranomaisille tuomiota tai tuomion täytäntöönpanoa varten; mutta tähän niiden yhtäläisyydet päättyvätkin.

42. Rikoksen johdosta tapahtuva luovuttaminen tapahtuu kahden suvereenin valtion, nimittäin pidätysmääräyksen antaneen valtion ja täytäntöönpanovaltion välillä, jotka kumpikin toimivat autonomisesta asemastaan käsin: ensiksi mainittu valtio pyytää avunantoa toiselta, joka puolestaan harkitsee pyyntöjä tapauskohtaisesti ja tekee päätöksensä sellaisilla perusteilla, jotka ulottuvat puhtaasti oikeudellisen ympäristön ulkopuolisiin kansainvälisiin suhteisiin, joissa puolestaan tarkoituksenmukaisuusperiaatteella on olennainen merkitys. Juuri tästä syystä on perusteltua hyväksyä poliittisten päättäjien lopullinen harkinta ja toisaalta vastavuoroisuuden tai kaksoisrangaistavuuden kaltaiset perusteet, vaikka ne kuuluvatkin täysin eri toiminta-alueille.

43. Asetelma kuitenkin muuttuu, kun apua pyydetään ja annetaan sellaisessa yhdyntäneessä ylikansallisessa oikeusjärjestyksessä, jossa valtiot ovat osittain luopuneet suvereeniteetistaan siirtämällä toimivaltaa yhteisille ulkoisille elimille, jotka voivat antaa oikeusnormeja. Tällaista unionin ensimmäisen pilarin soveltamisalaan³⁵ kuuluvaa lainsäädäntöjen lähentämistä tapahtuu myös kolmannessa pilarissa, jonka puitteissa tehtävällä yhteistyöllä – vaikka se onkin luonteel-

33 – M. Plachta korostaa näitä eroja edellä alaviitteessä 29 mainitun teoksensa sivulla 191. O. Lagodnyin artikkelissa "Extradition" without a granting procedure: the concept of 'surrender', *Handbook on the European arrest warrant*, Tob Blektoon, Wouter van Ballegooij (toim.), The Hague, 2005, s. 41 ja 42, painotetaan, että eurooppalaisella pidätysmääräyksellä on oikeudellinen luonne. I. Jégouzon artikkelissa "Le mandat d'arrêt européen ou la première concrétisation de l'espace judiciaire européen", *Gazette du Palais – Recueil*, heinä-elokuu 2004, s. 2311, puolestaan luonnehditaan puitepäätöstä urauurtavaksi, koska siinä poliittisen vallan erioikeus on korvattu puhtaasti prosessuaalisella järjestelmällä.

34 – Bundesverfassungsgericht näyttää em. tuomiossa oivaltaneen nämä erot, kun se ohimennen toteaa, että puitepäätöksen myötä tuomioistuinvallan ulottumattomissa oleva poliittinen päätöksenteko vaihtui oikeudelliseen harkintaan (oikeudellinen perusta 88, viimeinen virke).

35 – Asiassa 26/62, Van Gend & Loos, 5.2.1963 annettua tuomiota (Kok. 1963, s. 1, Kok. Ep. I, s. 161) ja asiassa 6/64, Costa v. ENEL, 15.7.1964 annettua tuomiota (Kok. 1964, s. 1141, Kok. Ep. I, s. 211) lähtien on ollut kiistatonta, että yhteisön lainsäädäntö muodostaa erityisluonteisen oikeusjärjestyksen, jonka säännöt ovat sen toimivaltaan kuuluvissa asioissa ensisijaisia jäsenvaltioiden lainsäädäntöihin nähden.

taan hallitustenvälistä – on selvä ”yhteisöllinen” tarkoitusta, kuten osoitettiin asiassa Pupino annetussa tuomiossa,³⁶ jossa puitepäättöksiin katsottiin liittyvän EU:n ensimmäisen pilarin päätöksenteon piirteitä ja joitakin direktiiveille ominaisia tunnusmerkkejä.³⁷

44. Tämänkaltaisessa oikeusjärjestyksessä ei ole kysymys eristyneiden alueiden välisistä suhteista, joissa avunannosta olisi aina päättävä *ad casum* sen varmistamiseksi, ettei apua anneta vastapuolen yhteiskuntajärjestelmän perustoja tuntematta. Päinvastoin, apua pyritään antamaan valtioille, joiden kanssa jaetaan samat periaatteet, arvot ja päämäärät,³⁸ sellaisen institutionaalisen kehityksen puitteissa, jossa on omat – normihierarkkisesti eritasoiset mutta viime kädessä sitovat – oikeuslähteensä, joiden tarkoituk-

sena on ehkäistä ja torjua rikollisuutta vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvalla yhteisellä alueella helpottamalla valtioiden välistä yhteistyötä tai yhdenmu-kaistamalla niiden rikoslainsäädäntöä.

45. Tällaisessa keskinäiselle luottamukselle rakentuva järjestelmässä yhteistyö ei perustu eri tahojen tahdonilmaisujen soviteluun, vaan yhteiseen normiin – puitepäättökseen –, jossa on määritelty, mitä toimintatapoja yhteistyöhön sisältyy. Näin ollen voidaan pitää aikansa eläeinä sellaisia lähestymistapoja, joissa vastavuoroisuuden nimissä vaaditaan tapauskohtaista harkintaa³⁹ tai joissa kaksoisrangaistavuuden periaatteella on ehdoton luonne, koska avunpyynnön perusteena oleva teko on kummasakin valtiossa yhtä moitittava ja pyyntöjä täytetään myös vastavuoroisesti. Tämän hengen mukaisesti tarkoituksenmukaisuusharkinta menettää kokonaan merkityksensä ja valvonta muuttuu puhtaasti oikeudelliseksi; toisin sanoen poliittisten päättäjien on luovutettava tuomioistuimille niille kuuluva keskeinen asema, ja tapauskohtaisen harkinnan on väistytävä yleisesti sovellettavan järjestelmän tieltä, koska asiaa koskevassa yhteisessä normissa annetaan kansallisille tuomioistuimille toimivalta nostaa syytteitä siinä luetelluista rikoksista. Lyhyesti sanottuna kyse ei ole enää suvereenista valtioista,

36 – Asiassa Pupino annetun tuomion 36 kohdassa todetaan seuraavaa: ” – riippumatta siitä integraation asteesta, johon Amsterdamin sopimuksella pyritään EU 1 artiklan toisessa kohdassa tarkoitettua kehityksessä yhä läheisemmän Euroopan kansojen välisen liiton luomiseksi, on täysin ymmärrettävää, että Euroopan unionista tehdyn sopimuksen laatijat pitivät tärkeänä määrätä tämän sopimuksen VI osastossa sellaisten oikeudellisten instrumenttien käytöstä, joilla on vastaavat vaikutukset kuin EY:n perustamissopimuksessa määrätyillä instrumenteilla, jotta tehokkaasti edistetään unionin tavoitteiden saavuttamista”. D. Sarmiento väittää artikkelissaan ”Un paso más en la constitucionalización del tercer pilar de la Unión Europea. La sentencia María Pupino y el efecto directo de la decisiones marco”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, nro 10, 2005 (<http://www.reei.org>), että tämä yhteisöjen tuomioistuimen tuomio avasi tien Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen sisältyvien hallitustenvälisten järjestelyjen asteittaiselle ”yhteisöllistämiseksi”. R. Alonso García osoittaa edellä alaviiteessä 14 mainitun teoksensa sivuilla 36–38, että kolmas pilari on tertium genus, ”kolmas, luonteeltaan vahvasti hallitustenvälisen järjestelmän, jonka väliintulokeinoissa ja tuomioistuinvälivaltamennettelyissä on samalla ylikansallisen päätöksenteon piirteitä”.

37 – Yhdenmukaisen tulkinnan (tuomion 34, 43 ja 47 kohta) ja lojalalin yhteistyön periaatteet (tuomion 42 kohta).

38 – Th. Weigend pohtii artikkelissaan ”Grundsätze und Probleme des deutschen Auslieferungsrechts”, *Juristische Schulung*, 2000, s. 110, onko kansainvälisen rikollisuuden torjunnassa enää tarkoituksenmukaista pitää kiinni sellaisista perinteisistä näkemyksistä, jotka perustuvat valtioiden suvereenisuuden ehdottomuuteen ja epäluottamukseen ulkomaisia rikosoikeuksia kohtaan, ja lisää, että monet maat olisivat valmiita hylkäämään nämä perinteiset käsitykset sellaisten valtioiden kohdalla, joiden kanssa ne tietävät jakavansa samanlaisen oikeudellisen kulttuurin ja ihmisoikeuskäsityksen.

39 – Oxfordin yliopiston kansainvälisen oikeuden laitos totesi jo vuonna 1880, että vaikka rikoksen johdosta tapahtuvassa luovuttamisessa voidaankin poliittisesti vaatia vastavuoroisuutta, oikeus ei sitä edellytä (9.9.1880 annetun päätöslauselman 5 §, laitoksen vuosikirja, uusi lyhennetty painos, nide I, 1875–1883, s. 733). Lainausta on artikkelista Schultz, H., ”Rapport général provisoire sur la question IV pour le X^e Congrès international de droit pénal du 29 septembre au 5 octobre 1969 à Rome”, *Revue Internationale de Droit Pénal*, 1968, nro 3–4, s. 795.

jotka saattavat tapauskohtaisesti tehdä yhteistyötä, vaan Euroopan unionin jäsenvaltiosta, joiden velvollisuutena on avustaa toinen toisiaan aina, kun on tapahtunut yhteiseen etuun vaikuttavia rikoksia.⁴⁰

46. Näin ollen katson, että rikoksen johdosta tapahtuva luovuttaminen ja eurooppalainen pidätys- ja luovuttamismääräys ovat kaksi erillistä arvoteoreettista järjestelmää, joilla ei ole muuta yhteistä kuin sama tavoite. Juuri sen vuoksi puitepäätos johti rikoksen johdosta tapahtuvan luovuttamisen poistamiseen ja sen korvaamiseen vastavuoroiseen tunnustamiseen ja rikosoikeudellisten päätösten vapaaseen liikkuvuuteen perustuvalla oikeusviranomaisten välisellä luovuttamisjärjestelmällä,⁴¹ mikä on osoitus jäsenvaltioiden välisestä vankasta luottamuksesta (johdanto-osan ensimmäinen, viides, kuudes ja kymmenes perustelukappale). Tästä syystä tiettyihin, kaikkein vakaviimpiin tekoihin on sovellettava vastavuoroisuutta ja kaksoisran-

gaistavuuden periaatetta, ja avunannosta kieltäytymisen syyt on arvioitava erikseen jättämättä mitään sijaa poliittiselle harkintavallalle (3 ja 4 artikla).⁴²

47. Ensi näkemältä tämä päätelmä näyttää tukevan niiden tahojen näkemystä, jotka väittävät, että koska kyse oli täysin uudesta menettelystä, mitään yhdenmukaistettavaa ei ollut, minkä vuoksi eurooppalaista pidätysmääräystä koskevaa kysymystä ei olisi pitänyt ratkaista puitepäätoksella. Tällainen käsitys on kuitenkin liian yksioikoinen, sillä siinä ei ole otettu huomioon tämän oikeuslähteen luonnetta ja kyseisen järjestelmän perusolemusta.

3. Puitepäätos yhdenmukaistavana oikeuslähteenä

48. Tällaisen lähestymistavan perusteet ovat jo lähtökohtaisesti kovin hatarat, koska se tosiseikka, että eurooppalainen pidätysmääräys – tarkoitustaan lukuun ottamatta –

40 – Kukaan tuskin pitää rikoksen johdosta tapahtuvana luovuttamisena sellaista oikeudellista avunantoa, jossa syytetty luovutetaan Baijerin osavaltion tuomioistuimen ja Niedersachsenin tuomioistuimen tai Katalonian itsehallintoalueen tuomioistuimen ja Andalusian itsehallintoalueen tuomioistuimen välillä, joten sellaisena ei tulisi pitää myöskään Euroopan unionissa tehtävää yhteistyötä. On tosin muistettava, että maakuntien (Saksan tai Espanjan alueiden) tuomioistuimet soveltavat aina samaa rikosoikeutta, olipa niiden toimipaikka missä hyvänsä, kun taas eri jäsenvaltioiden tuomioistuimet noudattavat eri rikoslakeja, vaikka ne jakavatkin samat periaatteet ja arvot. Mutta tämäkään jako ei ole täysin yksiselitteinen: lainsäädäntö on tietyillä aloilla yhdenmukaistettu unionin tasolla, mutta muutamilla aloilla on olemassa avoimia rangaistussäännöksiä (esim. puitepäätoksen 2 artiklan 2 kohdassa mainittujen ympäristörikosten tunnusmerkistöt), joihin liittyy teknisiä normeja, ja niiden säätäminen puolestaan kuuluu Saksassa osavaltioiden tai Espanjassa itsehallintoalueiden toimivaltaan ja voi siten aiheuttaa saman jäsenvaltion sisällä tiettyjä eroavaisuuksia rikosten tunnusmerkistöissä.

