Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
MANUELA CAMPOSE SÁNCHEZ-BORDONY
přednesené dne 30. dubna 2019 [1]

Spojené věci C-508/18 a C-82/19 PPU

Minister for Justice and Equality
proti
O. G.
a
P. I.

[žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podané Supreme Court (Nejvyšší soud, Irsko) a High Court (Vrchní soud, Irsko)

„Předběžná otázka – Justiční a policejní spolupráce v trestních věcech – Rámcové rozhodnutí 2002/584/SVV – Článek 6 odst. 1 – Evropský zatýkací rozkaz – Pojem ‚justiční orgán' – Státní zastupitelství – Nezávislost na výkonné moci"

1. Ve stanovisku předneseném ve věci Özçelik [2] jsem uvedl, že „[i] když může být lákavé pokusit se nyní odpovědět obecně na pochybnosti o oprávnění státních zastupitelství členských států vystavovat [evropské zatýkací rozkazy], nedomnívám se, že tato žádost o rozhodnutí o předběžné otázce je k tomu nejlepší příležitostí", neboť tehdy šlo o objasnění, zda státní zastupitelství může vydat vnitrostátní zatýkací rozkaz (dále jen „VZR") v souladu s čl. 8 odst. 1 písm. c) rámcového rozhodnutí 2002/584/SVV [3].

2. Nyní k tomu nastala příležitost v důsledku dvou předběžných otázek položených irskými soudy, které potřebují vědět, zda lze německé státní zastupitelství kvalifikovat jako „justiční orgán" ve smyslu čl. 6 odst. 1 rámcového rozhodnutí a zda jako takové může vydat evropský zatýkací rozkaz (dále jen „EZR").

I. Právní rámec

A. Unijní právo. Rámcové rozhodnutí 2002/584

3. Body 5, 6 a 10 odůvodnění zní takto:

„(5) Z cíle stanoveného pro Evropskou unii stát se prostorem svobody, bezpečnosti a práva vyplývá zrušení vydávání mezi jednotlivými členskými státy a jeho nahrazení systémem předávání mezi justičními orgány. […]

1 – Původní jazyk: španělština.

2 – Věc Özçelik (C-453/16 PPU, EU:C:2016:783), bod 45.

3 – Rámcové rozhodnutí Rady 2002/584/SVV ze dne 13. června 2002 o evropském zatýkacím rozkazu a postupech předávání mezi členskými státy (Úř. věst. 2002, L 190, s. 1; Zvl. vyd. 19/06, s. 34), ve znění rámcového rozhodnutí Rady 2009/299/SVV ze dne 26. února 2009 (Úř. věst. 2009, L 81, s. 24; dále jen „rámcové rozhodnutí").

(6) Evropský zatýkací rozkaz stanovený v tomto rámcovém rozhodnutí je prvním konkrétním opatřením v oblasti trestního práva k provedení zásady vzájemného uznávání, na kterou Evropská rada poukázala jako na ‚úhelný kámen' justiční spolupráce.

[…]

(10) Mechanismus evropského zatýkacího rozkazu je založen na vysoké úrovni důvěry mezi členskými státy. Jeho provádění lze pozastavit pouze v případě závažného a trvajícího porušování zásad stanovených v čl. 6 odst. 1 Smlouvy o Evropské unii některým členským státem v případě, že toto porušování Rada zjistila podle čl. 7 odst. 1 uvedené smlouvy s důsledky stanovenými v čl. 7 odst. 2."

4. Článek 1 („Definice evropského zatýkacího rozkazu a povinnost jej vykonat") zní takto:

„1. Evropský zatýkací rozkaz je soudní rozhodnutí, které vydal některý členský stát proto, aby jiný členský stát zatkl a předal vyžádanou osobu za účelem trestního stíhání nebo výkonu trestu odnětí svobody nebo ochranného opatření spojeného s odnětím osobní svobody.

2. Členské státy vykonají evropský zatýkací rozkaz na základě zásady vzájemného uznávání a v souladu s ustanoveními tohoto rámcového rozhodnutí.

3. Tímto rámcovým rozhodnutím není dotčena povinnost ctít základní práva a obecné právní zásady zakotvené v článku 6 Smlouvy o Evropské unii."

5. Článek 6 („Určení příslušných justičních orgánů") stanoví toto:

„1. Vystavujícím justičním orgánem je justiční orgán vystavujícího členského státu, který je příslušný pro vydání evropského zatýkacího rozkazu podle práva tohoto státu.

2. Vykonávajícím justičním orgánem je justiční orgán vykonávajícího členského státu, který je příslušný k výkonu evropského zatýkacího rozkazu podle práva tohoto státu.

3. Každý členský stát informuje generální sekretariát Rady o příslušném justičním orgánu podle jeho práva."

B. Vnitrostátní právní předpisy. Gerichtsverfassungsgesetz [4]

6. Podle ustanovení § 146:

„Úředníci státního zastupitelství se řídí úředními pokyny svých nadřízených."

7. Ustanovení § 147 zní takto:

„Právo vykonávat dohled a vydávat pokyny náleží:

1. spolkovému ministru spravedlnosti ve vztahu k nejvyššímu spolkovému státnímu zástupci a spolkovým státním zástupcům;

2. zemské soudní správě ve vztahu ke všem úředníkům státního zastupitelství příslušné spolkové země;

4 – Zákon o soudní moci (dále jen „GVG").

3. nejvýše postavenému úředníkovi státního zastupitelství u vrchních zemských soudů a zemských soudů ve vztahu ke všem úředníkům státního zastupitelství v obvodu příslušného soudu.

[…]“

8. Ustanovení § 150 uvádí:

„Státní zastupitelství je při výkonu svých pravomocí nezávislé na soudech.“

9. Ustanovení § 151 stanoví:

„Státní zástupci nesmějí vykonávat soudní funkce. Nelze jim ani svěřit odpovědnost za dohled nad výkonem funkce soudců.“

II. Skutkový základ sporů a předběžné otázky

A. Věc C-508/18

10. Dne 13. května 2016 státní zastupitelství u Landgericht Lübeck (zemský soud v Lübeku, Německo) vydalo EZR proti O. G., litevskému občanovi s bydlištěm v Irsku, za účelem trestního stíhání činu údajně spáchaného v roce 1995, který byl kvalifikován jako „vražda, těžké ublížení na zdraví“.

11. O. G. se před High Court (Vrchní soud, Irsko) svému vydání brání a tvrdí mimo jiné, že Státní zastupitelství Lübeck není „justiční orgán“ ve smyslu čl. 6 odst. 1 rámcového rozhodnutí.

12. High Court (Vrchní soud) rozsudkem ze dne 20. března 2017 odmítl důvod uvedený O. G. s tím, že německé právo zakotvuje nezávislost státního zastupitelství a výkonná moc může do jeho činnosti zasahovat pouze za mimořádných okolností, což není případ projednávané věci.

