MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2019. április 30.[1]

C-508/18. és C-82/19. PPU. sz. egyesített ügyek

Minister for Justice and Equality
kontra
O. G.
és
P. I.

(a Supreme Court [legfelsőbb bíróság, Írország] és a High Court [felsőbíróság, Írország] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelmek)

„Előzetes döntéshozatal – Büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés – 2002/584/IB kerethatározat – A 6. cikk (1) bekezdése – Európai elfogatóparancs – Az »igazságügyi hatóság« fogalma – Ügyészség – A végrehajtó hatalomtól való függetlenség”

1. Az Özçelik ügyre vonatkozó indítványomban[2] azt állítottam, hogy „[b]ár a jelen ügy kapcsán nagy lehet a kísértés a tagállamok ügyészségeinek az európai elfogatóparancsok kibocsátására irányuló hitelesítéssel kapcsolatos kétségeket illetően egy általános válasz adására, úgy vélem, hogy a jelen előzetes döntéshozatali eljárás erre nem megfelelő alkalom”, mivel akkor azt kellett tisztázni, hogy az ügyészség kibocsáthat-e nemzeti elfogatóparancsot a 2002/584/IB kerethatározat 8. cikke (1) bekezdésének c) pontja alapján.[3]

2. Most adódott erre alkalom, két olyan előzetes döntéshozatal iránti kérelemben, amelyekben mind a két írországi bíróság azt kívánja megtudni, hogy a német ügyészség a kerethatározat 6. cikke (1) bekezdésének értelmében vett „igazságügyi hatóságnak” minősülhet-e, és mint ilyen, jogosult-e európai elfogatóparancsot kibocsátani.

I. Jogi háttér

A. Az uniós jog. A 2002/584 kerethatározat

3. Az (5), (6) és (10) preambulumbekezdés így szól:

„(5) Az Uniónak abból a kitűzött céljából, hogy a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésének térségévé váljon, következik a tagállamok közötti kiadatás eltörlése és annak az igazságügyi hatóságok közötti átadási rendszerrel való felváltása. […]

1 Eredeti nyelv: spanyol.

2 Özçelik ügy (C-453/16 PPU, EU:C:2016:783), 45. pont

3 A 2009. február 26-i 2009/299/IB tanácsi kerethatározattal (HL 2009. L 81., 24. o.) módosított, az európai elfogatóparancsról és a tagállamok közötti átadási eljárásokról szóló, 2002. június 13-i 2002/584/IB tanácsi kerethatározat (HL 2002. L 190., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 19. fejezet, 6. kötet, 34. o.; a továbbiakban: kerethatározat).

(6) Az e kerethatározatban előírt európai elfogatóparancs az első konkrét megvalósulása a büntetőjog területén a kölcsönös elismerés elvének, amelyre az Európai Tanács az igazságügyi együttműködés »sarokköveként« utalt.

[…]

(10) Az európai elfogatóparancs szabályozása a tagállamok közötti nagy fokú bizalomra épül. Végrehajtása csak abban az esetben függeszthető fel, ha a tagállamok egyike súlyosan és tartósan megsérti az Európai Unióról szóló szerződés 6. cikkének (1) bekezdésében rögzített alapelveket, és ezt a Tanács a Szerződés 7. cikkének (1) bekezdése szerint, a 7. cikkének (2) bekezdésében rögzített következményekkel megállapítja."

4. Az 1. cikk („Az európai elfogatóparancs meghatározása és végrehajtásának kötelezettsége") értelmében:

„(1) Az európai elfogatóparancs egy tagállamban kibocsátott igazságügyi hatósági határozat, amely azt a célt szolgálja, hogy egy másik tagállam a büntetőeljárás lefolytatása, szabadságvesztés-büntetés, illetve szabadságelvonással járó intézkedés végrehajtása végett a keresett személyt elfogja és átadja.

(2) A tagállamok minden európai elfogatóparancsot a kölcsönös elismerés elve alapján és e kerethatározat rendelkezéseinek megfelelően hajtanak végre.

(3) Ez a kerethatározat nem érinti az Európai Unióról szóló szerződés 6. cikkében biztosított alapvető jogok és alapvető jogelvek tiszteletben tartásának a kötelezettségét."

5. A 6. cikk („Az illetékes igazságügyi hatóságok meghatározása") megállapítja:

„(1) Kibocsátó igazságügyi hatóság a kibocsátó tagállamnak az az igazságügyi hatósága, amely ezen állam joga szerint az európai elfogatóparancs kibocsátására illetékes.

(2) Végrehajtó igazságügyi hatóság a végrehajtó tagállamnak az az igazságügyi hatósága, amely ezen állam joga szerint az európai elfogatóparancs végrehajtására illetékes.

(3) A tagállamok mindegyike tájékoztatja a Tanács Főtitkárságát a joga szerinti illetékes igazságügyi hatóságról."

B. A nemzeti jog. Gerichtsverfassungsgesetz [4]

6. A 146. § értelmében:

„Az ügyészség tisztviselői követik feletteseik hivatalos utasításait."

7. A 147. § előírja:

„A felülvizsgálat és utasítás joga az alábbi személyeket illeti meg:

1. a szövetségi igazságügyi minisztert a szövetségi főügyész és a szövetségi ügyészek vonatkozásában;

2. a *Land* [szövetségi tartomány] igazságszolgáltatási hivatalát az adott *Land* ügyészségének valamennyi tisztviselője vonatkozásában;

4 A bíróságok szervezetéről szóló törvény (a továbbiakban: GVG).

3. a legmagasabb rangú tisztviselőt az ügyészségen a regionális felsőbíróságok és a regionális bíróságok mellett, minden ügyészségi tisztviselő felett az adott bíróság illetékességi területén.

[…]”

8. A 150. § kimondja:

„Az ügyészség hivatali feladatainak ellátása során független a bíróságoktól.”

9. A 151. § szerint:

„Az ügyészek nem láthatnak el igazságszolgáltatási feladatokat. Nem jelölhetők ki továbbá a bírói munka felügyeletére.”

II. A jogvita alapját képező tényállás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

A. A C-508/18. sz. ügy

10. 2016. május 13-án a lübecki Landgericht (lübecki regionális bíróság, Németország) európai elfogatóparancsot adott ki O. G., írországi lakcímen tartózkodó litván állampolgár ellen, állítólag 1995-ben elkövetett, „szándékos emberölés, súlyos testi sértés” bűncselekményének tárgyában büntetőeljárás lefolytatása érdekében.

11. O. G. a High Court (felsőbíróság, Írország) előtt ellenezte az átadását többek között azon kifogási okra hivatkozva, hogy a lübecki ügyész nem minősül „igazságügyi hatóságnak” a kerethatározat 6. cikke (1) bekezdésének értelmében.

12. A High Court (felsőbíróság) 2017. március 20-i ítéletével arra hivatkozva utasította el az O. G. által előadott kifogást, hogy a német jog biztosítja az ügyészek függetlenségét, és a végrehajtó hatalom csak különleges helyzetekben avatkozhat be az ügyész eljárásába, ez azonban nem történt meg.

13. A Court of Appeal (fellebbviteli bíróság, Írország) másodfokon fenntartotta az elsőfokú ítéletet, amely a „gyakorlati függetlenség” és a „*de facto* független eljárás” kritériumait alkalmazta, a Supreme Court of the United Kingdom (az Egyesült Királyság legfelsőbb bírósága) által az Assange kontra Swedish Prosecution Autorithy ügyben kialakított irányvonallal összhangban. [5]

14. Mivel fellebbezést nyújtottak be a Supreme Courthoz (legfelsőbb bíróság), a kérdést előterjesztő bíróság az EUMSZ 267. cikk alapján az alábbi kérdéseket terjeszti a Bíróság elé:

„1) Az ügyész végrehajtó hatalomtól való függetlenségét az adott nemzeti jogrendszer alapján betöltött szerepével összhangban kell-e megítélni? Amennyiben nem, úgy milyen szempontok vannak, amelyek alapján a végrehajtó hatalomtól való függetlenségről dönteni kell?

2) A kerethatározat 6. cikkének (1) bekezdése értelmében ahhoz, hogy igazságügyi hatóságnak minősüljön, kellőképpen független-e a végrehajtó hatalomtól az az ügyészség, amely a nemzeti jog értelmében irányítható vagy utasítható közvetlenül vagy közvetetten az igazságügyi minisztérium részéről?

