Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (suuri jaosto)

6 päivänä syyskuuta 2016*

Ennakkoratkaisupyyntö — Euroopan unionin kansalaisuus — Vapaata liikkuvuutta koskevaa oikeuttaan käyttäneen toisen jäsenvaltion kansalaisen luovuttaminen kolmanteen valtioon — Unionin oikeuden soveltamisala — Jäsenvaltion kansalaisten suojeleminen luovuttamiselta — Suojan puuttuminen toisten jäsenvaltioiden kansalaisilta — Vapaan liikkuvuuden rajoitus — Rankaisematta jäämisen estämiseen perustuva oikeuttamisperuste — Oikeasuhteisuus — Euroopan unionin perusoikeuskirjan 19 artiklassa määrättyjen takeiden tarkistaminen

Asiassa C-182/15,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka Augstākā tiesa (Latvian ylin tuomioistuin) on esittänyt 26.3.2015 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 22.4.2015, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa, joka koskee

Aleksei Petruhhinin

luovuttamista koskevaa menettelyä,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (suuri jaosto),

toimien kokoonpanossa: presidentti K. Lenaerts, varapresidentti A. Tizzano, jaoston puheenjohtajat R. Silva de Lapuerta, M. Ilešič, L. Bay Larsen, A. Arabadjiev, C. Toader ja F. Biltgen sekä tuomarit E. Levits, J.-C. Bonichot, M. Safjan, C. G. Fernlund (esittelevä tuomari) ja S. Rodin,

julkisasiamies: Y. Bot,

kirjaaja: hallintovirkamies M. Aleksejev,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 1.3.2016 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

— Latvian hallitus, asiamiehenään I. Kalniņš,

— Tšekin hallitus, asiamiehinään M. Smolek ja J. Vláčil,

— Saksan hallitus, asiamiehinään T. Henze, J. Möller, M. Hellmann ja J. Kemper,

— Irlanti, asiamiehinään E. Creedon, L. Williams ja T. Joyce, avustajinaan C. Toland, BL, ja D. Kelly, advisory counsel,

— Ranskan hallitus, asiamiehinään G. de Bergues, D. Colas ja F.-X. Bréchot,

* Oikeudenkäyntikieli: latvia.

— Itävallan hallitus, asiamiehenään G. Eberhard,

— Puolan hallitus, asiamiehenään B. Majczyna,

— Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus, asiamiehenään V. Kaye, avustajanaan J. Holmes, barrister,

— Euroopan komissio, asiamiehinään S. Grünheid, E. Kalniņš ja W. Bogensberger,

kuultuaan julkisasiamiehen 10.5.2016 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee SEUT 18 artiklan ensimmäisen kohdan ja SEUT 21 artiklan 1 kohdan sekä Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 19 artiklan tulkintaa.

2 Tämä pyyntö on esitetty Venäjän viranomaisten Latvian viranomaisille Aleksei Petruhhinista, joka on Viron kansalainen, esittämän sellaisen luovuttamispyynnön yhteydessä, joka liittyy laitonta huumausainekauppaa koskevaan rikokseen.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

3 Eurooppalaisesta pidätysmääräyksestä ja jäsenvaltioiden välisistä luovuttamismenettelyistä 13.6.2002 tehdyn neuvoston puitepäätöksen 2002/584/YOS (EYVL 2002, L 190, s. 1), sellaisena kuin se on muutettuna 26.2.2009 tehdyllä neuvoston puitepäätöksellä 2009/299/YOS (EUVL 2009, L 81, s. 24; jäljempänä puitepäätös 2002/584), 1 artiklan 1 ja 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Eurooppalaisella pidätysmääräyksellä tarkoitetaan oikeudellista päätöstä, jonka jäsenvaltio on antanut etsityn henkilön kiinni ottamiseksi ja luovuttamiseksi toisen jäsenvaltion toimesta syytetoimenpiteitä tai vapaudenmenetyksen käsittävän rangaistuksen tai turvaamistoimenpiteen täytäntöönpanemista varten.

2. Jäsenvaltiot panevat eurooppalaisen pidätysmääräyksen täytäntöön vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen perusteella ja tämän puitepäätöksen määräysten mukaisesti.”

Latvian oikeus

4 Perustuslain 98 §:n kolmannessa virkkeessä säädetään seuraavaa:

”Latvian kansalaisia ei luovuteta muihin valtioihin muutoin kuin Saeiman [parlamentti] ratifioimissa kansainvälisissä sopimuksissa määrätyissä tapauksissa ja edellyttäen, että luovuttamisella ei rikota perustuslaissa vahvistettuja perusoikeuksia.”