13. Rozsudek byl potvrzen v odvolacím řízení před Court of Appeal (Odvolací soud, Irsko), který uplatnil kritéria „funkční nezávislosti“ a „*de facto* nezávislého výkonu činnosti“ v souladu s přístupem uplatněným Supreme Court of the United Kingdom (Nejvyšší soud, Spojené království) ve věci Assange v. Swedish Prosecution Authority [5].

14. Supreme Court (Nejvyšší soud, Irsko), k němuž byl podán opravný prostředek, položil na základě článku 267 SFEU Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Je třeba nezávislost státního zástupce na výkonné moci posuzovat s ohledem na jeho postavení v příslušném vnitrostátním právním řádu? Pokud tomu tak není, podle jakých kritérií je třeba nezávislost na výkonné moci posuzovat?

2) Je státní zástupce, který podle vnitrostátního práva podléhá případným přímým či nepřímým příkazům nebo pokynům ze strany ministerstva spravedlnosti, dostatečně nezávislý na výkonné moci, aby mohl být považován za justiční orgán ve smyslu čl. 6 odst. 1 rámcového rozhodnutí?

3) Pokud tomu tak je, musí být státní zástupce rovněž funkčně nezávislý na výkonné moci a na základě jakých kritérií má být funkční nezávislost posuzována?

5 – Rozsudek ze dne 13. května 2012, [2012] UKSC 22.

4) Pokud je nezávislý na výkonné moci, je státní zástupce, jehož činnost se omezuje na zahájení a vedení vyšetřování a zajištění objektivity vedení vyšetřování a jeho souladu s právem, podání obžaloby, výkon soudních rozhodnutí a stíhání trestných činů a který nevydává vnitrostátní zatýkací rozkazy a nesmí vykonávat soudní funkce, ‚justičním orgánem' ve smyslu čl. 6 odst. 1 rámcového rozhodnutí?

5) Je státní zastupitelství v Lübeku justičním orgánem ve smyslu čl. 6 odst. 1 rámcového rozhodnutí […]?"

B. Věc C-82/19 PPU

15. Dne 15. března 2018 státní zastupitelství ve Cvikově (Německo) vydalo EZR proti P. I. za účelem trestního stíhání pro podezření ze spáchání celkem sedmi loupeží, za což mohl být uložen maximální trest ve výši deseti let odnětí svobody.

16. Dne 12. září 2018 schválil High Court (Vrchní soud) vykonatelnost EZR, a v důsledku toho byl P. I. dne 15. října 2018 zatčen; od té doby se nachází ve vazbě.

17. P. I. se brání vydání tvrzením, že státní zastupitelství ve Cvikově není „justiční orgán" ve smyslu čl. 6 odst. 1 rámcového rozhodnutí.

18. V tomto kontextu High Court (Vrchní soud) položil Soudnímu dvoru pět otázek, které jsou totožné s otázkami, které položil Supreme Court (Nejvyšší soud) ve věci C-508/18, s tím rozdílem, že pátá otázka odkazuje na státní zastupitelství ve Cvikově.

III. Řízení před Soudním dvorem

19. Žádosti o rozhodnutí o předběžných otázkách byly Soudnímu dvoru doručeny dne 6. srpna 2018 a 5. února 2019. Byly posouzeny přednostně (C-508/18) či v naléhavém řízení (C-82/19 PPU).

20. Písemná vyjádření předložili O. G., P. I., Minister for Justice and Equality (ministr spravedlnosti a rovnosti; Irsko), jakož i francouzská, litevská, maďarská, německá, nizozemská, polská a rakouská vláda a Komise. Na veřejném jednání, které se konalo dne 26. března 2019 společně s jednáním ve věci C-509/18, vystoupili Minister for Justice and Equality a P. F., jakož i ti, kdo předložili písemná vyjádření – kromě maďarské a polské vlády – a dánská a italská vláda.

IV. Analýza

A. Úvodní poznámky

21. První čtyři otázky položené v totožném znění Supreme Court (Nejvyšší soud) i High Court (Vyšší soud) jsou shrnuty v páté otázce položené v každém z obou řízení, tedy: lze státní zastupitelství v Lübeku a ve Cvikově kvalifikovat jako „justiční orgán ve smyslu čl. 6 odst. 1 rámcového rozhodnutí".

22. Podle předkládajících soudů je klíčovým kritériem pro odpověď na danou otázku nezávislost státního zastupitelství na výkonné moci. Proto se táží, jaké faktory mohou mít vliv na posouzení této nezávislosti, a uvádění následující:

– postavení ve vnitrostátním právním řádu (první otázka);

– podřízenost případným pokynům Ministerstva spravedlnosti (druhá otázka) a

– stupeň „funkční nezávislosti“ na Ministerstvu spravedlnosti (třetí otázka).

23. Pro případ, že je státní zastupitelství nezávislé na výkonné moci, táží se dále předkládající soudy, zda je německé státní zastupitelství „justičním orgánem“ ve smyslu čl. 6 odst. 1 rámcového rozhodnutí, coby orgán, který vede vyšetřování, stíhá trestné činy a vykonává soudní rozhodnutí, avšak nevydává vnitrostátní zatýkací rozkazy, ani nevykonává soudní funkce (čtvrtá otázka).

24. Nezávislost je samozřejmě *ten* institucionální rys, který v právním státu charakterizuje justiční orgán [6]. Jde o kvalitu, která je justičním orgánům přiznána (a je od nich vyžadována) pro řádný výkon výlučné specifické funkce, kterou jim stát svěřil v souladu se zásadou dělby moci. Jde o instrumentální kvalitu, vedlejší k funkci, k jejímuž výkonu slouží, která je však zásadní pro existenci skutečného právního státu.

25. Aby státní zastupitelství mohlo být kvalifikována jako justiční orgán ve smyslu čl. 6 odst. 1 rámcového rozhodnutí, je třeba zaprvé analyzovat, zda vykonává funkci v zásadě srovnatelnou s funkcí svěřenou soudní moci. Pokud ano, bude dále třeba přezkoumat, zda ji může vykonávat nezávisle [7].

26. V rozsudcích Soudního dvora týkajících se tohoto tématu lze rozpoznat určité nepřesnosti (někdy čistě terminologické), které alespoň přinejmenším zčásti napomohly vzniku pochybností obou předkládajících soudů. Domnívám se, že tyto pochybnosti lze rozptýlit, pokud – jak navrhuji – se zohlední především typický obsah soudní funkce.

27. Při zkoumání pojmu „justiční orgán“ ve smyslu čl. 6 odst. 1 rámcového rozhodnutí Soudní dvůr potvrdil, že „vyžaduje v celé Evropské unii autonomní a jednotný výklad [8]“, aniž by „[jeho] smysl a rozsah [mohl být] ponechán na posouzení jednotlivých členských států [9]“.

28. Soudní dvůr při definici tohoto autonomního pojmu uvedl, že výraz „justiční orgán“ obsažený v daném ustanovení „se neomezuje na označení pouze soudců či soudů členského státu, ale umožňuje šířeji zahrnout orgány povolané k účasti na soudnictví v dotyčném právním řádu [10]“.