5 2012. május 13-i [2012] UKSC 22. sz. ítélet.

3) Amennyiben igen, szükséges-e, hogy az ügyészség működésében is független legyen a végrehajtó hatalomtól, és melyek azok a szempontok, amelyek alapján e működésbeli függetlenségről dönteni kell?

4) Ha a végrehajtói hatalomtól független, igazságügyi hatóságnak minősül-e a kerethatározat 6. cikk (1) bekezdése értelmében az az ügyészség, amelynek szerepe arra korlátozódik, hogy nyomozásokat kezdeményezzen és folytasson le, és biztosítsa azt, hogy a nyomozásokat tárgyilagosan és jogszerűen folytassák le, vádat emeljen, végrehajtsa a bírósági határozatokat, képviselje a vádat a bűncselekmények esetében, és nem ad ki nemzeti elfogatóparancsokat, továbbá nem végezhet igazságszolgáltatási feladatokat?

5) Igazságügyi hatóságnak minősül-e […] a kerethatározat 6. cikkének (1) bekezdése értelmében a lübecki ügyészség?

B. A C-82/19. PPU. sz. ügy

15. 2018. március 15-én a zwickaui ügyészség (Németország) európai elfogatóparancsot bocsátott ki P. I. ellen, egy olyan, összesen hétrendbeli rablás feltételezett elkövetése tárgyában büntetőeljárás lefolytatása érdekében, amelynek lehetséges maximális büntetési tétele tíz év.

16. A High Court (felsőbíróság) 2018. szeptember 12-én végrehajthatónak nyilvánította az európai elfogatóparancsot, és ennek következtében P. I.-t 2018. október 15-én letartóztatták és ezen időponttól kezdve fogva tartják.

17. P. I. ellenezte az átadását arra hivatkozva, hogy a zwickaui ügyész nem minősül a kerethatározat 6. cikke (1) bekezdésének értelmében vett „igazságügyi hatóságnak”.

18. Ilyen körülmények között, a High Court (felsőbíróság) öt kérdést terjesztett a Bíróság elé, amelyek azonosak a Supreme Court (legfelsőbb bíróság) által a C-508/18. sz. ügyben előterjesztett kérdésekkel, az egyetlen különbség az, hogy az ötödik kérdés a zwickaui ügyészségre vonatkozik.

III. A Bíróság előtti eljárás

19. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelmek 2018. augusztus 6-án, illetve 2019. február 5-én érkeztek a Bírósághoz. Az ügyeket (C-508/18) soronkívüli eljárásban, illetve (C-82/19 PPU) sürgősségi eljárásban kérték elbírálni.

20. O. G., P. I. és a Minister for Justice and Equality (igazságügyi és esélyegyenlőségi miniszter, Írország), valamint a német, az osztrák, a francia, a magyar, a litván, a holland és a lengyel kormány, illetve a Bizottság nyújtott be írásbeli észrevételeket. 2019. március 26-án a C-509/18. sz. ügy (Minister for Justice and Equality kontra P. F.) együtt tárgyalásával együtt tartott nyilvános tárgyaláson, az írásbeli észrevételeket benyújtó személyeken kívül – a magyar és a lengyel kormány kivételével – a dán és az olasz kormány vett részt.

IV. Az elemzés

A. Előzetes megállapítások

21. Az első négy kérdést, amelynek szövege a Supreme Court (legfelsőbb bíróság) és a High Court (felsőbíróság) által előterjesztett kérdésekkel azonos, mind a két eljárásban az ötödik kérdés foglalja össze, miszerint: a lübecki és a zwickaui ügyészség „igazságügyi hatóságnak minősül-e a kerethatározat 6. cikkének (1) bekezdése értelmében”.

22. A kérdést előterjesztő két bíróság szerint az említett kérdés megválaszolásához az ügyészség végrehajtó hatalomtól való függetlensége a kulcsfontosságú szempont. Ezért azt kívánják megtudni, hogy milyen tényezők befolyásolhatják az említett függetlenség értékelését, az alábbiakat említve:

– a jogrendszer alapján betöltött szerepe (első kérdés);

– az igazságügyi minisztérium esetleges utasításaitól való függés (második kérdés); és

– az igazságügyi minisztériumtól való „működésbeli függetlenség” szintje (harmadik kérdés).

23. Ha a végrehajtó hatalomtól független, a kérdést előterjesztő bíróságok azt kívánják továbbá megtudni, hogy a német ügyészség olyan szervként, amely nyomozást folytat le, vádat emel, végrehajtja a bírósági határozatokat, képviseli a vádat a bűncselekmények esetében, de nem ad ki nemzeti elfogatóparancsokat és nem is végez igazságszolgáltatási feladatokat, a kerethatározat 6. cikke (1) bekezdésének értelmében vett igazságügyi hatóságnak minősül-e (negyedik kérdés).

24. Ennélfogva a függetlenség az az intézményi alapvonás, amely egy jogállamban az igazságügyi hatóságot jellemzi.[6] Az igazságügyi szervek számára biztosított (és velük szemben megkövetelt) olyan minőségről van szó, amely ahhoz szükséges, hogy az állam által a hatalmi ágak elválasztásának elve alapján kizárólagosan rájuk bízott sajátos feladatot elláthassák. Ez a minőség instrumentális jellegű, az ellátott feladathoz képest másodlagos, de a valódi jogállam fennállásához alapvető.

25. Ahhoz, hogy az ügyészséget a kerethatározat 6. cikke (1) bekezdésének értelmében vett igazságügyi hatóságnak lehessen minősíteni, elsősorban azt kell megvizsgálni, hogy lényegében a bírói hatalomnak biztosítottal egyenértékűnek tekinthető feladatot lát-e el, Amennyiben ez így van, azt kell megvizsgálni, hogy olyan körülmények között van-e, hogy e feladatot függetlenül tudja elvégezni.[7]

26. A Bíróságnak az e kérdésre vonatkozó ítéleteiben néhány pontatlanság figyelhető meg (néha egyszerűen kifejezésbeli pontatlanságok), amelyek – legalábbis részben – kétségeket ébresztettek a kérdést előterjesztő két bíróságban. Úgy vélem, hogy az említett kétségek úgy oldhatók fel, hogy javaslatom szerint elsősorban az igazságszolgáltatási feladatkör tipikus tartalmát kell figyelembe venni.

27. Az „igazságügyi hatóságnak” a kerethatározat 6. cikke (1) bekezdése értelmében vett fogalma vizsgálata során a Bíróság megállapította, hogy az az „Unió egészében önálló és egységes értelmezést követel meg”,[8] anélkül hogy „értelmének és hatályának értékelését az egyes tagállamokra hagyná”.[9]

6 Példaként említem egyéb klasszikus mellett: Simon, D.: *Die Unabhängigkeit des Richters*, WBG, Darmstadt, 1975.

7 Függetlennek lenni nem egyenértékű az egyszerűen tárgyilagos és nem önkényes eljárással. Más hatalmi ágaknak, mint például a közigazgatás, szintén figyelembe kell venniük az objektivitás és a pártatlanság elvét, anélkül, hogy jellemző lenne rájuk a függetlenség. Ez utóbbi az az intézményi biztosíték, amely a bírói hatalom számára lehetővé teszi, hogy kizárólag a törvénynek alávetve járjon el. A bírói függetlenség nem tekinthető azonosnak egyéb olyan intézmények jogállásával, amelyeknek a törvény keretében való eljárásukat össze kell egyeztetniük a törvényes kormány politikai vezetésétől való függéssel, ami a demokratikus állam működésének lényegét képezi.

8 2016. november 10-i Poltorak ítélet (C-452/16 PPU, EU:C:2016:858, a továbbiakban: Poltorak ítélet), 32. pont.

9 Poltorak ítélet, 31. pont. Mindez a hivatkozott ítélet 24–30. pontjában foglalt indokok miatt.

28. Az említett önálló fogalom pontos meghatározásához a Bíróság megállapította, hogy az e fogalomban foglalt „igazságügyi hatóság” kifejezés „nem [szorítkozik] kizárólag a tagállami bírák vagy bíróságok kijelölésére, hanem megengedi, hogy – tágabb értelemben – a hatálya alá tartozzanak az érintett jogrendben az igazságszolgáltatásban részt venni köteles hatóságok is”. [10]

29. A szóban forgó fogalom tartalma *kiszélesítésének* lehetősége azonban nem terjed addig, hogy az magában foglalja a rendőrséget [11] vagy valamely végrehajtó hatalmi szervet [12].

