Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
12 päivänä marraskuuta 2020[1]

Yhdistetyt asiat C-354/20 PPU ja C-412/20 PPU

L. ja P.,
Openbaar Ministerien
osallistuessa asian käsittelyyn

(Ennakkoratkaisupyynnöt – Rechtbank Amsterdam (Amsterdamin alioikeus, Alankomaat))

Ennakkoratkaisupyyntö – Kiireellinen ennakkoratkaisumenettely – Oikeudellinen yhteistyö rikosasioissa – Eurooppalainen pidätysmääräys – Puitepäätös 2002/584/YOS – Pidätetyn luovuttaminen pidätysmääräyksen antaneelle oikeusviranomaiselle – Euroopan unionin perusoikeuskirja – 47 artikla – Oikeus saada asiansa käsitellyksi riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa – Pidätysmääräyksen antaneen jäsenvaltion lainkäyttövallan riippumattomuutta koskevat rakenteelliset tai yleiset puutteet

1. Unionin tuomioistuin on jo ratkaissut sen, milloin puitepäätöksen 2002/584/YOS[2] mukaisesti käsiteltävän eurooppalaisen pidätysmääräyksen täytäntöönpanosta vastaava oikeusviranomainen voi lykätä luovutettavaksi pyydetyn henkilön luovuttamista, jos osoitetaan, että on olemassa todellinen vaara siitä, että hänen perusoikeuksiaan loukataan.

2. Unionin tuomioistuin hyväksyi suuren jaoston kokoonpanossa sen, että näiden oikeuksien loukkauksiin, joiden perusteella luovutettavaksi pyydetty henkilö jätetään luovuttamatta, kuului oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevan oikeuden loukkaaminen (Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artikla; jäljempänä perusoikeuskirja). Näin saattoi käydä silloin, kun eurooppalaisen pidätysmääräyksen antaneen valtion tuomioistuinten riippumattomuutta koskevat rakenteelliset tai yleiset puutteet vaaransivat tämän perusoikeuden.[3]

3. Unionin tuomioistuin päätyi tähän tulokseen valitsemalla tuomiossa Minister for Justice and Equality (Tuomioistuinjärjestelmän puutteet) saman menetelmän, jota se oli ensin käyttänyt sellaisten rakenteellisten tai yleisten puutteiden osalta, jotka eivät vaikuttaneet tuomioistuinten riippumattomuuteen vaan vankiloiden tilanteeseen ja jotka mahdollisesti loukkasivat sen henkilön ihmisarvoa, jonka luovuttamisesta oli päätetty eurooppalaisen pidätysmääräyksen yhteydessä.[4]

1 Alkuperäinen kieli: espanja.

2 Eurooppalaisesta pidätysmääräyksestä ja jäsenvaltioiden välisistä luovuttamismenettelyistä 13.6.2002 tehty puitepäätös (EYVL 2002, L 190, s. 1), sellaisena kuin se on muutettuna neuvoston 26.2.2009 tekemällä puitepäätöksellä 2009/299/YOS (EUVL 2009, L 81, s. 24) (jäljempänä puitepäätös).

3 Tuomio 25.7.2018, Minister for Justice and Equality (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586); jäljempänä tuomio Minister for Justice and Equality (Tuomioistuinjärjestelmän puutteet).

4 Tuomio 5.4.2016, Aranyosi ja Căldăraru (C-404/15 ja C-659/15 PPU, EU:C:2016:198; jäljempänä tuomio Aranyosi ja Căldăraru).

4. Tämän menetelmän mukaan eurooppalaisen pidätysmääräyksen täytäntöönpanosta vastaavan oikeusviranomaisen on arvioitava konkreettisesti ja tarkasti, onko pidätysmääräyksen antaneen valtion tuomioistuinten riippumattomuuteen vaikuttavien rakenteellisten ja yleisten puutteiden lisäksi painavia perusteita uskoa, että luovutettavaksi pyydetty henkilö altistuu vaaralle siitä, että hänelle perusoikeuskirjan 47 artiklassa annettua oikeutta loukataan luovuttamistapauksessa.

5. Rechtbank Amsterdam (Amsterdamin alioikeus, Alankomaat) tiedustelee, voiko se niiden vakavampien puutteiden vuoksi, joita Puolan oikeuslaitoksessa on ilmennyt tuomion Minister for Justice and Equality (Tuomioistuinjärjestelmän puutteet) antamisen jälkeen, kieltäytyä kyseisen maan tuomioistuimen pyytämästä luovuttamisesta ilman, että on tarpeen tutkia yksityiskohtaisesti eurooppalaisen pidätysmääräyksen konkreettisia olosuhteita.

6. Jäljempänä esittämistäni syistä ehdotan, että unionin tuomioistuin vahvistaa tuomioon Minister for Justice and Equality (Tuomioistuinjärjestelmän puutteet) perustuvan oikeuskäytännön. Yhdyn siis Openbaar Ministerien (virallinen syyttäjä, Alankomaat), Belgian ja Irlannin hallitusten sekä Euroopan komission tässä asiassa esittämään näkemykseen.[5]

I Asiaa koskevat oikeussäännöt

A Unionin oikeus

1. Euroopan unionista tehty sopimus

7. SEU 7 artiklassa määrätään seuraavaa:

”1. Neuvosto voi jäsenvaltioiden yhden kolmasosan, Euroopan parlamentin tai Euroopan komission perustellusta ehdotuksesta Euroopan parlamentin hyväksynnän saatuaan todeta jäsentensä neljän viidesosan enemmistöllä, että on olemassa selvä vaara, että jokin jäsenvaltio loukkaa vakavasti 2 artiklassa tarkoitettuja arvoja. Ennen tämän toteamista neuvosto kuulee kyseistä jäsenvaltiota ja voi, tehden ratkaisunsa samaa menettelyä noudattaen, antaa sille suosituksia.

Neuvosto tarkistaa säännöllisesti, ovatko tällaiseen toteamiseen johtaneet perusteet edelleen olemassa.

2. Eurooppa-neuvosto, joka tekee ratkaisunsa yksimielisesti, voi jäsenvaltioiden yhden kolmasosan ehdotuksesta tai Euroopan komission ehdotuksesta ja saatuaan Euroopan parlamentin hyväksynnän todeta, että jokin jäsenvaltio loukkaa vakavasti ja jatkuvasti 2 artiklassa tarkoitettuja arvoja, kehotettuaan ensin asianomaista jäsenvaltiota esittämään huomautuksensa.

3. Jos rikkominen on 2 kohdan mukaisesti todettu, neuvosto voi määräenemmistöllä päättää pidättää väliaikaisesti tietyt perussopimuksista johtuvat asianomaiselle jäsenvaltiolle kuuluvat oikeudet, mukaan lukien kyseisen jäsenvaltion hallituksen edustajan äänioikeuden neuvostossa. Tällöin neuvosto ottaa huomioon tällaisen oikeuksien pidättämisen mahdolliset vaikutukset luonnollisten henkilöiden ja oikeushenkilöiden oikeuksiin ja velvollisuuksiin.

Jäsenvaltiolle perussopimuksista johtuvat velvoitteet sitovat kuitenkin edelleen asianomaista valtiota.

– –”

5 Puolan hallitus kiistää ennakkoratkaisupyynnössä esitettyjen perustelujen pääasiallisen lähtökohdan mutta väittää, että vastaus siinä esitettyihin kysymyksiin on ilman muuta johdettavissa tuomiosta Minister for Justice and Equality (Tuomioistuinjärjestelmän puutteet).

2. Euroopan unionin perusoikeuskirja

8. Perusoikeuskirjan 47 artiklassa (Oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin ja puolueettomaan tuomioistuimeen) määrätään seuraavaa:

”Jokaisella, jonka unionin oikeudessa taattuja oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on oltava tässä artiklassa määrättyjen edellytysten mukaisesti käytettävissään tehokkaat oikeussuojakeinot tuomioistuimessa.

Jokaisella on oikeus kohtuullisen ajan kuluessa oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa, joka on etukäteen laillisesti perustettu. Jokaisella on oltava mahdollisuus saada neuvoja ja antaa toisen henkilön puolustaa ja edustaa itseään.

_ _”

3. Puitepäätös 2002/584

9. Puitepäätöksen johdanto-osan kymmenennessä perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”Eurooppalaista pidätysmääräystä koskevat järjestelyt perustuvat jäsenvaltioiden väliseen vankkaan luottamukseen. Järjestelyjen soveltaminen voidaan keskeyttää vain, jos jokin jäsenvaltio rikkoo vakavasti ja jatkuvasti [SEU] 6 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja periaatteita, minkä neuvosto toteaa kyseisen sopimuksen 7 artiklan 1 kohdan mukaisesti ja minkä seurauksista on säädetty saman artiklan 2 kohdassa.”

10. Puitepäätöksen 1 artiklassa (”Eurooppalaisen pidätysmääräyksen määritelmä ja velvollisuus panna se täytäntöön”) 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.