29. Možné *rozšíření* obsahu tohoto pojmu však nemůže obsáhnout policejní služby [11] či orgán výkonné moci [12].

30. Při uvedení důvodů, které brání kvalifikovat policii či orgán výkonné moci jako „justiční orgán“, Soudní dvůr zdůraznil dvě vlastnosti, které musí orgán mít, aby mohl být považován za „justiční orgán [13]“:

– Zaprvé musí jít o orgány, které „se účastní soudnictví“, což v souladu se zásadou dělby moci vylučuje již uvedené orgány státní správy a policejní orgány [14].

6 – Abych citoval jednoho z řady klasiků, viz D. Simon: *Die Unabhängigkeit des Richters*, WBG, Darmstadt, 1975.

7 – Být nezávislý není totéž, jako jednoduše jednat objektivně či způsobem vylučujícím svévoli. Ostatní orgány veřejné moci, jako například správní orgány, se rovněž musí řídit zásadou objektivity a zásadou nestrannosti, avšak nelze jim připisovat nezávislost. Nezávislost je specifická institucionální záruka, která jednání soudní moci podřizuje pouze a výlučně zákonu. Soudní nezávislost není srovnatelná s postavením ostatních orgánů, které musí své jednání v rámci zákona sladit s politickým směřováním legitimní vlády, což je jednou z podstat fungování demokratického státu.

8 – Rozsudek ze dne 10. listopadu 2016, Poltorak (C-452/16 PPU, EU:C:2016:858, dále jen „rozsudek Poltorak“), bod 32.

9 – Rozsudek Poltorak, bod 31. A to z důvodů uvedených v bodech 24 až 30 uvedeného rozsudku.

10 – Rozsudek Poltorak, bod 33; a rozsudek ze dne 10. listopadu 2016, Kovalkovas (C-477/16 PPU, EU:C:2016:861; dále jen „rozsudek Kovalkovas“), bod 34.

11 – Rozsudek Poltorak, bod 34.

12 – Rozsudek Kovalkovas, bod 35.

13 – Soudní dvůr při tom odkazuje na kontext čl. 6 odst. 1 rámcového rozhodnutí a cíle uvedeného rozhodnutí. To jsou dva způsoby výkladu, které spolu s doslovným výkladem bývají zohledňovány při výkladu unijního práva. Za všechny rozsudek ze dne 17. dubna 2018, Egenberger (C-414/16, EU:C:2018:257), bod 45.

14 – Rozsudek Poltorak, bod 35; a rozsudek Kovalkovas, bod 36.

– Zadruhé musí být schopny zajistit, aby „u rozhodnutí o [EZR byly] zajištěny veškeré záruky, které jsou tomuto typu rozhodnutí vlastní, zejména záruky plynoucí ze základních práv“, tak aby „celý postup předávání mezi členskými státy […] probíhal pod soudním dohledem [15]“.

31. Posledně uvedené je rozhodující, aby měl „vykonávající[…] justiční[…] orgán[…] […] jistotu, že vystavení [EZR] prošlo soudním přezkumem […] [16]“. Tím je zajištěn předpoklad, z něhož vychází zásada vzájemného uznávání zakotvená v čl. 1 odst. 2 rámcového rozhodnutí [17].

32. Podle mého názoru první z těchto požadavků, tedy požadavek *účasti* na soudnictví, postačuje k tomu, aby orgány, jejichž podřízení výkonné moci je notoricky známo (opět jde o policii či orgán státní správy), nebyly kvalifikovány jako „justiční orgány“. Avšak kromě použití při vymezení vnějších hranic pojmu (a tudíž při jeho negativní definici), závisí jeho užitek při stanovení pozitivní definice pojmu (tedy vymezení obsahu pojmu) na druhém požadavku: tedy požadavku řádného zajištění základních práv dotčených v řízení o vydání a výkonu EZR.

B. Účast na soudnictví

33. Vlastní smysl výrazu „výkon spravedlnosti“ se rovná „výkonu soudní pravomoci“, tedy rozhodovat, co je právo (*ius dicere*), což je v právním státu vyhrazeno výlučně soudcům a soudům, jež tvoří soudní moc státu [18].

34. V oblasti trestního práva však může výkon soudní pravomoci záviset na zásahu jiných subjektů a orgánů. Například jedinec, který podá trestní oznámení, či policejní orgán, který provádí vyšetřování (nebo *a fortiori* vykonává příkaz k předvedení k soudu či jakýkoli soudní příkaz) se *neúčastní* na soudnictví, ale *spolupracují* na jeho výkonu.

35. Funkce státního zastupitelství je kvalitativně odlišná od funkce uvedených subjektů, neboť vykonává výsady veřejné moci, a v tomto rozsahu má zákonné oprávnění v určitých mezích zasahovat do právního postavení občanů a tím jak ovlivňovat jejich práva a svobody, naopak přispívat k jejich využívání.

36. Jak jsem uvedl ve stanovisku ve věci Özçelik [19], specifickou charakteristikou státního zastupitelství je „jeho schopnost – pokud tak stanoví ústavní a zákonné předpisy v členských státech – *podílet* se na výkonu spravedlnosti jako orgán státu, který zahajuje trestní stíhání a v rámci toho může dokonce přijímat, přinejmenším prozatímně a na omezenou dobu, rozhodnutí o vazbě nebo obdobná rozhodnutí, než je zadržená osoba předvedena před soud, který má rozhodnout o její svobodě či uvěznění“.

37. Způsoby, jakými se státní zastupitelství podílí na výkonu spravedlnosti, jsou různé, a řešení zamýšlená pro určité oblasti není vhodné mechanicky či automaticky extrapolovat na oblasti jiné povahy.

15 – Rozsudek Kovalkovas, bod 37.

16 – Rozsudek Poltorak, bod 45.

17 – Rozsudek Kovalkovas, bod 43.

18 – Tak to zdůrazňuje Komise v bodě 28 písemného vyjádření ve věci C-508/18. Také francouzská vláda v bodě 25 svého vyjádření v téže věci a maďarská vláda, které zdůrazňují právě roli státního zastupitelství ve struktuře soudního systému (bod 26 písemného vyjádření maďarské vlády).

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

38. Například článek 2 směrnice 2014/41/EU[20] uvádí státní zástupce mezi orgány, které mohou vydat evropský vyšetřovací příkaz[21]. Směrnice (EU) 2016/800[22] kvalifikuje ve čtyřicátém sedmém bodě odůvodnění státní zastupitelství jako „justiční orgán“, avšak pouze pro účely požádání skutečného soudu o provedení pravidelného přezkumu vazby dítěte[23].

39. Tyto odkazy je třeba analyzovat obezřetně. Jak jsem uvedl ve stanovisku ve věci Özçelik[24], „jednání státního zastupitelství v jedné a druhé oblasti (oblasti svobody, které se zatčení osob dotýká, a oblasti opatřování důkazů) nelze klást na roveň. Mám tím na mysli, že pojetí státního zastupitelství jako justičního orgánu ve směrnici 2014/41/UE v souvislosti s vyšetřovacími příkazy nepředjímá nutně rozšíření tohoto pojetí na rámcové rozhodnutí v souvislosti s EZR“.