41 – Tampereen Eurooppa-neuvosto luonnehti rikosoikeudellisten päätösten vastavuoroisen tunnustamisen periaatetta unionissa oikeusasioissa tehtävän yhteistyön kulmakiveksi (puheenjohtajan päätelmien 33 kohta). Tätä periaatetta ja siihen kohdistettuja vastaväitteitä analysoi A. J. Sanz Morán artikkelissa "La orden europea de detención y entrega: algunas consideraciones de carácter jurídico-material", *Cooperación Judicial Penal en la Unión Europea: la orden europea de detención y entrega*, Ed. Lex Nova, Valladolid, 2005, s. 81–90.

42 – Puitepäätos on osa rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta vuonna 1957 tehdystä eurooppalaisesta yleissopimuksesta (28 artiklan 3 kohta) liikkeelle lähtenyt kehitysprosessia, joka jatkui vuonna 1996 tehdystä yleissopimuksessa (1 artiklan 2 kohta); jälkimmäisessä jätettiin avoimeksi mahdollisuus sellaisille yhteistyötä helpottaville järjestelyille, jotka voivat perustua yhdenmukaiseen lainsäädäntöön tai vastavuoroisuuteen niin, että tietyn valtion alueella voidaan panna täytäntöön muissa valtioissa annettuja pidätysmääräyksiä. Yksi esimerkki tämän tyyppisistä välineistä on Roomassa 28.11.2000 tehty Espanjan kuningaskunnan ja Italian tasavallan välinen sopimus luovuttamismenettelyn purkamisesta syytteen nostamiseksi vakavista rikoksista yhteisellä oikeusalueella; sopimus ei kuitenkaan koskaan tullut voimaan, koska tuolloin oli jo alettu valmistella puitepäätoista, joka Euroopan unionin neuvoston mukaan on rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta vuonna 1957 tehdyn eurooppalaisen yleissopimuksen 28 artiklan 3 kohdassa tarkoitettua yhdenmukaista lainsäädäntöä (neuvoston päätelmä eurooppalaisen pidätysmääräyksen soveltamisesta ja sen suhteesta Euroopan neuvoston oikeudellisiin välineisiin, 11.9.2003, asiak. 12413/03).

eroaa rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta, ei suinkaan tarkoita, että se olisi syntynyt tyhjästä ja etteikö sille olisi olemassa kansallisissa oikeusjärjestyksissä esikuvia, joihin sitä voidaan verrata.

49. Eurooppalainen pidätysmääräys, joka on korvaamaton väline vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvan alueen toteuttamisessa (EU 2 ja EU 29 artikla), on yksi oikeudellisen avunannon ilmenemismuodoista. Sillä tarkoitetaan oikeudellista päätöstä, jonka jäsenvaltio on antanut etsityn henkilön kiinni ottamiseksi ja luovuttamiseksi toisen jäsenvaltion oikeusviranomaisen toimesta syytetoimenpiteitä tai rikosoikeudellisen seuraamuksen täytäntöönpanoa varten (puitepäätöksen 1 artiklan 1 kohta). Se on siis määräyksen antaneen jäsenvaltion prosessilainsäädännön mukainen päätös, joka muissa jäsenvaltioissa vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen mukaisesti rinnastetaan kotimaisiin tuomioihin, mikä vaatii normien yhtenäistämistä. Pidätysmääräyksistä on kansallisissa rikosprosessilajeissa runsaasti säännöksiä, ja puitepäätöksen nojalla ne saavat tietyissä olosuhteissa ja tietyin edellytyksin valtioiden rajat ylittävän oikeusvaikutuksen, mikä puolestaan edellyttää sitä, että jäsenvaltioiden järjestelmät ovat yhdenmukaisia. Puitepäätöksen säännökset on laadittu juuri tässä tarkoituksessa, sillä niissä määritetään oikeudellisen päätöksen muoto ja sisältö, sen lähettämiseen ja täytäntöönpanoon liittyvät muodollisuudet ja määräajat, täytäntöönpanosta kieltäytymisen perusteet ja pidätettyä koko menettelyn ajan suojaavat takuut sekä luovuttamisen vaikutukset.

50. Puitepäätöksellä ei siis oteta käyttöön uutta menettelyä, jota ei olisi ennen ollut

olemassa, eikä lähennetä rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista koskevia eri säännöksiä; sillä yhdenmukaistetaan kussakin jäsenvaltiossa voimassa olevat pidätys- ja luovutusmenettelyt avunannon mahdollistamiseksi oikeusviranomaisten välillä.⁴³

51. Ennakkoratkaisupyyntönsä ei kyseenalaisteta puitepäätöksen soveltuvuutta lainsäädäntöjen yhdenmukaistamiseen vaan sen pätevyys kokonaan uuden järjestelmän perustamiseen, mutta myös tämä ajatus perustuu väärinkäsitykseen, koska – kuten juuri selitin – eurooppalainen pidätysmääräys ei, vaikka se eroaa rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta, ole mikään uusi keksintö, jolle ei löytyisi mitään vertailukohtia kansallisista lainsäädännöistä.⁴⁴ Ja

43 – Esim. Espanjassa ne kuuluvat 1.7.1985 annetun Ley Orgánica del Poder Judicialin 6/1985 (oikeuslaitoksesta annettu valtuuslaki) 273–278 §:n ja 14.9.1982 annetun Ley de Enjuiciamiento criminalin (rikosprosessilaki) 183–196 §:n soveltamisalaan.

44 – Kuten Yhdistynyt kuningaskunta (väliintulokirjelmän 28–32 kohta) ja Ranska (väliintulokirjelmän 10–13 kohta) toteavat, EY 94, EY 95 ja EY 308 artiklan perusteella kaikenlaiset uudet järjestelyt kuuluvat näistä viimeksi mainitun artiklan soveltamisalaan, kun taas jo olemassa olevien rakenteiden yhdenmukaistaminen tai tulevia oikeuksia koskevien perussääntöjen yhteensovittaminen edellyttävät kahden muun artiklan noudattamista. Yhteisöjen tuomioistuin onkin todennut 15.11.1994 antamassaan lausunnossa 1/94 (Kok. 1994, s. I-5267, Kok. Ep. XVI, s. I-237), että yhteisö käyttää kansallisen lainsäädännön tasolla toimivaltaa henkisen omaisuuden alalla kansallisten lainsäädäntöjen yhdenmukaistamiseksi EY 94 ja EY 95 artiklan mukaisesti, ja se voi EY 308 artiklan perusteella antaa uusia oikeuksia, jotka menevät kansallisten oikeuksien edelle (59 kohta), mikä tapahtui lääkkeiden lisäsuojatodistuksen kohdalla (18.6.1992 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 1768/92, EYVL L 182, s. 1), kuten muistutetaan asiassa C-350/92, Espanja v. neuvosto, 13.7.1995 annetussa tuomiossa (Kok. 1995, s. I-1985, 23 kohta). Asiassa C-377/98, Alankomaat v. parlamentti ja neuvosto, 9.10.2001 annetussa tuomiossa (Kok. 2001, s. I-7079) puolestaan huomautettiin, että bioteknologian keksintöjen oikeudellisesta suojasta 6 päivänä heinäkuuta 1998 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 98/44/EY (EYVL L 213, s. 13) kuuluu ensiksi mainitun artiklan, nimittäin yhdenmukaistamisen piiriin, koska niitä oikeuksia, kuten patenteja, joista kyseessä direktiivissä säädetään, ei johdeta yhteisön lainsäädännöstä, vaan niiden antama suoja pohjautuu kansalliseen oikeuteen ja ne myönnetään jäsenvaltioiden sisäisissä menettelyissä; tähän ei vaikuta se, että keksinnöt eivät aiemmin olleet patentoitavissa tietyissä jäsenvaltioissa, eikä se, että direktiivissä säädetään tietystä patenttisuoja koskevista täsmennyksistä ja poikkeuksista (25 kohta).

vaikka se tätä olisikin, mikään ei silti estäisi turvautumasta tämäntyyppiseen normiin lainsäädäntöjen lähentämisessä, koska Euroopan unionista tehdyssä sopimuksessa ei kielletä puitepäätösten käyttöä tällaisiin tarkoituksiin.

4. Kolmannen pilarin oikeuslähdejärjestelmä: erityisesti puitepäätösten ja yleissopimusten välinen suhde

52. EU 34 artiklan 2 kohdassa luetellaan neljä kolmanteen pilariin kuuluvaa oikeuslähdetä, joita – kuten neuvosto, komissio, Alankomaat ja Belgia huomauttavat – ei ole asetettu mihinkään tärkeysjärjestykseen eikä eroteltu niin, että kukin normilaji olisi varattu vain tiettyä kysymystä varten. Periaatteessa ne ovat kaikki yhtä päteviä mihin tarkoitukseen tahansa, jollei säädöslajin luonteen ja toimenpiteelle määritellyn tavoitteen asettamista rajoituksista muuta johdu, ja lainsäätäjä voi vapaasti valita oikeuslähteen näillä ehdoilla.

53. Tähän lainsäätäjän harkintavaltaan ei tuomioistuINVALVONTA ulotu, mistä seuraa, että jos päätöksessä ei ylitetä näitä rajoja, se on oikeudellisesti pätevä, olipa sen sisältö mikä hyvänsä.

54. Tässä tapauksessa neuvosto valitsi säädöslajiksi puitepäätöksen, joten seuraavaksi on tutkittava, olisiko neuvosto asetetun tavoitteen ja sen saavuttamiseksi valitun keinon huomioon ottaen voinut harkita jotakin toista normilajia. Kyseeseen tulevista vaihtoehdoista on lähtökohtaisesti hylättävä yhteinen kanta, joka on tarkoitettu käytettäväksi kansainvälisissä suhteissa silloin, kun unioni ja jäsenvaltiot haluavat ilmaista kantansa tietystä kysymyksestä (EU 37 artikla), ja jota ne voivat luonnollisesti yhteisen toiminnan ohella hyödyntää myös unionin toisessa pilarissa (EU 12 artikla).⁴⁵

55. Muut oikeuslähteet – puitepäätökset, päätökset ja yleissopimukset – ovat kaikki toimenpiteitä, jotka edellyttävät saattamista osaksi kansallista lainsäädäntöä,⁴⁶ mutta tässä tapauksessa kyseeseen eivät olisi tulleet sellaiset päätökset, joihin viitataan EU 34 artiklan 2 kohdan c alakohdassa, koska niiden kohdalla on kokonaan suljettu pois mahdollisuus eurooppalaisen pidätysmääräyksen toiminnan kannalta välttämättömään lainsäädäntöjen yhdenmukaistamiseen.

45 – Teoksessa Simon, D., *Le système juridique communautaire*, Presses Universitaires de France, 2. painos, marraskuu 1998, s. 238, niitä nimitetään ”epätyypilliseksi säädöksi”. Esimerkkinä mainitaan 31.1.2000 hyväksytty yhteinen kanta ehdotuksesta ampuma-aseiden, niiden osien ja komponenttien sekä ammusten laittoman valmistuksen ja kaupan torjumista koskevaksi pöytäkirjaksi, jolla täydennetään kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden vastaista Yhdistyneiden Kansakuntien yleissopimusta (EYVL L 37, s. 1) ja 15.7.1996 hyväksytty yhteinen toiminta 96/443/YOS, jonka neuvosto on hyväksynyt Euroopan unionista tehdyn sopimuksen K.3 artiklan perusteella, rasimin ja muukalaisvihan vastaisesta toiminnasta (EYVL L 185, s. 5).

46 – Brechmann, W., *Kommentar zu EU-Vertrag und EG-Vertrag*, toim. Callies/Ruffert, 2. painos, 2002, 34 artikla, 6 kohta, s. 267.