3. Tämä puitepäätös ei vaikuta velvoitteeseen kunnioittaa [SEU] 6 artiklassa taattuja perusoikeuksia ja keskeisiä oikeusperiaatteita.”

11. Puitepäätöksen 6 artiklassa (”Toimivaltaisten viranomaisten nimeäminen”) säädetään seuraavaa:

”1. Pidätysmääräyksen antanut oikeusviranomainen on pidätysmääräyksen antaneen jäsenvaltion sellainen oikeusviranomainen, jolla on kyseisen valtion lainsäädännön mukaan toimivalta antaa eurooppalainen pidätysmääräys.

2. Täytäntöönpanosta vastaava oikeusviranomainen on täytäntöönpanojäsenvaltion sellainen oikeusviranomainen, joka on toimivaltainen panemaan täytäntöön eurooppalaisen pidätysmääräyksen kyseisen valtion lainsäädännön mukaisesti.

3. Kukin jäsenvaltio ilmoittaa neuvoston pääsihteeristölle, mikä on sen kansallisen lainsäädännön mukaan toimivaltainen oikeusviranomainen.”

12. Puitepäätöksen 3, 4 ja 4 a artiklassa luetellaan eurooppalaisen pidätysmääräyksen ehdottomat ja harkinnanvaraiset kieltäytymisperusteet.

13. Puitepäätöksen 15 artiklassa (”Luovuttamispäätös”) säädetään seuraavaa:

”1. Täytäntöönpanosta vastaava oikeusviranomainen tekee päätöksen henkilön luovuttamisesta tässä puitepäätöksessä määritetyissä määräajoissa ja siinä määritetyin edellytyksin.

2. Jos täytäntöönpanosta vastaava oikeusviranomainen katsoo, että pidätysmääräyksen antaneen jäsenvaltion toimittamat tiedot eivät riitä, jotta se voisi tehdä päätöksen luovuttamisesta, se pyytää toimittamaan kiireellisesti erityisesti 3–5 ja 8 artiklan osalta tarvittavat lisätiedot ja voi asettaa tietojen saamiselle määräajan ottaen huomioon tarpeen noudattaa 17 artiklassa vahvistettua määräaikaa.

3. Pidätysmääräyksen antanut oikeusviranomainen voi milloin tahansa toimittaa kaikki käyttökelpoiset lisätiedot täytäntöönpanosta vastaavalle oikeusviranomaiselle.”

B Kansallinen oikeus

14. Puitepäätös saatettiin osaksi Alankomaiden oikeusjärjestystä eurooppalaisesta pidätysmääräyksestä ja Euroopan unionin jäsenvaltioiden välisistä luovuttamismenettelyistä tehdyn Euroopan unionin neuvoston puitepäätöksen täytäntöönpanosta 29.4.2004[6] annetulla lailla,[7] sellaisena kuin se on muutettuna 22.2.2017 annetulla lailla.[8]

II Riita-asiat ja ennakkoratkaisukysymykset

A Asia C-354/20 PPU

15. Officier van justitie (virallinen syyttäjä, Alankomaat) vaati ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa 7.2.2020 Sąd Rejonowy w Poznaniun (Poznańin piirioikeus, Puola) 31.8.2015 antaman eurooppalaisen pidätysmääräyksen täytäntöönpanoa sellaisen Puolan kansalaisen, jolla ei ole koti- eikä asuinpaikkaa Alankomaissa, pidättämiseksi ja luovuttamiseksi huumausaineiden kauppaa ja väärän henkilökortin hallussapitoa koskevia syytetoimia varten.

16. Rechtbank Amsterdam lykkäsi 24.3.2020 menettelyä, jotta luovutettavaksi pyydetty henkilö ja virallinen syyttäjä ottaisivat kantaa viimeisimpiin oikeusvaltiota koskeviin tapahtumiin Puolassa ja niiden mahdollisiin seurauksiin kyseisen henkilön luovuttamiselle tuomion Minister for Justice and Equality (Tuomioistuinjärjestelmän puutteet) mukaan.

17. Näiden kannanottojen esittämisen jälkeen rechtbank Amsterdam pyysi 12.6.2020 virallista syyttäjää esittämään tiettyjä kysymyksiä pidätysmääräyksen antaneelle tuomioistuimelle. Tämä vastasi esitettyihin kysymyksiin lukuun ottamatta Sąd Najwyższylle (ylin tuomioistuin, Puola) tarkoitettuja kysymyksiä, joiden vastausten saamiseksi se kehotti ennakkoratkaisua pyytänyttä tuomioistuinta kääntymään suoraan Sąd Najwyższyn puoleen.

18. Virallinen syyttäjä esitti Sąd Najwyższylle sitä koskevat kysymykset saamatta vastausta.

6 Stb. 2004, 195.

7 Wet tot implementatie van het kaderbesluit van de Raad van de Europese Unie betreffende het Europees aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten van de Europese Unie.

8 Stb. 2017, 82.

19. Tässä yhteydessä rechtbank Amsterdam on esittänyt unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Ovatko puitepäätös – –, SEU 19 artiklan 1 kohdan toinen alakohta ja/tai perusoikeuskirjan 47 artiklan toinen kohta esteenä sille, että täytäntöönpanosta vastaava oikeusviranomainen panee täytäntöön tuomioistuimen antaman eurooppalaisen pidätysmääräyksen, vaikka pidätysmääräyksen antaneen jäsenvaltion kansallista lakia on pidätysmääräyksen antamisen jälkeen muutettu siten, että kyseinen tuomioistuin ei enää täytä tehokkaan oikeussuojan vaatimuksia, koska sen riippumattomuutta ei enää taata lainsäädännössä?

2) Ovatko puitepäätös – – ja perusoikeuskirjan 47 artiklan toinen kohta esteenä sille, että täytäntöönpanosta vastaava oikeusviranomainen panee eurooppalaisen pidätysmääräyksen täytäntöön todettuaan, että pidätysmääräyksen antaneessa jäsenvaltiossa jokainen rikoksesta epäilty – ja siten myös luovutettavaksi pyydetty henkilö – altistuu todelliselle vaaralle, että hänen perusoikeuttaan saada asiansa käsitellyksi riippumattomassa tuomioistuimessa loukataan, riippumatta siitä, mitkä kyseisen jäsenvaltion tuomioistuimet ovat toimivaltaisia antamaan ratkaisun luovutettavaksi pyydettyyn henkilöön sovellettavissa menettelyissä, ja riippumatta luovutettavaksi pyydetyn henkilön henkilökohtaisesta tilanteesta sekä sen rikoksen luonteesta, josta häntä syytetään, ja tosiseikastosta, joka on eurooppalaisen pidätysmääräyksen perustana, todellisen vaaran liittyessä siihen, että pidätysmääräyksen antaneen jäsenvaltion tuomioistuimet eivät rakenteellisten ja yleisten puutteiden vuoksi ole enää riippumattomia?

3) Ovatko puitepäätös – – ja perusoikeuskirjan 47 artiklan toinen kohta esteenä sille, että täytäntöönpanosta vastaava oikeusviranomainen panee eurooppalaisen pidätysmääräyksen täytäntöön todettuaan, että

– pidätysmääräyksen antaneessa jäsenvaltiossa jokainen rikoksesta epäilty altistuu todelliselle vaaralle, että oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevaa perusoikeutta loukataan, vaaran liittyessä kyseisen jäsenvaltion lainkäyttövallan riippumattomuutta koskeviin rakenteellisiin ja yleisiin puutteisiin

– ei ole pelkästään mahdollista, että näillä rakenteellisilla ja yleisillä puutteilla on kielteinen vaikutus niihin kyseisen jäsenvaltion tuomioistuimiin, jotka ovat toimivaltaisia antamaan ratkaisun luovutettavaksi pyydettyyn henkilöön sovellettavissa menettelyissä, vaan näin myös tosiasiallisesti tapahtuu ja

– tästä syystä on olemassa painavia perusteita uskoa, että luovutettavaksi pyydetty henkilö altistuu todelliselle vaaralle, että hänen perusoikeuttaan saada asiansa käsitellyksi riippumattomassa tuomioistuimessa loukataan ja näin ollen hänellä olevan oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevan perusoikeuden keskeiseen sisältöön puututaan,

vaikka luovutettavaksi pyydetty henkilö ei näistä rakenteellisista ja yleisistä puutteista riippumatta ole ilmaissut erityisiä huolenaiheita ja vaikka luovutettavaksi pyydetyn henkilön henkilökohtainen tilanne sekä niiden rikosten luonne, joista häntä syytetään, ja tosiseikasto, joka on eurooppalaisen pidätysmääräyksen perustana, eivät näistä rakenteellisista ja yleisistä puutteista riippumatta ole omiaan herättämään pelkoa siitä, että täytäntöönpano- ja/tai lainsäädäntövalta kohdistaisi konkreettista painostusta hänen rikosoikeudenkäyntiinsä tai pyrkisi vaikuttamaan siihen?”