40. Jak jsem v tomto kontextu uvedl, jde o „normativní údaj, [který] nicméně silně podporuje tezi širokého výkladu pojmu ‚justiční orgán‘ v podmínkách trestní spolupráce (včetně EZR), o kterých hovoří článek 82 SFEU, přičemž tento výklad umožňuje považovat za takový orgán i státní zastupitelství[25].“

41. Státní zastupitelství tedy může kvalifikovaně zasahovat do trestního řízení buď prostřednictvím zajišťování osob k dispozici soudu za podmínek, které uvádím vzápětí, nebo prostřednictvím toho, že soudu poskytuje důkazní materiál, který může sloužit jako základ pro odsouzení. V prvním případě používá výsady veřejné moci k přijetí prozatímních a časově omezených opatření k omezení osobní svobody.

42. Všechny jeho úkony podléhají zásadě zákonnosti a dodržování[26] zejména individuálních práv, které je třeba řádně zohlednit při přijímání opatření omezujících jejich výkon.

43. Zde je obzvláště důležité, zda *soudní* povaha státního zastupitelství, která je nesporná v oblasti získávání důkazního materiálu (či v jiných oblastech spolupráce v trestních věcech), je rovněž nesporná při vydávání EZR, tedy v kontextu čl. 6 odst. 1 rámcového rozhodnutí.

44. Odpověď musí být podle mého názoru záporná.

45. Je pravda, že Soudní dvůr v rozsudku ze dne 10. listopadu 2016, Özçelik[27], konstatoval, že VZR vydaný státním zastupitelstvím představuje „soudní rozhodnutí“ ve smyslu čl. 8 odst. 1 písm. c) rámcového rozhodnutí, neboť jde o rozhodnutí přijaté orgánem považovaným za „justiční orgán“[28].

20 – Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 3. dubna 2014 o evropském vyšetřovacím příkazu v trestních věcech (Úř. věst. 2014, L 130, s. 1). Na ni odkazují rakouská a polská vláda ve svých vyjádřeních ve věci C-508/18 (body 35 a 17 jejich vyjádření).

21 – Článek 1 směrnice 2014/41 definuje evropský vyšetřovací příkaz v trestních věcech jako „[…] rozhodnutí justičního orgánu vydané či potvrzené justičním orgánem jednoho členského státu (dále jen ‚vydávající stát‘) za účelem provedení jednoho nebo několika konkrétních vyšetřovacích úkonů v jiném členském státě (dále jen ‚vykonávající stát‘) s cílem získat důkazy v souladu s touto směrnicí“. Podle čl. 2 písm. c) bodu i) uvedené směrnice se „[p]ro účely této směrnice […] rozumí […] vydávajícím orgánem […] soudce, soud, vyšetřující soudce nebo *státní zástupce příslušný v daném případě* […]“. Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

22 – Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 11. května 2016 o procesních zárukách pro děti, které jsou podezřelými nebo obviněnými osobami v trestním řízení (Úř. věst. 2016, L 132, s. 1).

23 – Tento bod odůvodnění stanoví, že „[v]azba dítěte by měla být podrobena pravidelnému přezkumu soudu, případně i samosoudce. Mělo by být možné provádět pravidelný přezkum soudem buď z moci úřední, nebo na žádost dítěte nebo jeho obhájce či *jiného soudního orgánu než soudu, zejména státního zástupce*“. Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

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

25 – Tamtéž, bod 51.

26 – Například písemné vyjádření maďarské vlády (bod 26).

27 – Věc C-453/16 PPU (EU:C:2016:860) (dále jen „rozsudek Özçelik“).

28 – Soudní dvůr měl za to, že, jak jsem uvedl ve stanovisku ve věci Poltorak (C-452/16 PPU, EU:C:2016:782), bodu 34, „existuje úzká souvislost mezi povahou soudního rozhodnutí a postavením justičního orgánu, který jej vydal“.

46. Toto tvrzení bylo zajisté založeno na potřebě zaručit soudržnost mezi uvedeným ustanovením a čl. 6 odst. 1 samotného rámcového rozhodnutí. Ohledně posledně uvedeného připomněl Soudní dvůr s odkazem na rozsudek Poltorak, že „pojmem ‚justiční orgán' [je] třeba rozumět orgány, které se účastní výkonu trestního soudnictví členských států, s vyloučením policejních orgánů [29]".

47. V rozsudku Poltorak byl však ve skutečnosti pojem „justiční orgán" [30] ve smyslu čl. 6 odst. 1 rámcového rozhodnutí vymezen negativně za účelem jeho uplatnění na výklad čl. 8 odst. 1 písm. c) téhož rámcového rozhodnutí.

48. Naproti tomu mám za to, že rozsudek Özçelik nemohl v rozsudku Poltorak najít oporu pro pozitivní vymezení obsahu uvedeného pojmu. V tomto ohledu rozsudek Özçelik sám dospěl k závěru, že vzhledem k tomu, že „státní zástupce představuje orgán, který se účastní výkonu trestního soudnictví členského státu […], musí být rozhodnutí takového orgánu považováno za soudní rozhodnutí ve smyslu čl. 8 odst. 1 písm. c) rámcového rozhodnutí [31].

49. Podle mého názoru však s výjimkou případu vyloučení policejních služeb [32] to, co platí pro čl. 8 odst. 1 písm. c), nemusí nutně platit pro čl. 6 odst. 1 téhož rámcového rozhodnutí [33].

50. Ačkoli bez obtíží přijímám, že státní zastupitelství v rozsahu, v němž se podílí na výkonu spravedlnosti, může být kvalifikováno jako orgán vydávající „soudní rozhodnutí" s povahou VZR ve smyslu čl. 8 odst. 1 písm. c) rámcového rozhodnutí, není důvod, aby tomu tak bylo pro účely čl. 6 odst. 1 uvedeného rámcového rozhodnutí. Naopak, nemělo by tomu tak být.

51. Jinými slovy, ačkoli mám za to, jak jsem uvedl ve stanovisku ve věci Özçelik, že státní zastupitelství může vydat VZR, mám rovněž za to, že nemůže vydat EZR. Ačkoli na první pohled se může můj postoj zdát odlišný od postoje, který jsem hájil tehdy [34], vysvětlím, proč tomu tak není.

C. Ústřední úloha soudu v řízení podle rámcového rozhodnutí

52. Ve věci Özçelik šlo o určení, zda lze rozhodnutí maďarského státního zastupitelství, které potvrzovalo zatýkací rozkaz vydaný policií, považovat za „soudní rozhodnutí" ve smyslu čl. 8 odst. 1 písm. c) rámcového rozhodnutí.

53. Soudní dvůr na tuto otázku odpověděl kladně, protože z okolností projednávané věci vyplývalo, že „potvrzení [policií vydaného] vnitrostátního zatýkacího rozkazu státním zástupcem poskytuje vykonávajícímu soudnímu orgánu záruku, že se [EZR] zakládá na rozhodnutí, které podléhalo soudnímu přezkumu [35]".

29 – Rozsudek Özçelik, bod 32.