56. Näin ollen ainoa mahdollinen vaihtoehto puitepäätokselle olisi ollut yleissopimus. Näiden kahden säädöslajin välillä valittaessa lainsäätäjällä on käytettävissään huomattavasti enemmän harkintavaltaa; näin ollen on hylättävä se päätelmä, että koska rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista jäsenvaltioiden välillä on perinteisesti säännelty kansainvälisillä yleissopimuksilla, eurooppalaisesta pidätysmääräyksestä olisi kyseisen menettelyn ”seuraajana” pitänyt säätää samalla tavalla, toisin sanoen oletettua normille vahvistettua muotoa olisi pitänyt noudattaa *contrarius actus* -periaatteen mukaisesti.

a) *Contrarius actus* -periaatteen sovelletta-
vuus

57. Kerran tietyllä oikeuslähteellä ratkaistua kysymystä on pääsääntöisesti aina säänneltävä toisella normihierarkiassa samantasoisella oikeuslähteellä, eikä alemmantasoista normia saa käyttää; tämä sääntö ei kuitenkaan ole ehdoton, vaan se muodostaa yhden kansalaisille kuuluvista oikeussuojatakeista, joita sovelletaan kahden suvereenin vallan – nimittäin lainsäädäntövallan ja sille ehdottomasti alisteisen toimeenpanovallan – sekä niiden antamien säädösten – siis lakien ja asetusten – välisissä suhteissa. Hallitus ei voi toimia sellaisella alalla, joka kuuluu parlamentin toimivaltaan, ja se voi osallistua kyseisen alan sääntelyyn vain edustajainhuoneen suostumuksella parlamentin päätösten täydentämiseksi tai yhdentämiseksi, eikä toimivallan ”haltijan” tahtoa voida kumota eikä sivuuttaa millään hallituksen toimenpi-

teellä, ellei se valtuuta hallitusta tähän ”delegalisoinnin” kautta ja ellei asiasta perustuslain mukaan ole säädettävä lailla.⁴⁷

58. Tästä seikasta on näin ollen hyödytöntä väitellä, koska kyseisillä oikeuslähteillä, nimittäin puitepäätoksilla ja kansainvälisillä yleissopimuksilla, on sama alkuperä ja ne on annettu samassa menettelyssä, sillä neuvosto hyväksyy ne yksimielisesti jäsenvaltion tai komission ehdotuksesta parlamenttia kuultuaan (EU 34 artiklan 2 kohta yhdessä EU 39 artiklan 1 kohdan kanssa).⁴⁸

59. Käytäntö vastaa oppianalyysejä, sillä jäsenvaltiot ovat usein korvanneet yleissopimukset muilla, niiden lainsäädäntörakenteeseen paremmin soveltuvilla normeilla. Kouluesimerkkinä on oikeudenkäynti- ja muiden asiakirjojen tiedoksiannosta jäsenvaltioissa

47 – Professori E. García de Enterría ja professori T. R. Fernández selittävät tätä periaatetta teoksessaan *Curso de Derecho Administrativo*, nide I, Ed. Civitas, 10. painos, Madrid, 2000, s. 247 ja 248.

48 – Tässä yhteydessä koen aiheelliseksi ottaa kantaa väitettyyn demokratiaajukseen, joka liittyy kyseisen kysymyksen sääntelyn puitepäätoksella ja johon pääasian kantajana oleva yhdistys vetoaa sillä perusteella, että toisin kuin kansainvälisen yleissopimusten, puitepäästösten tekeminen ei edellytä kansallisten lakiasäätävien elinten hyväksyntää. Ensinnäkin tämä normilaji ja sen valmistelutapa on määritelty sopimuksessa, johon jäsenvaltiot ovat vapaaehtoisesti sitoutuneet omien kansanedustuselintensä päätöksellä; toiseksi – kuten edellä mainitsin – puitepäästösten hyväksymismenettelyssä kuullaan Euroopan parlamenttia, jossa kansallisilla parlamenteilla on mahdollisuus esittää varauksia, ja kansalliset parlamentit myös hyväksyvät puitepäästösten soveltamista koskevat ja sitä tarkentavat sisäiset normit sikäli kuin kyseisen jäsenvaltion perustuslakijärjestelmä edellyttää, että näistä normeista on säädettävä lailla.

siviili- tai kauppaoikeudellisissa asioissa 27.9.1968 tehty, myös ”Brysselin yleissopimuksena” tunnettu yleissopimus,⁴⁹ joka sittemmin korvattiin 22.12.2000 annetulla neuvoston asetuksella (EY) N:o 44/2001 (68 artikla).⁵⁰

60. Näin ollen on selvitettävä, mahdollistaako kansainvälinen yleissopimus sääntelymuotona toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden noudattamisen ja onko yhteisön lainsäätäjä näin ollen velvollinen sitä käyttämään.

b) Toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteet

61. Nämä kaksi EY 5 artiklassa muotoiltua periaatetta sisältyvät kumpikin unionin kolmanteen pilariin: toissijaisuusperiaate EU 2 artiklan viimeisen virkkeen nojalla ja suhteellisuusperiaate puolestaan toissijaisuusperiaatetta palvelevana välineenä.⁵¹

49 – EYVL L 299, 31.12.1972, s. 32; konsolidoitu versio EYVL C 27, 26.1.1998, s. 1.

50 – EYVL L 12, s. 1. Muita esimerkkejä ovat todisteiden vastaanottamisesta 28 päivänä toukokuuta 2001 annettu neuvoston asetus (EY) N:o 1206/2001 (EYVL L 174, s. 1) (21 artikla); maksukyvyyttömyysmenettelyistä 29 päivänä toukokuuta 2000 annettu neuvoston asetus (EY) N:o 1346/2000 (EYVL L 160, s. 1) (44 artikla) ja oikeudenkäyntiasiakirjojen tiedoksiannosta 29 päivänä toukokuuta 2000 annettu neuvoston asetus (EY) N:o 1348/2000 (EYVL L 160, s. 37) (20 artikla).

51 – Näiden kahden periaatteen läheinen yhteys käy ilmi mainitusta EY 5 artiklasta, jonka mukaan yhteisö toimii vain siinä tapauksessa kuin jäsenvaltiot eivät voi erikseen toteuttaa suunniteltuja tavoitteita (toissijaisuus) ja rajoittaa toimintansa siihen, mikä on ehdottoman välttämätöntä (suhteellisuus).

62. Puitepäättöksen johdanto-osan seitsemän perustelukappaleen mukaan siinä noudatetaan näitä periaatteita, mikä on totta, sillä ulkomaisten pidätysmääräysten täytäntöpano jäsenvaltioissa molemminpuoliseen luottamukseen ja rikosoikeudellisten päätösten vastavuoroiseen tunnustamiseen perustuvalla yhteisellä alueella on tavoite, joka on helpompi saavuttaa yhteisesti unionin ja sen rakenteiden tasolla kuin erikseen – vaikkakin koordinoitusti – kussakin jäsenvaltiossa toteutetuilla toimilla, ja kun toissijaisuusperiaatteen edellytykset näin täyttyvät, on yhdenmukaistavan toimenpiteen toteuttaminen perusteltua.

63. Nämä samat edellytykset olisivat täyttyneet myös silloin, jos olisi päädytty käyttämään kansainvälistä yleissopimusta, mutta unionin lainsäätäjälle suotu harkintavalta salli turvautumisen puitepäättökseen ilman, että suhteellisuusperiaate olisi ehdottomasti edellyttänyt muun normin käyttöä, koska myös kokemus – kuten jäljempänä selitän – oli puitepäättöksen puolella, sillä siihen mennessä tehty yleissopimukset olivat järjestään epäonnistuneet. Jos kerran tavoitteen ja keinojen vastaavuus edellyttää, että unioni ei saa toiminnassaan ylittää sitä, mikä on tarpeen suunniteltujen tavoitteiden saavuttamiseksi, vaikuttaa välttämättömältä turvautua sellaiseen säädöslajiin, joka pakottaa jäsenvaltiot täyttämään tavoitteet tiettyyn määräaikaan mennessä.

64. Toisin sanoen yhteisön lainsäätäjän harkintavaltaa ei rajoittanut kyseiselle normille, jolla perinteisesti on säännelty kansalaisen luovuttamista toiseen valtioon tuomiota tai

rangaistuksen täytäntöönpanoa varten, oletusti vahvistettu muoto eikä myöskään toissijaisuusperiaate; ja vaikka sen harkintavallalle olisikin olemassa jokin rajoitus, puitepäättös olisi sittenkin asianmukainen keino edellä mainitun suhteellisuusperiaatteen ja sen yhteisön lainsäädännön tehokkaan vaikutuksen perusteella, jota myös kolmannen pilarin yhteistyö edellyttää, kuten edellä mainitussa asiassa Pupino annetussa tuomiossa todetaan.

66. Uusi säädöslaji lisättiin oikeuslähteiden luetteloon nimenomaan kansainvälisiin yleissopimuksiin liittyneiden rajoitusten takia, koska näin pystyttiin välttämään aiemmin ilmenneet hankaluudet yleissopimusten hyväksymisessä jäsenvaltioissa.⁵³ Tampereen Eurooppa-neuvosto totesi nimenomaisesti päättäneensä vakaasti kehittää unionia vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvana alueena ”käyttämällä kaikkia Amsterdamin sopimuksen tarjoamia mahdollisuuksia”;⁵⁴ siksi onkin varsin osuva se komission väite, jonka mukaan puitepäättös valittiin välineeksi tehokkuussyistä, sitä edeltäneiden yleissopimusten laihaa menestyksen takia.⁵⁵

c) Tehokkaan vaikutuksen vaatimus

65. Riitautettu puitepäättös ei ole suinkaan ensimmäinen yritys parantaa unionin oikeudellista yhteistyötä rikosasioissa. Sen välittömiä, vaikkakin epäonnistuneita edeltäjiä olivat vuosina 1995 ja 1996 tehdyt yleissopimukset. Molemmat hyväksyttiin oikeudellisen perustanaan Euroopan unionista tehdyn sopimuksen K.3 artikla, mutta niitä ei tänäkään päivänä sovelleta kaikissa jäsenvaltioissa, koska jotkin jäsenvaltiot eivät vielä ole niitä ratifioineet.⁵²

67. Jäsenvaltioiden ja toimielinten velvollisuutena on toteuttaa EU 2 artiklan tavoitteet ja sitä varten vaalia ja kehittää edellä mainittua vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvaa aluetta, ja niiden on käytettävä siinä mahdollisimman tarkoitukseenmukaisia keinoja. Molemmat ovat sitoutuneet varmistamaan yleensä yhteisön oikeuden⁵⁶ ja erityisesti unionin oikeuden tehok-

52 – Komissio muistuttaa (väliintulokirjelmän 22 kohta), että Maastrichtin sopimuksen mukaisesti tehdyt yleissopimukset eivät olleet tulleet voimaan ennen Amsterdamin sopimusta, koska riittävän moni jäsenvaltio ei ollut ratifioinut niitä. Siihen mennessä kun puitepäättös hyväksyttiin, yleissopimukseen oli liittynyt 12 jäsenvaltiota unionin silloisista 15 jäsenvaltiosta.

53 – Neuvosto ainoastaan suosittaa yleissopimusten hyväksymistä (EU 34 artiklan 2 kohdan d alakohta).

54 – Tampereella 15. ja 16. lokakuuta 1999 pidetyn Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan päätelmien johdanto.

55 – KOM(2001) 522 lopullinen/2, s. 4, 4.3 kohta.

56 – Tehokkuusperiaate rajoittaa myös jäsenvaltioiden lainkäyttötoimivaltaa, koska se velvoittaa ne muotoilemaan antamansa määräykset siten, ettei niillä tehdä käytännössä yhteisön oikeudesta johdettujen keinojen käyttämistä suhteettoman vaikeaksi tai mahdottomaksi. Asiassa 33/76, Rewe, 16.12.1976 annettua tuomiosta (Kok. 1976, s. 1989, Kok. Ep. III, s. 271) lähti liikkeelle pitkä ketju tätä näkemystä tukevia tuomioita, joista viimeisimpiä ovat asia C-255/00, Grundig Italiana, tuomio 24.9.2002 (Kok. 2002, s. I-8003) ja asia C-30/02, Recheio-Cash & Carry, tuomio 17.6.2004 (Kok. 2004, s. I-6051).

kuuden;⁵⁷ näin ollen neuvostolla oli paitsi oikeus myös velvollisuus ottaa puitepäättök-sellä käyttöön eurooppalaista pidätys- ja luovutusmääräystä koskeva järjestelmä,⁵⁸ eikä sen valitsemaa lähestymistapaa siten voida moittia.⁵⁹

68. Näin ollen ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin vastaa ensimmäiseen kysymykseen, että puitepäättös 2002/584 ei ole ristiriidassa EU 34 artiklan 2 kohdan b alakohdan kanssa.