5 Rikosprosessilain 66 luvun otsikko on ”Luovuttaminen muihin valtioihin”. Siihen sisältyvän 696 §:n 1 ja 2 momentissa säädetään seuraavaa:

”(1) Latvian valtion alueella oleva henkilö voidaan luovuttaa syytteeseen asettamista, tuomion antamista tai tuomion täytäntöönpanemista varten, jos toinen valtio on pyytänyt hänen ottamistaan tutkintavankeuteen tai hänen luovuttamistaan ja kyseessä olevat teot ovat Latvian ja tämän toisen valtion lainsäädännön mukaan rikoksia.

(2) Henkilö voidaan luovuttaa syytteeseen asettamista tai tuomion antamista varten sellaisen teon vuoksi, josta voidaan määrätä vapausrangaistus, jonka enimmäispituus on vähintään vuosi, tai ankarampi rangaistus, paitsi siinä tapauksessa, että jossakin kansainvälisessä sopimuksessa määrätään toisin.”

6 Rikosprosessilain 697 §:n 2 momentin 1, 2 ja 7 kohdan sanamuoto on seuraava:

”Luovuttamisesta kieltäydytään seuraavissa tilanteissa:

1) henkilö on Latvian kansalainen

2) pyyntö kyseisen henkilön luovuttamisesta on esitetty hänen asettamisekseen syytteeseen tai rankaisemisekseen hänen rotunsa, uskontonsa, kansalaisuutensa tai poliittisen mielipiteensä vuoksi tai on perusteltuja syitä olettaa, että henkilön oikeuksia saatetaan loukata näiden syiden vuoksi

– –

7) kun on mahdollista, että henkilö joutuu kidutetuksi vieraassa valtiossa.”

7 Latvian tasavallan ja Venäjän federaation välillä oikeusavusta ja oikeussuhteista siviili-, perhe- ja rikosoikeuden aloilla 3.2.1993 tehdyn sopimuksen 1 artiklassa määrätään seuraavaa:

”1. Sopimuspuolen kansalaisilla on toisen sopimuspuolen alueella sama henkilöön ja omaisuuteen kohdistuva oikeussuoja kuin toisen sopimuspuolen kansalaisilla.

2. Sopimuspuolten kansalaisilla on oikeus saattaa asioita vapaasti ja esteettä käsiteltäväksi toisen sopimuspuolen tuomioistuimiin, yleisen syyttäjän virastoon, notaaritoimistoihin ja muihin siviili-, perhe- ja rikosasioissa toimivaltaisiin elimiin, joissa he voivat esiintyä, esittää hakemuksia, käyttää oikeussuojakeinoja ja ryhtyä muihin menettelyllisiin toimiin samoilla ehdoilla kuin valtion omat kansalaiset.”

8 Kyseisen sopimuksen 62 artiklassa määrätään seuraavaa:

”Luovuttamisesta kieltäydytään seuraavissa tapauksissa: – – luovutettavaksi pyydetty henkilö on sen sopimuspuolen kansalainen, jolle pyyntö on esitetty, tai kyseisellä henkilöllä on tässä valtiossa pakolaisasema.”

9 Viron tasavallan, Latvian tasavallan ja Liettuan tasavallan välillä oikeusavusta ja oikeussuhteista 11.11.1992 tehdyn sopimuksen 1 artiklan 1 kappaleessa määrätään seuraavaa:

”Sopimuspuolen kansalaisilla on toisen sopimuspuolen alueella sama henkilöön ja omaisuuteen kohdistuva oikeussuoja kuin toisen sopimuspuolen kansalaisilla.”

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

10 Interpolin verkkosivuilla julkaistiin 22.7.2010 ensisijaisena pidettävä etsintäkuulutus Viron tasavallan kansalaisesta Aleksei Petruhhinista.

11 Petruhhin otettiin 30.9.2014 kiinni Bauskan kaupungissa (Latvia) ja otettiin tutkintavankeuteen 3.10.2014.

12 Latvian viranomaiset vastaanottivat 21.10.2014 Venäjän federaation yleisen syyttäjän esittämän luovuttamispyynnön. Tässä pyynnössä todettiin, että Petruhhinia vastaan oli aloitettu 9.2.2009 tehdyn päätöksen perusteella syytetoimenpiteet ja hänet oli määrätty otettavaksi säilöön. Häntä syytettiin suuren huumausaine-erän myyntiyrityksestä järjestäytyneen rikollisryhmän jäsenenä. Venäjän lainsäädännön mukaan tästä rikoksesta voidaan määrätä vapausrangaistus, joka on 8–20 vuotta vankeutta.