30 – Rozsudek Poltorak, bod 38.

31 – Rozsudek Özçelik, bod 34.

32 – A „orgán[u] výkonné moci členského státu, jako je ministerstvo", jak uvádí rozsudek Kovalkovas v bodě 35.

33 – Takový je však názor německé vlády, která v bodě 76 písemného vyjádření ve věci C-508/18 vykládá rozsudek Özçelik tak, že implicitně konstatoval, že státní zastupitelství je justiční orgán ve smyslu (celého) rámcového rozhodnutí. Tento argument se objevil rovněž v bodě 14 písemného vyjádření nizozemské vlády ve věci C-508/18. Pro účely ostré kritiky této možnosti viz M. Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer: „Resolución judicial y autoridad judicial en la orden de detención europea", *Diario La Ley*, č. 8876, 2016.

34 – Někteří z účastníků tohoto řízení o předběžné otázce vykládali stanovisko přednesené ve věci Özçelik způsobem, který neodpovídá jeho skutečnému obsahu.

35 – Rozsudek Özçelik, bod 36.

54. Mám za to, že „soudní přezkum“, který může provést státní zastupitelství ohledně zatýkacího rozkazu vydaného policií, nejde nad rámec určení, zda jsou splněny podmínky stanovené zákonem pro vzetí osoby do vazby bez výslovného soudního příkazu. Obecně je ve všech členských státech zbavení svobody nařízené státním zastupitelstvím možné pouze po omezenou dobu, po jejímž uplynutí je zadržený propuštěn nebo postaven před soud [36]. Jinými slovy, státní zastupitelství podle mého názoru nemůže schválit zbavení svobody nařízené policejními složkami, jehož podmínky a účinky jdou nad rámec zbavení svobody, které může nařídit samo státní zastupitelství.

55. Ve funkci garanta legality, a potažmo individuálních práv, tedy státní zastupitelství zajišťuje, aby osoba vyžádaná za účelem trestního stíhání „mohla […] již v první fázi řízení využít procesní záruky a základní práva, jejichž ochrana musí být zajištěna justičními orgány vystavujícího členského státu podle použitelného vnitrostátního práva zejména za účelem přijetí vnitrostátního zatýkacího rozkazu [37]“.

56. Nicméně k této první či základní záruce je třeba přidat druhou záruku, kterou je vydání EZR. Slovy rozsudku Bob-Dogi, „k soudní ochraně v první fázi při přijetí vnitrostátního soudního rozhodnutí, jakým je [VZR], se připojuje ochrana, jež musí být zajištěna ve druhé fázi při vydání [EZR], k němuž může případně dojít krátce po přijetí uvedeného vnitrostátního soudního rozhodnutí [38]“.

57. Ochrana, kterou je třeba zajistit ve druhé fázi – ve fázi vydání EZR – však musí zohlednit klíčový faktor, který neexistuje v první fázi řízení: možnost zbavení svobody v členském státě výkonu na mnohem delší dobu. To je relevantní okolnost, která podle mého názoru sama o sobě odůvodňuje závěr, že vydávání EZR má být vyhrazeno soudcům a soudům, s vyloučením státního zastupitelství, jak uvádím v následující argumentaci.

58. Podle rámcového rozhodnutí může být osoba, proti které byl vydán EZR, zadržena ve vykonávajícím členském státě na dobu, která může za určitých okolností trvat až sto dvacet dnů [39].

59. Jde tedy o lhůtu, která zjevně přesahuje lhůtu, po kterou obecně trvají zadržení nařízená státním zastupitelstvím, která vždy podléhají téměř bezprostřednímu rozhodnutí soudce či soudu.

60. Opakuji, že to nepovažuji za nevýznamnou otázku. Minister for Justice and Equality (ministr spravedlnosti a rovnosti) uvedl [40], že nesnižuje význam nezávislosti všech orgánů vydávajících EZR, avšak požadavky na nezávislost by v tomto případě měly být méně přísné než v případě rozhodnutí o vině vyžádané osoby.

61. S tímto postojem nesouhlasím. Mám za to, že možnost zbavení svobody na tak dlouhou dobu, na jakou je to možné v případě výkonu EZR, dostatečně odůvodňuje požadavek, aby ten, kdo je za vydání EZR odpovědný, požíval nezávislosti tak nekompromisní, jako je nezávislost zaručená pouze justičním orgánům *stricto sensu*.

62. V případě VZR musí být zbavení svobody původně nařízené státním zastupitelstvím v krátké době přezkoumáno soudcem či soudem. Ti navíc přímo a bezprostředně posoudí skutečnosti a okolnosti odůvodňující zbavení svobody zatčené osoby, která před ně byla postavena.

36 – Tyto podmínky, na které odkazuji ve stanovisku Özçelik (C-453/16 PPU, EU:C:2016:783), bod 56, jsou v zásadě přenositelné na všechny členské státy.

37 – Rozsudek ze dne 1. června 2016, Bob-Dogi (C-241/15, EU:C:2016:385), bod 55.

38 – Tamtéž, bod 56.

39 – Pokud vyžádaná osoba nesouhlasí se svým vydáním, může být zbavena svobody až na šedesát dnů od okamžiku zatčení (čl. 17 odst. 3 rámcového rozhodnutí), přičemž tato lhůta může být prodloužena o dalších třicet dnů (čl. 17 odst. 4 rámcového rozhodnutí). K tomu se přičte lhůta deseti dnů na předání od přijetí pravomocného rozhodnutí o výkonu EZR (čl. 23 odst. 2 rámcového rozhodnutí), která může být prodloužena o dalších dvacet dnů (čl. 23 odst. 3 a 4 rámcového rozhodnutí).

40 – Bod 30 jeho písemného vyjádření ve věci C-508/18. Další účastníci hájili na jednání stejný postoj.

63. Naproti tomu v případě EZR se justiční orgán vykonávajícího členského státu musí, pokud jde o osobní situaci vyžádané osoby, zabývat hlavně cílem zajistit předání. Je pravda, že rozhodnutí o předběžném propuštění musí být učiněno v souladu s vnitrostátním právem vykonávajícího členského státu [41], ale pokud jde o důvody, na nichž je založen VZR, vykonávající justiční orgán se musí spoléhat na úsudek toho, kdo po převzetí odpovědnosti za VZR rozhodl o vydání EZR [42].

64. Aby EZR poskytoval vykonávajícímu justičnímu orgánu relevantní záruky, je třeba, aby subjekt vydávající EZR mohl potvrdit úplnou platnost VZR, který je jeho základem; konkrétně, že při jeho vydání byly řádně dodrženy procesní záruky a základní práva. Což mohou učinit pouze nositelé soudní moci.

65. Je pravda, že v první úrovni ochrany – při vydání VZR – může státní zastupitelství v tomto ohledu poskytnout záruky, ale pouze dočasné a dokud jeho rozhodnutí není potvrzeno soudem či soudcem, jediným orgánem způsobilým poskytnout účinnou soudní ochranu podle článku 47 Listiny.