B Puitepäättös 2002/584 ja perusoikeudet (toinen kysymys)

69. Puitepäättöksessä on turvattu sen henkilön, josta pidätysmääräys on annettu, oikeus-suoja sisällyttämällä tekstiin nimenomainen viittaus hänen perusoikeuksiensa kunnioittamista koskevaan velvoitteeseen. Mainitsinkin jo tämän ratkaisuehdotuksen 18 ja 24 kohdassa kyseisen normin tämän näkökohdan, joka on osoitus rikosasioissa tehtävän yhteis-työn viemisestä pelkkiä valtioiden kahdenvä-

lisiä suhteita pidemmälle niin, että siinä on otettu huomioon kolmas ulottuvuus, nimittäin asianomaiselle henkilölle kuuluvien oikeuksien suojaaminen.⁶⁰

70. Puitepäättöksen 1 artiklan 3 kohtaan sisältyy tätä koskeva juhlallinen vakuutus, joka, vaikka sitä ei mainitakaan suoraan, on selvästi pääteltävissä asiayhteydestä, sillä yksi unionin kulmakivistä on, että se kunnioittaa yhteisön oikeuden yleisinä periaatteina ihmisoikeuksia ja perusvapauksia (EU 6 artiklan 1 kohta), sellaisina kuin ne taataan Rooman yleissopimuksessa ja sellaisina kuin ne ilmenevät jäsenvaltioiden yhteisessä valtiosääntöperinteessä (EU 6 artiklan 2 kohta).⁶¹

71. Seuraavaksi tarkastelussa onkin otettava esille, miten nämä oikeudet on suojattu unionissa ja mikä tehtävä yhteisöjen tuomioistuimella tässä yhteydessä on.

1. Perusoikeuksien valvonta Euroopan unionissa

72. Se, ettei perusoikeuksia luetella alkupe-räisissä perustamissopimuksissa, ei merkitse,

57 – Edellä tässä ratkaisuehdotuksessa jo mainitsin, että tehokkuusperiaate juontuu asiassa Pupino annetusta tuomiosta, tarkemmin sanottuna sen 38 ja 42 kohdasta.

58 – Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus luonnehtii puitepäättöstä ”välttämättömäksi” (väliintulokirjelmän 37 kohdan viimeinen virke).

59 – Tämä pyrkimys tehokkaaseen vaikutukseen tulee esille puitepäättöksen 31 artiklan 2 kohdasta, jonka mukaan jäsenvaltiot voivat jatkaa kahdenvälisten tai monenkeskisten sopimusten soveltamista sikäli kuin niiden avulla voidaan laajentaa puitepäättöksen tavoitteita ja sikäli kuin ne helpottavat tai yksinkertaistavat luovuttamista koskevia menettelyjä.

60 – Vennemann, N., ”The European Arrest Warrant and its Human Rights Implications”, *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 2003, s. 113 ja 114.

61 – Em. asiassa Pupino annetussa tuomiossa muistutetaan, että puitepäättöksiä on tulkittava mainitun yleissopimuksen pohjalta (59 kohta).

että ne olisi jätetty kokonaan yhteisön oikeusjärjestyksen ulkopuolelle. Euroopan yhteisöt, jotka saivat alkunsa demokraattiseen järjestelmään perustuvien valtioiden sopimuksesta, halusivat jo alun alkaen rakentaa organisaatioiksi, joita valvoo oikeus. Tämä siemen tuli kylvetyksi otolliseen maaperään, ja ajan mittaan subjektiiviset perusoikeudet alkoivat muotoutua yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä.

simpana rikosoikeudellinen laillisuusperiaate (nullum crimen, nulla poena sine lege).⁶⁵

73. Tämä oikeuskäytännön kehitys on johtanut tiettyjen oikeuksien nimenomaiseen tunnustamiseen, esimerkiksi sukupuoleen perustuvan palkkasyrjinnän kieltämiseen nykyisessä EY 141 artiklassa,⁶² mutta niiden lisäksi on vahvistettu muitakin oikeuksia, jotka eivät suoraan johdu yhteisön järjestelmästä, kuten kotirauhan loukkaamattomuus,⁶³ ilmaisunvapaus⁶⁴ tai tämän ennakoratkaisupyyntöä kohteen kannalta oleell-

74. Yhteisöjen tuomioistuimen päätelmä oli selkeä ja looginen: kansallisille lainsäädännöille yhteisiä sääntöjä on pidettävä yhteisön oikeusjärjestyksen yleisinä periaatteina, ja tällaisina niitä pitää myös noudattaa; perusoikeudet kuuluvat kaikille yhteisinä oikeus-suojatakeina näihin yleisiin periaatteisiin, joten ne tulee suojata.⁶⁶ Yhteisön säännösten osaksi saattaminen oli kiistatta tarpeen, koska perusoikeudet oli johdettu yhteisön oikeuden ulkopuolisista lähteistä:⁶⁷ kaikkien jäsenvaltioiden jakamista yleisistä periaatteista,⁶⁸ niiden valtiosääntöperinteiden

62 – Defrennen tapaus muodostaa tästä esimerkin. Asiassa 80/70, Defrenne I, 25.5.1971 (Kok. 1971, s. 445, Kok. Ep. I, s. 577), asiassa 43/75, Defrenne II, 8.4.1976 (Kok. 1976, s. 455, Kok. Ep. III, s. 63) ja asiassa 149/77, Defrenne III, 15.6.1978 (Kok. 1978, s. 1365, Kok. Ep. IV, s. 127) annetuista tuomioista selvää, miten asia eteni yhteisöjen tuomioistuimessa.

63 – Asia 31/59, Acciaieria e tubificio di Brescia v. korkea viranomainen, tuomio 14.4.1960 (Kok. 1960, s. 151); asia 136/79, National Panasonic v. komissio, tuomio 26.6.1980 (Kok. 1980, s. 2033, Kok. Ep. V, s. 261); yhdistetyt asiat 46/87 ja 227/88, Hoechst, tuomio 21.9.1989 (Kok. 1989, s. 2859, Kok. Ep. X, s. 145) ja asia C-94/00, Roquette Frères, tuomio 22.10.2002 (Kok. 2002, s. I-9011).

64 – Asia C-260/89, ERT, tuomio 18.6.1991 (Kok. 1991, s. I-2925, Kok. Ep. XI, s. I-221); asia C-112/00, Schmidberger, tuomio 12.6.2003 (Kok. 2003, s. I-5659) ja asia C-101/01, Lindqvist, tuomio 6.11.2003 (Kok. 2003, s. I-12971). Yhteisöjen virkamiesten ilmaisunvapaudesta, ks. asia C-274/99 P, Connolly v. komissio, tuomio 6.3.2001 (Kok. 2001, s. I-1611).

65 – Asia 14/86, Pretore di Salò, tuomio 11.6.1987 (Kok. 1987, s. 2545, Kok. Ep. IX, s. 111); asia 80/86, Kolpinghuis Nijmegen, tuomio 8.10.1987 (Kok. 1987, s. 3969, Kok. Ep. IX, s. 215); asia C-168/95, Arcaro, tuomio 26.9.1996 (Kok. 1996, s. I-4705) ja yhdistetyt asiat C-74/95 ja C-129/95, X, tuomio 12.12.1996 (Kok. 1996, s. I-6609).

66 – Tämä sääntö tuotiin ensimmäisen kerran julki asiassa 4/73, Nold KG v. komissio, 14.5.1974 annettussa tuomiossa (Kok. 1974, s. 491, Kok. Ep. II, s. 291, 13 kohta).

67 – F. Rubio Llorente analysoi tätä prosessia perinpohjaisesti artikkelissaan "Mostrar los derechos sin destruir la Unión", *La estructura constitucional de la Unión Europea*, Ed. Civitas, Madrid, 2002, s. 113–150.

68 – Pescatore, P., "Los principios generales del derecho como fuentes del derecho comunitario", *Noticias C.E.E.*, 1988, nro 40, s. 39–54.

yhteisistä piirteistä⁶⁹ ja kyseisten oikeuksien suojelusta tehdyistä kansainvälisistä yleissopimuksista,⁷⁰ erityisesti Rooman yleissopimuksesta.⁷¹

Kyseinen julistus on pelkkä poliittinen lausuma, jolla ei ole oikeudellista merkitystä.⁷³

75. Yhteisön perustajat päättivät viedä asiaa eteenpäin, sisällyttivät asiaa koskevan oikeuskäytännön Amsterdamin sopimuksella EU 6 artiklaan ja uskoivat perusoikeuksien valvonnan yhteisöjen tuomioistuimen tehtäväksi (EU 46 artiklan d alakohta).

76. Vuonna 2000 tapahtui jotakin, jota on vaikea sivuuttaa: silloin annettiin julistus Euroopan unionin perusoikeuskirjasta. Tämä asiakirja ei ole oikeudellisesti sitova, koska sen sisältöä ei ole vahvistettu sellaisella sitoumuksella, jolla olisi oikeusvaikutus.⁷²

77. Edellä esitetty ei kuitenkaan tarkoita, ettei mikään olisi muuttunut tai että perusoikeuskirja olisi jäänyt ikään kuin kuolleeksi kirjaimeksi. Ensinnäkään se ei ole syntynyt tyhjästä eikä irrallaan ympäröivästä todellisuudesta; se on päinvastoin yksi edellä selostamani kehitysprosessin vaiheista, ja kuten sen johdanto-osassa mainitaan,⁷⁴ siinä on kodifioitu ja vahvistettu kansallisella ja kansainvälisellä tasolla jäsenvaltioiden yhteisiin säännöstöihin perustuvat oikeudet,⁷⁵ joita unionin kuuluu kunnioittaa ja yhteisöjen tuomioistuimen valvoa EU 6 artiklan ja EU 46 artiklan d alakohdan mukaisesti, joulukuussa 2000 hyväksytyn tekstin oikeu-

69 – Asiassa Nold KG v. komissio annetussa tuomiossa, johon jo edellä viittasin, todettiin seuraavaa: "Varmistaessaan kyseisten oikeuksien (perusoikeuksien) suojaamisen yhteisöjen tuomioistuimen on otettava huomioon jäsenvaltioiden yhteiset valtiosääntöoikeudelliset perinteet, eikä se näin ollen voi hyväksyä jäsenvaltioiden valtiosäännöissä tunnustettujen ja taattujen perusoikeuksien kanssa ristiriidassa olevia toimenpiteitä" (13 kohta). Myöhemmin asiassa 11/70, Internationale Handelsgesellschaft mbH, 17.12.1970 annetussa tuomiossa (Kok. 1970, s. 1125, Kok. Ep. I, s. 501) täsmennettiin, että "vaikka näiden oikeuksien suojaamisessa tukeudutaan jäsenvaltioiden yhteiseen valtiosääntöperinteeseen, se on toteutettava yhteisön rakenteen ja tavoitteiden mukaisesti" (4 kohta).

70 – Asiassa Nold KG v. komissio annetussa tuomiossa mainittiin ihmisoikeuksien suojelusta tehdyt kansainväliset sopimukset vain sivumennen toteamalla, että niissä "voi myös olla ohjeita, jotka olisi otettava huomioon yhteisön oikeudessa" (13 kohta). Muutama vuosi myöhemmin näihin sopimuksiin viitattiin jo nimenomaisesti (asia 36/75, Rutili, tuomio 28.10.1975, Kok. 1975, s. 1219, Kok. Ep. II, s. 495, 32 kohta) ja lopulta velvoittavasti (asia 222/84, Johnston, tuomio 15.5.1986, Kok. 1986, s. 1651, Kok. Ep. VIII, s. 621, 18 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

71 – Em. asia X, tuomion 25 kohta. Ks. em. asia ERT, tuomion 41 kohta oikeuskäytäntöviittauksiineen. Ks. vastaavasti EY 228 artiklan – josta on muutettuna tullut EY 300 artikla – mukaisesti annettu yhteisöjen tuomioistuimen lausunto 2/94, 28.3.1996 (Kok. 1996, s. I-1759, 33 kohta).

72 – Tilanne olisi toinen, jos jäsenvaltiot olisivat ratifioineet ja saattaneet voimaan Euroopan perustuslakisopimuksen, jonka II osaan perusoikeuskirja on kokonaisuudessaan sisällytetty.

73 – Díez-Picazo, J. M., "Carta de derechos fundamentales de la Unión Europea", *Constitucionalismo de la Unión Europea*, Ed. Civitas, Madrid, 2002, s. 21–42, erityisesti s. 39.

74 – "Tässä perusoikeuskirjassa vahvistetaan – oikeudet, jotka perustuvat erityisesti jäsenvaltioille yhteisiin valtiosääntöperinteisiin ja kansainvälisiin velvoitteisiin, ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehtyyn yleissopimukseen, unionin ja Euroopan neuvoston hyväksymiin sosiaalisiin peruskirjoihin sekä Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöön."