B Asia C-412/20 PPU

20. Officier van justitie (virallinen syyttäjä, Alankomaat) vaati ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa 23.7.2020 Sąd okręgowy w Sieradzun (Sieradzin alueellinen tuomioistuin, Puola) 26.5.2015 antaman eurooppalaisen pidätysmääräyksen täytäntöönpanoa toisen puolalaisen tuomioistuimen vapausrangaistukseen tuomitseman henkilön pidättämiseksi ja luovuttamiseksi. [9]

21. Luovutettavaksi pyydetty henkilö pyysi 17.8.2020 kyseistä tuomioistuinta odottamaan unionin tuomioistuimen vastausta asiassa C-354/20 PPU esitettyyn ennakkoratkaisukysymykseen, mitä virallinen syyttäjä ei vastustanut.

22. Rechtbank Amsterdam päätti 20.8.2020 pidetyn istunnon jälkeen lisätä asiassa C-354/20 PPU esitettyihin kysymyksiin seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

”Ovatko puitepäätös – –, [SEU] 19 artiklan 1 kohdan toinen alakohta ja/tai – – perusoikeuskirjan 47 artiklan toinen kohta tosiasiallisesti esteenä sille, että täytäntöönpanosta vastaava oikeusviranomainen panee täytäntöön eurooppalaisen pidätysmääräyksen, jonka on antanut tuomioistuin, kun tämä tuomioistuin ei täytä eikä myöskään edes eurooppalaisen pidätysmääräyksen antamisajankohtana täyttänyt tehokkaan oikeussuojan vaatimuksia, koska pidätysmääräyksen antaneen jäsenvaltion lainsäädännössä ei taata tuomioistuimen riippumattomuutta eikä sitä taattu myöskään edes eurooppalaisen pidätysmääräyksen antamisajankohtana?”

III Asian käsittelyn vaiheet unionin tuomioistuimessa

23. Ennakkoratkaisupyynnöt kirjattiin saapuneiksi unionin tuomioistuimeen 31.7.2020 (asia C-354/20 PPU) ja 3.9.2020 (asia C-412/20 PPU).

24. Unionin tuomioistuin hyväksyi ennakkoratkaisupyyntöjen käsittelemisen kiireellisessä menettelyssä ja yhdisti asiat.

25. Kirjallisia huomautuksia ovat esittäneet luovutettaviksi pyydettyjen henkilöiden edustajat, virallinen syyttäjä, Alankomaiden ja Puolan hallitukset sekä komissio. Ne kaikki osallistuivat 12.10.2020 pidettyyn istuntoon, johon osallistuivat myös Belgian ja Irlannin hallitukset.

IV Asian tarkastelu

A Alustavat toteamukset

1. Sovellettava puitepäätöksen säännös

26. Sekä ennakkoratkaisupyyntöjen päätösosissa että niiden perusteluissa viitataan yleisesti puitepäätökseen täsmentämättä sitä artiklaa, jonka tulkintaa pyydetään.

27. Samoin kuin tuomion Minister for Justice and Equality (Tuomioistuinjärjestelmän puutteet) antamiseen johtaneessa asiassa näistä ennakkoratkaisupyynnöistä kuitenkin ilmenee, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin viittaa puitepäätöksen 1 artiklan 3 kohdan sääntöön.

9 Konkreettisesti sitä varten, että tuomittu suorittaisi jäljellä olevat seitsemän kuukautta yhden vuoden mittaisesta vapausrangaistuksesta, jonka Sąd rejonowy w Wieluniu (Wielunin piirioikeus, Puola) oli 18.7.2019 antamallaan tuomiolla määrännyt hänelle uhkauksista ja väkivaltarikoksista.

2. Ennakkoratkaisupyyntöjen perustelut

28. Asian C-354/20 PPU ennakkoratkaisupyynnössä rechtbank Amsterdam katsoo, ettei eurooppalaisen pidätysmääräyksen täytäntöönpanosta ole syytä kieltäytyä minkään puitepäätöksen 3–5 artiklassa tarkoitetun perusteen nojalla.[10] Vaikka asian C-412/20 PPU ennakkoratkaisupyyntöön ei sisälly samanlaista toteamusta, tämä pätee oletettavasti myös siihen.

29. Se katsoo kuitenkin, että ”Puolan tasavallan lainsäädännön viimeaikainen kehitys Puolan lainkäyttövallan riippumattomuuden osalta”[11] voi olla riittävä syy kieltäytyä eurooppalaisen pidätysmääräyksen täytäntöönpanosta. Se pohtii, rajoittavatko yksistään nämä lainsäädäntöuudistukset eurooppalaisen pidätysmääräyksen täytäntöönpanoa, koska on olemassa vaara, että loukataan luovutettavaksi pyydetyn henkilön perusoikeuskirjan 47 artiklassa taattua oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin riippumattomassa tuomioistuimessa.

30. Kuten asian C-354/20 PPU ennakkoratkaisupyynnössä selitetään, ennen mainittuja uudistuksia ja tuomion Minister for Justice and Equality (Tuomioistuinjärjestelmän puutteet) antamisen jälkeen ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin oletti, että Puolassa on olemassa todellinen vaara siitä, että mainittua oikeutta loukataan kyseisen jäsenvaltion tuomioistuinlaitoksen riippumattomuutta koskevien rakenteellisten ja yleisten puutteiden vuoksi.

31. Tämän perusteella rechtbank Amsterdamilla on ollut tapana tarkastella puolalaisten tuomioistuinten antamia eurooppalaisia pidätysmääräyksiä tuomiossa Minister for Justice and Equality (Tuomioistuinjärjestelmän puutteet) vahvistetuista kahdesta näkökulmasta. Tällä menetelmällä se selvitti, a) saattoiko tällaisilla puutteilla olla kielteinen vaikutus niihin tuomioistuimiin, jotka ovat toimivaltaisia antamaan ratkaisun luovutettavaksi pyydettyyn henkilöön sovellettavissa menettelyissä; ja b) jos näin on, oliko olemassa painavia perusteita uskoa, että mainittu henkilö altistuu todelliselle vaaralle siitä, että hänen oikeuttaan saada asiansa käsitellyksi riippumattomassa tuomioistuimessa loukataan.

32. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan saattaa olla niin, ettei tällaisella menettelytavalla enää ole merkitystä, kun otetaan huomioon Puolassa viime kuukausien aikana hyväksytyt lainsäädäntöuudistukset. Näiden muutosten vuoksi Puolan tuomioistuinten riippumattomuutta koskevat rakenteelliset ja yleiset puutteet ovat sen mukaan senkaltaisia, että oikeutta saada asiansa käsitellyksi riippumattomassa tuomioistuimessa ei ole enää taattu yhdenkään tuomioistuimessa syytettynä olevan osalta, riippumatta hänen henkilökohtaisesta tilanteestaan, sen rikoksen luonteesta, josta häntä syytetään, ja eurooppalaisen pidätysmääräyksen perustana olevasta tosiseikastosta.

33. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan tässä uudessa tilanteessa on mahdollista kieltäytyä eurooppalaisen pidätysmääräyksen täytäntöönpanosta ilman, että on tarpeen tutkia tarkemmin, vaikuttavatko rakenteelliset puutteet kielteisesti niihin *konkreettisiin* oikeusviranomaisiin, jotka ratkaisevat luovutettavaksi pyydettyä henkilöä koskevan asian, ja altistuuko tämä henkilö henkilökohtaisen tilanteensa takia todelliselle vaaralle siitä, että hänen oikeuttaan oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin loukataan.[12]

10 Asiassa C-354/20 PPU esitetyn ennakkoratkaisupyynnön 4 kohta.

11 Ibidem.

12 Tämä väite vastaa High Courtin (ylempi piirituomioistuin, Irlanti) tuomiossa C-216/18 PPU, Minister for Justice and Equality (Tuomioistuinjärjestelmän puutteet) esittämää näkemystä, mutta unionin tuomioistuin ei hyväksynyt sitä. Julkisasiamies Tanchev totesi tässä asiassa esittämässään ratkaisuehdotuksessa (EU:C:2018:517), että ”ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että siinä tapauksessa, että pidätysmääräyksen antaneen jäsenvaltion tuomioistuinjärjestelmän puutteet ovat erityisen vakavia eli että kyseinen jäsenvaltio ei noudata enää oikeusvaltioperiaatetta, luovuttamisesta on kieltäydyttävä tarvitsematta tarkastaa, altistuuko kyseinen henkilö tällaiselle vaaralle” (98 kohta).

34. Asiasta C-354/20/PPU poiketen asian C-412/20 PPU ennakkoratkaisupyynnössä korostetaan lisäksi, että eurooppalainen pidätysmääräys a) on annettu vapausrangaistuksen täytäntöön panemiseksi; ja b) on annettu 26.5.2020 eli niiden tapahtumien jälkeen, joiden kehityksestä ilmenee Puolan tuomioistuinlaitoksen riippumattomuuteen kohdistuva kasvava paine.