66. Účinná soudní ochrana je v zásadě ochrana poskytovaná subjektem vykonávajícím soudnictví. To znamená orgánem, který tím, že s konečnou platností uplatňuje právo v konkrétním případě, zaručuje, že normativní a rozhodovací proces vedoucí ke konečnému uplatnění normativních ustanovení právního řádu (*ius dicere*) proběhl způsobem, který stanoví právní řád.

67. V právním státě je to výlučnou úlohou soudů a soudců, nikoli jiných orgánů, ani těch, které se podílejí na výkonu spravedlnosti, jako například státní zastupitelství. Státní zastupitelství na rozdíl od soudů nejsou podřízena pouze zákonu a nejsou nezávislá v tomtéž rozsahu jako soudy [43], a navíc vždy rozhodují s výhradou potvrzení jejich rozhodnutí soudem [44].

68. Pokud je VZR vykonán v tomtéž členském státě, jednání státního zastupitelství může být *ex post* přezkoumáno soudcem či soudem, před který je postavena zatčená osoba, pokud nebyla dříve propuštěna. Pokud nelze VZR vykonat, protože stíhaná osoba se nachází v jiném členském státě, a je nutné vydat EZR, je soudní přezkum VZR proveden v okamžiku rozhodnutí, že je třeba EZR vydat. V obou případech byla soudní záruka zakotvená v článku 47 Listiny uplatněna v plném rozsahu.

69. Naopak, kdyby státní zastupitelství mohlo vydat EZR, byla by druhá úroveň ochrany řízení podle rámcového rozhodnutí uskutečňována v naléhavých a prozatímních podmínkách, které jsou vlastní zárukám zajišťovaným státním zastupitelstvím.

70. Navíc by to umožnilo, aby rozhodnutí, které – jako EZR – může vést k významnému zbavení svobody vyžádané osoby ve vykonávajícím členském státě, bylo přijato subjektem, který ve vystavujícím členském státě takové zadržení může nařídit pouze na velmi omezenou dobu a s výhradou okamžitého soudního přezkumu.

71. Kromě toho pouze soudce či soud může při vydání EZR řádně posoudit proporcionalitu [45].

41 – Článek 12 rámcového rozhodnutí. Podle rozsudku Soudního dvora ze dne 12. února 2019, TC (C-492/18 PPU, EU:C:2019:108), bod 46, „ačkoliv článek 12 rámcového rozhodnutí […] připouští, že osoba zatčená na základě [EZR] může být za určitých podmínek z vazby předběžně propuštěna, toto ustanovení ani žádné jiné ustanovení tohoto rámcového rozhodnutí nestanoví, že vykonávající justiční orgán by byl po uplynutí lhůt stanovených v článku 17 tohoto rozhodnutí povinen přistoupit k takovému propuštění z vazby, a tím spíše ne k nepodmíněnému propuštění této osoby z vazby“, protože jinak by to „mohl[o] snížit efektivitu systému předávání zavedeného tímto rámcovým rozhodnutím, potažmo bránit dosahování cílů sledovaných tímto rámcovým rozhodnutím“ (tamtéž, bod 47).

42 – Jedná se zde o *důvěru* (desátý bod odůvodnění rámcového rozhodnutí), která je základem zásady *vzájemného uznávání*, „úhelného kamene“ justiční spolupráce (šestý bod odůvodnění rámcového rozhodnutí).

43 – Nejsou nezávislá ve smyslu, v němž může být nezávislá pouze soudní moc. V tomto ohledu odkazuji na stanovisko ve věci C-509/18, které také dnes přednesu. Viz rovněž body 73 a násl. tohoto stanoviska.

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

45 – Stejně jako ve stanovisku Poltorak (C-452/16 PPU, EU:C:2016:782), poznámce pod čarou 21, odkazuji na stanovisko generálního advokáta Y. Bota o proporcionalitě v rámci EZR, ve věci Aranyosi a Căldăraru (C-404/15 a C-659/15 PPU, EU:2016:140), body 137 a násl., zejména pokud jde o vystavující justiční orgán, body 145 až 155.

72. Je pravda, jak bylo uvedeno na jednání, že vydání EZR státním zastupitelstvím může být napadeno před soudem samotného vystavujícího členského státu. Nicméně tato možnost obnáší důsledky, které ji podle mého názoru činí nežádoucí.

73. Zaprvé by to pro vyžádanou osobu znamenalo ztížené uplatnění práva na obhajobu. Na jedné straně proto, že by se z důvodu své nepřítomnosti o vydání EZR nejpravděpodobněji dozvěděla až při svém zatčení ve vykonávajícím členském státě. Na druhé straně proto, že by musela uplatnit právo na obhajobu bez záruky bezprostřednosti.

74. Zadruhé by tato možnost znamenala další průtahy postupu předávání, což by mělo dopad na svobodu vyžádané osoby, v případě, kdy je EZR vydán a pro účely jeho výkonu byla nařízena zajišťovací vazba.

75. Všem těmto obtížím lze velmi účinně předejít tím, že namísto toho, aby soudům vystavujícího členského státu byla vyhrazena pouze možnost přezkumu EZR vydaného státním zastupitelstvím, je jim svěřena přímo pravomoc EZR vydávat, jak odpovídá účelu, kterým se řídí rámcové rozhodnutí.

76. Předkládající soudy vychází z předpokladu, že německé státní zastupitelství nemůže vydávat VZR [46]. Výslovně to potvrdila německá vláda na jednání, když uvedla, že tato možnost patří výlučně soudům. Takže, pokud v Německu státní zastupitelství nemůže vydat VZR, ani vykonávat soudní funkce, nechápu, jak by mohlo přijmout rozhodnutí, jehož následky mohou ve vykonávajícím členském státě znamenat významné zbavení svobody vyžádané osoby, což je případ EZR. Bylo by paradoxní, aby nemohlo přijímat méně významná rozhodnutí (vydat VZR na krátkou dobu) a mohlo přijímat významnější rozhodnutí (vydat EZR, který může vést k mnohem delšímu zbavení svobody).

77. Naproti tomu, pokud by, jako tomu je v jiných členských státech, německé státní zastupitelství mohlo nařídit zatčení osoby, i když za mimořádných okolností a s jistými omezeními, obejít tato omezení za účelem vydání EZR by znamenalo, že státní zastupitelství by mohlo ve vykonávajícím členském státě dosáhnout více než ve vystavujícím členském státě.

78. Konečně, a z jiného úhlu, jak jsem uvedl ve stanovisku Özçelik [47] a připomněl ve věci C-509/18 [48], přípravné dokumenty k čl. 6 odst. 1 rámcového rozhodnutí naznačují, že vůle normotvůrce směřovala k vyloučení toho, že státní zastupitelství je justiční orgán ve smyslu uvedeného ustanovení. Ačkoli uznávám, že argumenty podporující opak jsou soudržné (odstranění odkazu na státní zastupitelství obsaženého v prvním znění článku by naznačovalo rozšíření pojmu „justiční orgán“), považuji za rozumnější vykládat to jako omezení daných podmínek.