75 – Vaikka ennakkoratkaisupyyntöä koskevassa päätöksessä ei niin väitetäkään, on korostettava, ettei ole olemassa mitään yleisesti tunnustettua oikeutta, jonka nojalla rikoksesta epäiltyä ei saa luovuttaa. Jotkin valtiot, kuten Saksa, Kypros, Suomi ja Puola, suovat kansalaisilleen tällaisen oikeuden, mutta monien muiden valtioiden oikeusjärjestyksissä tämä tae ei sisälly perusoikeuksiin, minkä vuoksi sen ei voida katsoa kuuluvan yhteisiin valtiosääntöperinteisiin. Itävalta, Portugal ja Slovenia ovat tarkistanet perustuslakiansa tekstejä voidakseen sallia omien kansalaistensa luovuttamisen.

dellisesta luonteesta ja pätevydestä riippumatta.⁷⁶

78. Toiseksi perusoikeuskirja esiintyy yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä, sillä julkisasiamiehet ovat tulkinneet sitä ratkaisuehdotuksissaan ja pitäneet sitä pelkästään ohjeellisena ja toteavana;⁷⁷ myös

ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on vedonnut siihen joissakin ratkaisuisaan.⁷⁸ Siitä huolimatta yhteisöjen tuomioistuimen tuomioissa on aniharvoin otettu kantaa perusoikeuskirjaan⁷⁹ edes julkisasiamiesten näkemysten kumoamiseksi, ja tässä tapahtui ratkaiseva käänne vasta hiljattain, vajaan kaksi kuukautta sitten, kun asiassa parlamentti vastaan neuvosto annetussa tuomiossa⁸⁰ todettiin, että vaikka perusoikeuskirja ei olekaan sitova, sen merkitys on kuitenkin tunnustettava (38 kohta).

76 – R. Alonso Garcian artikkelissa "Las cláusulas horizontales de la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea", *Encrucijada constitucional de la Unión Europea*, Ed. Civitas, Madrid, 2002, s. 151, täsmennetään, ettei sitovan vaikutuksen puuttuminen tarkoita, etteikö perusoikeuskirjalla olisi lainkaan vaikutusta; tämän osoittaa se asema, joka on suotu itse Rooman yleissopimukselle yhteisöjen tuomioistuimessa, joka on käyttänyt sitä keskeisenä lähteenä perusoikeuksien määrittämisessä, vaikka se ei oikeudellisesti velvoita yhteisöä. J. A. Carrillo Salcedo toteaa artikkelissaan "Notas sobre el significado político y jurídico de la Carta de derechos fundamentales de la Unión Europea", *Revista de derecho comunitario*, 2001, s. 7, että mainittu asiakirja helpottaa arviointiperusteiden määrittämistä viranomaisten toiminnan laillisuudelle unionissa. A. Rodríguez Bereijon artikkelissa "El valor jurídico de la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea después del Tratado de Niza", *Encrucijada constitucional de la Unión Europea*, s. 220, puolestaan selitetään entistä komission jäsentä Antonio Vittorinon lainaten, että perusoikeuskirjalla on yhteisön oikeuden yleisten periaatteiden kokoelmana ja niiden ilmauksena velvoittava luonne sitä kautta, miten yhteisöjen tuomioistuin on sitä tulkinut.

77 – Julkisasiamies Tizzano katsoi asiassa C-173/99, BECTU, 8.2.2001 antamassaan ratkaisuehdotuksessa (Kok. 2001, s. I-4881), että vaikka perusoikeuskirjalla ei olekaan sitovaa luonnetta, "asiassa, joka koskee perusoikeuden luonnetta ja ulottuvuutta, on mahdollonta olla ottamatta huomioon perusoikeuskirjan asiaankuuluvia toteamuksia ja sen ilmeistä tarkoitusta toimia olennaisena viitteenä yhteisön kaikille toimijoille" (28 kohta). Muutamaa kuukautta myöhemmin julkisasiamies Léger totesi asiassa C-353/99 P, neuvosto v. Hautala, tuomio 6.12.2001, 10.7.2001 antamassaan ratkaisuehdotuksessa (Kok. 2001, s. I-9565), että perusoikeuskirjan tulisi olla perusoikeuksien yksilöinnissä käytettävä etuoikeutettu väline (83 kohta), koska siinä määritellyille arvoille "on yhteistä se, että jäsenvaltiot – – jakavat ne yksimielisesti. Perusoikeuskirjalla epäilyksettä vahvistetaan, että siinä tarkoitut oikeudet ovat kaikkein tärkeimpiä jäsenvaltioiden yhteisten arvojen joukossa" (80 kohta). Itse päätelin asiassa C-208/00, Overseering, 4.12.2001 antamassani ratkaisuehdotuksessa (Kok. 2002, s. I-9919), että perusoikeuskirja "ei ole varsinaisesti pakottavaa oikeutta (ius cogens) – –, mutta se ilmentää merkittävästi jäsenvaltioiden niiden ensisijaisten oikeudellisten arvojen yhteistä nimitystä, jotka ovat vuorostaan perustana yhteisön oikeuden yleisille periaatteille" (59 kohta). Muut julkisasiamiehet ovat yhtyneet näihin näkömyksiin.

79. Tästä kantaaottamattomuudesta on luovuttava ja perusoikeuskirja on hyväksyttävä ensisijaiseksi tulkintalähteeksi jäsenvaltioiden valtiosääntöperinteeseen kuuluvien oikeussuojatakeiden puolustamisessa. Tähän päämäärään on pyrittävä maltillisesti mutta määrätietoisesti ja täysin varmana siitä, että jos perusoikeuksien suojeleminen on katsottu välttämättömäksi yhteisöpilarissa, yhtä oleellista se on myös kolmannessa pilarissa, koska perusoikeudet jo sisältönsä puolesta ovat

78 – Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen asiassa T-54/99, max.mobil v. komissio, 30.1.2002 antamassa tuomiossa (Kok. 2002, s. II-313) sovellettiin epäsuorasti perusoikeuskirjan 47 artiklaa toteamalla, että komission toiminnan tuomioistuinvalvonta on osa "jäsenvaltioiden perustuslaillisille perinteille yhteisiä oikeusvaltion yleisiä periaatteita", mistä seuraa, että jokaisella on myös oltava käytettävissään tehokkaat oikeussuojakeinot tuomioistuimessa (57 kohta). Samaan tapaan meneteltiin asiassa T-177/01, Jégo-Quéré v. komissio, tuomio 3.5.2002 (Kok. 2002, s. II-2365, 42 ja 47 kohta); yhdistetyissä asioissa T-377/00, T-379/00, T-380/00, T-260/01 ja T-272/01, Philip Morris ym. v. komissio, tuomio 15.1.2003 (Kok. 2003, s. II-1, 122 kohta) ja yhdistetyissä asioissa T-116/01 ja T-118/01, P & O European Ferries (Vizcaya) ym. v. komissio, tuomio 5.8.2003 (Kok. 2003, s. II-2957).

79 – Asiassa C-245/01, RTL Televisión, tuomio 23.10.2003 (Kok. 2003, s. I-12489) viitattiin retorisesti perusoikeuskirjan 11 artiklan 2 kohtaan sananvapauden puolustamisen yhteydessä (38 kohta). Asiassa C-347/03, Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia ja ERS, 12.5.2005 annettussa tuomiossa (Kok. 2005, s. I-3785) on samankaltainen viittaus perusoikeuskirjan 17 artiklaan (118 kohta).

80 – Asia C-540/03, tuomio 27.6.2006 (Kok. 2006, s. I-5769).

erottamaton osa henkilökohtaista vapautta, joka puolestaan on edellytys muiden vapauksien olemassaololle.

80. Ehkä tällä tavalla vältettäisiin joutumasta enää hankauksiin niiden kansallisten tuomioistuinten kanssa, jotka ovat suhtautuneet epäillen yhteisön toimielinten kykyyn valvoa perusoikeuksia.⁸¹

81 – Bundesverfassungsgericht tarkasteli asiassa 2 BvL 52/71, Solange I, 29.5.1974 antamassaan ratkaisussa yhteisön toimielinten soveltuvuutta perusoikeuksien valvontaan ja totesi hyväksyvänsä niiden toimivallan mutta ei katsonut suojan tason vetävän vertoja kansalliselle suojalle. Mainittu tuomio sai aikaan todellisen vastalauseiden myrskyn, joka heijastui kohta oikeustapauskokoelman sivuilla, kunnes mainittu perustuslakituomioistuin vuonna 1986 katsoi asiassa 2 BvR 197/83, Solange II, 22.10.1986 antamassaan tuomiossa yhteisöjen suojajärjestelmän olevan verrattavissa Saksan perustuslaissa määrättyyn järjestelmään ja ilmoitti vastaisuudessa pidättyvänsä yhteisön johdetun oikeuden säännösten valvonasta, vaikka ne olisivatkin perusoikeuksien vastaisia (Rodríguez Iglesias, G. C. ja Woelker, U., "Derecho comunitario, derechos fundamentales y control de constitucionalidad (Saksan liittovaltion perustuslakituomioistuimen päätös 22.10.1986)", *Revista de Instituciones Europeas*, 1987, nide 14/1987, nro 3, s. 667–685). Trybunał Konstytucyjnyyn asiassa K 18/04, Puolan liittymissopimus, 11.5.2005 antamassa tuomiossa ja sittemmin cm. Tšekin Ústavní soudin 8.3.2006 antamassa tuomiossa asiat ratkaistiin samassa hengessä kuin päätöksessä Solange II. Pelkäänpä, että puitepäättöksen saksalaisesta täytäntöönpanolaista annetussa Bundesverfassungsgerichtin tuomiossa on ammennettu tästä vanhasta epäluottamuksesta ja reagoitu kolmannen pilarin tuomioistuinvalvonnan rajoituksiin (ennakorkatkaisupyynnön määräävä luonne, kumoamiskanteen nostamisen edellytysten rajoittaminen ja mahdollisuuden puuttuminen jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisestä koskevan kanteen nostamiseen). Onkin nurinkurista, että siinä, missä unionilla olisi eniten mahdollisuuksia vaikuttaa kansalaisten loukkaamattomiin oikeuksiin, sovelletaankin tiettyjä "oikeudenkäyttöä koskevia rajoituksia", lainatakseni ilmaisu, jota R. Alonso García ja D. Sarmiento Ramírez-Escudero käyttävät artikkelissa "Los efectos colaterales de la Convención sobre el futuro de Europa en la arquitectura judicial de la Unión: ¿hay una jurisdicción auténticamente constitucional europea?", *Revista de Estudios Políticos*, nro 119, tammikuu—maaliskuu 2003, s. 136.

81. Tätä valvontaa harjoitetaan kolmella eri tasolla,⁸² nimittäin jäsenvaltioiden, Euroopan unionin neuvoston ja Euroopan unionin tasolla, mutta niiden tehtävät ovat osittain samanlaiset ja, mikä oleellisinta, perustuvat samoihin arvoihin. Ristiriitaisuuksia on paljon, ja myös päällekkäisyydet ovat mahdollisia, mutta mitään ylipääsemätöntä estettä ulkopuolisen toimivallan hyväksymiselle ei ole, kun voidaan luottaa siihen, että osapuolet takaavat tätä toimivaltaa käyttäessään täydet oikeussuojatakeet yhteiselon mahdollistamiseksi kyseisessä järjestelmässä. Euroopan perustuslakien ylimpien tulkitsijoiden välinen vuoropuhelu luo perustan yhteisten päätelmien tekemiselle.

82. Yhteisöjen tuomioistuimen kuuluu siis vastata nyt esillä olevaan kysymykseen perusoikeuskirjan 20 ja 49 artiklan hengessä; näissä artikloissa on julistettu yhdenvertaisuusperiaate ja rangaistusten lainmukaisuutta koskeva periaate, jotka tunnustetaan laajalti jäsenvaltioiden valtiosäännöissä ja jotka tarvittaessa saavat tukea kansallisista oikeuskäytännöistä ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen Rooman yleissopimuksen 14 ja 7 artiklan tulkinasta antamista tuomioista.

82 – P. A. Capotostin tutkielmassa "Quelles perspectives pour les rapports entre la Cour constitutionnelle et la Cour de Justice des Communautés européennes?", jonka tämä esitti Luxemburgissa 3.12.2002 yhteisöjen tuomioistuimen 50-vuotisjuhlan yhteydessä järjestetyssä kollokviissa "Yhteisöjen tuomioistui-
men ja kansallisten lainkäyttöelinten yhteistyö", varoitetaan "monitasoisesta perustuslaillisuudesta" (s. 6).