30. Azon okok ismertetése során, amelyek megakadályozzák, hogy a rendőrséget, illetve egy végrehajtó hatalmi szervet „igazságügyi hatóságnak minősítsenek”, a Bíróság két olyan minőséget emelt ki, amelynek az adott intézmény esetében fenn kell állnia, hogy azt „igazságügyi hatóságnak” lehessen tekinteni: [13]

– Elsősorban az „igazságszolgáltatásban részt vevő” hatóságoknak kell lenniük, amely a hatalmi ágak elválasztásának elve alapján a már hivatkozott kormányzati hatóságok és rendőrhatóságok kizárását eredményezi. [14]

– Másodsorban olyan helyzetben kell lenniük, hogy biztosítani tudják, hogy „az európai elfogatóparanccsal kapcsolatos határozatok minden, az ilyen jellegű határozatokra jellemző – különösen az […] alapvető jogokból […] eredő – garanciában részesüljenek”, és biztosítva legyen, hogy „a tagállamok közötti […] átadási eljárás egészére bírósági felülvizsgálat alatt kerüljön sor”. [15]

31. Ez utóbbi meghatározó abból a szempontból, hogy „a végrehajtó igazságügyi hatóság számára olyan biztosítékként szolgáljon, hogy ennek az európai elfogatóparancsnak a kibocsátása […] bírósági felülvizsgálatban részesült”. [16] Ez szavatolja a kerethatározat 1. cikkének (2) bekezdésében rögzített kölcsönös elismerés elvének alapját képező előfeltevést. [17]

32. Véleményem szerint az első követelmény, azaz az igazságszolgáltatásban való *részvétel* elegendő ahhoz, hogy olyan intézményeket ne minősítsenek „igazságügyi hatóságoknak”, amelyeknek a végrehajtó hatalomhoz való kapcsolódása közismert (ismét a rendőrség vagy valamely végrehajtó hatalmi szerv). De amellett, hogy alkalmas a fogalom külső határainak meghatározására (vagyis negatív értelemben határozza meg azt), valamely fogalom pozitív kidolgozása (belső tartalmának meghatározása) céljából való hasznossága a második követelményhez kapcsolódik: az európai elfogatóparancs kibocsátására és végrehajtására vonatkozó eljárásban érintett alapvető jogok megfelelő biztosításához.

B. Az igazságszolgáltatásban való részvétel

33. Az „igazság szolgáltatása” legszorosabb értelmében véve az „igazságszolgáltatási gyakorlásával”, vagyis az „igazság kimondásával” (*ius dicere*) egyenértékű, ami jogállamban a bírói hatalmi ágat alkotó bírák és bíróságok számára kizárólagos jelleggel van fenntartva. [18]

10 Poltorak ítélet, 33. pont; 2016. november 10-i Kovalkovas ítélet (C-477/16 PPU, EU:C:2016:861; a továbbiakban: Kovalkovas ítélet), 34. pont.

11 Poltorak ítélet, 34. pont.

12 Kovalkovas ítélet, 35. pont.

13 A Bíróság ehhez a kerethatározat 6. cikke (1) bekezdésének szövegkörnyezetét és a kerethatározat célkitűzéseit alkalmazza. A szó szerinti értelmezés mellett két értelmezési szabályt szoktak figyelembe venni az uniós jog értelmezésénél. Lásd e tekintetben: 2018. április 17-i Egenberger ítélet (C-414/16, EU:C:2018:257), 45. pont.

14 Poltorak ítélet, 35. pont; Kovalkovas ítélet, 36. pont.

15 Kovalkovas ítélet, 37. pont.

16 Poltorak ítélet, 45. pont.

17 Kovalkovas ítélet, 43. pont.

18 Ezt hangsúlyozza a Bizottság a C-508/18. sz. ügyben benyújtott írásbeli észrevételeinek 28. pontjában. Szintén ezt teszi a francia kormány ugyanezen ügyben benyújtott észrevételeinek 25. pontjában és a magyar kormány is, éppen az ügyészségnek a jogrendszer szervezetében betöltött szerepe kiemelésével (a magyar kormány írásbeli észrevételeinek 26. pontja).

34. A büntetőjog területén az igazságszolgáltatás bírák és bíróságok általi gyakorlása azonban más jogalanyok és intézmények beavatkozásától függhet. Így például az egyén, aki feljelentést tesz, vagy a rendőrség, amely nyomozást végez (vagy *a fortiori*, amely előállításra irányuló igazságügyi parancsot vagy bármely egyéb igazságügyi utasítást hajt végre), nem *részt vesz* az igazságszolgáltatásban, hanem *együttműködik* annak gyakorlásában.

35. Az ügyészség szerepe minőségileg eltér a hivatkozott jogalanyok szerepétől, mivel közhatalmi kiváltságokat gyakorol, és e tekintetben törvényi felhatalmazással rendelkezik arra, hogy bizonyos határokon belül befolyása legyen az állampolgárok jogi helyzetére: hátrányosan érintve jogaikat és szabadságaikat, vagy éppen fordítva, hozzájárulva azok érvényesítéséhez.

36. Ahogy azt az Özçelik ügyre vonatkozó indítványomban [19] rögzítettem, „az ügyészség egyik megkülönböztető jellemzője azon lehetősége – ha az egyes tagállamokban az alkotmányos vagy törvényi szabályozás erről így rendelkezne –, hogy részt vehet az igazságszolgáltatás igazgatásában az állam olyan eszközeként, amely büntetőeljárást indít, és ennek keretében akár őrizetbe vételt vagy letartóztatást is elrendelhet, vagy ezzel egyenértékű határozatokat hozhat legalább átmenetileg és korlátozott időtartamig, mielőtt a fogvatartottakat a szabadságukról vagy elzárásukról döntő bíróság elé állítják”.

37. Az ügyészség különböző módon vehet részt az igazságszolgáltatásban, és nem szerencsés a bizonyos jogterületek vonatkozásában kidolgozott megoldásokat gépiesen vagy automatikusan más jellegű területekre kivetíteni.

38. Így például a 2014/41/EU irányelv [20] 2. cikke az ügyészeket azon hatóságok között említi, amelyek európai elfogatóparancsot bocsáthatnak ki. [21] A 2016/800/EU irányelv [22] a (47) preambulumbekezdésében „igazságügyi hatóságnak” minősíti az ügyészséget, de csak abból a célból, hogy a gyermekek fogvatartásának időszakos felülvizsgálatát kérelmezze a valódi igazságügyi szervtől. [23]

39. E hivatkozásokat óvatosan kell vizsgálni. Ahogy azt az Özçelik ügyre vonatkozó indítványban [24] rögzítettem, „nem hasonlítható össze minden további nélkül az ügyészség egyik területen való eljárása (amely a személyek fogva tartása miatt érintett szabadságra vonatkozik) és egy másik területen végzett cselekménye (a bizonyítékszerzés). Másképpen fogalmazva, a 2014/41/EU irányelvben igazságügyi hatóságként történő elfogadása a nyomozási határozatok tekintetében, szükségképpen nem határozza meg előre, hogy ennek a kerethatározatra is ki kell terjednie az EEP-k tekintetében.”

19 C-453/16 PPU, EU:C:2016:783, 52. pont.

20 A büntetőügyekben kibocsátott európai nyomozási határozatról szóló, 2014. április 3-i európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2014. L 130., 1. o.; helyesbítés: HL 2015. L 143., 16. o.). Az osztrák és a lengyel kormány erre hivatkozik a C-508/18. sz. üggyel kapcsolatos észrevételeiben (a vonatkozó 35. és 17. pont).

21 A 2014/41 irányelv 1. cikke úgy határozza meg a büntetőügyekben kibocsátott európai nyomozási határozatot, mint „[…] olyan bírósági határozat, amelyet valamely tagállam (a továbbiakban: a kibocsátó állam) igazságügyi hatósága ad ki vagy érvényesít abból a célból, hogy egy másik tagállamban (a továbbiakban: a végrehajtó állam) egy vagy több konkrét nyomozási cselekményt végezzenek el az ezen irányelvvel összhangban folytatott bizonyítékszerzés céljából”. Ezen irányelv 2. cikke c) pontjának i. alpontja szerint, „[e]zen irányelv alkalmazásában: […] kibocsátó hatóság […] *az adott ügyben hatáskörrel rendelkező* bíró, bíróság, nyomozási bíró vagy *ügyész* […]”. Kiemelés tőlem.