13 Latvijas Republikas Ģenerālprokuratūra (Latvian tasavallan yleisen syyttäjän virasto) antoi luvan Petruhhinin luovuttamiseen Venäjälle.

14 Petruhhin vaati kuitenkin 4.12.2014 luovuttamispäätöksen kumoamista sillä perusteella, että oikeusavusta ja oikeussuhteista Viron tasavallan, Latvian tasavallan ja Liettuan tasavallan välillä tehdyn sopimuksen 1 artiklan mukaan hänellä oli Latviassa samat oikeudet kuin Latvian kansalaisella ja että Latvian valtiolla oli näin ollen velvollisuus suojella häntä perusteettomalta luovuttamiselta.

15 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin korostaa, ettei Latvian lainsäädännössä eikä missään Latvian tasavallan erityisesti Venäjän federaation tai muiden Baltian maiden kanssa tekemässä kansainvälisessä sopimuksessa aseteta rajoituksia Viron kansalaisen luovuttamiselle Venäjälle. Näiden kansainvälisten sopimusten sanamuodon mukaan suojaa tällaista luovuttamista vastaan annetaan vain Latvian kansalaisille.

16 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan kuitenkin se, että unionin kansalaisilta puuttuu suoja luovuttamista vastaan silloin, kun he ovat siirtyneet toiseen jäsenvaltioon kuin siihen, jonka kansalaisia he ovat, on ristiriidassa unionin kansalaisuuden keskeisimmän sisällön – eli Euroopan unionin kansalaisten oikeuden saada vastaavaa suojaa kuin valtion omat kansalaiset – kanssa.

17 Tässä tilanteessa Augstākā tiesa (Latvian ylin tuomioistuin) kumosi 26.3.2015 Petruhhinin säilöönotosta tehdyn päätöksen ja päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko SEUT 18 artiklan ensimmäistä kohtaa ja SEUT 21 artiklan 1 kohtaa tulkittava siten, että tapauksessa, jossa on kyse Euroopan unionin minkä tahansa jäsenvaltion kansalaisen luovuttamisesta valtioon, joka ei ole Euroopan unionin jäsen, jäsenvaltion ja kolmannen valtion välisen luovuttamista koskevan sopimuksen perusteella, on taattava sama suojelun taso kuin kyseessä olevan jäsenvaltion kansalaiselle taataan?

2) Onko tällaisissa olosuhteissa luovuttamispyynnön vastaanottavan jäsenvaltion tuomioistuimen sovellettava sen jäsenvaltion luovuttamista koskevia edellytyksiä, jonka kansalaisesta on kyse, vai sen, jossa hänen vakituinen asuinpaikkansa on?

3) Onko sellaisissa tapauksissa, joissa luovuttaminen on toteutettava ottamatta huomioon pyynnön vastaanottavan valtion kansalaisille vahvistettua erityistä suojan tasoa, jäsenvaltion, jolta luovuttamista on pyydetty, tarkistettava, että perusoikeuskirjan 19 artiklassa määrätyt takeet täyttyvät, kun sen mukaan ketään ei saa luovuttaa sellaiseen maahan, jossa häntä vakavasti uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu epäinhimillinen tai halventava rangaistus tai kohtelu? Voiko

tarkistus rajoittua sen tarkistamiseen, että luovuttamispyynnön esittänyt valtio on kidutuksen vastaisen yleissopimuksen sopimuspuoli, vai onko tarkistettava tosiasiallinen tilanne niin, että otetaan huomioon Euroopan neuvoston elinten toteuttama kyseisen valtion arviointi?”

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

Ennakkoratkaisukysymysten tutkittavaksi ottaminen

18 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan SEUT 267 artiklalla luotu menettely on unionin tuomioistuimen ja kansallisten tuomioistuinten välisen yhteistyön väline, jonka avulla unionin tuomioistuin esittää kansallisille tuomioistuimille ne unionin oikeuden tulkintaan liittyvät seikat, joita nämä tarvitsevat ratkaistakseen niiden käsiteltäviksi saatetut asiat (ks. mm. tuomio 6.10.2015, Capoda Import-Export, C-354/14, EU:C:2015:658, 23 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

19 Tässä yhteistyössä yksinomaan kansallisen tuomioistuimen, jossa asia on vireillä ja joka vastaa annettavasta ratkaisusta, tehtävänä on kunkin asian erityispiirteiden perusteella harkita, onko ennakkoratkaisu tarpeen asian ratkaisemiseksi ja onko sen unionin tuomioistuimelle esittämillä kysymyksillä merkitystä asian kannalta. Jos esitetyt kysymykset koskevat unionin oikeuden tulkintaa, unionin tuomioistuimen on siten lähtökohtaisesti ratkaistava ne (ks. mm. tuomio 6.10.2015, Capoda Import-Export, C-354/14, EU:C:2015:658, 24 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