D. Záruka nezávislosti

79. Německá vláda uvedla, že pro Soudní dvůr není rozhodujícím kritériem ani tak naprostá nezávislost státního zastupitelství, jako jeho příslušnost k soudní moci [49]. Má za to, že nezávislost státního zastupitelství nelze zaměňovat s nezávislostí justice, neboť na rozdíl od činností soudce, činnosti státního zastupitelství nevyžadují úplné oddělení od činnosti výkonné moci ve smyslu zákazu kontroly či pokynů [50].

80. S tím nemohu souhlasit.

46 – To je uvedeno v bodu 4.3 předkládajícího usnesení Supreme Court (Nejvyšší soud), který cituje ustanovení § 150 a 151 GVG.

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

48 – Věc Minister for Justice and Equality a P. F. (C-509/18).

49 – Bod 95 jejího písemného vyjádření ve věci C-508/18.

50 – Tamtéž, bod 97.

81. Stejně jako, jak jsem uvedl ve stanovisku Poltorak (C-452/16 PPU, EU:C:2016:782), bod 34, „existuje úzká souvislost mezi povahou soudního rozhodnutí a postavením justičního orgánu, který jej vydal“, existuje také úzká souvislost mezi nezávislostí orgánu a *charakterem* jeho rozhodnutí. Jinými slovy, *soudní charakter* orgánu závisí na povaze a rozsahu jeho nezávislosti.

82. Mám za to, že požadovaná úroveň nezávislosti závisí na činnosti, kvůli které je vyžadována. Nezávislost vyžadovaná od orgánu vydávajícího VZR nemusí být tak nekompromisní, jako je nezávislost vyžadovaná od justičního orgánu, právě proto, že VZR v každém případě podléhá konečnému a bezprostřednímu soudnímu přezkumu.

83. Vydání EZR předpokládá zahájení procesu, který – jak jsem opakoval – může vyústit ve velmi agresivní zásah do svobody vyžádané osoby. Soudní přezkum, který je třeba provést v členském státě vykonávajícím EZR, nemůže dosáhnout úrovně bezprostřednosti, podrobnosti a intenzity, která přísluší soudci ohledně VZR, který byl na počátku EZR.

84. Nezávislost subjektů vydávajících EZR musí tudíž být co největší. Takové míry nezávislosti může dosáhnout pouze justiční orgán *stricto sensu* [51]. Musí tomu tak být, protože vykonávající justiční orgán může vzít za svůj pouze takový EZR, který nabízí všechny záruky soudního rozhodnutí. Tedy rozhodnutí vydaného justičním orgánem, který – protože je justičním orgánem – požívá nezávislosti charakteristické – a výlučné – pro soudní moc.

85. Soudní dvůr byl mimořádně nekompromisní, když konstatoval v rozsudku ze dne 25. července 2018, Minister for Justice and Equality (Nedostatky soudního systému), že „nejen rozhodnutí o výkonu evropského zatýkacího rozkazu, ale také rozhodnutí o vystavení takového rozkazu musí být vydáno justičním orgánem, který splňuje inherentní požadavky na účinnou právní ochranu – a tedy i záruku nezávislosti [52]“.

86. Tentýž rozsudek obsahuje kategorická tvrzení týkající se nezávislosti orgánů, které se účastní vydání a přijetí EZR:

– „Vysoký stupeň důvěry mezi členskými státy, na němž spočívá mechanismus [EZR], je založen na předpokladu, že trestní soudy ostatních členských států […] splňují požadavky na účinnou soudní ochranu, mezi které patří zejména nezávislost a nestrannost uvedených soudů [53]“.

– „Ochrana nezávislosti uvedených orgánů je k zajištění této právní ochrany zásadní, jak potvrzuje čl. 47 druhý pododstavec Listiny, který mezi požadavky plynoucími ze základního práva na účinný přezkum uvádí přístup k ‚nezávislému‘ soudu (rozsudek ze dne 27. února 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, bod 41) [54].“

87. Tudíž tato nezávislost vnitrostátního orgánu, který vydává EZR, předpokládá, že „dotčený orgán vykonává soudní funkce zcela samostatně, *není hierarchicky na nikoho vázán ani není nikomu podřízen a od nikoho nepřijímá příkazy či pokyny jakéhokoliv původu*, čímž je chráněn před vnějšími zásahy nebo tlaky, které by mohly narušit nezávislost rozhodování jeho členů a ovlivnit jejich rozhodnutí [55]“.

51 – Nezávislost soudní moci, jako soudy samotné, slouží výlučně integritě právního řádu. Nezávislost jiných orgánů musí být v souladu se sledováním specifických cílů, kterými mohou být ochrana legality či objektivity činnosti státní správy. Tyto specifické zájmy lze legitimně sledovat pouze v souladu s právním řádem, avšak jejich vlastním a výlučným cílem není jeho ochrana. Ačkoli právní řád je prostředek, kterým je těchto specifických cílů dosahováno, pro zájem, kterému slouží soudy, je integrita právního řádu jediným relevantním cílem, a tudíž jeho zachování vyžaduje nezávislost, která nepřipouští výjimky či odstupňování.

52 – Rozsudek Minister for Justice and Equality (Nedostatky soudního systému) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586), bod 56.

53 – Tamtéž, bod 58.

54 – Tamtéž, bod 53.

55 – Tamtéž, bod 63. Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

88. Tato tvrzení, kategorická a relevantní ve vztahu k situacím, kdy může být ohrožena soudní nezávislost, nemohou být ignorována, pokud jde o soudní rozhodnutí ovlivňující osobní svobodu. Bylo by paradoxní, kdyby po přijetí nedávných rozsudků Soudního dvora týkajících se soudní nezávislosti byla *snížena úroveň* požadavku a za nezávislý justiční orgán by byl považován subjekt, který je povinen vyhovět pokynům jiných mocí.

89. Podle Komise [56] požadavek, aby subjekt vydávající EZR nepodléhal pokynům, neplyne ani tak z potřeby, aby šlo o orgán se soudní nezávislostí (která podle ní není součástí pojmu „justiční orgán" podle rámcového rozhodnutí), jako z vůle normotvůrce-autora rámcového rozhodnutí vyloučit z řízení o EZR politické tlaky v porovnání s klasickým vydáváním.

90. Cílem rámcového rozhodnutí je totiž nahradit tradiční systém vydávání, který se vyznačuje významnou politickou složkou výhodnosti, systémem předávání mezi soudními orgány, založeným na zásadě vzájemného uznávání a spočívajícím na vysoké úrovni důvěry mezi členskými státy [57].

91. Spojení justiční orgán/nezávislost může být rozděleno pouze v těch fázích postupu vydávání EZR, v nichž dostačují záruky poskytované orgánem, který není soudem, avšak z důvodů uvedených v bodech 36 až 50 tohoto stanoviska jej lze kvalifikovat jako „justiční orgán". V tomto případě postačuje nestrannost a objektivita státního zastupitelství.

92. Pokud jde o přijetí opatření, která mohou závažněji ovlivnit osobní svobodu, postup jejich přijetí musí mít soudní povahu v pravém slova smyslu, a v důsledku toho musí být vyhrazen soudní moci, tedy moci nezávislé *sensu stricto*.