22 A büntetőeljárás során gyanúsított vagy vádlott gyermekek részére nyújtandó eljárási biztosítékokról szóló, 2016. május 11-i európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2016. L 132., 1. o.).

23 Az említett preambulumbekezdés kimondja, hogy „[a] gyermek fogva tartásáról szóló döntést időszakonkénti bírósági, akár egyes bíróként eljáró bíró által végzett felülvizsgálatnak kell alávetni. Ezt az időszakos felülvizsgálatot vagy hivatalból végzi el a bíróság, vagy pedig a gyermek, a gyermek ügyvédje vagy egy, *a bíróságtól eltérő igazságügyi hatóság – különösen ügyész* – kérelmére.” Kiemelés tőlem.

24 C-453/16 PPU, EU:C:2016:783, 51. pont.

40. Az általam előadottak szerint olyan „jogszabályi információról van szó azonban[, amely] komoly segítséget jelent azon joggyakorlat javára, amely az »igazságügyi hatóságok« fogalmának tág értelmezését támogatja – ez alapján az ügyészség ilyennek tekinthető – az EUMSZ 82. cikk által hivatkozott bűnügyi együttműködés különböző módjaiban (ideértve az EEP-vel kapcsolatos együttműködést)”. [25]

41. Az ügyész tehát minősített módon avatkozhat be a bíróság előtt folyó büntetőeljárásba, akár személyeknek az alábbiakban kifejtendő feltételek szerinti, bíróság elé állításával, akár a büntetőítélet alapját képező bizonyítékoknak a bírósághoz történő benyújtásával. Az első esetben közhatalmi kiváltságait arra használja fel, hogy – csak átmenetileg és korlátozott időtartamig – szabadságkorlátozó intézkedéseket hozzon.

42. Mindezt úgy teszi, hogy aláveti magát a törvényesség elvének és őrködik -különösen – az egyéni jogok tiszteletben tartása [26] felett, amely jogokat kellően mérlegeli a gyakorlásukat korlátozó intézkedések meghozatala során.

43. A jelen ügy szempontjából különösen annak van jelentősége, hogy az ügyészség *igazságszolgáltatási* jellege, amely vitathatatlan a bizonyítékszerzés területén (vagy a bűnügyi együttműködés egyéb területein), szintén vitathatatlan-e az európai elfogatóparancs kibocsátása területén, vagyis a kerethatározat 6. cikkének (1) bekezdésének kontextusában.

44. Véleményem szerint erre nemleges választ kell adni.

45. Kétségtelen, hogy a Bíróság 2016. november 10-i Özçelik ítéletében [27] megállapította, hogy az ügyészség által kibocsátott nemzeti elfogatóparancs a kerethatározat 8. cikke (1) bekezdésének c) pontja értelmében vett „bírósági határozatnak” minősül, mivel „igazságügyi hatóságnak” minősítendő személy által hozott határozatról van szó. [28]

46. Az is kétségtelen, hogy e kijelentés a kerethatározat hivatkozott rendelkezésének és 6. cikkének (1) bekezdése közötti összhang biztosításának szükségességén alapult. Az utóbbi rendelkezést illetően a Bíróság a Poltorak ítélet idézésével emlékeztetett arra, hogy „az »igazságügyi hatóság« fogalmát akként kell érteni, hogy az a rendőrség kivételével a tagállamok büntető igazságszolgáltatásában részt vevő hatóságokat jelöli”. [29]

47. Márpedig a Poltorak ítélet valójában az igazságügyi hatóságnak a kerethatározat 6. cikke (1) bekezdése szerinti fogalma negatív körülhatárolását végezte el, [30] hogy azt az ugyanazon kerethatározat 8. cikke (1) bekezdése c) pontjának értelmezése során alkalmazza.

48. Ezzel szemben úgy vélem, hogy a hivatkozott rendelkezés tartalmának pozitív meghatározásához az Özçelik ítélet nem támaszkodhatott a Poltorak ítéletre. E tekintetben az Özçelik ítélet önállóan jutott arra a következtetésre, hogy mivel „az ügyészség a valamely tagállam büntető igazságszolgáltatásában részt vevő hatóságot képez […], egy ilyen hatóság határozatát a kerethatározat 8. cikke (1) bekezdésének c) pontja értelmében vett bírósági határozatnak kell tekinteni”. [31]

25 Uo., 51. pont.

26 Például a magyar kormány írásbeli észrevételei (26. pont).

27 C-453/16 PPU (EU:C:2016:860) (a továbbiakban: Özçelik ítélet).

28 A Bíróság átvette, hogy – amint azt a Poltorak ügyre vonatkozó indítványban megállapítottam (C-452/16 PPU, EU:C:2016:782), 34. pont – „egy igazságügyi hatósági határozat jellege szorosan összefügg a határozatot meghozó igazságügyi hatóság minőségével”.

29 Özçelik ítélet, 32. pont.

30 Poltorak ítélet, 38. pont.

31 Özçelik ítélet, 34. pont.

49. Véleményem szerint azonban a rendőrség kizárásának esetén kívül,[32] ami a kerethatározat 8. cikke (1) bekezdésének c) pontja vonatkozásában érvényesül, ez nem szükségszerűen kötelező ugyanazon kerethatározat 6. cikkének (1) bekezdése vonatkozásában.[33]

50. Azt szeretném mondani, hogy minden nehézség nélkül egyetértve azzal, hogy az ügyészség, mivel részt vesz az igazságszolgáltatásban, olyan hatóságnak minősülhet, amely a kerethatározat 8. cikke (1) bekezdésének c) pontja értelmében vett, a nemzeti elfogatóparancs jellemzőivel rendelkező „bírósági határozatot" hoz, azonban nem minősül ilyen hatóságnak a kerethatározat 6. cikkének (1) bekezdése szempontjából. Sőt, éppen ellenkezőleg, nem is kell annak lennie.

51. Másképpen fogalmazva, jóllehet úgy vélem, hogy – amint azt az Özçelik ügyre vonatkozó indítványomban állítottam – az ügyészség kibocsáthat nemzeti elfogatóparancsot, ezzel szemben úgy gondolom, hogy európai elfogatóparancsot nem adhat ki. Ha első ránézésre ez az álláspont eltérni is látszik az akkor képviselttől,[34] megpróbálom elmagyarázni, hogy ezt miért nincs így.

C. A kerethatározat szerinti eljárásban betöltött igazságügyi szerep

52. Az Özçelik ügy annak meghatározásáról szólt, hogy a magyar ügyészség azon határozata, amely a rendőrség által kiadott elfogatóparancsot jóváhagyta, a kerethatározat 8. cikke (1) bekezdése c) pontjának értelmében vett „bírósági határozatnak" tekinthető-e.

53. A Bíróság azért adott igenlő választ az említett kérdésre, mert az ügy körülményei között „a [rendőrségi] elfogatóparancs ügyészség általi jóváhagyása szolgáltatja a végrehajtó igazságügyi hatóság számára azt a biztosítékot, hogy az európai elfogatóparancs bírósági felülvizsgálat tárgyát képező határozaton alapul".[35]

54. Véleményem szerint a „bírósági felülvizsgálat", amelyet az ügyészség is elvégezhet a rendőrség által kiadott elfogatóparanccsal kapcsolatban, nem terjed túl annak meghatározásán, hogy fennállnak-e ahhoz a törvény által előírt feltételek, hogy kifejezett bírói engedély nélkül őrizetbe vegyenek egy személyt. Az ügyészség által elrendelt elfogatóparancs vagy őrizetbe vétel szokásosan minden tagállamban csak korlátozott ideig lehetséges, majd a fogvatartottat szabadon engedik vagy bírósági felügyelet alá helyezik.[36] Másképpen szólva, az ügyészség – véleményem szerint – nem hagyhat jóvá olyan rendőrségi elfogatóparancsot, amelynek feltételei és joghatásai túlmutatnak az általa elrendelhető elfogatóparancsokon.

55. A törvényességet és, kiterjesztés útján, az egyének jogait védelmező szerepében az ügyészség így biztosítja, hogy a büntetőeljárás lefolytatása céljából keresett személy számára „az eljárás kezdeti szakaszában már biztosíthatták az eljárási garanciákat és alapvető jogokat, amelyek védelmét a kibocsátó tagállamnak az alkalmazandó nemzeti jog alapján, többek között nemzeti elfogatóparancs elfogadása céljából biztosítania kell".[37]

32 Továbbá a „valamely tagállam végrehajtó hatalmi szerve – például minisztériuma –" kizárásán kívül, a Kovalkovas ítélet megállapítása szerint, 35. pont.