20 Tämän johdosta olettamana on, että kansallisen tuomioistuimen niiden oikeudellisten seikkojen ja tosiseikkojen perusteella, joiden määrittämisestä se vastaa ja joiden paikkansapitävyyden selvittäminen ei ole unionin tuomioistuimen tehtävä, esittämillä unionin oikeuden tulkintaan liittyvillä kysymyksillä on merkitystä asian ratkaisun kannalta. Unionin tuomioistuin voi jättää tutkimatta kansallisen tuomioistuimen esittämän pyynnön ainoastaan, jos on ilmeistä, että pyydetyllä unionin oikeuden tulkitsemisella ei ole mitään yhteyttä kansallisessa tuomioistuimessa käsiteltävän asian tosiseikkoihin tai kohteeseen, tai jos kyseinen ongelma on luonteeltaan hypoteettinen taikka jos unionin tuomioistuimella ei ole tiedossaan niitä tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja, jotka ovat tarpeen, jotta se voisi antaa hyödyllisen vastauksen sille esitettyihin kysymyksiin (ks. mm. tuomio 6.10.2015, Capoda Import-Export, C-354/14, EU:C:2015:658, 25 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

21 Käsiteltävässä asiassa Latvian hallitus ilmoitti suullisessa käsittelyssä unionin tuomioistuimelle, että Petruhhin oli lähtenyt 26.3.2015 tapahtuneen vapautumisensa jälkeen Latviasta palatakseen todennäköisesti Viroon.

22 Latvian hallitus lisäsi kuitenkin, että luovuttamismenettely oli edelleen vireillä Latvian tuomioistuimissa. Se vahvisti, ettei Latvian tasavallan yleisen syyttäjän virasto ollut peruuttanut Petruhhinin luovuttamisen sallimisesta tekemäänsä päätöstä ja että päätös kuului siten edelleen Augstākā tiesan (ylin tuomioistuin) tuomioistuinvalvonnan piiriin. Viimeksi mainitun tuomioistuimen oli siten hyväksyttävä tai hylättävä luovuttaminen tai hankittava lisäselvitystä ennen kuin se ratkaisee asian.

23 Näistä seikoista käy ilmi, että vaikka Petruhhin ei ole enää Latviassa, ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on edelleen tarpeen päättää luovuttamispäätöksen laillisuudesta, koska päätös – jollei ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kumoa sitä – voidaan panna täytäntöön milloin tahansa tarvittaessa sen jälkeen, kun asianomainen henkilö on pidätetty Latvian alueella. Näin ollen ei vaikuta siltä, että sen selvittämiseksi esitetyt kysymykset, ovatko kansalliset säännöt, joiden perusteella sellainen luovuttamispäätös on tehty, unionin oikeuden mukaisia, olisivat merkityksettömiä kansallisessa tuomioistuimessa käsiteltävän asian ratkaisemisen kannalta.

24 Tällaisessa tilanteessa on katsottava, että ennakkoratkaisukysymykset voidaan ottaa tutkittavaksi.

Ensimmäinen ja toinen kysymys

25 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin haluaa selvittää kahdella ensimmäisellä kysymyksellään, jotka on käsiteltävä yhdessä, onko SEUT 18 ja SEUT 21 artiklaa tulkittava siten, että jäsenvaltion ja kolmannen valtion välistä luovuttamista koskevaa sopimusta sovellettaessa toisen jäsenvaltion kansalaisiin on sovellettava sääntöä, jossa ensimmäistä jäsenvaltiota kielletään luovuttamasta omia kansalaisiaan.

26 On totta – kuten suurin osa unionin tuomioistuimelle huomautuksensa esittäneistä jäsenvaltioista on todennut –, että luovutusta koskevat säännöt kuuluvat jäsenvaltioiden toimivaltaan, koska unionin ja kyseisen kolmannen valtion välillä ei ole kansainvälistä sopimusta.

27 Tästä huolimatta unionin oikeuden soveltamisalaan kuuluvissa tilanteissa kyseessä olevien kansallisten sääntöjen on oltava unionin oikeuden mukaisia (ks. tuomio 2.3.2010, Rottmann, C-135/08, EU:C:2010:104, 41 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

28 Kansallinen tuomioistuin haluaa selvittää kahdella ensimmäisellä kysymyksellään juuri sen, ovatko pääasiassa kyseessä olevien kaltaiset kansalliset luovuttamissäännöt yhteensopivia SEUT 18 ja SEUT 21 artiklan kanssa.