2. Puitepäätöksen 2002/584 2 artiklan 2 kohta ja yhdenvertaisuusperiaate

neessa jäsenvaltiossa seurata tietynpituisen rangaistus (1 kohta), ja luovuttamisen edellytykseksi voidaan asettaa se, että teot ovat rangaistavia myös määräyksen vastaanottaneen valtion lainsäädännössä (4 kohta). Tätä mahdollisuutta ei kuitenkaan ole niiden 32 rikoslajin kohdalla, jotka on lueteltu 2 artiklan 2 kohdassa.⁸³

a) Yhdenvertaisuus lain edessä

83. Arbitragehof haluaa tietää, onko se, että toisin kuin kaikkien muiden rikosten osalta, eurooppalainen pidätysmääräys pannaan puitepäätöksen 2 artiklan 2 kohdassa lueteltujen rangaistavien tekojen osalta täytäntöön tutkimatta, ovatko kyseiset teot täytäntöönpanovaltion lainsäädännön mukaan rikoksia, yhteensopiva yhdenvertaisuusperiaatteen kanssa.

85. Näin ollen pidän virheellisenä väitettä, jonka mukaan eurooppalaista pidätysmääräystä koskeva järjestelmä 2 artiklan 2 kohdassa lueteltuja tekoja lukuun ottamatta perustuisi kaksoisrangaistavuuden periaatteeseen. Päinvastoin, sillä ainoa vaatimus menettelyn käytölle on, että henkilöä vastaan aiotaan nostaa syyte pidätysmääräyksen antaneessa valtiossa, vaikka jäsenvaltiot silloin, kun ne saattavat puitepäätöksen osaksi kansallista lainsäädäntöä,⁸⁴ tai tuomioistuimet silloin, kun ne panevat pidätysmääräystä täytäntöön,⁸⁵ voivatkin asettaa sen täytäntöönpanon edellytykseksi sen, että kyseiset teot ovat niiden oikeusjärjestyksessä rikoksia; tämä

84. Ennakkoratkaisupyyntöön tämän kysymyksen arvioimiseksi on tarkasteltava puitepäätöksen 2 artiklan rakennetta, jotta voidaan oikaista väärinkäsitys, joka on pääteltävissä sekä itse ennakkoratkaisupyyntöstä että joistakin tässä ennakkoratkaisumenetellyssä jätetyistä huomautuksista. Eurooppalainen pidätysmääräys voidaan antaa sellaisista teoista, joista voi määräyksen anta-

83 – Artiklan 3 kohdan nojalla neuvosto voi yksimielisesti lisätä luetteloon muita rikoslajeja.

84 – Näin juuri on Belgiassa, jossa em. 19.12.2003 annetun lain 5 §:n 1 momentin mukaan eurooppalaisen pidätysmääräyksen täytäntöönpanosta kieltäydytään, jos teko, jota määräys koskee, ei ole Belgian rikoslainsäädännön mukaan rangaistava teko.

85 – Edellä alaviitteessä 32 mainitussa 14.3.2003 annetussa Espanjan laissa 3/2003 on valittu tämä vaihtoehto eli päätösvalta on jätetty tuomioistuimelle (12 §:n 2 momentin a kohta yhdessä 9 §:n 2 momentin kanssa).

vaihtoehto ei kuitenkaan koske edellä mainitussa 2 kohdassa lueteltuja tekoja.⁸⁶

86 – Itse asiassa puitepäätöksellä ei ole poistettu itse kaksoisrangaistavuutta vaan ainoastaan sen tutkiminen, koska luetellut teot, kuten tahallinen henkirikos, vakavan ruumiinvamman aiheuttaminen, ihmisryöstö, vapaudenriisto, panttivangiksi ottaminen, järjestäytynyt varkausrikollisuus, aseellinen ryöstö ja raiskaus, ovat luonteensa vuoksi rangaistavia tekoja kaikissa jäsenvaltioissa. Toinen ongelma, jota tarkastelen tuonnempana, liittyy siihen, mikä sisältö näille teoille on kussakin kansallisessa järjestelmässä annettu (96 kohta ja sitä seuraavat kohdat). Joka tapauksessa puitepäätöksen 2 artiklan 2 kohdan luettelossa on mainittu sekä tekoja, jotka on yhdenmukaistettu tai aiotaan yhdenmukaistaa rikoksiksi, että tekoja, jotka ovat kiistatta yleisesti rangaistavia. Ks. järjestäytyneen rikollisuuden ehkäisemisestä osana sen torjuntaa koskevan kokonaisvaltaisen strategian laatimisesta 21.12.1998 annettu neuvoston päätöslauselma (EYVL C 408, s. 1) ja 15.11.2000 tehty kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden vastainen Yhdistyneiden Kansakuntien yleissopimus ja sitä täydentävät pöytäkirjat. Terrorismin osalta ks. 13.6.2002 tehty puitepäätös 2002/475/YOS (EYVL L 164, s. 3) ja ihmiskaupan osalta 19.6.2002 tehty puitepäätös 2002/629/YOS (EYVL L 203, s. 1). Lasten seksuaalisen hyväksikäytön ja lapsipornografian torjumisen osalta ks. lasten seksuaalisen hyväksikäytön ja lapsipornografian torjumisesta 22.12.2003 tehty puitepäätös 2004/68/YOS (EUVL L 13, 20.1.2004, s. 44). Huumasaineiden ja psykotrooppisten aineiden laittoman kaupan osalta ks. 20.12.1988 tehty Yhdistyneiden Kansakuntien yleissopimus. Talousrikollisuuden osalta ks. rahanväärennyksen estämiseksi annettavan suojan vahvistamisesta rikosoikeudellisten ja muiden seuraamusten avulla euron käyttöön oton yhteydessä 29.5.2000 tehty puitepäätös 2000/383/YOS (EYVL L 140, s. 1), sellaisena kuin se on muutettuna 6.12.2001 tehdyllä puitepäätöksellä 2001/888/YOS (EYVL L 329, s. 3); muihin maksuvälineisiin kuin käteisrahaan liittyvien petosten ja väärennysten torjunnasta 28.5.2001 tehty puitepäätös 2001/413/YOS (EYVL L 149, s. 1) ja rahanpesusta, rikoksen tekovälineiden ja rikoksen tuottaman hyödyn tunnistamisesta, jäljittamisestä, jäädyttämisestä tai takavarikoimisesta ja menetyksi tuomitsemisesta 26.6.2001 tehty puitepäätös 2001/500/YOS (EYVL L 182, s. 1). Lahjonnan osalta ks. Euroopan unionista tehdyn sopimuksen K.3 artiklan 2 kohdan c alakohdan nojalla tehty sellaisen lahjonnan, jossa on osallisina Euroopan yhteisöjen virkamiehiä tai Euroopan unionin jäsenvaltioiden virkamiehiä, torjumista koskeva yleissopimus (EYVL C 195, s. 2) ja lahjonnan torjumisesta yksityisellä sektorilla 22.7.2003 tehty puitepäätös 2003/568/YOS (EYVL L 192, s. 54). Tietoverkkorikollisuuden osalta ks. tietojärjestelmiin kohdistuvista hyökkäyksistä 24.2.2005 tehty puitepäätös 2005/222/YOS (EUVL L 69, s. 67). Rikosoikeudellisin keinoin tapahtuvan ympäristösuojelun osalta ks. 27.1.2003 tehty neuvoston puitepäätös 2003/80/YOS (EYVL L 29, s. 55), jonka yhteisöjen tuomioistuin kumosi asiassa C-176/03, komissio v. neuvosto, 13.9.2005 antamallaan tuomiolla (Kok. 2005, s. I-7879) sillä perusteella, että tämä kysymys on ratkaistava direktiivillä yhteisöpiirarin piirissä. Laittoman maahanmuuton uhrien suojelun osalta ks. rikosoikeudellisten puitteiden vahvistamisesta laittomassa maahanmuutossa, kauttakulussa ja maassa oleskelussa avustamisen ehkäisemistä varten 28.11.2002 tehty puitepäätös 2002/946/YOS (EYVL L 328, s. 1). Rasismiin ja muukalaisiahan osalta ks. 15.7.1996 hyväksytty yhteinen toiminta, joka on mainittu edellä alaviitteessä 45.

86. Tältä osin Arbitragehofin kysymyksessä haukutaan väärää puuta, sillä väitettyä eriarvoista kohtelua ei pidä lukea unionin lainsäätäjän syyksi, vaan se johtuu tapauksen mukaan joko kansallisesta lainsäädännöstä tai kansallisten tuomioistuinten päätöksistä, joita kumpaakaan yhteisöjen tuomioistuin ei ole toimivaltainen valvomaan.

87. Harhaanjohtavaa olisi myös katsoa, että loppujen lopuksi ristiriidan alku ja juuri on joka tapauksessa itse puitepäätöksessä, jossa on otettu käyttöön erilliset järjestelmät sen mukaan, minkäluonteisista teoista on kysymys.

88. Tässä vaiheessa on pantava hetkeksi sivuun kysymys yhdenvertaisuutta lain edessä koskevan periaatteen soveltamisesta ja otettava tarkastelun kohteeksi sen ja henkilökohtaisen tai sosiaalisen syrjinnän kiellon merkitys.⁸⁷

89. Lainsäätäjän on kohdeltava kansalaisia yhdenvertaisesti, mikä tarkoittaa, että toisiinsa rinnastettavia tilanteita ei saa kohdella

87 – Siitä määrätään Euroopan unionin perusoikeuskirjan 20 artiklassa, joka kuuluu näin: ”Kaikki ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä”. Rooman yleissopimuksen 14 artiklassa taataan kaikille yhtäläinen oikeus siinä julistettuihin perusoikeuksiin ja -vapauksiin, ja 4.11.2000 hyväksytyssä pöytäkirjassa N:o 12, joka tuli voimaan 1.4.2005, on puolestaan määrätty yleisestä syrjintäkiellosta.

eri tavalla eikä erilaisia tilanteita samalla tavalla. Sillä on kuitenkin laaja harkintavalta tehdä tapauskohtaisesti ero näennäisesti samankaltaisten tilanteiden välillä, kunhan tähän on olemassa puolueettomat ja kohtuulliset perusteet. Perusteiden katsotaan täyttävän nämä edellytykset, jos toimenpiteen tarkoitus ja sen vaikutukset ovat lainmukaisia ja oikeasuhteisia, mikä tarkoittaa, että erityisen rasittavia tai kohtuuttomia säännöksiä ei voida hyväksyä.⁸⁸

90. Katson kuitenkin, että tässä tapauksessa vertailun kohteena olevia tilanteita ei voida rinnastaa toisiinsa. Ensinnäkin taustalla olevat tosiseikat ovat erilaiset; kysymys ei ole kenenkään henkilön asemasta, vaan rikoksen luonteen määrittämisestä, mihin ei liity mitään henkilökohtaista syrjintää. Toiseksi rikosoikeudellisen syytteenpanon näkökulmasta katsottuna ei voida verrata toisiinsa henkilöitä, joista kukin on syyllistynyt täysin eri tekoihin, kun teoilla on oikeudellisesti eri merkitys ja niiden rangaistukset ovat erilaiset; rinnastuksen estää se, että teot eivät ole yhtä vakavia.

88 – Yhdistetyt asiat 117/76 ja 16/77, Ruckdeschel ym., tuomio 19.10.1977 (Kok. 1977, s. 1753, Kok. Ep. III, s. 449, 7 kohta); asia 139/77, Denkavit, tuomio 13.6.1978 (Kok. 1978, s. 1317, 15 kohta) ja asia C-110/03, Belgia v. komissio, tuomio 14.4.2005 (Kok. 2005, s. I-2801). Asia Fretté v. Ranska, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 26.2.2002 (Recueil des arrêts et décisions 2002-I, 34 kohta) ja asia Pla ja Puncernau v. Andorra, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 13.7.2004 (Recueil des arrêts et décisions 2004-VIII, 61 kohta). Espanjan Tribunal Constitucionalin tuomio 75/1983 (BOE nro 197, täydennysosa, 18.8.1983, oikeudellinen perusta 3); tuomio 46/1999 (BOE nro 100, täydennysosa, 27.4.1999, oikeudellinen perusta 2) ja tuomio 39/2002 (BOE nro 63, täydennysosa, 14.3.2002, oikeudellinen perusta 4).

91. Kantani ei muutu, vaikka eurooppalaisen pidätysmääräyksen seurausten (pidättäminen, luovuttaminen, rikossyytteen nostaminen, tuomion täytäntöönpaneminen) perusteella katsottaisiin, että asianomaiset henkilöt voivat joutua erilaisen kohtelun vaaraan, olipa heidän kiinni ottamisensa perusteena mikä rikos hyvänsä, koska mielestäni erottelu on tässä tapauksessa puolueeton, kohtuullinen, oikeudenmukainen ja oikeasuhteinen.