33 A német kormány azonban ezt így tekinti, amely a C-508/18 üggyel kapcsolatos írásbeli észrevételei 76. pontjában úgy értelmezi, hogy az Özçelik ítélet hallgatólagosan megállapítja, hogy az ügyészség az (egész) kerethatározat értelmében vett igazságügyi hatóság. Ezzel összhangban foglal állást a holland kormány is a C-508/18. sz. üggyel kapcsolatos írásbeli észrevételei 14. pontjában. Az említett lehetőséget kifejezetten ellenzi Rodríguez-Piñero, M. és Bravo-Ferrer: „Resolución judicial y autoridad judicial en la orden de detención europea", *Diario La Ley*, 8876. szám, 2016.

34 A jelen előzetes döntéshozatali eljárás néhány résztvevője az Özçelik ügyre vonatkozó indítványomat oly módon értelmezte, hogy az nincs összhangban annak valódi tartalmával.

35 Özçelik ítélet, 36. pont.

36 E feltételek, amelyekre az Özçelik ügyre vonatkozó indítványban hivatkozom (C-453/16 PPU, EU:C:2016:783), 56. pont, lényegében véve a tagállamok összességére kiterjeszthetők.

37 2016. június 1-jei Bob-Dogi ítélet (C-241/15, EU:C:2016:385), 55. pont.

56. Márpedig, az első vagy eredeti garanciához hozzá kell tenni a másodikat, amely az európai elfogatóparancs kibocsátásának garanciája. A Bob-Dogi ítélet megfogalmazása szerint „a nemzeti bírósági határozat – mint amilyen egy nemzeti elfogatóparancs – elfogadása során első szinten biztosított bírósági védelemhez hozzájárul az a bírósági védelem, amelyet az európai elfogatóparancs kibocsátása során második szinten kell biztosítani, amely elfogatóparancs kibocsátására adott esetben az említett nemzeti bírósági határozat elfogadását követően rövid határidőn belül sor kerülhet”.[38]

57. Az említett második szinten – az európai elfogatóparancs kibocsátásának szintjén – biztosítandó védelemnek azonban olyan kulcsfontosságú tényezőt kell mérlegelni, amely az eljárás első szintjén nem áll fenn: egy sokkal hosszabb időtartamú szabadságelvonás eshetősége a végrehajtó tagállamban. Ez egy olyan releváns körülmény, amely véleményem szerint önmagában is azt sugallja, hogy az európai elfogatóparancs kibocsátását a bírák és a bíróságok számára kell fenntartani, az ügyészség kizárásával, amint azt a továbbiakban kifejtem.

58. A kerethatározat alapján azt a személyt, aki ellen az európai elfogatóparancs irányul, a végrehajtó tagállamban olyan időtartamban tarthatják fogva, amely bizonyos körülmények esetén százhúsz napot érhet el.[39]

59. Olyan határidőről van tehát szó, amely rendszerint meghaladja azt a határidőt, amelyet általában az ügyészség által kiadott elfogatóparancsokba foglalnak, amelyek szinte azonnal bíró vagy bíróság határozatának tárgyát képezik.

60. Ez, hangsúlyozom, nem tűnik számomra elhanyagolható kérdésnek. A Minister for Justice and Equality (igazságügyi és esélyegyenlőségi miniszter) arra hivatkozott,[40] hogy anélkül, hogy lekicsinyelnénk az európai elfogatóparancsot kibocsátó valamennyi szerv függetlenségének jelentőségét, a függetlenségre vonatkozó követelményeknek ebben a helyzetben kevésbé szigorúnak kell lenniük, mint valamely, az érintett bűnösségére vagy ártatlanságára vonatkozó határozat esetében.

61. Nem osztom ezt a nézetet. Úgy vélem, hogy a szabadságelvonás időtartamának olyan kiterjesztése, amellyel az európai elfogatóparancs végrehajtása járhat, elegendő ahhoz, hogy a kibocsátás felelősével szemben olyan szigorú függetlenséget lehessen megkövetelni, amely csak a szigorú értelemben vett bíróságok számára biztosított.

62. Az európai nyomozási határozat esetében az eredetileg az ügyész által elrendelt szabadságelvonást bírónak vagy bíróságnak kell rövid időn belül ellenőriznie és felülvizsgálnia. Ez utóbbiak ezenfelül közvetlenül és haladéktalanul mérlegelik a tényállást, és azokat a körülményeket, amelyek az előttük fogvatartottként megjelenő személyt a szabadságától megfosztó határozatot igazolják.

38 Uo., 56. pont.

39 Ha az érintett nem egyezik bele az átadásába, akár az elfogását követő 60 napig továbbra is fogva tarthatják (a kerethatározat 17. cikkének (3) bekezdése), amely határidő 30 nappal meghosszabbítható (a kerethatározat 17. cikkének (4) bekezdése). Az említett időtartamhoz hozzá kell adni az európai elfogatóparancs végrehajtásáról szóló jogerős határozatot meghozatalától számított, az átadás megvalósítására irányadó tíznapos határidőt (a kerethatározat 23. cikkének (2) bekezdése), amely akár húsz nappal meghosszabbodhat (a kerethatározat 23. cikkének (3) és (4) bekezdése).

40 A C-508/18. sz. ügyben benyújtott írásbeli észrevételeinek 30. pontja. Több fél is ezt az álláspontot képviselte a tárgyaláson.

63. Ezzel szemben az európai elfogatóparancs esetében a végrehajtó tagállam igazságügyi hatóságának a kiadni kért személy személyes helyzetét illetően az átadás biztosítására irányuló célkitűzést kell elsősorban figyelembe vennie. Kétségtelen, hogy az ideiglenes szabadságra bocsátásról szóló határozatot a végrehajtó tagállam belső jogának megfelelően kell meghozni,[41] de a nemzeti elfogatóparancsot megalapozó okok lényegét illetően a végrehajtó igazságügyi hatóság csak azon személyben bízhat, aki a nemzeti elfogatóparancs átvételét és jóváhagyását követően úgy döntött, hogy európai elfogatóparancsot bocsát ki.[42]

64. Abból a célból, hogy az európai elfogatóparancs a szükséges garanciákat nyújtsa a végrehajtó igazságügyi hatóság számára, előírásra került, hogy e parancs kibocsátója képes legyen igazolni az annak alapját képező nemzeti elfogatóparancs tökéletes szabályszerűségét; különösen pedig azt, hogy ez utóbbi kiadása az eljárási biztosítékok és az alapvető jogok kellő tiszteletben tartása mellett történt. Ez csak az igazságszolgáltatásra jogosultakat illeti meg.

65. Az első védelmi szinten – a nemzeti elfogatóparancs szintje – az ügyészség kétségtelenül biztosítékokat nyújthat e tekintetben, de csak ideiglenesen, és csak addig, amíg a döntését bíró vagy bíróság mint egyetlen olyan hatóság helyben nem hagyja, amely a Charta 47. cikke szerinti hatékony jogorvoslatot képes biztosítani.

66. A hatékony jogorvoslat lényegében az az által nyújtott védelem, aki az igazságszolgáltatást gyakorolja. Nevezetesen az azon hatóság által nyújtott védelmet, amely a konkrét esetre a jog visszavonhatatlan alkalmazásával biztosítva garantálja, hogy azt a szabályozási és döntéshozatali eljárást, amely a jogrendszer jogszabályi előírásainak végleges alkalmazásához vezet (*ius dicere*), a jogrend által előírt módon folytatták le.

67. Jogállamban ez kizárólag a bírák és a bíróságok, és nem pedig más hatóságok feladatát képezi, azokat a hatóságokat is beleértve, amelyek részt vesznek az igazságszolgáltatásban, mint például az ügyészség. E hatóságok nincsenek kizárólagosan a törvénynek alárendelve, mint a bíró, és nem is függetlenek olyan mértékben, mint a bírák,[43] azonkívül, hogy velük szemben mindig az igazságszolgáltatás mondja ki az utolsó szót.[44]

68. Ha a nemzeti elfogatóparancsot az adott tagállamban hajtják végre, az ügyész eljárását utólag felülvizsgálhatja az a bíró vagy az a bíróság, amely elé a fogvatartott személyt állítják, ha korábban nem bocsátották szabadon. Ha a nemzeti elfogatóparancs azért nem hajtható végre, mert a körözött személy valamely másik tagállamban található, és európai elfogatóparancsot kell kiadni, az ennek szükségességéről szóló határozat időpontjában kell a nemzeti elfogatóparancs szabályszerűségének bírói ellenőrzését elvégezni. Mind a két esetben teljes mértékben be kell tartani a Charta 47. cikke által rögzített igazságszolgáltatási biztosítékokat.