B Asiakysymys

35. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen kysymykset, joilla on eniten merkitystä yleiseltä kannalta, koskevat mahdollisuutta kieltäytyä eurooppalaisen pidätysmääräyksen täytäntöönpanosta, jos pidätysmääräyksen antaneessa jäsenvaltiossa ei ole riippumattomia tuomioistuimia niiden riippumattomuuteen vaikuttavien rakenteellisten tai yleisten puutteiden vuoksi (toinen kysymys asiassa C-354/20 PPU ja ainoa kysymys asiassa C-412/20 PPU).

36. Tällaisen yleisen tilanteen varalta on seuraavaksi ratkaistava, onko eurooppalaisen pidätysmääräyksen täytäntöönpanosta syytä kieltäytyä, vaikka ”luovutettavaksi pyydetty henkilö ei – – ole ilmaissut erityisiä huolenaiheita ja vaikka luovutettavaksi pyydetyn henkilön henkilökohtainen tilanne sekä niiden rikosten luonne, joista häntä syytetään, ja tosiseikasto, joka on eurooppalaisen pidätysmääräyksen perustana, eivät – – ole omiaan herättämään pelkoa siitä, että täytäntöönpano- ja/tai lainsäädäntövalta kohdistaisi konkreettista painostusta hänen rikosoikeudenkäyntiinsä tai pyrkisi vaikuttamaan siihen” (kolmas kysymys asiassa C-354/20 PPU).

37. Näihin kysymyksiin annettavaa vastausta on täydennettävä määrittämällä, mikä on merkityksellinen ajankohta sen toteamiseksi, onko eurooppalaisen pidätysmääräyksen antanut tuomioistuin riippumaton (ensimmäinen kysymys asiassa C-354/20 PPU ja ainoa kysymys asiassa C-412/20 PPU).

38. Mielestäni on johdonmukaista vastata asiassa C-354/20 PPU esitettyihin toiseen ja kolmanteen kysymykseen ennen ensimmäistä kysymystä: vasta kun on todettu, että eurooppalaisen pidätysmääräyksen täytäntöönpanosta vastaava oikeusviranomainen voi kieltäytyä panemasta täytäntöön pidätysmääräystä sen antaneen jäsenvaltion tuomioistuinten riippumattomuuteen vaikuttavien rakenteellisten tai yleisten puutteiden vuoksi, on mielekästä pohtia, koskeeko kieltäytyminen yhtä hyvin niitä eurooppalaisia pidätysmääräyksiä, jotka on annettu ennen kuin tällaisista puutteista tuli niin vakavia kuin ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kuvailee, kuin niitä eurooppalaisia pidätysmääräyksiä, jotka on annettu sen jälkeen.

1. Pidätysmääräyksen antaneen jäsenvaltion tuomioistuinten riippumattomuutta koskevien rakenteellisten tai yleisten puutteiden vaikutus eurooppalaisen pidätysmääräyksen täytäntöönpanoon

39. Unionin tuomioistuin on myöntänyt, että puitepäätöksessä nimenomaisesti tarkoitettujen tilanteiden (3–5 artikla) lisäksi eurooppalaisen pidätysmääräyksen täytäntöönpanosta voidaan kieltäytyä myös ”poikkeuksellisissa olosuhteissa”, jotka vakavuutensa vuoksi edellyttävät jäsenvaltioiden välisen vastavuoroisen tunnustamisen ja keskinäisen luottamuksen periaatteiden, joihin oikeudellinen yhteistyö rikosasioissa perustuu, rajoittamista.

40. Näihin poikkeuksellisiin olosuhteisiin kuuluvat ne, joihin liittyy vaara siitä, että etsitty henkilö altistuu perusoikeuskirjan 4 artiklassa tarkoitetulle epäinhimilliselle tai halventavalle kohtelulle.[13] Niihin kuuluvat myös ne olosuhteet, joissa ilmenee todellinen vaara siitä, että kyseisen henkilön perusoikeuskirjan 47 artiklan toisessa kohdassa tunnustettua perusoikeutta saada asiansa käsitellyksi riippumattomassa tuomioistuimessa ja näin ollen hänen oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevaa perusoikeuttaan loukataan.[14]

13 Tuomio Aranyosi ja Căldăraru, 104 kohta.

14 Tuomio Minister for Justice and Equality (Tuomioistuinjärjestelmän puutteet), 59 kohta

41. Molemmissa tapauksissa – eli niissä kahdessa tapauksessa, joista unionin tuomioistuin on tähän mennessä lausunut – poikkeukselliset olosuhteet edellyttävät sen osoittamista, että pidätysmääräyksen antaneessa jäsenvaltiossa on rakenteellisia tai yleisiä puutteita, jotka koskevat joko sen tuomioistuinten riippumattomuutta tai tiettyjen henkilöryhmien tai tiettyjen vankeuslaitosten tilannetta.

42. Tällaisten poikkeuksellisten olosuhteiden toteaminen kuuluu täytäntöönpanosta vastaavalle oikeusviranomaiselle, jolla on tätä varten oltava ”objektiivisia, luotettavia, tarkkoja ja asianmukaisesti päivitettyjä tietoja”,[15] jotka osoittavat tällaiset rakenteelliset tai yleiset puutteet.

43. Näiden arviointiin vaikuttavien seikkojen osalta unionin tuomioistuin on maininnut erityisesti ”SEU 7 artiklan 1 kohdan nojalla annettuun komission perusteltuun ehdotukseen sisältyvän kaltais[et] seik[at], jotka tuntuvat osoittavan, että on olemassa todellinen vaara siitä, että – – perusoikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin loukataan – – lainkäyttövallan riippumattomuuteen liittyvien rakenteellisten tai yleisten puutteiden vuoksi”.[16]

44. Unionin tuomioistuin on todennut, että tämän sanamuodon mukaisten poikkeuksellisten olosuhteiden toteutuessa täytäntöönpanosta vastaava oikeusviranomainen voi päättää puitepäätöksellä käyttöön otetun luovuttamismenettelyn. Kyse on siis *poikkeuksellisesta* reaktiosta puitepäätöksen yhteydessä, jossa – toistan – ei säädetä muista kuin 3–5 artiklan mukaisista täytäntöön panematta jättämisen perusteista. Unionin oikeudessa siis myös reagoidaan *poikkeuksellisesti* jäsenvaltioiden *poikkeuksellisiksi* arvioituihin olosuhteisiin.[17]

45. Tätä *poikkeuksellista reaktiota* rajoittaa kuitenkin se, että tiettyjä edellytyksiä on noudatettava. *Poikkeuksellisuudessa* ei mennä niin pitkälle, että kaikki sen jäsenvaltion oikeusviranomaisen, jossa on rakenteellisia tai yleisiä puutteita, antamat eurooppalaiset pidätysmääräykset olisi automaattisesti jätettävä panematta täytäntöön. Ankaruudestaan huolimatta unionin oikeuden reaktio on maltillisempi, sillä se tarkoittaa, että täytäntöönpanosta vastaavalla oikeusviranomaisella on velvollisuus tarkistaa, voivatko kyseiset puutteet sen ratkaistavana olevan asian olosuhteissa toteutua käytännössä siten, että luovutettavaksi pyydetyn henkilön perusoikeuksia loukataan konkreettisesti ja tosiasiallisesti.

46. Jos rakenteelliset tai yleiset puutteet liittyvät tuomioistuinten riippumattomuuteen, täytäntöönpanosta vastaavan oikeusviranomaisen on todettuaan, että niihin liittyy todellinen vaara oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevan oikeuden loukkaamisesta, ”*seuraavaksi* arvioitava *konkreettisesti ja tarkasti*, onko käsiteltävän asian olosuhteissa painavia perusteita uskoa, että etsityn henkilön luovuttaminen pidätysmääräyksen antaneeseen jäsenvaltioon altistaisi hänet tälle vaaralle”.[18]

47. Mahdollisuus kieltäytyä eurooppalaisen pidätysmääräyksen täytäntöönpanosta muilla kuin puitepäätöksen 3–5 artiklassa tarkoitetuilla perusteilla edellyttää viime kädessä huolellista tarkastelua, joka on täytäntöönpanosta vastaavan oikeusviranomaisen tehtävä ja jakautuu kahteen vaiheeseen:

– Ensimmäisessä vaiheessa sen on arvioitava perusoikeuksien loukkaamisen todellinen vaara pyynnön esittäneen jäsenvaltion yleisen tilanteen kannalta.