29 Kun SEUT 18 artiklassa kielletään ”kaikki kansallisuuteen perustuva syrjintä”, siinä edellytetään, että perussopimusten soveltamisalaan kuuluvassa tilanteessa olevia henkilöitä kohdellaan yhdenvertaisesti (ks. vastaavasti tuomio 2.2.1989, Cowan, 186/87, EU:C:1989:47, 10 kohta).

30 Vaikka – kuten tämän tuomion 26 kohdassa on korostettu – luovutusta koskevat säännöt kuuluvat jäsenvaltioiden toimivaltaan, koska unionin ja kyseisen kolmannen valtion välillä ei ole kansainvälistä sopimusta, käsiteltävässä asiassa on kuitenkin muistutettava siitä, että SEUT 18 artiklassa tarkoitetun perussopimusten soveltamisalan arvioimiseksi kyseistä artiklaa on luettava yhdessä EUT-sopimuksen unionin kansalaisuutta koskevien määräysten kanssa. Kyseiseen soveltamisalaan kuuluvia tilanteita ovat siten erityisesti ne, jotka koskevat SEUT 21 artiklassa myönnetyn vapauden liikkua ja oleskella jäsenvaltioiden alueella käyttämistä (ks. vastaavasti tuomio 15.3.2005, Bidar, C-209/03, EU:C:2005:169, 31–33 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

31 Kansallisessa tuomioistuimessa käsiteltävässä asiassa Petruhhin, joka on Viron kansalainen, on käyttänyt unionin kansalaisena oikeuttaan liikkua vapaasti unionissa siirtymällä Latviaan, joten kansallisessa tuomioistuimessa käsiteltävässä asiassa kyseessä oleva tilanne kuuluu SEUT 18 artiklassa, joka sisältää kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän kieltoa koskevan periaatteen, tarkoitettuun perussopimusten soveltamisalaan (ks. vastaavasti tuomio 2.2.1989, Cowan, 186/87, EU:C:1989:47, 17–19 kohta).

32 Pääasiassa kysymyksessä olevien kaltaisissa kansallisissa luovutussäännöissä säädetään kuitenkin erilaisesta kohtelusta sen mukaan, onko kyseessä oleva henkilö kyseisen valtion vai toisen jäsenvaltion kansalainen, minkä seurauksena Petruhhinin kaltaisille toisten jäsenvaltioiden kansalaisille ei anneta luovuttamista vastaan sitä suojaa, jota kyseisen jäsenvaltion omat kansalaiset saavat. Näin ollen sellaiset säännöt voivat vaikuttaa toisten jäsenvaltion kansalaisten vapauteen liikkua unionissa.

33 Tästä seuraa, että pääasiassa kyseessä olevan kaltaisessa tilanteessa epäyhdenvertainen kohtelu, jossa sallitaan Petruhhinin kaltaisen unionin kansalaisen, joka on toisen jäsenvaltion kansalainen, luovuttaminen, merkitsee SEUT 21 artiklassa tarkoitetun vapaan liikkuvuuden rajoitusta.

34 Tällainen rajoitus voi olla oikeutettu ainoastaan, jos se perustuu objektiivisiin syihin ja jos se on oikeassa suhteessa kansallisessa oikeudessa hyväksyttävästi tavoiteltuun päämäärään (ks. mm. tuomio 12.5.2011, Runevič-Vardyn ja Wardyn, C-391/09, EU:C:2011:291, 83 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

35 Useat unionin tuomioistuimelle huomautuksensa esittäneistä hallituksista esittävät oikeuttamisperusteeksi sen, että toimenpide, jossa määrätään luovuttamisesta, on tehty kansainvälisen rikosoikeudellisen yhteistyön puitteissa luovutusta koskevan sopimuksen mukaisesti ja että sen tarkoituksena on estää riski, että henkilö jää rankaisematta.

36 Tässä yhteydessä on muistutettava siitä, että SEU 3 artiklan 2 kohdan mukaan unioni tarjoaa kansalaisilleen vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen, jolla ei ole sisärajoja ja jolla taataan henkilöiden vapaa liikkuvuus, toteuttaen samalla ulkorajoilla tehtäviä tarkastuksia sekä rikollisuuden ehkäisyä ja torjuntaa koskevat aiheelliset toimenpiteet.