69. Ezzel szemben, ha az ügyészség bocsáthatna ki európai elfogatóparancsot, a kerethatározat szerinti eljárás második védelmi szintje az ügyészség által biztosított garanciákra jellemző sürgősség és ideiglenesség feltételei szerint valósulna meg.

41 A kerethatározat 12. cikke. Ahogy azt a Bíróság kimondta a 2019. február 12-i TC ítéletben (C-492/18 PPU, EU:C:2019:108), 46. pont, „noha a […] kerethatározat 12. cikke bizonyos feltételek teljesülése esetén elismeri az európai elfogatóparancs alapján elfogott személy ideiglenes szabadon bocsátásának lehetőségét, sem e rendelkezés, sem pedig e kerethatározat bármely más rendelkezése nem írja elő, hogy a kerethatározat 17. cikkében meghatározott határidők lejárta után a végrehajtó igazságügyi hatóságnak ilyen ideiglenes módon – vagy *a fortiori* egész egyszerűen – szabadon kell bocsátania e személyt”, mivel egyéb esetben „korlátozhatná az e kerethatározat által létrehozott átadási rendszer hatékonyságát, és következésképpen akadályozhatná az általa követett célkitűzések megvalósulását” (ugyanott, 47. pont.)

42 Itt olyan bizalomról van szó (kerethatározat (10) preambulumbekezdése), amely a *kölcsönös elismerés* elvének alapját képezi, az igazságügyi együttműködés „sarokköve” a (kerethatározat (6) preambulumbekezdése).

43 Nem azok abban az értelemben, ahogy csak bírói hatalmi ág lehet az. Erre kitérek a C-509/18. sz. ügyre vonatkozó indítványban, amelyet szintén a mai napon ismertetek. Lásd szintén e tekintetben a jelen indítvány 73. és azt követő pontjait.

44 Ehhez: de Otto, I., *Estudios sobre el Poder Judicial*, Obras completas, Universidad de Oviedo és CEPC, Madrid, 2010., és Requejo Pagés, J. L.: *Jurisdicción e independencia judicial*, CEPC, Madrid, 1989.

70. Lehetővé válna továbbá, hogy egy olyan határozatot, amely – mint az európai elfogatóparancs – jelentős szabadságelvonással jár a kiadni kért személy számára a végrehajtó tagállamban, olyan személy hozna meg, aki a kibocsátó államban csak nagyon rövid határidőkkel és azonnali bírói ellenőrzés fenntartásával adhatja ki ugyanazt az elfogatóparancsot.

71. A fent kifejtettekhez hozzá kell tenni, hogy az európai elfogatóparancs kibocsátása esetében csak a bíró vagy a bíróság képes megfelelően mérlegelni az arányosságot.[45]

72. Kétségtelen, és ahogy azt a felek is a megvitatták tárgyaláson, az is előfordulhat, hogy az európai elfogatóparancs ügyészség általi kibocsátását az előterjesztő állam valamelyik bírósága előtt megtámadják. Ennek eshetősége olyan következményekkel járna, amelyek alapján véleményem szerint azt nem tanácsos megtenni.

73. Elsősorban azon nehézségek miatt, amelyekkel a kiadni kért személy számára a védelemhez való jog gyakorlása járna. Egyfelől azért, mert távolléte okán valószínűsíthető, hogy csak akkor szerezne tudomást az európai elfogatóparancs kibocsátásáról, amikor a végrehajtó tagállamban letartóztatták. Másfelől azért, mert védelemhez való jogát a közvetlenség biztosítéka nélkül kell gyakorolnia.

74. Másodsorban azért, mert az említett felülvizsgálati lehetőség az átadási eljárás további meghosszabbítását jelentené, és ebből következően a kiadni kért személy szabadságát érintené, amennyiben az európai elfogatóparancsot már elbírálták és végrehajtása céljából elrendelték az előzetes letartóztatást.

75. Minden ilyen nehézség a legcélszerűbben úgy hárítható el, ha ahelyett, hogy a kibocsátó állam bíróságainak kizárólag az ügyészség által kibocsátott európai elfogatóparancs felülvizsgálati jogát tartják fenn, közvetlenül számukra biztosítanak hatáskört annak kibocsátására, ahogy az megfelel a kerethatározattal kitűzött célnak.

76. A kérdést előterjesztő bíróságok azon előfeltevésből indulnak ki, hogy a német ügyészség nem adhat ki nemzeti elfogatóparancsot.[46] A német kormány ezt kifejezetten megerősítette a tárgyalás során, hangsúlyozva, hogy e jogosultság a bíróságok kizárólagos hatásköre. Így, ha Németországban az ügyészség nem adhat ki nemzeti elfogatóparancsot és nem is járhat el igazságszolgáltatási jogkörben, nem látom okát annak, hogy miért hozhatna olyan határozatot, amelynek következményei a kiadni kért személy jelentős szabadságelvonását eredményezhetik a végrehajtó tagállamban, ahogy az az európai elfogatóparancs esetén történik. Paradox helyzetet teremtene, ha a kevesebb nem tehető meg (rövid időre szóló nemzeti elfogatóparancs kiadása), a több pedig igen (olyan európai elfogatóparancs kiadása, amely sokkal hosszabb időtartamú fogvatartást eredményezhet).

77. Ha ezzel szemben, és ahogyan az a többi tagállamban történik, a német ügyészség felhatalmazással rendelkezne valamely személy letartóztatásának elrendelésére, bár kivételes körülmények esetén és bizonyos korlátozásokkal, az európai elfogatóparancs kiadására irányadó megszorítások mellőzése azt jelentené, hogy az ügyészség többet végezhet a végrehajtó tagállamban, mint amennyi a kibocsátó tagállamban megengedett.

45 Mivel a Poltorak ügyre vonatkozó indítványban (C-452/16 PPU, EU:C:2016:782), 21. lábjegyzet, az európai elfogatóparancs keretében az arányosság kapcsán Bot főtanácsnoknak az Aranyosi és Căldăraru ügyre vonatkozó indítványa (C-404/15 és C-659/15 PPU, EU:2016:140) 137. és azt követő pontjaira, a kibocsátó igazságügyi hatóságokat illetően különösen 145–155. pontjára hivatkozom.

46 Ezt állítja a Supreme Court (legfelsőbb bíróság) előzetes döntéshozatalra utaló végzésének 4.3 pontjában a GVG 150. §-a és 151. §-a idézetével.

78. Végül, és ezen túlmenően, amint az Özçelik ügyre vonatkozó indítványban [47] lehetőségem volt ezt kifejteni és a C-509/18. sz. ügyre vonatkozó indítványban emlékeztetnem kell majd erre, [48] a kerethatározat 6. cikkének (1) bekezdésére vonatkozó előkészítő dokumentumokból megállapítható, hogy a jogalkotó szándéka szerint az ügyészség mint az említett rendelkezés értelmében vett igazságügyi hatóság kizárása mellett döntött. Bár elismerem azok érveinek szilárdságát, akik ennek az ellenkezőjét állítják (az ügyészségre való, a cikk első változatában szereplő utalás eltűnése az „igazságügyi hatóság" fogalmának kiterjesztését jelenti), észszerűbbnek vélem azt az említett fogalmak korlátozásaként értelmezni.

D. A függetlenség biztosítéka

79. A német kormány azzal érvelt, hogy a Bíróság szerint az ügyészség teljes függetlensége nem annyira meghatározó szempont, mint az igazságszolgáltatáshoz való kapcsolódása szerinti szempont. [49] Véleménye szerint az ügyészség függetlenségét nem szabad összekeverni az igazságszolgáltatás függetlenségével, mivel a bírói tevékenységektől eltérően az ügyészi tevékenységek nem követelik meg a végrehajtó hatalom tevékenységétől való teljes elválasztást, abban az értelemben, hogy tilos lenne a felülvizsgálat vagy az utasítás. [50]

80. E megközelítéssel nem értek egyet.

81. Ahogyan azt a Poltorak ügyre vonatkozó indítvány (C-452/16 PPU, EU:C:2016:782) 34. pontjában is állítottam, ugyanúgy, ahogy „egy igazságügyi hatósági határozat jellege szorosan összefügg a határozatot kibocsátó hatóság minőségével", a hatóság függetlensége és a határozatainak *minősége* között is szoros kapcsolat áll fenn. Vagy, ha úgy jobban tetszik, valamely hatóság *igazságszolgáltatási minősége* függetlenségének jellegétől és terjedelmétől függ.