92. Se on puolueeton, koska sen lähtökohdiana ovat yksilöstä riippumattomat, itsenäiset perusteet, joita mitataan käsitteellisin ja yleisin mittapuin ilman mitään valikoivaa tarkoitushakuisuutta, nimittäin rikoksen luonne ja siitä määrättävä rangaistus.

93. Se on myös kohtuullinen ja oikeudenmukainen, koska se koskee yhtä Euroopan unionin keskeisistä päämääristä: rikollisuuden torjuntaa turvallisuuteen, oikeuteen ja vapauteen perustuvalla alueella (EU 2 artiklan neljäs luetelmakohta yhdessä EU 29 artiklan kanssa). Puitepäätöksen 2 artiklan 2 kohdan luettelo sisältää rangaistavia tekoja, jotka – kuten Espanjan hallitus mittavassa väliintulokirjelmässään (121 kohta) huomauttaa – vaikuttavat vakavasti EU:ssa erityistä suojelua vaativiin oikeushyviin, mikä puolestaan edel-

lyttää sitä, että pidätysmääräyksen antaneessa valtiossa on määrättävä näistä teoista tietyn pituinen rangaistus.⁸⁹ Näiden rikosten kohdalla kaksoisrangaistavuutta olisi joka tapauksessa turha tutkia, koska ne ovat jäsenvaltioissa yleisesti rangaistavia tekoja.⁹⁰

94. Lopuksi toimenpide on kiistatta myös oikeasuhteinen, koska kyseisellä menettelyllä ei ole muuta tarkoitusta kuin se, että se varmistaa vakavasta rikoksesta syytetyn tai tuomitun henkilön luovuttamisen toisen valtion viranomaisille ja vastaavaan oikeusjärjestelmään, jossa kunnioitetaan oikeusvaltion periaatteita ja taataan asianomaisen henkilön perusoikeudet, myös ne, jotka koskevat rikosoikeudenkäyntiä.

95. Päätän ratkaisuehdotukseni tämän luvun siihen, mistä pääasian kantajana oleva yhdistyksen perustelut alkavat, eli väitteeseen niistä todella poikkeuksellisista edellytyk-

sistä,⁹¹ joilla jäsenvaltio voi luovuttaa henkilön puitepäättöksen 2 artiklan 2 kohdan nojalla sellaisesta teosta, jota ei sen alueella pidetä rangaistavana.⁹² Yhdenvertaisuusperiaate ei koske tällaista tilannetta, koska siihen ei liity mitään henkilöön kohdistuvaa syrjintää, ja toistan, että kyseisen periaatteen mukaan eurooppalainen pidätysmääräys sellaisen henkilön kiinni ottamista varten, jota epäillään tai joka on saanut unionin jäsenvaltiossa tuomion jostakin 2 artiklan 2 kohdassa mainitusta rikoksesta ja jolle on siitä määrätty kyseisessä säännöksessä mainitun pituinen rangaistus, on pantava täytäntöön kyseisen henkilön henkilökohtaisesta ja sosiaalisesta asemasta huolimatta.

b) Yhdenvertaisuus lakia sovellettaessa

89 – EU 29 artiklassa nimenomaisesti mainittujen rikosten joukkoon sisältyvät myös ne, jotka on uskottu Europolin toimivaltaan ja jotka mainitaan yleissopimuksen tekemisestä Euroopan poliisiviraston (Europol) perustamisesta 26 päivänä heinäkuuta 1995 annetun neuvoston säädöksen (EYVL C 316, 27.11.1995, s. 2) liitteenä olevassa yleissopimuksessa, samoin kuin ne, joita kansainvälisen oikeuden nojalla koskee yleinen syytteenpanovelvoite.

90 – Joidenkin oikeusteoreetikkojen mukaan puitepäättöksen 2 artiklan 2 kohta merkitsisi jäsenvaltioiden ”konsensusta” rikosasioissa (Von Bubnoff, E., ”Institutionelle Kriminalitätsbekämpfung in der EU – Schritte auf dem Weg zu einem europäischen Ermittlungs- und Verfolgungsraum”, *Zeitschrift für europarechtliche Studien*, 2002, s. 226; Combeaud, S., ”Premier bilan du mandat d’arrêt européen”, *Revue du Marché commun et de l’Union européenne*, nro 495, 2006, s. 116 ja Hecker, B., *Europäisches Strafrecht*, Berlin, 2005, s. 433).

91 – Edellytykset ovat poikkeuksellisia siksi, että niihin liittyvät kaksi perustetta (rikoksen luonne ja rangaistuksen ankaruus) tavallisesti oikeuttavat sen, että jäsenvaltiota ei voida velvoittaa panemaan täytäntöön pidätysmääräystä teosta, josta ei sen oikeusjärjestyksessä voida nostaa syytettä. On kuitenkin vaikea kuvitella, että sellaista tekoa, josta yhdessä unionin jäsenvaltioissa rangaistaan sellaisella vankeustuomiolla tai turvaamistoimenpiteellä, jonka enimmäisaika on vähintään kolme vuotta, pidettäisiin toisessa jäsenvaltiossa täysin laillisena.

96. Ennakkoratkaisupyyntöä koskevassa päätöksessä on erehdytty toisessakin tähän

92 – Suomen hallitus selittää (huomautusten 49 kohta), että Suomessa sovelletaan rikosasioissa alueperiaatetta niin, että ulkomaan kansalainen, joka on Suomessa syylistynyt johonkin rikokseen, ei voi välttyä vastuusta sillä perusteella, että teko, josta häntä syytetään, ei ole hänen kotimaassaan rangaistava teko. Itse puitepäättöksessä rangaistusvallan (ius puniendi) käytöstä maan alueen ulkopuolella säädetään (4 artiklan 7 kohta), että jäsenvaltio voi kieltäytyä eurooppalaisen pidätysmääräyksen täytäntöönpanosta, jos se koskee rikosta, joka on tehty kokonaan tai osittain sen alueella tai joka on tehty sen alueen ulkopuolella, jos viimeksi mainitusta ei sen lainsäädännön mukaan voida nostaa syytettä.

riita-asiaan liittyvässä näkökohdassa, kun siinä otaksutaan puitepäätöksen 2 artiklan 2 kohdan voivan johtaa ristiriitaisiin tulkitoihin, koska siihen sisältyvät teonkuvaukset ovat niin epätarkkoja.

97. Mielestäni tällainen uhka on selvästi liian mitätön, jotta sen perusteella voitaisiin pitää kyseenalaisena normin oikeellisuutta siksi, ettei siinä ole otettu huomioon sen soveltamisen yhteydessä ilmenevää tulevaa ja kuviteltua syrjintää. Tässä on sekoitettu toisiinsa yhdenvertaisuus lain edessä ja yhdenvertaisuus sen täytäntöönpanossa. Ensiksi mainittua periaatetta, joka on luonteeltaan aineellinen ja jonka tarkoituksena on varmistaa samassa tilanteessa olevien henkilöiden yhdenvertainen kohtelu, loukataan silloin, kun heihin kyseisen normin perusteella ja ilman kohtuullista syytä sovelletaan eri järjestelmiä, kun taas jälkimmäistä, muodollista periaatetta loukataan silloin, kun elin, jonka tehtävänä on panna kyseinen normi täytäntöön, tulkitseekin sitä tietyssä yksittäistapauksessa eri tavalla kuin sitä on vastaavissa tilanteissa ennen tulkittu. Näin ollen ei voida puhua syrjinnästä lakia sovellettaessa silloin, kun keskenään ristiriitaiset tuomiot tulevat eri tuomioistuimista, jotka tuomioita antaessaan ovat käyttäneet laillisesti niille uskottua tuomiovaltaa; yhdenvertaisuus ei tarkoita, että toisistaan riippumattomien elinten kuuluisi aina tehdä täysin yhteneväisiä tulkintoja. Olisi järjetöntä pitää jotakin lakia syrjivänä vain sen takia, että siitä voidaan esittää eri tulkintoja, kun näitä tulkintoja kerran pystytään yhtenäistämään oikeussuojakeinojen avulla.

98. Jää joka tapauksessa nähtäväksi, ilmeekö tulkinnassa tällaisia ristiriitoja huolimatta siitä, että järjestelmässä on otettu käyttöön varokeinoja niiden välttämiseksi. Itse puitepäätöksessä on tätä varten varattu

tehokkaat välineet, nimittäin tietojen vaihto ja suora yhteydenpito menettelyyn osallistuvien tuomioistuinten välillä;⁹³ ja jos puitepäätöksen 2 artiklan 2 kohdassa käytettyjen käsitteiden merkityksestä syntyy jotakin epäselvyyttä, niiden yhdenmukainen tulkinta unionin alueella voidaan varmistaa pyytämällä yhteisöjen tuomioistuimelta ennakkoratkaisua EU 35 artiklan mukaisesti.

99. Kansallisen tuomioistuimen otaksuma vaara, joka johtuu kansallisten rikoslainsäädäntöjen epäyhtenäisyydestä, ei koske yhdenvertaisuusperiaatetta, vaan sen taustalla on oikeusvarmuuden vaatimus oikeussuhteissa, erityisesti pakkotoimiin perustuvissa suhteissa julkisen vallan ja kansalaisten välillä. Tästä päätelmästä pääsemmekin jälkimmäistä ennakkoratkaisukysymystä koskevaan toiseen näkökohtaan.

3. Puitepäätöksen 2 artiklan 2 kohta ja rikosoikeudellinen laillisuusperiaate

100. Tämä periaate,⁹⁴ jota ilmentää latinankielinen sanonta "nullum crimen, nulla

93 – Puitepäätöksen 8 artiklassa selitetään seikkaperäisesti, mitä tietoja pidätsmääräyksessä on mainittava, ja tiedot on merkittävä lomakkeeseen, jonka e kohdassa on esitettävä kuvaus rikoksen luonteesta ja oikeudellisesta luokittelusta. Täytäntöönpanovaltion tuomioistuin voi pyytää tarvitsemansa lisätiedot suoraan pidätsmääräyksen antaneelta tuomioistuimelta.

94 – S. Rollandin teoksessa *La Convention européenne des droits de l'homme (commentaire article par article)*, Ed. Economica, 2. painos, Paris, 1999, s. 293, sitä pidetään Euroopan oikeudellisen sivistyksen kulmakivenä.

poena sine lege” ja joka vahvistetaan Rooman yleissopimuksen 7 artiklan 1 kohdassa sekä Euroopan unionin perusoikeuskirjan 49 artiklan 1 kohdassa, sisältää Espanjan Tribunal Constitucionalin⁹⁵ jo klassiseksi muodostuneen määritelmän mukaan kaksi taetta: ensimmäinen, aineellinen ja ehdoton tae muodostaa pakottavan vaatimuksen, jonka mukaan lainvastaisten tekojen ja niistä määrittävien seuraamusten on aina oltava ennalta määritettyjä; toinen, muodollinen tae määrää näiden tekojen tunnusmerkistöjä ja niistä määrittäviä seuraamuksia säätelevien normien muodon; niin Espanjan⁹⁶ kuin useimpien muidenkin jäsenvaltioiden järjestelmissä sääntelymuodoksi on vakiintunut laki, jonka kansan valtuuttama lainsäätäjät säätää.

101. Arbitragehof ottaa kantaa pääasian kantajana olevan yhdistyksen väitteeseen ja

haluaa selvittää, täyttääkö puitepäättöksen 2 artiklan 2 kohdan luettelo edellä mainitun aineellisen takeen, kun otetaan huomioon sen sanamuodon väljiys ja epätasällisyys.

102. Kyseinen tae liittyy rikosoikeudellisen oikeusvarmuuden periaatteeseen,⁹⁷ ja sillä on suuri merkitys, koska se vaikuttaa perusarvoihin, kuten henkilökohtaiseen vapauteen. Sen tarkoituksena on taata, että kansalaiset voivat ennakoida, mitkä teot eivät ole sallittuja ja mikä rangaistus niistä seuraa (lex previa),⁹⁸ ja tämä puolestaan tarkoittaa, että näiden tekojen tunnusmerkistöt on määriteltävä niin tarkkarajaisesti ja täsmällisesti (lex certa), että rikosoikeudelliseen vastuuseen johtavat teot tai laiminlyönnit ovat sanamuotonsa perusteella ja tarvittaessa tuomioistuinten⁹⁹ avustuksella kohtuullisen

95 – Asia 42/1987 (BOE nro 107, täydennysosa, 5.5.1987, oikeudellinen perusta 2); asia 22/1990 (BOE nro 53, täydennysosa, 2.3.1990, oikeudellinen perusta 7) ja asia 276/2000 (BOE nro 299, täydennysosa, 14.12.2000, oikeudellinen perusta 6).