15 Tuomio Aranyosi ja Căldăraru, 104 kohta.

16 Tuomio Minister for Justice and Equality (Tuomioistuinjärjestelmän puutteet), 79 kohta.

17 Unionin tuomioistuimen mukaan tämä poikkeuksellinen reaktio perustuu ”yhtäältä kyseisen puitepäätöksen 1 artiklan 3 kohtaan, jonka mukaan kyseisellä päätöksellä ei vaikuteta velvoitteeseen kunnioittaa SEU 2 ja SEU 6 artiklassa taattuja perusoikeuksia ja keskeisiä oikeusperiaatteita, ja toisaalta perusoikeuskirjan 4 artiklassa taatun perusoikeuden ehdottomaan luonteeseen” (tuomio Minister for Justice and Equality (Tuomioistuinjärjestelmän puutteet), 45 kohta). Saman tuomion mukaan näihin perusteisiin lisätään perusoikeuskirjan 47 artiklan toisessa kohdassa esitetty peruste siltä osin kuin siinä tunnustetaan oikeus saada asiansa käsitellyksi riippumattomassa tuomioistuimessa ja näin ollen oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskeva oikeus (tuomio Minister for Justice and Equality (Tuomioistuinjärjestelmän puutteet), 59 kohta).

18 Tuomio Minister for Justice and Equality (Tuomioistuinjärjestelmän puutteet), 68 kohta; kursivointi tässä.

– Toisessa vaiheessa sen on todettuaan edellä mainitun tilanteen tutkittava ”konkreettisesti ja tarkasti”, altistuuko luovutettavaksi pyydetty henkilö tarkasteltavan asian olosuhteissa vaaralle, että hänen perusoikeuttaan loukataan.

48. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii nyt, johtaako rakenteellisten tai yleisten puutteiden paheneminen pidätysmääräyksen antaneessa jäsenvaltiossa siihen, että kyseinen tuomioistuin voi jättää kyseisen kaksivaiheisen tarkastelun toisen vaiheen tekemättä.

49. Jos näin on, täytäntöönpanosta vastaavan oikeusviranomaisen ei tarvitse tutkia käsiteltävän asian olosuhteita: se voi yksinkertaisesti päättää luovuttamismenettelyn silloin, kun puutteet ovat niin suuria, että ne vastaavat sitä, että pidätysmääräyksen antaneessa jäsenvaltiossa *ei ole olemassa* asianmukaista oikeusviranomaista.

50. Vaikka ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen puoltama ratkaisu saattaa vaikuttaa houkuttelevalta,[19] se ei ole unionin tuomioistuimen jo esittämän ratkaisun mukainen. Kuten komissio lisäksi huomauttaa kirjallisissa huomautuksissaan, kieltäytyminen[20] *kaikkien* jäsenvaltion antamien eurooppalaisten pidätysmääräysten täytäntöönpanosta johtaisi todennäköisesti siihen, että useat rikokset jäisivät rankaisematta.[21]

51. Myös Alankomaiden hallitus viittaa rankaisemattomuuden estämistä koskevaan velvollisuuteen. Belgian hallitus korosti samoin istunnossa, että ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen puoltama ratkaisu voisi vaarantaa niiden rikosten, joiden johdosta eurooppalaisen pidätysmääräyksen kohteena olevaa henkilöä pyydetään luovutettavaksi, uhrien oikeudet.[22]

52. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen näkemyksen hyväksyminen voitaisiin toisesta näkökulmasta ymmärtää siten, että se horjuttaisi Puolan tasavallan *kaikkien* tuomareiden ammatillista arvovaltaa heidän pyrkiessään esimerkiksi rikosoikeutta koskevilla arkaluonteisilla aloilla turvautumaan puitepäätöksessä säädettyihin oikeudellisen yhteistyön mekanismeihin. Sen lisäksi, että edellä mainitut rakenteelliset tai yleiset puutteet vaarantavat heidän riippumattomuutensa, he eivät pidätysmääräyksen antavina tai täytäntöön panevina viranomaisina voisi osallistua kyseisiin Euroopan sisäisen yhteistyön mekanismeihin.

53. Unionin tuomioistuin totesi tuomiossa Minister for Justice and Equality (Tuomioistuinjärjestelmän puutteet) sen, että komissio on antanut SEU 7 artiklan 1 kohdan nojalla perustellun ehdotuksen, jotta neuvosto toteaisi selvän vaaran siitä, että Puolan tasavalta loukkaa vakavasti SEU 2 artiklassa tarkoitettuja arvoja, voivan muodostaa yhdessä muiden tietojen kanssa riittävän perustan sen toteamiseksi, oliko kyseisessä jäsenvaltiossa sen tuomioistuinten riippumattomuuteen liittyviä rakenteellisia tai yleisiä puutteita.[23]

19 Sen houkuttelevuus ei kuitenkaan voi peittää alleen tiettyä radikaalisuutta. Asiassa C-216/18 PPU, Minister for Justice and Equality (Tuomioistuinjärjestelmän puutteet), tätä seikkaa koskeva komission kanta, sellaisena kuin julkisasiamies Tanchev sen toisti ratkaisuehdotuksessaan (EU:C:2018:517), oli seuraava: ”vaikka todetaan, että oikeusvaltioperiaate on vakavasti uhattuna pidätysmääräyksen antaneessa jäsenvaltiossa – –, ei voida sulkea pois sitä, etteikö siellä voisi tulla eteen tilanteita, joissa tuomioistuimet kykenevät edelleen toteuttamaan oikeudenkäynnin vaadittavalla riippumattomuudella perusoikeuskirjan 47 artiklan toisessa kohdassa vahvistetun perusoikeuden noudattamisen takaamiseksi” (108 kohta). Komissio vahvistaa saman kannan eri sanamuodoin asiassa C-354/20 PPU esittämiensä kirjallisten huomautusten 27 kohdassa.

20 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin myöntää asiassa C-354/20 PPU esittämässään ennakkoratkaisupyynnössä, että myöntävän vastauksen antaminen sen kysymyksiin ”merkitsisi tosiallisesti Puolan kanssa tapahtuvien luovuttamisten keskeyttämistä siihen saakka, kunnes Puolan lainsäädännössä jälleen taataan pidätysmääräyksiä antavien tuomioistuinten riippumattomuus” (19 kohta).

21 Komission kirjallisten huomautusten 30 kohta. Virallinen syyttäjä huomauttaa myös, että tällainen yleistäminen voisi johtaa siihen, että koko unionin luovutusjärjestelmästä tulisi mahdoton toteuttaa (syyttäjän kirjallisten huomautusten viimeinen kohta).

22 Belgian hallitus vetosi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen 9.7.2019 antamaan tuomioon Romeo Castaño v. Belgia (CE:ECHR:2019:0709JUD 000835117), joka koski Euroopan ihmisoikeussopimuksen 2 artiklassa taatun oikeuden loukkaamista tapauksissa, joissa valtiot eivät noudata velvollisuuttaan toimia yhteistyössä keskenään eurooppalaista pidätysmääräystä koskevien järjestelyjen avulla saattaakseen murhan ja muiden rikosten oletetun tekijän oikeuden eteen.

23 Tuomio Minister for Justice and Equality (Tuomioistuinjärjestelmän puutteet), 69 kohta

54. Vaikka tuolloin ilmenneet puutteet olivat vakavia, unionin tuomioistuin sulki pois täytäntöönpanosta vastaavan oikeusviranomaisen mahdollisuuden kieltäytyä automaattisesti ja erotuksetta minkä tahansa Puolan tasavallan tuomioistuinten antaman pidätysmääräyksen täytäntöönpanosta.

55. Syynä tähän on se, että tällaista yleisratkaisua käytetään vain silloin, kun Eurooppa-neuvosto *toteaa* muodollisesti, että pidätysmääräyksen antanut jäsenvaltio loukkaa SEU 2 artiklassa tarkoitettuja arvoja.

56. Unionin tuomioistuin toteaa, että ”puitepäätöksen – – johdanto-osan kymmenennestä perustelukappaleesta näet ilmenee, että eurooppalaista pidätysmääräystä koskevien järjestelyjen soveltaminen *voidaan keskeyttää vain*, jos jokin jäsenvaltio rikkoo vakavasti ja jatkuvasti SEU 2 artiklassa tarkoitettuja periaatteita, minkä *Eurooppa-neuvosto toteaa* SEU 7 artiklan 2 kohdan mukaisesti ja minkä seurauksista on määrätty saman artiklan 3 kohdassa”. [24]

57. Voin yhtyä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen näkemykseen siitä, että vaikka jo tuomion Minister for Justice and Equality (Tuomioistuinjärjestelmän puutteet) antamisajankohtana vallinneet olosuhteet olivat huolestuttavat, myöhemmät tiedot näyttävät viittaavan niiden pahenemiseen. [25]

58. Asian C-354/20 PPU ennakkoratkaisupyynnössä mainittujen lainsäädäntöuudistusten lisäksi unionin tuomioistuimen viimeisimmissä ratkaisuissa, joihin kyseisessä ennakkoratkaisupyynnössä myös viitataan, [26] korostetaan, että rakenteelliset tai yleiset puutteet, joita voidaan arvioida Puolan tasavallan tuomioistuinten riippumattomuuden kannalta, voivat vaarantaa niiden lainkäyttövaltaan kuuluvien henkilöiden perusoikeuksia.