82. Úgy vélem, hogy a megkövetelt függetlenségi szint azon tevékenységtől függ, amellyel kapcsolatban azt elvárják. A nemzeti elfogatóparancsot kibocsátó hatósággal szemben elvárt függetlenség nem lehet olyan szigorú, mint ahogy azt a bírósággal szemben megkövetelik, éppen azért, mert az említett nemzeti elfogatóparancs végleges és azonnali bírósági felülvizsgálatnak van alárendelve.

83. Az európai elfogatóparancs kibocsátása olyan eljárási láncolat megindítását eredményezi, amely – ahogyan azt már hangsúlyoztam – az érintett személy szabadságába történő nagyon agresszív beavatkozássá válhat. Az európai elfogatóparancsot végrehajtó tagállamban elvégzendő bírósági ellenőrzés az időbeli közelség, a kimerítő jelleg és az intenzitás szempontjából nem érheti el a kibocsátó állam bíróságának szintjét a nemzeti elfogatóparancs tekintetében, amelyből az előbbi ered.

84. Azon szerv függetlenségének, amely az európai elfogatóparancsot kibocsátja, ennélfogva maximálisnak kell lennie. Annyira, amennyire csak lehet a szigorú értelemben vett bíróság estében. [51] Pedig függetlennek kell lennie, mert a végrehajtó igazságügyi hatóság csak olyan európai elfogatóparancsot vallhat magáénak, amely a bírósági határozat összes garanciáját biztosítja. Azaz a bíróság által hozott határozat, amely mint ilyen, a bírói hatalmi ágat jellemző – és annak lényegét képező – függetlenséget élvez.

47 C-453/16 PPU (EU:C:2016:783), 39–42. pont.

48 Minister for Justice and Equality és P. F. ügy (C-509/18).

49 A C-508/18. sz. ügyben benyújtott írásbeli észrevételek 95. pontja.

50 Uo., 97. pont.

51 A bírói hatalom függetlensége, mint maga az igazságszolgáltatás, kizárólag a jogrendszer integritását szolgálja. Az egyéb intézményekre vonatkozó megállapításokat összhangba kell hozni az olyan célzott érdekek biztosításával, mint amilyen például a törvényesség védelme vagy a közigazgatási eljárás tárgyilagossága. A célzott érdekek csak jogszerűen, a jogrendszernek alárendelve érhetők el, de nem képezi sajátos és kizárólagos tárgyukat a jogrendszer védelme. Ha e célzott érdekek szempontjából a jogrendszer az az eszköz, amely a megvalósításukat lehetővé teszi, a bíróságok által kiszolgált érdek szempontjából a jogrendszer az egyetlen releváns cél, és ennélfogva ennek megóvása olyan függetlenséget igényel, amely nem tűr sem kivételeket, sem eltéréseket.

85. A Bíróság különösen szigorú volt a 2018. július 25-i Minister for Justice and Equality (igazságszolgáltatási rendszer hiányosságai), ítéletben azon álláspontjával, hogy „nemcsak […] az európai elfogatóparancs végrehajtásával kapcsolatos határozatot, hanem […]az ilyen elfogatóparancs kibocsátására vonatkozó határozatot is olyan igazságügyi hatóság hozza, amely megfelel a hatékony bírói jogvédelemhez kapcsolódó követelményeknek, így pedig […] a tagállamok közötti, a kerethatározatban előírt átadási eljárás egészére bírósági felülvizsgálat alatt kerüljön sor”. [52]

86. Ugyanezen ítélet ellentmondást nem tűrő megállapításokat tartalmaz az európai elfogatóparancs kibocsátásában és befogadásában részt vevő hatóságok függetlenségével kapcsolatban:

– „[A]z európai elfogatóparancs szabályozásának alapját képező, a tagállamok közötti nagy fokú bizalom […] azon az előfeltevésen nyugszik, amely szerint […] más tagállami büntetőbíróságok megfelelnek a hatékony bírói jogvédelem követelményeinek, amelyek között szerepel különösen a bíróságok függetlensége és pártatlansága”. [53]

– „E jogvédelem biztosítása érdekében az említett fórum függetlenségének megőrzése alapvető fontosságú, amint azt a Charta 47. cikkének második bekezdése megerősíti, amely a hatékony jogorvoslathoz való alapvető joghoz fűződő követelmények sorában említi a »független« bírósághoz való fordulást (2018. február 27-i Associação Sindical dos Juízes Portugueses ítélet, C-64/16, EU:C:2018:117, 41. pont).” [54]

87. Márpedig az európai elfogatóparancsot kibocsátó nemzeti hatóság függetlensége azt feltételezi, hogy „az érintett fórum teljesen autonóm módon gyakorolja feladatkörét *anélkül, hogy bármilyen hierarchikus kapcsolatban lenne, vagy bárkinek alá lenne rendelve, és anélkül, hogy bárhonnan utasításokat kapna*, így védett az olyan külső beavatkozással vagy nyomással szemben, amely veszélyeztetheti tagjai határozathozatalának függetlenségét, és határozataikat befolyásolhatja”. [55]

88. E megállapítások, amelyek éppúgy kategorikusak, mint relevánsak az olyan helyzetekben, amelyekben a bírói függetlenség veszélybe kerülhet, nem mellőzhetők, ha személyek szabadságát érintő bírósági határozatokról van szó. Paradox helyzetet teremtene, ha a Bíróságnak a bírói függetlenséggel kapcsolatban hozott legújabb ítéleteit követően *csökkenne* a *követelményszint*, független igazságügyi hatóságként elfogadva azt a szervet, amely más hatalmi szervezet utasításainak követésére köteles.

89. A Bizottság szerint [56] azon követelmény, hogy az európai elfogatóparancs kibocsátója ne legyen alárendelve iránymutatásoknak vagy utasításoknak, nem elsősorban abból ered, hogy bírói függetlenséggel rendelkező hatóságnak kell lennie (amely véleményem szerint nem képezi az „igazságügyi hatóság” kerethatározat szerinti fogalmának részét), inkább a kerethatározat jogalkotójának arra irányuló akaratából következik, hogy az európai elfogatóparancsra vonatkozó eljárást a hagyományos kiadatáshoz képest depolitizálja.

90. A kerethatározat célja ugyanis az, hogy a hagyományos kiadatási rendszert, amelyet egy jelentős, az adott helyzettől függő politikai összetevő jellemez, az igazságügyi hatóságok közötti átadási rendszerrel váltsa fel, amely a kölcsönös elismerés elvén nyugszik, és a tagállamok közötti nagy fokú bizalomra épül. [57]

52 Minister for Justice and Equality (az igazságszolgáltatási rendszer hiányosságai) ítélet (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586), 56. pont.

53 Uo., 58. pont.

54 Uo., 53. pont.

55 Uo., 63. pont. Az eredetiben nem szerepel kiemelés.

56 A Bizottság C-82/19 PPU. sz. ügyben benyújtott írásbeli észrevételeinek 38. pontja.

57 Általános jelleggel, 2015. július 16-i Laningan ítélet (C-237/15 PPU, EU:C:2015:474), 27. pont.

91. Az igazságügyi hatóság/függetlenség binom az európai elfogatóparancs kibocsátási eljárásának csak azon szakaszaiban választható szét, amelyekben olyan hatóság nyújt kellő biztosítékokat, amely igazságszolgáltatási jelleg nélkül „igazságügyi hatóságnak" minősíthető a jelen indítvány 36–50. pontjában kifejtett okok alapján. Ilyen esetben elegendő az ügyészséget jellemző pártatlanság és objektivitás.

92. Amikor azonban olyan intézkedések meghozataláról van szó, amelyek súlyosabban érinthetik a személyek szabadságát, az elfogadásukra irányuló eljárás csak tényleges értelemben vett igazságszolgáltatási jellegű eljárás lehet, következésképpen kizárólag a bírósági szervezet számára kell fenntartani, azaz a szigorú értelemben véve független szervezet számára.