96 – Laillisuusperiaate muovautui rikosoikeuden ja vero-oikeuden aloilla varhaiskeskijalla hallitsijan valtaoikeuksien rajaksi. Espanjassa yhteisöt ja erilaiset kaupungit saattoivat alistaa kruunulle suoritettavia maksuja koskevan äänestyksen ja tiettyjen tekojen rankaisemisen edustuksellisten yleiskokousten (cortes) hyväksyntään. Sopimuksellisuuden kehittyminen monarkian ja poliittisen yhteisön välillä, mikä vakinnutti poliittisen säätärakenteen ja esti kuninkaanvallan rajattoman kasvun, on yhteinen piirre keskiajan Espanjan kuningaskuntien muutoutumisessa, vaikka siinä olikin merkittäviä eroavuuksia ja vivahteita. Aragoniassa ja Navarrassa Cortes sai lainsäädännön ja valtion varojen valvontavaltuuksia 1200-luvun lopun ja 1300-luvun puolivälin välisenä aikana (ks. Ladero Quesada, M. A., ”España: reinos y señoríos medievales”, *España. Reflexiones sobre el ser de España*, Real Academia de la Historia, 2. painos, Madrid, 1998, s. 95–129). Kastiliassa tällä elimellä, jonka kukoistuskautsi ajoittui 1300- ja 1400-luvuille, ei ollut yhtä näkyvää roolia, ei vaikka sillä olikin eturivin asema poliittisessa elämässä, sen toimivaltuudet olivat suppeammat (Valdeón, J., ”Los reinos cristianos a fines de la Edad Media”, *Historia de España*, Ed. Historia 16, Madrid, 1986, s. 391–455, erityisesti s. 414–423).

97 – Julkisasiamies Kokott käyttää samoja ilmaisuja em. asiassa Pupino antamansa ratkaisuehdotuksen 41 kohdan viimeisessä virkkeessä.

98 – Em. asiassa X, 12.12.1996 annetun tuomion mukaan ”syytteen nostaminen sellaisen menettelyn vuoksi, jonka moitittavuus ei käy selvästi ilmi laista” on rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen vastaista (25 kohta). Samassa asiassa antamassani ratkaisuehdotuksessa toteen, että tämä periaate ”takaa kaikille oikeusvarmuuden, jonka mukaan rikokseen syylliseksi saa katsoa vain sellaisen teon perusteella, joka tekoitetkellä on kansallisessa normissa nimenomaan säädetty rangaistavaksi” (53 kohta).

99 – Samoin kuin valistuneiden neuvonantajien (yhdistetyt asiat C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P–C-208/02 P ja C-213/02 P, Dansk Rorindustri ym., tuomio 28.6.2005, Kok. 2005, s. I-5425, 219 kohta).

varmasti kansalaisten ennakoitavissa, ja lain-analogia ja laajentava tulkinta, samoin kuin taannehtiva soveltaminen syytetyn vahingoksi, ovat tässä yhteydessä kiellettyjä.¹⁰⁰

103. Näin ollen laillisuusperiaate on tarkoitettu aineellisessa rikosoikeudessa ohjenuoraksi, jota lainsäätäjän on noudatettava silloin, kun se määrittää rikoksia ja rangaistuksia, ja tuomioistuimen silloin, kun se arvioi ja soveltaa lakeja rikosoikeudenkäynneissä.¹⁰¹ Toisin sanoen laillisuusperiaate koskee valtiollisen rangaistusvallan (ius puniendi) käyttöä tai sellaisten päätösten täytäntöönpanoa, joilla on aito rankaiseva vaikutus; sen vuoksi on vaikea kuvitella, että puitepäätös voisi rikkoa tätä periaatetta, kun

sillä ei kerran oteta käyttöön mitään rangaistusta¹⁰² eikä yritetä yhdenmukaistaa jäsenvaltioiden rikosoikeudellisia järjestelmiä, vaan sillä ainoastaan järjestetään eri maiden tuomioistuinten välinen avunantomenettely, jotta rikosoikeudenkäynnissä voidaan tuomita syyllinen tai panna täytäntöön rangaistus tietystä rikoksesta. Tälle yhteistyöjärjestelylle on asetettu joitakin edellytyksiä, sillä teosta määrättävien rangaistusten tai seuraamusten on oltava tietyn pituisia, minkä lisäksi voidaan edellyttää, että kyseinen teko on säädetty rangaistavaksi myös siinä valtiossa, jonka tuomioistuimelta apua pyydetään, paitsi jos kyse on 2 artiklan 2 kohdassa mainituista rikoksista, ”sellaisina kuin ne määritellään pidätysmääräyksen antavan jäsenvaltion lainsäädännössä”.

104. Näin ollen tähän periaatteeseen liittyvä oikeusvarmuuden vaatimus kohdistuukin pidätysmääräyksen antaneen valtion aineelliseen rikosoikeuteen ja sitä kautta sen lainsäätäjään ja tuomioistuihin siinä vaiheessa, kun rikosoikeudenkäynti aloitetaan ja asia tapauksen mukaan ratkaistaan tuomiolla. On itsestään selvää, että oikeaoppisen eurooppalaisen pidätysmääräyksen perus-

100 – Asia 14307/77, *Kokinakis v. Kreikka*, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 25.5.1993 (A-sarja, nro 260-A, 52 kohta); asia 20166/92, *S. W. v. Yhdistynyt kuningaskunta*, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 22.11.1995 (A-sarja, nro 335-B, 35 kohta) ja yhdistetyt asiat 34044/96, 35532/97 ja 44801/98, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 22.3.2001 (*Recueil des arrêts et décisions* 2001-II, 50 kohta) käsittelevät rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen tätä puolta. Ks. myös Espanjan Tribunal Constitucional (esim. asia 75/1984, BOE nro 181, täydennysosa, 30.7.1984, oikeudellinen perusta 5 ja asia 95/1992, BOE nro 169, täydennysosa, 15.7.1992, oikeudellinen perusta 3).

101 – Espanjan Tribunal Constitucionalin käsityksen mukaan tämä oikeussuojatake ei salli tulkintaa normin sanamuodon ulkopuolella eikä liioin sellaisia ennakoimattomia ilmaisutapoja, jotka eivät vastaa kyseisen normin sanamuotoa tai niitä arvoja, joita sillä halutaan suojata (tuomio 25/1999, BOE nro 89, täydennysosa, 14.4.1989, oikeudellinen perusta 3); toisin sanoen rikostunnusmerkistön selityksen on oltava kyseisen normin sanamuodon, perustuslakijärjestelmän arvofilosofien perusteiden ja oikeudellisen johdonmukaisuuden vähimmäisvaatimusten, samoin kuin yhteisön totuttujen todistelutapojen mukaisia (tuomio 42/1999, BOE nro 100, täydennysosa, 27.4.1999, oikeudellinen perusta 4).

102 – Oikeuskirjallisuudessa on päinvastoin väitetty, että 2 artiklan 2 kohta ei sisällä tunnusmerkistöjä, koska luettelosta puuttuvat kokonaan rangaistavien tekojen kuvaukset (Flore, D., ”Le mandat d’arrêt européen: première mise en oeuvre d’un nouveau paradigme de la Justice pénale européenne”, *Journal des Tribunaux*, 2002, s. 276 ja Unger, E. M., *Schutzlos ausgeliefert? – Der Europäische Haftbefehl*, Frankfurt am Main, 2005, s. 100). Vaikka väitettäisiinkin päinvastaista, on todettava, ettei puitepäätöksillä ole välitöntä oikeusvaikutusta (EU 32 artiklan 2 kohdan b alakohta), sanotun kuitenkin rajoittamatta periaatetta, jonka mukaan kansallista lainsäädäntöä tulkittaessa on valittava tulkinta, jolla parhaiten varmistetaan unionin oikeuden tehokkuus, kuten em. asiassa Pupino annetussa tuomiossa todetaan (43–47 kohta). Mikäli näin on, vaatimus laillisuusperiaatteen noudattamisesta olisi kohdistettava niihin sisäisiin normeihin, joilla puitepäätös on saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä.

teena on teko, joka kyseisen valtion lainsäädännössä luokitellaan rikokseksi. Pidätysmääräyksen täytäntöönpanevan valtion rikosoikeusjärjestelmän tehtäväksi jää tarjota avunantoa, ja se voi, jos puitepäätöksen täytäntöönpanosäädöksessä näin säädetään, asettaa luovuttamisen edellytykseksi sen, että teot ovat rikosoikeudellisesti moitittavia myös sen lainsäädännössä; poikkeuksena on edellä mainittu 2 artiklan 2 kohta, mutta myös sen kohdalla on noudatettava laillisuusperiaatetta.

105. Edellä esitetystä huolimatta on lisättävä, että eurooppalaisen pidätysmääräyksen täytäntöönpanosta seuraavaa pidättämistä ja säilöön ottamista ei voida luonnehtia rankaisemiseksi. Pidätysmääräyksen täytäntöönpanosta vastaava tuomioistuin ainoastaan varmistaa, että edellytykset sen tuomiopiiriin kuuluvan henkilön luovuttamiseksi määräyksen antaneelle tuomioistuimelle täytyvät, mutta jättää tutkimatta itse aineellisen kysymyksen, paitsi jos kyse on luovuttamismenetelyn vaikutuksista, sekä pidättäytyä arvioimasta todisteita ja ottamasta kantaa henkilön syyllisyyteen. Juuri näin asian tulkitsi Euroopan ihmisoikeuskomissio katsoessaan, että rikoksen johdosta tapahtuva luovuttaminen on jätettävä Rooman yleissopimuksen 7 artiklassa mainitun tuomitsemisen käsitteen ulkopuolelle.¹⁰³

106. Arbitragehofin esittämällä kysymyksellä ei ole juurikaan tekemistä rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kanssa, vaan sen pääasiallisena vaikuttimena on pelko siitä, että puitepäätöksen 2 artiklan 2 kohtaa tulkitaan kussakin jäsenvaltiossa eri tavalla, mikä voi johtaa eroihin sen soveltamisessa. Tätä teoreettista ja yleistä mahdollisuutta, joka liittyy luontaisesti kaikkien säädösten olemukseen, käsiteltiin jo tämän ratkaisuehdotuksen 96–99 kohdassa. Tässä vaiheessa tyydyn vain kertaamaan, että jos eurooppalaisen pidätysmääräyksen täytäntöönpanevalle tuomioistuimella sen jälkeen, kun se on käyttänyt puitepäätöksessä säädetyt keinot ongelmien selvittämiseksi ja yhdenmukaisen tulkinnan saamiseksi ennakkoratkaisumenettelyn kautta, on edelleen epäselvyyttä pidätysmääräyksen perusteena olevien tekojen oikeudellisesta luokittelusta ja niiden kuulumisesta edellä mainitussa 2 artiklan 2 kohdassa lueteltujen 32 teon joukkoon, sen on tukeuduttava siihen, mitä kyseisen 2 artiklan 1 ja 4 kohdassa säädetään.

107. Katson näin ollen, että puitepäätöksen 2 artiklan 2 kohta ei ole ristiriidassa EU 6 artiklan 2 kohdan kanssa, koska se vastaa yhdenvertaisuusperiaatetta ja rikosoikeudellisen laillisuuden periaatetta.

103 – Asia 7512/76, X v. Alankomaat, päätös 6.7.1976 (DR 6, s. 184); asia 12192/86, Polley v. Belgia, päätös 6.3.1991 ja asia 27292/95, Bakhtiar v. Sveitsi, päätös 18.1.1996. Espanjan Tribunal Constitucional noudattaa samaa perustetta (tuomio 102/1997, BOE nro 137, täydennysosa, 9.6.1997, oikeudellisen perusta 6 ja tuomio 32/2003, BOE nro 55, täydennysosa, 5.3.2003, oikeudellinen perusta 2).

VI Ratkaisuehdotus

108. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin vastaa Arbitragehofin ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

- 1) Eurooppalaisesta pidätysmääräyksestä ja jäsenvaltioiden välisistä luovuttamis-menettelyistä 13 päivänä kesäkuuta 2002 tehty neuvoston puitepäätos 2002/584/YOS ei ole ristiriidassa Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 34 artiklan 2 kohdan b alakohdan kanssa.
- 2) Edellä mainitun säädöksen 2 artiklan 2 kohta, niiltä osin kuin se merkitsee, ettei kaksoisrangaistavuutta tutkita siinä lueteltujen rangaistavien tekojen osalta, ei loukkaa rikosasioissa sovellettavaa laillisuusperiaatetta ja yhdenvertaisuusperiaatetta ja on siten EU 6 artiklan 2 kohdan mukainen.