59. On joka tapauksessa ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen asiana selvittää käytettävissään olevien lähteiden avulla, ovatko sellaiset rakenteelliset tai yleiset puutteet lisääntyneet, joiden vuoksi unionin tuomioistuin hyväksyi poikkeuksellisesti ja tietyin edellytyksin, että eurooppalaisen pidätysmääräyksen täytäntöönpanosta vastaava viranomainen kieltäytyy täytäntöönpanosta muista kuin puitepäätöksessä nimenomaisesti tarkoitetuista syistä.

60. Vaikka Puolan tuomioistuinten riippumattomuuden vaarantuminen on saattanut pahentua tällä tavoin, puitepäätöksen soveltamista ei kuitenkaan ilman muuta ole mahdollista keskeyttää automaattisesti ja erotuksetta minkä tahansa niiden antaman eurooppalaisen pidätysmääräyksen osalta.

61. Tämä äärimmäinen ratkaisu ei riipu niinkään niiden seikkojen lukumäärästä ja merkityksestä, joiden perusteella voidaan todeta todellinen yksityisen oikeuksien loukkaamisen vaara, kuin sen elimen *laadusta*, jonka on tehtävä tämä toteamus ja toimittava sen mukaisesti.

24 Tuomio Minister for Justice and Equality (Tuomioistuinjärjestelmän puutteet), 70 kohta

25 Komissio toteaa syyskuussa 2020 antamassaan oikeusvaltiotilannetta unionissa koskevassa kertomuksessa, että Puolassa ”the reforms, impacting the Constitutional Tribunal, the Supreme Court, ordinary courts, the National Council for the Judiciary and the prosecution service, have increased the influence of the executive and legislative powers over the justice system and therefore weakened judicial independence”. Komission yksiköiden valmisteluasiakirja, Oikeusvaltiokertomus 2020 – Luku: Oikeusvaltiotilanne Puolassa (SWD(2020) 320 final).

26 Erityisesti tuomio 19.11.2019, A. K. ym. (Ylimmän tuomioistuimen kurinpitojaoston riippumattomuus) (C-585/18, C-624/18 ja C-625/18, EU:C:2019:982) ja tuomio 26.3.2020, Miasto Łowicz ja Prokurator Generalny (C-558/18 ja C-563/18, EU:C:2020:234). Myös määräys 8.4.2020, komissio v. Puola (C-791/19 R, EU:C:2020:277).

62. Varmistuttuaan pidätysmääräyksen antaneen jäsenvaltion rakenteellisista ja yleisistä puutteista eurooppalaisen pidätysmääräyksen täytäntöönpanosta vastaavalla oikeusviranomaisella on tuomion Minister for Justice and Equality (Tuomioistuinjärjestelmän puutteet) mukaisesti toimivalta kieltäytyä luovutettavaksi pyydetyn henkilön luovuttamisesta, jos se – kun otetaan huomioon luovutettavaksi pyydetyn henkilön henkilökohtainen tilanne, sen rikoksen luonne, josta häntä syytetään, ja eurooppalaisen pidätysmääräyksen perustana oleva tosiseikasto – vakuuttuu siitä, että kyseiselle henkilölle perusoikeuskirjan 47 artiklassa taattua perusoikeutta voidaan tosiasiallisesti loukata.[27]

63. Tässä tapauksessa täytäntöönpanosta vastaava tuomioistuin soveltaa puitepäätöstä siten kuin sitä on tulkittava unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti, jotta eurooppalaista pidätysmääräystä koskevat järjestelyt sovitetaan yhteen unionin perusoikeuksien kunnioittamisen kanssa.

64. Tällaisella tulkinnalla pidetään voimassa luovuttamisen periaate, kuitenkin poikkeustapauksissa korjattuna siten, että luovuttamisesta kieltäydytään, kun asian erityiset olosuhteet huomioon ottaen ilmenee luovutettavaksi pyydetyn henkilön oikeuksien loukkaamisen todellinen vaara.

65. Sitä vastoin se, että kaikkien eurooppalaisen pidätysmääräysten täytäntöönpanosta kieltäydytään pidätysmääräyksen antaneessa jäsenvaltiossa todettujen rakenteellisten tai yleisten puutteiden vakavuuden arvioinnin jälkeen, merkitsee yksinkertaisesti vain puitepäätöksen soveltamatta jättämistä.

66. Kuten jo muistutin, puitepäätöksen johdanto-osan kymmenennessä perustelukappaleessa ja unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä ei hyväksytä sitä, että eurooppalainen pidätysmääräys yksinkertaisesti vain jätetään panematta täytäntöön näissä tapauksissa. Näin jyrkkä menettely edellyttää erityistä oikeudellista toimea: Eurooppa-neuvoston on todettava SEU 7 artiklan 2 kohdan nojalla, että pidätysmääräyksen antanut jäsenvaltio loukkaa vakavasti ja jatkuvasti SEU 2 artiklassa tarkoitettuja oikeusvaltion arvoja.

67. Vaikka rakenteellisten ja yleisten puutteiden arviointi voi oikeuttaa sen, että eurooppalainen pidätysmääräys jätetään tapauskohtaisesti panematta täytäntöön, ainoastaan sen perusteella, että Eurooppa-neuvosto toteaa muodollisesti SEU 2 artiklan arvojen vakavan ja jatkuvan rikkomisen, voidaan erotuksetta jättää soveltamatta puitepäätöstä ja näin ollen jättää panematta täytäntöön kaikki asianomaisen jäsenvaltion tuomioistuinten antamat eurooppalaiset pidätysmääräykset.

68. Kummallakin tapauksella on oma erilainen käsitejärjestelmänsä.

69. Ensimmäisessä tapauksessa (täytäntöönpanosta vastaavan oikeusviranomaisen päätös) puutteet ilmenevät *riskinä*, jonka merkitys on selvitettävä tapauskohtaisesti; tästä seuraa, että täytäntöönpanosta vastaavan tuomioistuimen on otettava huomioon ratkaistavanaan olevan asian erityiset olosuhteet.

70. Jälkimmäisessä tapauksessa (Eurooppa-neuvoston toteamus) ei enää voida puhua riskistä vaan SEU 2 artiklan arvojen tosiasiallisesta *loukkaamisesta*, jonka seurauksena puitepäätöstä jätetään yleisesti soveltamatta.

27 Julkisasiamies Tanchev oli ratkaisuehdotuksessaan Minister for Justice and Equality (Tuomioistuinjärjestelmän puutteet) (C-216/18, EU:C:2018:517, 113 kohta) taipuvainen hyväksymään komission ehdotuksen, kun se esitti ”muun muassa sen tarkastamista, onko henkilö, josta on annettu eurooppalainen pidätysmääräys, poliittinen vastustaja tai kuuluuko hän sellaiseen yhteiskunnalliseen tai etniseen ryhmään, jota syrjitään. Komissio ehdottaa myös muun muassa sen tutkimista, onko rikos, josta asianomaista henkilöä syytetään, luonteeltaan poliittinen tai ovatko vallanpitäjät esittäneet julkisia lausuntoja kyseisestä rikoksesta tai sen seuraamuksesta”. Nyt kyseessä olevien eurooppalaisten pidätysmääräysten tapauksiin ei vaikuta liittyvän tällaisia sivumerkityksiä.

71. Enää ei ole kyse pelkästään siitä, että yhdessä tapauksessa *vaarana* on oikeuksien *loukkaaminen* ja että toisessa tapauksessa SEU 2 artiklan periaatteita *loukataan*. Tarkemmin sanottuna ensin mainitussa tapauksessa on kyse todetuista *rakenteellisista tai yleisistä puutteista* oikeuksien takeita koskevassa järjestelmässä, joka ei näiden puutteiden vuoksi toimi oikeusjärjestyksessä tarkoitetussa muodossa. Jälkimmäisessä tapauksessa seurauksena sitä vastoin on, että ne olosuhteet, joissa tuomioistuinjärjestelmä voi suojella SEU 2 artiklassa tarkoitettuja oikeusvaltion periaatteita, lakkaavat.