93. Más kifejezéssel élve, az „igazságügyi hatóság" csak akkor azonos értékű a „bírósági szervezettel" (vagyis a független hatalmi szervezettel), ha a közhatalom gyakorlása olyan jelentős hátrányt okozhat az egyén szabadsága tekintetében, mint amellyel az európai elfogatóparancs jár, amely szükségképpen az azt kibocsátó igazságügyi hatóságtól ered. Ha a hivatkozott fogalmat annyira ki lehet terjeszteni, hogy az egyéb olyan intézményeket is magában foglalhasson, mint az ügyészség, arra akkor kerülhet sor, ha az intézmény cselekvése relatíve azonnali bírósági felülvizsgálatnak van alárendelve, ahogy az a nemzeti elfogatóparancs esetében történik (de nem az európai elfogatóparancs kiadásakor).

94. A kerethatározat szerinti eljárás bírósági jellegének előnyben részesítése a klasszikus kiadatás politikai jellegével szemben éppen azzal jár, hogy az főszabály szerint kizárólag az igazságszolgáltatás hatalmi ága számára biztosítják, ami azt jelenti, hogy jellegénél fogva azt egy (alapvetően) független hatalomra bízzák.[58] Ez nem érinti azt, hogy az eljárás meghatározott szakaszaival – mindig a vonatkozó bírósági felülvizsgálat fenntartásával – más intézmények is megbízhatók. Ilyen például a nemzeti elfogatóparancs kibocsátásának esete, amelynek minden európai elfogatóparancsot meg kell előznie.

95. Márpedig a német kormány nyíltan elismeri, hogy bár a gyakorlatban kivételesnek számít, az ügyészség iránymutatásokat és utasításokat kaphat a végrehajtó hatalomtól.[59] Ez a lehetőség önmagában elegendő annak kizárásához, hogy az ügyészség bírói függetlenséggel rendelkezzen, amely fogalmilag összeegyeztethetetlen az iránymutatás vagy utasítás bármilyen jelével, legyenek azok bármennyire is elméletiek vagy kivételesek, akár alakszerű eljárások keretében kerülnek kiadásra, akár nem.

96. A függetlenség, ahogy azt már említettük, összeegyeztethetetlen „harmadik személlyel szemben fennálló bármilyen hierarchikus vagy alárendeltségi viszonnyal". A bírói hatalmi ág jogosultjai a felsőbb szintű bírói fórumoktól is függetlenek, amelyek felülvizsgálhatják és utólag hatályon kívül helyezhetik ítéleteiket, azonban nem írhatják elő számukra, hogy milyen ítéletet hozzanak.

58 A Generalstaatsanwaltschaft (Magyarországi fogvatartási körülmények) ügyre vonatkozó indítvány (C-220/18 PPU, EU:C:2018:547) 73. pontjának 53. lábjegyzetében megállapítást nyert, hogy úgy tűnik, a német átadási rendszer, „ugyanazon eljáráson és a kiadatásra irányadó ugyanazon elveken alapszik. Ahogyan azt a 2009. március 31-i jelentés már kiemelte, amelyet a Tanács a tagállamok elé utalt az európai elfogatóparancs gyakorlati alkalmazásáról szóló kölcsönös értékelések negyedik fordulóját követően, az IRG e területre vonatkozó rendelkezései, a 2006. évi reformot beleértve, »nem segítik annak megértését, hogy az európai elfogatóparancs alapján történő átadás nemcsak a klasszikus kiadatás kismértékben eltérő változata, hanem teljesen eltérő elveken alapuló új jogsegélyi forma […]. Ebben a helyzetben a szakemberek szerint fennáll a veszélye annak, hogy a [német] igazságügyi hatóságok a kiadatásra vonatkozó jogszabályokat és ítélkezési gyakorlatot alkalmazzák […]« (ST 7058 2009 REV 2, 2009. április 30., *Evaluation report on the fourth round of mutual evaluations „The practical application of the European arrest warrant and corresponding surrender procedures between Member States", report on Germany*, 35. o.)".

59 Ez az elméleti lehetőség nem csak az igazságügyi minisztérium és az ügyészség között fennálló intézményi kapcsolatból ered, hanem sajátosabb módon abból a tényből, hogy a német jog alapján az ügyészség e területen a hivatkozott minisztérium (vagy a tartományi megfelelői) által adott felhatalmazás alapján jár el. Ugyanis, amint az a Generalstaatsanwaltschaft (Magyarországi fogvatartási körülmények) ügyre vonatkozó indítvány (C-220/18 PPU, EU:C:2018:547) 73. pontjának 52. lábjegyzetében szerepelt, „[a] német kormány által a Tanács Főtitkárságának 2006. augusztus 7-én továbbított feljegyzés (ST 12509 2006 INIT, 2006. szeptember 7.) szerint „[a kerethatározat] 6. cikke szerinti illetékes igazságügyi hatóságoknak minősülnek a Szövetségi Állam és a Szövetségi Államok (Länder) Igazságügyi Minisztériumai". Ezt erősíti meg az előzetes döntéshozatalra utaló végzés 2.7 pontja.

97. Ezzel szemben a németországi ügyészség hierarchikus szervezete az említett alárendeltség fennállását mutatja: a GVG 147. §-a értelmében a szövetségi igazságügyi minisztert és a tartományokban a vele egyenrangúakat felülvizsgálati és utasítási jog illeti meg az ügyészség tevékenysége tekintetében a vonatkozó illetékességi szinteken. A felsőbb bíróságok és a regionális bíróságok mellett működő egyes ügyészségek tekintetében pedig a magasabb rangú tisztviselőket illeti meg a felülvizsgálat és az utasítás joga az alacsonyabb rangú tisztviselők tevékenysége tekintetében. [60]

98. Ahogyan az a tárgyaláson megállapításra került, a tartományok között nagyon jelentős különbségek vannak az adott ügyészséget szabályozó intézményi politika tekintetében. Vannak olyan tartományok, amelyekben az ügyészségnek csak írásban adhatók a nyilvános utasítások, másokban ez szóban is lehetséges. Ugyanakkor vannak olyan tartományok is, amelyek úgy döntöttek, hogy egyáltalán nem élnek e lehetőséggel.

99. E különbözőség hozzáadódik a tagállamok között az ügyészség intézményi és működésbeli önállóságát illetően észlelhető különbséghez. Bár a C-509/18 ügyre vonatkozó indítványomban [61] kifejtem az e helyzettel kapcsolatos álláspontomat, a rendszerek közötti eltérés arra kötelezi a végrehajtó igazságügyi hatóságot, hogy minden egyes esetben az európai elfogatóparancs származása szerinti tagállamtól függően határozza meg a kibocsátó ügyészség függetlenségének mértékét. Különösen arról kell megbizonyosodnia, hogy az igazságügyi minisztérium adhat-e utasításokat az ügyészségnek és ez megvalósulhatott-e az elbírálandó konkrét európai elfogatóparancs esetében. Ennek elkerülhetetlen következménye az európai elfogatóparancs végrehajtási eljárásában bekövetkező szisztematikus halasztás lenne (amely esetleg hátrányosan érintené a fogvatartott szabadságelvonásának időtartamát), illetve egy olyan további alakszerűség beillesztése, amely ellentétes azon egyszerűsítéssel, amelyet a jogalkotó az igazságügyi együttműködés e mechanizmusának biztosítani kívánt.

V. Végkövetkeztetés

100. A fent kifejtettek értelmében az javaslom, hogy a Bíróság a Supreme Court (legfelsőbb bíróság, Írország) és a High Court (felsőbíróság, Írország) részére a következőképpen válaszoljon:

„A 2009. február 26-i 2009/299/IB tanácsi kerethatározattal módosított, az európai elfogatóparancsról és a tagállamok közötti átadási eljárásokról szóló, 2002. június 13-i 2002/584/IB tanácsi kerethatározat 6. cikkének (1) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy az ügyészség intézménye nem tartozik a »kibocsátó igazságügyi hatóság« fogalmába.”

60 A tárgyaláson megvitatták annak lehetőségét, hogy az ügyésztől, aki nem tartja be az utasításokat, elvehetik az adott ügyet, vagy a jövőben hátrányos következmények érhetik szakmai előmenetele során. Erről vita folyik a német igazságügyi szervek között.

61 Minister for Justice and Equality és P. F. ügy (C-509/18), 32–35. pont.