37 Rikoksen tehneiden henkilöiden rankaisematta jäämisen riskin estämisen tavoite kuuluu tähän asiayhteyteen (ks. vastaavasti tuomio 27.5.2014, Spasic, C-129/14 PPU, EU:C:2014:586, 63 ja 65 kohta), ja – kuten julkisasiamies on korostanut ratkaisuehdotuksensa 55 kohdassa – se on katsottava luonteeltaan hyväksyttäväksi päämääräksi unionin oikeudessa.

38 Kuitenkin SEUT 21 artiklassa vahvistetun kaltaista perusvapautta rajoittavat toimenpiteet voidaan perustella objektiivisilla syillä ainoastaan silloin, kun kyseiset toimenpiteet ovat tarpeen niiden etujen suojaamiseksi, jotka kyseisillä toimenpiteillä pyritään turvaamaan, ja ainoastaan siltä osin kuin näitä tavoitteita ei voida saavuttaa vähemmän rajoittavilla toimenpiteillä (ks. tuomio 12.5.2011, Runevič-Vardyn ja Wardyn, C-391/09, EU:C:2011:291, 88 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

39 Kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 56 kohdassa, luovuttaminen on menettely, jolla pyritään torjumaan sellaisen henkilön jääminen rankaisematta, joka on muualla kuin sillä alueella, jossa hänen väitetään tehneen rikoksen. Kuten useat kansalliset hallitukset ovat korostaneet unionin tuomioistuimessa esittämissään huomautuksissa, on niin, että vaikka periaatteen ”aut dedere, aut judicare” (luovuttaa tai nostaa syyte) valossa valtion omien kansalaisten luovuttamatta jättäminen tasapainottuu yleensä pyynnön vastaanottaneen jäsenvaltion mahdollisuudella asettaa sen omat kansalaiset syytteeseen sen oman alueen ulkopuolella tehdyistä vakavista rikoksista, tällä jäsenvaltiolla ei yleensä ole toimivaltaa tuomita sellaisista teoista silloin, kun oletetun rikoksen tekijä tai uhri eivät ole kyseisen jäsenvaltion kansalaisia. Luovuttamisella voidaan siten estää se, että valtion alueella rikoksen tehneiden ja sieltä paenneiden henkilöiden tekemät rikokset jäävät rankaisematta.

40 Tällaisessa asiayhteydessä pääasiassa kyseessä olevien kaltaiset kansalliset säännöt, joiden nojalla voidaan vastata myöntävästi luovuttamispyyntöön, joka on esitetty syytteeseen asettamista ja tuomion antamista varten sellaisessa kolmannessa maassa, jossa rikos oletetaan tehdyksi, näyttävät soveltuvan tavoitellun päämäärän saavuttamiseen.

41 On kuitenkin tarkistettava, etteikö ole olemassa sellaista SEUT 21 artiklassa myönnettyjen oikeuksien käyttämiseen vähemmän haitallisesti vaikuttavaa toimenpidettä, jolla tavoite sen riskin estämisestä, että rikoksen tehnyt henkilö jää rankaisematta, voitaisiin saavuttaa yhtä tehokkaasti.

42 Tästä on palautettava mieleen, että SEU 4 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä alakohdassa vahvistetun vilpittömän yhteistyön periaatteen mukaisesti unioni ja jäsenvaltiot kunnioittavat ja avustavat toisiaan perussopimuksista johtuvia tehtäviä täyttäessään.

43 Unionin lainsäätäjä on antanut rikosoikeudellisessa asiayhteydessä muun muassa puitepäätöksen 2002/584, jolla pyritään helpottamaan oikeudellista yhteistyötä eurooppalaisen pidätysmääräyksen käyttöön ottamisella. Eurooppalainen pidätysmääräys on vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen, jota Eurooppa-neuvosto on luonnehtinut unionin oikeudellisen yhteistyön kulmakiveksi, ensimmäinen konkreettinen sovellus rikoslainsäädännön alalla (tuomio 1.12.2008, Leymann ja Pustovarov, C-388/08 PPU, EU:C:2008:669, 49 kohta). Eurooppalaisesta pidätysmääräyksestä koostuvan oikeudellisen yhteistyömekanismin lisäksi on olemassa lukuisia keskinäisen avunannon välineitä, joilla pyritään helpottamaan tällaista yhteistyötä (ks. vastaavasti tuomio 27.5.2014, Spasic, C-129/14 PPU, EU:C:2014:586, 65–68 kohta).

44 Lisäksi unioni vaalii ja puolustaa arvojaan ja etujaan kansainvälisissä suhteissaan ja edistää osaltaan kansalaistensa suojelua SEU 3 artiklan 5 kohdan mukaisesti.