72. Rakenteelliset ja yleiset puutteet, joita puolalaisten tuomioistuinten riippumattomuuden osalta voidaan havaita, eivät mielestäni vie niiltä niiden asemaa lainkäyttöeliminä. Ne ovat edelleen tuomioistuimia,[28] vaikka lainkäyttövallan, jolla tarkoitetaan tuomiovaltaa käyttävien elinten kokonaisuutta, riippumattomuutta uhkaisivat hallinnolliset rakenteet (tai jopa kurinpitovallan epäasianmukainen käyttö). Olivatpa nämä puutteet miten vakavia hyvänsä, niiden arviointi ei poista näiltä elimiltä tätä asemaa.[29]

73. Tällaiset rakenteelliset tai yleiset puutteet voivat tosin olla niin suuria, että se herättää väistämättä vakavia epäilyjä perusoikeuksien kunnioittamisesta pidätysmääräyksen antaneessa jäsenvaltiossa. Näin voisi käydä, jos puolalaisten tuomareiden kurinpitojärjestelmää käytettäisiin heidän riippumattomuutensa kustannuksella pysyvänä uhkana heidän saattamisekseen toimeenpanovallan alaisuuteen joko antamalla kyseisen järjestelmän soveltaminen sellaisten elinten, myös lainkäyttöelinten, tehtäväksi, jotka eivät anna asianmukaisia takeita,[30] tai estämällä täysin oikeutettuja tuomioistuimen toimia kurinpitotoimin.[31]

74. Kaiken kaikkiaan täytäntöönpanosta vastaavan tuomioistuimen toimivalta rajoittuu siihen eurooppalaiseen pidätysmääräykseen, josta sen on lausuttava, ja sen rakenteellisista tai yleisistä puutteista esittämän näkemyksen on koskettava niiden mahdollista vaikutusta pidätysmääräykseen. Siksi sen päätöksellä voi olla vaikutusta vain kyseisen eurooppalaisen pidätysmääräyksen täytäntöönpanoon.

75. Sitä vastoin SEU 2 artiklan arvojen noudattamista koskeva päätös koskee asianomaisen jäsenvaltion yleistä tilannetta ja kuuluu yksinomaan Eurooppa-neuvoston toimivaltaan, ja sen muodollinen toteamus kyseisen määräyksen rikkomisesta vaikuttaa näin ollen koko puitepäätöksen soveltamiseen kyseisen jäsenvaltion osalta.

28 Jos näin ei olisi, vaikutukset voisivat mahdollisesti ulottua muihin lainkäyttötoiminnan aloihin, kuten siviiliasioissa tehtävään oikeudelliseen yhteistyöhön tai ennakkoratkaisukysymysten esittämistä koskevaan oikeuteen (SEUT 267 artikla), joka kuuluu tuomioistuimille suppeassa merkityksessä.

29 Unionin tuomioistuimen vahvistamaa oikeuskäytäntöä, joka koskee virallisen syyttäjän luonnetta tuomiovallan käyttäjänä eurooppalaisen pidätysmääräyksen antamista varten, ei siis voida soveltaa. Esim. tuomio 27.5.2019, OG ja PI (Lyypekin ja Zwickaun syyttäjäviranomaiset) (C-508/18 ja C-82/19 PPU, EU:C:2019:456). Se, että syyttäjäviranomainen, joka voi saada ohjeita kansallisen oikeuden nojalla, ei ole riippumaton, ei merkitse sen toimielinjärjestelmän *rakenteellista tai yleistä puutetta* vaan kyseisen järjestelmän ominaispiirrettä, jonka perusteella kyseisellä viranomaisella ei ole oikeutta antaa eurooppalaista pidätysmääräystä mutta se voi kuitenkin toimia syyttäjäviranomaisena. Sitä vastoin se, että jäsenvaltion tuomioistuimet eivät yleisesti ottaen ole riippumattomia, voi olla seurausta ainoastaan puutteesta tuomioistuinjärjestelmässä, koska unioni ei hyväksy jäsenikseen sellaisia valtioita, joilla ei ole riippumattomia tuomioistuimia.

30 Tuomiossa 19.11.2019, A. K. ym. (Ylimmän tuomioistuimen kurinpitojaoston riippumattomuus) (C-585/18, C-624/18 ja C-625/18, EU:C:2019:982, 171 kohta) unionin tuomioistuin katsoi, että ylimmästä tuomioistuimesta annetun lain (ustawa o Sądzie Najwyższym) tultua voimaan 3.4.2018 ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen oli määritettävä, voitiinko Sąd Najwyższyn kurinpitojaostoa pitää riippumattomana ja puolueettomana, ja tätä varten oli tutkittava, ovatko ”objektiiviset olosuhteet, joissa asianomainen elin on perustettu, ja kyseisen elimen ominaispiirteet sekä se tapa, jolla sen jäsenet on nimitetty, – – omiaan herättämään yksityisissä perusteltuja epäilyjä siltä osin, onko kyseinen elin täysin ulkopuolisen vaikutusvallan ja erityisesti lainsäädäntö- ja toimeenpanovallan välittömän tai välillisen vaikutusvallan ulottumattomissa, ja siltä osin, onko mainittu elin neutraali vastakkain oleviin intresseihin nähden, ja [voivatko ne] siten johtaa siihen, ettei mainittu elin näytä riippumattomalta tai puolueettomalta, mikä on omiaan heikentämään sitä luottamusta, jota oikeuslaitoksen on herätettävä mainituissa yksityisissä demokraattisessa yhteiskunnassa”. Unionin tuomioistuin keskeytti 8.4.2020 antamassaan määräyksessä komissio v. Puola (C-791/19 R, EU:C:2020:277) turvaamistoimena tiettyjen sellaisten Puolan lainsäädännön säännösten soveltamisen, joihin Sąd Najwyższyn kurinpitojaoston toimivalta käsitellä tuomareita koskevia kurinpitomenettelyjä perustuu.

31 Tuomiossa 26.3.2020, Miasto Łowicz ja Prokurator Generalny (C-558/18 ja C-563/18, EU:C:2020:234) unionin tuomioistuin, jossa oli vedottu vireillä oleviin kurinpitomenettelyihin ennakkoratkaisukysymyksiä esittäneitä puolalaisia tuomioistuimia vastaan, totesi, että ”kansallisia säännöksiä, joista seuraa, että kansalliset tuomarit voivat joutua kurinpitomenettelyjen kohteeksi sen vuoksi, että he ovat esittäneet unionin tuomioistuimelle ennakkoratkaisupyynnön, ei siis voida hyväksyä” (58 kohta).

76. Koska rakenteelliset tai yleiset puutteet ovat pahentuneet ja koska Eurooppa-neuvosto ei ole esittänyt muodollista toteamusta, rechtbank Amsterdamin on siis tutkittava äärimmäisen tarkasti siihen eurooppalaiseen pidätysmääräykseen liittyvät seikat, jonka täytäntöönpanoa siltä on pyydetty, [32] eikä sitä ole vapautettu velvollisuudesta suorittaa erityisesti tämä tutkinta.

77. Tältä osin on täsmennettävä, että puitepäätöksen 15 artiklan 2 kohdan nojalla pidätysmääräyksen antaneelta oikeusviranomaiselta pyydettyjen tietojen on sekä oltava merkityksellisiä tämän erityisen tutkinnan suorittamisen kannalta että rajoituttava tietoihin, jotka pidätysmääräyksen antanut oikeusviranomainen pystyy kohtuudella toimittamaan. [33]

78. Näin ollen tuomioon Minister for Justice and Equality (Tuomioistuinjärjestelmän puutteet) perustuvan oikeuskäytännön mukaisesti on todettava, että niin kauan kuin Eurooppa-neuvosto ei ole muodollisesti todennut pidätysmääräyksen antaneen jäsenvaltion loukanneen vakavasti ja jatkuvasti SEU 2 artiklassa tarkoitettuja arvoja, ”täytäntöönpanosta vastaava oikeusviranomainen voi siis puitepäätöksen – – 1 artiklan 3 kohdan nojalla jättää ryhtymättä toimenpiteisiin – – eurooppalaisen pidätysmääräyksen johdosta – – ainoastaan sellaisissa poikkeuksellisissa olosuhteissa, joissa [se] toteaa käsiteltävän tapauksen konkreettisen ja tarkan arvioinnin tuloksena, että on olemassa painavia perusteita uskoa, että kyseisen eurooppalaisen pidätysmääräyksen kohteena olevan henkilön luovuttaminen pidätysmääräyksen antaneelle oikeusviranomaiselle altistaisi hänet todelliselle vaaralle siitä, että hänen perusoikeuttaan riippumattomaan tuomioistuimeen loukataan ja näin ollen hänellä olevan oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevan perusoikeuden keskeiseen sisältöön puututaan”. [34]

79. Ennakkoratkaisupyynnöistä ilmenee, että ennakkoratkaisua pyytäneellä tuomioistuimella ei ole mitään syytä kieltäytyä luovuttamasta näiden menettelyjen yhteydessä luovutettaviksi pyydettyjä kahta henkilöä millään puitepäätöksessä mainitulla perusteella. Kun lisäksi otetaan huomioon heidän henkilökohtainen tilanteensa, niiden rikosten luonne, joista heitä syytetään, ja eurooppalaisten pidätysmääräysten perustana olevat tosiseikastot, suljetaan pois vaara kielletystä puuttumisesta heitä koskeviin syytetoimiin.

80. Jos näin on, Puolan tuomioistuinten riippumattomuutta koskevan järjestelmän rakenteellisten tai yleisten puutteiden mahdollinen paheneminen ei oikeuta ennakkoratkaisua pyytänyttä tuomioistuinta kieltäytymään suoralta kädeltä kyseessä olevien eurooppalaisten pidätysmääräysten täytäntöönpanosta.