93. Jinými slovy, pojem „justiční orgán" je rovnocenný pojmu „soudní moc" (*id est* nezávislá moc) tehdy, pokud může výkon veřejné moci vést k tak významnému narušení osobní svobody, jaké je součástí procesu výkonu EZR, na jehož počátku nutně stojí justiční orgán, který jej vydal. Pokud lze tento pojem rozšířit tak, aby zahrnoval další orgány, jako například státní zastupitelství, bude tomu tak v případech, kdy jejich činnost podléhá relativně bezprostřednímu soudnímu přezkumu, jako je tomu v případě VZR (avšak nikoli v případě EZR).

94. Soudní povaha řízení podle rámcového rozhodnutí, v kontrastu s politickou povahou klasického vydávání, implikuje jeho výhradní přidělení – ze zásady – soudní moci, což z povahy věci znamená svěřit jej (radikálně) nezávislé moci [58]. Není tím dotčena možnost, aby určité fáze řízení byly s výhradou relevantní soudní kontroly svěřeny jiným orgánům. Tak tomu je například v případě vydání VZR, který musí předcházet všem EZR.

56 – Bod 38 písemného vyjádření Komise ve věci C-82/19 PPU.

57 – Obecně viz rozsudek ze dne 16. července 2015, Laningan (C-237/15 PPU, EU:C:2015:474), bod 27.

58 – V bodě 73, poznámce pod čarou 53 stanoviska Generalstaatsanwaltschaft (Podmínky ve věznicích v Maďarsku) (C-220/18 PPU, EU:C:2018:547), jsem uvedl, že německý systém předávání se zdá být inspirován „stejným řízením a stejnými zásadami, kterými se řídí vydávání. Jak již bylo uvedeno ve zprávě ze dne 31. března 2009, která byla předložena Radě a členským státům po čtvrtém kole vzájemných hodnocení praktického uplatňování EZR, ustanovení [německé právní úpravy] v této oblasti, i po reformě z roku 2006, ‚neumožňují pochopit, že předávání na základě EZR není pouhým slabě odlišným druhem klasického vydávání, ale novou formou spolupráce založenou na naprosto odlišných zásadách […] V této situaci mají odborníci za to, že existuje nebezpečí, že [německé] justiční orgány se budou uchylovat k právním předpisům a judikatuře týkajícím se [klasického] vydávání […]' (ST 7058 2009 REV 2, ze dne 30. dubna 2009, *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*, s. 35)".

95. Německá vláda otevřeně přiznává, že i když je to v praxi výjimečné, státní zastupitelství může obdržet pokyny od výkonné moci [59]. Již tato možnost dostačuje k vyloučení soudní nezávislosti, která je pojmově neslučitelná s jakýmikoli náznaky pokynů, bez ohledu na to, zda jsou pouze teoretické či výjimečné a zda existují formální postupy pro jejich předávání.

96. Nezávislost, jak již bylo řečeno, je neslučitelná s „jakoukoli hierarchickou vazbou či podřízeností vůči třetí osobě“. Držitelé soudní moci jsou nezávislí také na vyšších soudních instancích, které sice mohou přezkoumávat a rušit jejich rozhodnutí *a posteriori*, avšak nemohou jim ukládat, jak rozhodnout.

97. Naproti tomu hierarchická struktura státního zastupitelství v Německu takovou podřízenost vykazuje: podle ustanovení § 147 GVG spolkové ministerstvo spravedlnosti či jeho ekvivalenty ve spolkových zemích kontrolují a řídí činnost státního zastupitelství na svých územních úrovních. Vyšší úředníci státních zastupitelství u vrchních či regionálních soudů kontrolují a řídí činnost úředníků na nižších úrovních [60].

98. Podle toho, co bylo uvedeno na jednání, mezi spolkovými zeměmi existují značné rozdíly ve věci institucionální politiky, kterou se řídí státní zastupitelství. V některých spolkových zemích mohou být pokyny vydávané státnímu zastupitelství pouze písemné a veřejné, v jiných mohou být ukládány ústně. V některých spolkových zemích navíc tato možnost údajně není vůbec využívána.

99. Kromě toho existují další rozdíly mezi členskými státy v institucionální a funkční autonomii státního zastupitelství. Přestože se této otázce věnuji ve stanovisku ve věci C-509/18 [61], rád bych uvedl, že rozdíly mezi jednotlivými režimy by vykonávající justiční orgán nutily určit, v každém jednotlivém případě v závislosti na členském státě původu EZR, jaký stupeň nezávislosti má vystavující státní zastupitelství. Konkrétně by se musel ujistit, zda je možné, že státní zastupitelství dostává pokyny od ministerstva spravedlnosti, a zda byla tato možnost v případě konkrétního EZR využita. Nevyhnutelným důsledkem by byly systematické průtahy v řízení o výkonu EZR (s případným dopadem na délku zbavení svobody zatčené osoby) a přidání kroku, který je v rozporu se zjednodušením, které chtěl zákonodárce zavést v tomto mechanismu soudní spolupráce.

V. Závěry

100. S ohledem na výše uvedené navrhuji Soudnímu dvoru, aby odpověděl Supreme Court (Nejvyšší soud, Irsko) a Highy Court (Vrchní soud, Irsko) takto:

„Článek 6 odst. 1 rámcového rozhodnutí Rady 2002/584/SVV ze dne 13. června 2002 o evropském zatýkacím rozkazu a postupech předávání mezi členskými státy, ve znění rámcového rozhodnutí Rady 2009/299/SVV ze dne 26. února 2009, musí být vykládán v tom smyslu, že výraz ‚vystavující justiční orgán‘ nezahrnuje instituci státního zastupitelství.“

59 – Tato teoretická možnost vyplývá nejen z hierarchického vztahu mezi ministerstvem spravedlnosti a státním zastupitelstvím, ale konkrétně ze skutečnosti, že v souladu s německým právem státní zástupce v této oblasti jedná z pověření ministerstva (či jeho ekvivalentů ve spolkových zemích). Jak jsem totiž uvedl v bodě 73, poznámce pod čarou 52 stanoviska Generalstaatsanwaltschaft (Podmínky ve věznicích v Maďarsku) (C-220/18 PPU, EU:C:2018:547), „[p]odle zprávy zaslané německou vládou generálnímu sekretariátu Rady dne 7. srpna 2006 (ST 12509 2006 INIT, ze dne 7. září 2006), ‚příslušnými justičními orgány podle článku 6 [rámcového rozhodnutí] jsou ministerstva spravedlnosti Spolku a spolkových zemí (Länder)‘ “. To potvrzuje bod 2.7 předkládacího rozhodnutí.

60 – Na jednání se diskutovalo o možnosti, že státní zástupce, který pokynům zvenčí nevyhoví, může být zbaven funkce či utrpět negativní důsledky v rámci služebního postupu. Ohledně této otázky existují v justičních kruzích v Německu jisté rozpory.

61 – Věc Minister for Justice and Equality a P. F. (C-509/18), body 32 až 35.