45 Tämä suojelu rakentuu asteittain sellaisten luovutussopimusten kaltaisten yhteistyövälineiden avulla, jotka on tehty unionin ja kolmansien valtioiden välillä.

46 Tätä nykyä sellaista sopimusta ei kuitenkaan ole olemassa unionin ja pääasiassa kyseessä olevan kolmannen valtion välillä.

47 Kun unionin oikeudessa ei ole sääntöjä, jotka koskevat luovutuksia jäsenvaltioiden ja kolmannen valtion välillä, on tärkeää, että kaikkia rikosoikeuden alalla unionin oikeuden nojalla olemassa olevia yhteistyön ja keskinäisen avunannon mekanismeja sovelletaan unionin kansalaisten suojelemiseksi sellaisilta toimenpiteiltä, joilla heiltä voidaan viedä SEUT 21 artiklassa määrätyt oikeudet vapaaseen liikkuvuuteen ja oleskeluun, siten, että samalla torjutaan rikoksien rankaisematta jäämistä.

48 Näin ollen pääasian kaltaisessa asiassa on tärkeää antaa etusija tietojenvaihdolle sen jäsenvaltion kanssa, jonka kansalainen asianomainen henkilö on, jotta kyseisen jäsenvaltion viranomaisille – sikäli kuin ne ovat kansallisen oikeutensa perusteella toimivaltaisia asettamaan kyseisen henkilön syytteeseen valtion alueen ulkopuolella tehdyistä teoista – annetaan mahdollisuus antaa eurooppalainen pidätysmääräys syytetoimia varten. Puitesopimuksen 2002/584 1 artiklan 1 ja 2 kohdassa ei nimittäin suljeta pois sitä, että jäsenvaltion, jonka kansalainen rikoksen tekijäksi epäilty henkilö on, on mahdollista antaa sellaisessa tapauksessa eurooppalainen pidätysmääräys kyseisen henkilön luovuttamiseksi syytetoimenpiteitä varten.

49 Tekemällä tällä tavoin yhteistyötä sen jäsenvaltion kanssa, jonka kansalainen asianomainen henkilö on, ja antamalla etusijan mahdolliselle pidätysmääräykselle luovuttamispyyntöön nähden vastaanottava jäsenvaltio toimii vapaata liikkuvuutta koskevan oikeuden käyttämiseen vähemmän haitallisesti vaikuttavalla tavalla samalla kun se välttää niin pitkälle kuin mahdollista riskin siitä, että syytetoimien kohteena olevasta rikoksesta ei rankaista.

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

Kolmas kysymys

51 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin haluaa selvittää kolmannella kysymyksellään, onko siinä tapauksessa, että pyynnön vastaanottanut jäsenvaltio aikoo luovuttaa toisen jäsenvaltion kansalaisen kolmannen valtion pyynnöstä, ensimmäisen jäsenvaltion tarkistettava, ettei luovuttamisella loukata perusoikeuskirjan 19 artiklassa määrättyjä oikeuksia, ja mahdollisesti, mitä arviointiperusteita tässä tarkistamisessa on otettava huomioon.

52 Kahteen ensimmäiseen kysymykseen annetusta vastauksesta käy ilmi, että jäsenvaltion päätös luovuttaa unionin kansalainen pääasiassa kyseessä olevan kaltaisessa tilanteessa kuuluu SEUT 18 ja SEUT 21 artiklan soveltamisalaan ja siten perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun unionin oikeuden soveltamisalaan (ks. vastaavasti tuomio 26.2.2013, Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, 25–27 kohta).

53 Tästä seuraa, että perusoikeuskirjan määräyksiä ja erityisesti sen 19 artiklaa voidaan soveltaa sellaiseen päätökseen.

54 Perusoikeuskirjan 19 artiklan mukaan ketään ei saa palauttaa, karkottaa tai luovuttaa sellaiseen maahan, jossa häntä vakavasti uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu epäinhimillinen tai halventava rangaistus tai kohtelu.

55 Arvioidakseen sitä, onko tätä määräystä rikottu, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kysyy erityisesti, onko mahdollista, että jäsenvaltio tarkistaa ainoastaan sen, että luovuttamispyynnön esittänyt valtio on osapuolena Roomassa 4.11.1950 allekirjoitetussa ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyssä yleissopimuksessa, jossa kielletään kidutus, vai onko sen tarkistettava konkreettisesti kyseisessä valtiossa vallitseva tilanne niin, että se ottaa huomioon Euroopan neuvoston tilanteesta tekemän arvioinnin.