32 Kuten jo totesin, sen on erityisesti otettava huomioon luovutettavaksi pyydetyn henkilön henkilökohtainen tilanne sekä sen rikoksen luonne, josta häntä syytetään, ja eurooppalaisen pidätysmääräyksen perustana oleva tosiseikasto (tuomio Minister for Justice and Equality (Tuomioistuinjärjestelmän puutteet), 75 kohta).

33 Kaksi asiassa C-354/20 PPU pidätysmääräyksen antaneelle oikeusviranomaiselle osoitetuista kysymyksistä voi olla osoitettu Sąd Najwyższylle. Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 17 kohta.

34 Tuomio Minister for Justice and Equality (Tuomioistuinjärjestelmän puutteet), 73 kohta. Alankomaiden hallituksen mukaan tämä lähestymistapa vastaa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen lähestymistapaa, jossa kiinnitetään erityistä huomiota tapauskohtaisten olosuhteiden arviointiin sen määrittämiseksi, onko olemassa konkreettinen vaara siitä, että riippumattomuuden puuttuminen johtaa räikeään oikeuksien epäämiseen (Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 17.1.2012, Othman (Abu Qatada) v. Yhdistynyt kuningaskunta (CE:ECHR:2012:0117JUD 000813909, 258–262 kohta ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 9.7.2019, Kislov v. Venäjä (CE:ECHR:2019:0709JUD000359810, 109 kohta). Tätä oikeuskäytäntöä tarkoitti myös julkisasiamies Tanchev ratkaisuehdotuksessaan C-216/18 (EU:C:2018:517, 109 kohta) korostaessaan, että ”tarkastaakseen, onko olemassa todellinen vaara oikeuksien räikeästä epäämisestä, Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ottaa käytännössä huomioon paitsi kohdemaassa vallitsevan tilanteen myös asianomaiselle ominaiset olosuhteet”, sekä viitatessaan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomioon 17.1.2012, Othman (Abu Qatada) v. Yhdistynyt kuningaskunta (CE:ECHR:2012:0117JUD000813909, 272 ja 277–279 kohta).

2. Merkityksellinen ajankohta sen arvioimiseksi, onko eurooppalaisen pidätysmääräyksen antanut viranomainen riippumaton tuomioistuin

81. Vaikka – kuten esitän – täytäntöönpanosta vastaava tuomioistuin ei voi päättää luovuttamismenettelyä sen jälkeen, kun pidätysmääräyksen antaneen jäsenvaltion tuomioistuinten riippumattomuudessa on todettu vakavia rakenteellisia tai yleisiä puutteita, tutkimatta tällaisten puutteiden mahdollista konkreettista ja tosiasiallista vaikutusta kunkin eurooppalaisen pidätysmääräyksen olosuhteisiin, on mielestäni merkityksetöntä, ovatko nämä puutteet pahentuneet ennen eurooppalaisen pidätysmääräyksen antamista vai sen jälkeen.

82. Riippumatta siitä, ovatko nämä puutteet pahentuneet ennen eurooppalaisen pidätysmääräyksen antamista vai sen jälkeen, ratkaisevaa on se, että pidätysmääräyksen antanut tuomioistuin (jonka on päätettävä luovutettavaksi pyydetyn henkilön kohtalosta luovuttamisen jälkeen) säilyttää riippumattomuutensa lausuakseen mainitun henkilön tilanteesta ilman ulkopuolista puuttumista, uhkauksia tai painostusta.

83. Puitepäätöksen menettelyn oikeudellinen luonne ei pääty eurooppalaisen pidätysmääräyksen antamiseen sen viranomaisen osalta, joka pyytää henkilön luovuttamista.

84. Kuten puitepäätöksen 15 artiklasta ilmenee, täytäntöönpanosta vastaavalla oikeusviranomaisella on oltava milloin tahansa käytettävissään *oikeudellinen* neuvottelukumppani pidätysmääräyksen antaneessa jäsenvaltiossa, jotta se voi ottaa kantaa luovuttamiseen pidätysmääräyksen antaneen oikeusviranomaisen suoraan toimittamien riittävien ja luotettavien tietojen perusteella.

85. Koska luovuttamismenettely merkitsee vakavaa puuttumista vapauteen,[35] voi osoittautua välttämättömäksi hankkia lisätietoja, joiden perusteella täytäntöönpanosta vastaava oikeusviranomainen voi vahvistaa, mitkä ovat tarkalleen eurooppalaisen pidätysmääräyksen antamiseen johtaneet olosuhteet ja erityisesti luovutettavaksi pyydetyn henkilön olosuhteet hänen luovuttamisensa jälkeen.

86. Päättäessään luovuttamisen asianmukaisuudesta täytäntöönpanosta vastaavan oikeusviranomaisen on osoitettava vahvaa luottamusta, ja tämän voi oikeuttaa vain pidätysmääräyksen antanut viranomainen, joka ei ole tällä välin menettänyt riippumattoman tuomioistuimen asemaansa.

87. Täytäntöönpanosta vastaavan oikeusviranomaisen on siis tarkistettava, voidaanko luovutettavaksi pyydetyn henkilön oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevan oikeuden katsoa vaarantuvan vakavasti ja tosiasiallisesti kunkin sen käsiteltäväksi saatetun eurooppalaisen pidätysmääräyksen olosuhteissa. Toistan, että tämä pätee sekä silloin, kun rakenteellisia ja yleisiä puutteita oli jo olemassa eurooppalaisen pidätysmääräyksen antamisajankohtana, että silloin, kun ne ovat ilmenneet sen jälkeen ja jatkuvat edelleen, kun kyseinen henkilö mahdollisesti luovutetaan.

88. Ensiksi mainitussa tapauksessa täytäntöönpanosta vastaava tuomioistuin voi perustellusti epäillä eurooppalaisen pidätysmääräyksen antamisen sääntöjenmukaisuutta. Jälkimmäisessä tapauksessa sillä on perusteita epäillä luovutettavaksi pyydetyn henkilön kohtelua sen jälkeen, kun hänet on luovutettu pidätysmääräyksen antaneelle tuomioistuimelle.

89. Molemmissa tapauksissa merkitystä on sillä, että täytäntöönpanosta vastaava tuomioistuin pohtii, missä määrin luovutettavaksi pyydetyn henkilön oikeudet voivat tosiasiallisesti vaarantua jommankumman seikan vuoksi, jos hänen luovuttamisensa toteutuu.

35 Se voi merkitä jopa 120 päivän pituisia vapaudenmenetyksiä, kuten totesin ratkaisuehdotuksessani OG (Lyypekin syyttäjäviranomainen) ja PI (Zwickaun syyttäjäviranomainen) (C-508/18 ja C-82/19 PPU, EU:C:2019:337, 58 kohta).

90. On kuitenkin totta, että *konkreettinen* vaara perusoikeuskirjan 47 artiklan rikkomisesta sen vuoksi, että pidätysmääräyksen antanut oikeusviranomainen ei ole riippumaton, pienenee huomattavasti, jos viimeksi mainittu oli riippumaton antaessaan eurooppalaisen pidätysmääräyksen, vaikka se ei (teoriassa) enää myöhemmin ollut sitä.

91. Samoin kyseinen vaara pienenee, jos eurooppalainen pidätysmääräys annetaan luovutettavaksi pyydetylle henkilölle sellaisena ajankohtana määrätyn vapausrangaistuksen täytäntöön panemiseksi, jolloin tuomion antaneen rikostuomioistuimen riippumattomuudesta ei ollut epäilystä.

V Ratkaisuehdotus

92. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa rechtbank Amsterdamille seuraavasti:

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, 1 artiklan 3 kohtaa on tulkittava seuraavasti:

Jos Eurooppa-neuvosto ei ole todennut muodollisesti SEU 7 artiklan 2 kohdan mukaisesti, että pidätysmääräyksen antanut jäsenvaltio loukkaa vakavasti ja jatkuvasti SEU 2 artiklassa tarkoitettuja arvoja, täytäntöönpanosta vastaava oikeusviranomainen voi kieltäytyä eurooppalaisen pidätysmääräyksen täytäntöönpanosta vasta arvioituaan konkreettisesti ja tarkasti, että – kun otetaan huomioon luovutettavaksi pyydetyn henkilön tilanne, sen rikoksen luonne, josta häntä syytetään, ja kyseisen eurooppalaisen pidätysmääräyksen perustana oleva tosiseikasto – on olemassa painavia perusteita uskoa, että jos kyseinen henkilö luovutetaan, hän altistuu todelliselle vaaralle siitä, että hänen Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artiklassa taattua perusoikeuttaan oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin loukataan.

Kyseinen vaara voi aiheutua sekä silloin, kun rakenteelliset ja yleiset puutteet olivat jo olemassa eurooppalaisen pidätysmääräyksen antamisajankohtana, että silloin, kun ne ilmenivät sen jälkeen ja jatkuvat edelleen luovutettavaksi pyydetyn henkilön mahdollisella luovuttamishetkellä.