56 Tältä osin on viitattava perusoikeuskirjan 4 artiklaan, jossa kielletään epäinhimillinen tai halventava rangaistus ja kohtelu, ja muistutettava siitä, että kiellolla on ehdoton luonne, koska se liittyy läheisesti perusoikeuskirjan 1 artiklassa tarkoitetun ihmisarvon kunnioittamiseen (ks. tuomio 5.4.2016, Aranyosi ja Căldăraru, C-404/15 ja C-659/15 PPU, EU:C:2016:198, 85 kohta).

57 Vakuuttelujen olemassaolo ja sellaisten kansainvälisten sopimusten hyväksyminen, joissa taataan periaatteessa perusoikeuksien kunnioittaminen, ei yksistään riitä varmistamaan asianmukaista suojaa huonoa kohtelua vastaan silloin, kun luotettavista lähteistä ilmenee, että viranomaisten noudattama – tai suvaitsema – käytäntö on ilmiselvästi ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen periaatteiden vastainen (Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 28.2.2008, Saadi v. Italia, CE:ECHR:2008:0228JUD003720106, 147 kohta).

58 Tästä seuraa, että siltä osin kuin pyynnön vastaanottaneen jäsenvaltion toimivaltaisella viranomaisella on tiedossaan seikkoja, jotka osoittavat todellisen vaaran henkilöiden epäinhimillisestä tai halventavasta kohtelusta luovuttamispyynnön esittäneessä kolmannessa valtiossa, sen on arvioitava tämän vaaran olemassaoloa, kun se päättää henkilön luovuttamisesta tähän valtioon (ks. vastaavasti perusoikeuskirjan 4 artiklasta tuomio 5.4.2016, Aranyosi ja Căldăraru, C-404/15 ja C-659/15 PPU, EU:C:2016:198, 88 kohta).

59 Tämän vuoksi pyynnön vastaanottaneen jäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen pitää ensinnäkin nojautua objektiivisiin, luotettaviin, tarkkoihin ja asianmukaisesti päivitettyihin tietoihin. Nämä tiedot voivat käydä ilmi muun muassa kansainvälisistä tuomioistuinratkaisuista, kuten Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuista, luovuttamispyynnön esittäneen kolmannen valtion tuomioistuinratkaisuista ja Euroopan neuvoston elinten laatimista tai Yhdistyneiden kansakuntien järjestelmän puitteissa laadituista päätöksistä, kertomuksista ja muista asiakirjoista (ks. vastaavasti tuomio 5.4.2016, Aranyosi ja Căldăraru, C-404/15 ja C-659/15 PPU, EU:C:2016:198, 89 kohta).

60 Näin ollen kolmanteen kysymykseen on vastattava, että silloin, kun jäsenvaltio vastaanottaa kolmannen valtion esittämän pyynnön toisen jäsenvaltion kansalaisen luovuttamisesta, ensiksi mainitun jäsenvaltion on tarkistettava, ettei luovuttamisella loukata perusoikeuskirjan 19 artiklassa tarkoitettuja oikeuksia.

Oikeudenkäyntikulut

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

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

1) **SEUT 18 ja SEUT 21 artiklaa on tulkittava siten, että kun jäsenvaltio, johon unionin kansalainen, joka on toisen jäsenvaltion kansalainen, on siirtynyt, saa luovuttamispyynnön sellaiselta kolmannelta valtiolta, jonka kanssa se on tehnyt luovuttamista koskevan sopimuksen, sen on ilmoitettava tästä sille jäsenvaltiolle, jonka kansalainen kyseinen unionin kansalainen on, ja mahdollisesti viimeksi mainitun jäsenvaltion pyynnöstä luovutettava kyseinen unionin kansalainen sille eurooppalaisesta pidätysmääräyksestä ja jäsenvaltioiden välisistä luovuttamismenettelyistä 13.6.2002 tehdyn neuvoston puitepäätöksen 2002/584/YOS, sellaisena kuin se on muutettuna 26.2.2009 tehdyllä neuvoston puitepäätöksellä 2009/299/YOS, säännösten mukaisesti edellyttäen, että kyseinen jäsenvaltio on oman oikeutensa nojalla toimivaltainen asettamaan henkilön syytteeseen alueensa ulkopuolella tehdyistä teoista.**

2) **Silloin, kun jäsenvaltio vastaanottaa kolmannen valtion esittämän pyynnön toisen jäsenvaltion kansalaisen luovuttamisesta, ensiksi mainitun jäsenvaltion on tarkistettava, ettei luovuttamisella loukata Euroopan unionin perusoikeuskirjan 19 artiklassa tarkoitettuja oikeuksia.**

Allekirjoitukset